Utredning av risiko ved utfasing av rammeavtaler med kommersielle leverandører av institusjonsplasser i barnevernet i Oslo

Rapport utarbeidet for Barne- og familieetaten i Oslo kommune

oslo**economics**

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Oslo Economics har gjennomført en rekke samfunnsøkonomiske utredninger og analyser innen barnevernet.

Utredning av risiko ved utfasing av rammeavtaler med kommersielle leverandører av institusjonsplasser i barnevernet i Oslo/OE-rapport 2021-09
© Oslo Economics, 21. februar 2021
Kontaktperson:
Marit Svensgaard / Partner
msv@osloeconomics.no, Tel. 982 63 985
Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner 5

1. Oppdraget 9

1.1 Bakgrunn 9

1.2 Mandat 9

1.3 Data- og informasjonsgrunnlag 10

1.4 Gjennomføring av prosjektet og leveranse 11

2. BFEs økonomiske situasjon og kontroll- og styringsmekanismer 12

2.1 BFEs overordnede økonomiske situasjon 12

2.2 Utvikling i driftsinntekter 14

2.3 Utvikling i driftsutgifter på institusjonsområdet 21

2.4 Kontroll- og styringsmekanismer 27

2.5 Oppsummering 29

3. Kartlegging av bydelenes behov, tjenestetilbud og bruk av institusjon 31

3.1 Tjenestetilbudet i bydelene 31

3.2 Bydelenes behov for institusjonsplasseringer 34

3.3 Tjenestetilbudet fra BFE 35

3.4 Utvikling i bruk av institusjon 37

3.5 Årsaker til redusert bruk av institusjon 44

3.6 Oppsummering 45

4. Risiko og konsekvenser ved utfasing av rammeavtale med kommersielle leverandører av barnevernsinstitusjoner 47

4.1 Private leverandører på rammeavtale og enkeltkjøp 47

4.2 Det samlede utfordringsbildet og identifiserte behov 52

4.3 Handlingsrommet for å dekke fremtidig behov 53

4.4 Våre vurderingskriterier 55

4.5 Risiko og konsekvenser for økonomi og ressurseffektivitet 57

4.6 Risiko og konsekvenser for faglig styring 60

4.7 Risiko og konsekvenser for leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett 61

4.8 Risiko og konsekvenser for hensynet til stabile tjenester 62

4.9 Mulige markedskonsekvenser for andre deler av BFEs tiltaksapparat 63

4.10 Samlet vurdering og oppsummering 64

5. Våre anbefalinger 67

5.1 Utfordringsbildet som gir behov for tiltak 67

5.2 Anbefalte strategier 67

5.3 Anbefalinger for kjøp fra private leverandører 67

5.4 Anbefalinger for BFEs organisasjonsutvikling 69

5.5 Oppsummering 70

Vedlegg A Resultat fra kartlegging av bydelenes tjenestetilbud 71

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har vurdert risiko ved utfasing av rammeavtaler med kommersielle barnevernsinstitusjoner i Oslo, sammen med en analyse av Barne- og familieetatens økonomiske situasjon. Vår vurdering er at etaten har utfordringer med økonomi og kapasitetsplanlegging i driften, og at etaten har forbedringspotensial ved kjøp av institusjonsplasseringer på vegne av bydelene, som skaper et behov for at etaten bør endre måten den arbeider på. Vi anbefaler at fremtidig institusjonskapasitet løses gjennom å (1) utvikle bruken av de ideelle leverandørene gjennom å etablere anskaffelsesstrategi og (2) utvikle egen virksomhet for mer fleksibel kapasitet.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap i Oslo kommune har bedt Barne- og familieetaten (BFE) om å ta hovedansvaret for tilbudet av plasser i barnevernsinstitusjoner i Oslo. Målet er å bygge opp og utvikle et tjenestetilbud som er minst like bra som dagens tilbud, uten kommersielle aktører. På oppdrag fra BFE har Oslo Economics utført en utredning av risiko ved å fase ut kommersielle leverandører av barnevernsinstitusjoner, ved utløp av dagens gjeldende rammeavtaler i juni 2021.

BFEs økonomiske og styringsmessige utfordringer

BFE står i en krevende økonomisk situasjon. Driftsutgiftene har over tid vært høyere enn driftsinntektene, noe som skaper et negativt netto resultat. Institusjonsområdet utgjør en stadig større andel av det negative resultatet. Det er i hovedsak lavere inntekter enn budsjettert som bidrar til dette.

Det er flere eksterne faktorer utenfor BFEs kontroll og styring som bidrar til styringsmessige og finansielle utfordringer, primært behovet for nødvendig overkapasitet for å ivareta bistandsplikten. Rammefinansiering, lønns- og pensjonsforpliktelser og behovet for institusjonstiltak i bydelene utgjør vanlige eksterne faktorer, selv om disse også bidrar til økonomiske og styringsmessige utfordringer.

Av interne faktorer som BFE kan styre er innhold og kapasitet i institusjonstilbudet sentralt. I tillegg til å påvirke utgifter, påvirker det inntekter gjennom døgnpris og innhold/kvalitet i tilbudet. Innhold og kapasitet i tilbudet er samtidig den største usikkerhetsfaktoren for etatens økonomiske resultat, fordi behovet og etterspørselen fra bydelene er usikkert og svinger over tid. På akuttområdet har BFE redusert kapasiteten i tilbudet i takt med redusert bruk fra bydelene. For langtidsinstitusjonene er kapasiteten utvidet (antall plasser og tilbud i flere behovskategorier), noe som medfører økte driftsutgifter som det er vanskelig å nedjustere etter fall i etterspørsel. Kapasitetsutvidelse og redusert beleggsprosent over tid tilsier at det kommunale tilbudet bør kunne dekke deler av behovet kommersielle institusjoner på rammeavtale dekker i dag, hvis kapasiteten kan tilpasses behovet til barn og unge.

Bydelenes tjenestetilbud

Vi har kartlagt tjenestetilbudet[1] i bydelene, med svar fra 13 bydeler. Av tiltak bydelene har for barn/ungdom som ikke kan bo hjemme, der institusjon blir vurdert som tiltak, oppgir de fosterhjem, familiehjem, beredskapshjem og familiesenter, samt ulike boformer der ungdommer har en mer selvstendig boenhet (hybel, botrening med oppfølging, ungdomskollektiv eller lignende).

Barnevernstjenestene har satset på å utvikle tilbudet av egne tiltak i hjemmet. Dette handler ikke kun om å bygge opp tiltak, men å endre intervensjonsstrategien ved å satse på økt kompetanse på kartlegging av barnets situasjon, problematikk og behov, og jobbe systematisk med nettverket rundet barnet. For barn/ungdom som kan bo hjemme, er det familieveiledning/miljøterapeut som benyttes mest, men bydelene har også et spekter av andre tiltak. Flesteparten av tiltakene skjer i egen regi, men en betydelig andel av tiltakene leveres av private leverandører. Noen av bydelene har påpekt at private brukes kun når det er nødvendig.

Bydelens behov for institusjonsplasseringer og tjenestetilbudet fra BFE

Barnevernstjenestene opplever at dagens kommunale institusjonstilbud ikke dekker behovet for institusjonstiltak godt nok. De benytter ofte kommersielle tilbud, selv om de opplever at kontinuiteten, og av og til fagligheten, er svakere enn i det kommunale tilbudet. Hovedbegrunnelsen er at det kommunale institusjonstilbudet er innrettet mot

[1] «Tjenestetilbudet» som er kartlagt er tilbudet rettet mot barn og unge som må plasseres på institusjon, eller som kan bli aktuelle å plassere på institusjon hvis det ikke blir satt inn andre tiltak.

et utfordrings- og behovsbilde som ligger tilbake i tid, mens barn og unges behov og utfordringer per i dag er mer sammensatte, med et større mangfold og tyngre problematikk. Det er behov for et større mangfold og fleksibilitet i institusjonstilbudet, blant annet med muligheter for skjerming, bredere aldersgrupper og evne til å ivareta barn og unge med sterke volds- og atferdsuttrykk. Det er også behov for et mer arenafleksibelt tilbud, med vekselvis oppfølging på institusjon og i hjemmet, og eventuelt på andre arenaer. Her ser barnevernstjenestene et potensial for å benytte kompetansen i BFE også utenfor institusjonene.

Sammenlignet med kommunale institusjoner, oppleves de kommersielle som mer fleksible og tilpasningsdyktige med tanke på å innrette et mest mulig behovsdrevet tilbud. Særlig de mest krevende ungdommene ivaretas oftere av de kommersielle institusjonene. Samtidig ser barnevernstjenestene ulemper ved at de kommersielle leverandørene bygger opp tiltak raskt med større andel ufaglært arbeidskraft, spesielt knyttet til enkeltkjøp og enetiltak. Dette kan gå utover kvaliteten og stabiliteten i tilbudet, og medføre høye døgnpriser.

Likevel virker det ikke å være en tydelig sammenheng mellom institusjonens eierskap og barnevernstjenesten opplevelse av kvalitet i tilbudet, men at dette varierer for den enkelte plassering. Barnevernstjenestene har både gode og dårligere erfaringer med kommunale, ideelle og kommersielle institusjoner.

Redusert bruk av institusjon og årsaker til dette

Institusjonsbruken har gått ned i hele landet gjennom flere år. Siden 2015 har bruken i Oslo gått ned mer enn gjennomsnittet i kommunene med størst barnebefolkning. Likevel har flere av bydelene i Oslo en høyere andel av barnebefolkningen med tiltak i institusjon enn disse kommunene, og bruken varierer mellom bydelene.

En av årsakene til redusert bruk i Oslo virker å være at barnevernstjenestene har arbeidet for å unngå bruk av institusjon, både gjennom forebygging/tidlig innsats og grundigere vurderinger av behovet for institusjonstiltak og bruk av institusjon kun når dette er til barnets/ungdommens beste. Flere barnevernstjenester har også hatt økt fokus på måloppnåelsen ved institusjonsinnholdene. Behovet for institusjonsopphold svinger over tid, og enkelt-hendelser kan også slå ut i statistikken fra år til år (f.eks. plassering av flere barn i én familie). Videre er det færre flyttinger og kortere oppholdstid enn før, sistnevnte særlig kommunale institusjoner.

Barnevernstjenestene vurderer at deres nærmest fulle finansieringsansvar for institusjonsoppholdene i seg selv ikke er bestemmende for bruken av institusjon, fordi det alltid er barnets eller ungdommens beste som er styrende. Finansieringsordningen gir imidlertid insentiver til å benytte andre, mindre kostnadskrevende tiltak der det er faglig grunnlag for det.

Risiko og konsekvenser ved utfasing av rammeavtale med kommersielle leverandører av barnevernsinstitusjoner

Bruken av kommersielle barnevernsinstitusjoner i Oslo skjer i økende grad gjennom enkeltkjøp, noe som medfører lav kapasitetsutnyttelse på rammeavtalene. Utfasingen av rammeavtalene med de kommersielle leverandører innebærer derfor i hovedsak å frasi seg mulighet for kapasitet. For å dekke behovet for institusjonsopphold i Oslo fremover, står BFE overfor to prinsipielle valg; for det første må BFE velge mellom egenregi eller kjøp i markedet og for det andre må BFE velge mellom større eller mindre endringer sammenlignet med i dag. Kombinasjoner av disse to valgene danner fire strategiske alternativer:

Strategiske alternativer for å dekke fremtidig behov

	A **Mindre endringer sammenlignet med i dag**	**B** **Større endringer sammenlignet med i dag**
1 Marked: **Dekke kapasitet gjennom kjøp fra private leverandører**	Alternativ 1A: Utfasingen dekkes gjennom markedet. Ingen begrensninger i bruken av enkeltkjøp	Alternativ 1B: Utvikle samarbeidet med ideelle leverandører: Benytte rammeavtaler, og foreta mer av enkeltkjøpene fra ideelle leverandører
2 Organisasjonsutvikling: **Dekke kapasitet gjennom utvikling av eget tjenestetilbud**	Alternativ 2A: Tilpasse egen kapasitet på basis av hva man tror behovet blir fremover (prognoser og dialog med bydelene). Satt på spissen at BFE utarbeider et **predefinert tilbud**, og plasserer barna inn i tilbudet så langt det er mulig.	Alternativ 2B: Utvikle egen organisasjon for mer fleksibel kapasitet, for å kunne svare på endringer i etterspørselen fra bydelene. Dette innebærer at BFE i større grad enn i dag **tilpasser tilbudet når barna kommer inn**, i stedet for å ha et predefinert tilbud.

Vi har vurdert risiko og konsekvenser ved utfasing for de fire alternativene, for å belyse konsekvenser av ulike veivalg, sammenlignet med dagens situasjon. Vurderingene er gjort under forutsetning om at det vil være mulig å foreta enkeltkjøp fra kommersielle leverandører etter behov etter utfasingen. Risiko og konsekvens er vurdert opp mot fire vurderingskriterier; (1) ressurseffektivitet/økonomi, (2) BFEs grunnlag for faglig styring av institusjons-tilbudet, (3) leveransesikkerhet, tilgjengelighet og bydelenes valgrett, og (4) hensynet til stabile tjenester. Våre vurderinger fremgår av tabellen under:

Oslo Economics' vurdering av konsekvens og risiko sammenlignet med i dag

Vurderingskriterium	Alternativ 1A: Ingen begrensning enkeltkjøp	Alternativ 1B: Økt bruk av ideelle	Alternativ 2A: Tilpasse kapasitet i kommunale institusjoner	Alternativ 2B: Utvikle mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner
Økonomi/ ressurseffektivitet	Fare for høyere kostnader for bydelene (stor usikkerhet)	Høyere kostnader for bydelene, ca. 8,4 mill. kr per år, sammenlignet med 2019. Utviklingskostnader for BFE.	Høyere kostnader for bydelene, ca. 6,9 mill. kr per år, sammenlignet med 2019.	Høyere kostnader for bydelene, ca. 6,9 mill. kr per år, sammenlignet med 2019. Utviklingskostnader for BFE.
Faglig styring	Fare for svekket faglig styring	Som i dag	Bedre grunnlag for faglig styring	Bedre grunnlag for faglig styring
Leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett	Som i dag	Kan gi økt leveransesikkerhet	Som i dag	Kan gi økt leveransesikkerhet
Stabile tjenester	Svekket	Fare for svekket stabilitet i tjenester	Bedre kontinuitet i kommunalt tilbud, men fare for svekking	Bedre kontinuitet i kommunalt tilbud, men fare for svekking

- Det er sannsynlig at utfasingen vil gi økte kostnader for bydelene, grunnet høyere døgnpriser i kommunale og ideelle institusjoner. Ved økt bruk av enkeltkjøp er utfallet usikkert, med fare for høyere døgnpriser.
- Kjøp i markedet (alternativ 1A/1B), og særlig enkeltkjøp (alternativ 1A), antar vi gir svakere grunnlag faglig styring for BFE enn egen drift (alternativ 2A/2B).
- Å utvikle bruken av de ideelle leverandørene (alternativ 1B), eller mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner (alternativ 2B), gir økt leveransesikkerhet, mens de andre alternativene vil ivareta dette som i dag. Vurderingen legger til grunn at enkeltkjøp fra kommersielle vil være mulig etter behov etter utfasingen.
- Å demme opp for utfasingen med enkeltkjøp er vurdert å svekke grunnlaget for stabile tjenester. Det er en fare for tilsvarende utfall dersom ideelle leverandører eller kommunale institusjoner ikke greier å dekke behovet, mens kommunale tilbud antas å gi et grunnlag for høyere kontinuitet i tilbudet enn i dag hvis de lykkes å demme opp for utfasingen. Økt bruk av ideelle (alternativ 1B) er å foretrekke foran enkeltkjøp fra kommersielle (alternativ 1A), særlig pga. mer kontinuitet i tilbudet når man kan bruke rammeavtaler.

Utfasingen vil kunne gi ulik risiko for ulike aktører:

- **Risikoen for bydelene** er primært knyttet til økte priser per oppholdsdøgn. Leveransesikkerheten kan også påvirkes, men så lenge det er adgang til enkeltkjøp etter behov, noe det sannsynligvis fortsatt vil være, har dette mindre betydning.
- **Risikoen for BFE** er størst i de alternativene der etaten skal ta større del av oppholdsdøgnene selv (alternativ 2A og 2B). Det medfører økonomisk risiko knyttet til økt omfang, og det er en viss risiko for at BFE ikke greier å bygge tilbudet eller utvikle organisasjonen slik alternativene innebærer. Risikoen er noe lavere i alternativ 2B hvis strategien er vellykket, fordi denne strategien innebærer at man prøver å dekke samme behov med et mer fleksibelt tilbud, i stedet for mer kapasitet.

- **De ideelle aktørene** vil pådra seg mer risiko dersom de skal ta en større del av ansvaret for institusjons-tilbudet. Det er en viss fare for at de ideelle ikke greier å bygge hele det tilbudet som er nødvendig, såkalt gjennomføringsrisiko. De pådrar seg også en økonomisk risiko knyttet til å bygge opp kapasitet i et usikkert marked. BFE kan overta deler av den økonomiske og finansielle risikoen i form av betalingsgaranti, men det virker å være vanskelig i dagens finansieringsordning.
- **Risikoen for de kommersielle aktørene** blir redusert når rammeavtalene blir utfaset. Rammeavtaler er mer risikofylt enn enkeltkjøp, fordi enkeltkjøpene har en kortere tidshorisont, og ikke binder kapasitet uten faktisk kjøp. Omfanget av oppholdsdøgn de kommersielle leverer reduseres dersom ideelle eller kommunale institusjoner tar over deler av oppholdsdøgnene. Redusert risiko trenger ikke å være et gode, fordi dette har sammenheng med redusert ansvar og reduserte muligheter til fortjeneste. De kommersielle aktørene kommer dermed best ut i alternativ 1A.

Våre anbefalinger

Det er flere forhold som gjør at BFE bør endre måten etaten jobber på:

- Oppdraget om å fase ut/redusere bruken av kommersielle leverandører
- Finansielle utfordringer i BFE
- Barnevernstjenestene i bydelene opplever at dagens institusjonstilbud ikke dekker behovet godt nok
- Rammeavtalene med verken kommersielle eller ideelle har fungert etter hensikten

Basert på vurdering av konsekvens og risiko av ulike strategier, anbefaler vi BFE å gå videre med disse to hovedstrategiene i kombinasjon:

- **Strategi for kjøp fra private leverandører**: Utvikle bruken av de ideelle leverandørene gjennom å etablere anskaffelsesstrategi, revurdere rammeavtalebruken og etablere bedre rutiner for enkeltkjøp
- **Organisasjonsutviklingsstrategi**: Utvikle egen organisasjon for mer fleksibel kapasitet, for umiddelbart å svare på endringer i innstrøm, dvs. med færre predefinerte tilbud, økt tjenestetilbud, fleksibel bemanning og strategisk eiendomsforvaltning

For å styrke måloppnåelsen ved bruk av private leverandører anbefaler vi følgende prioritering av tiltak:

1. Etablere en strategi for å bruke markedet, inkludert utfasing av kommersielle
2. Forberede avløsning av dagens rammeavtaler
3. Redusere og forbedre bruken av enkeltkjøp

Både for å styrke måloppnåelsen og for å få kontroll på finansielle utfordringer anbefaler vi at BFE arbeider for å utvikle institusjonstilbudet for å få en mer fleksibel kapasitet. For å gjøre dette anbefaler vi følgende prioritering:

1. Organisasjonsutvikling for mer fleksibelt institusjonstilbud
2. Utvikling av tjenestetilbudet
3. Fleksibel bemanning
4. Strategisk eiendomsforvaltning
5. Prognosearbeid

1. Oppdraget

1.1 Bakgrunn

Barnevernstjenestene i bydelene er førstelinjetjenesten for barnevernet i Oslo kommune. De skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid (jf. lov om barnevernstjenester § 1).

Barne- og familieetaten (BFE) er andrelinjetjenesten for barnevernet i Oslo. BFE bistår med å tilby tiltak når barneverntjenesten har kommet frem til at et barn eller en ungdom har behov for å flytte utenfor hjemmet.

Barnevernstjenestene i bydelene har finansierings-ansvar for egne tiltak og tiltak gjennom BFE. De har også ansvar for oppfølging av vedtak om omsorgs-overtakelse, og for å vurdere om det er nødvendig med endringer eller ytterligere tiltak (jf. lov om barnevernstjenester § 4-16).

BFE tilbyr tiltak i barnevernsinstitusjoner, familiesenter, beredskapshjem og familiehjem, samt avlastningstiltak for barn og unge med funksjonsnedsettelse. På institusjonsområdet har BFE egne kommunale institusjoner, og har på vegne av bydelene inngått rammeavtaler med private leverandører (ideelle og kommersielle) for å supplere det kommunale tilbudet. Dersom et behov for tiltak ikke kan dekkes innenfor det kommunale tilbudet eller tilbudet på rammeavtaler, bistår etaten barnevernstjenestene i bydelene med enkeltkjøp. I enkeltkjøp kan andre aktører enn de med rammeavtale velge å tilby et tiltak til det enkelte barn eller ungdom.

Videre rekrutterer og formidler BFE fosterhjem, gir opplæring og veiledning til fosterforeldre, og bistår bydelene med kunnskapsoverføring og kompetanse- og metodeutvikling. BFE fremlegger også saker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, bistår kommuneadvokaten ved domstolsbehandling og gir juridiske råd til bydelene.

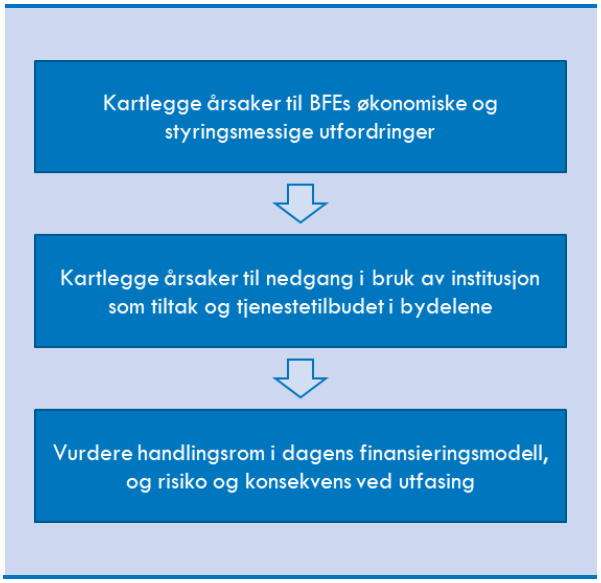
I tildelingsbrevet for 2020 er BFE bedt av Oslo kommunes byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (OVK) om å omstille institusjonstilbudet og ta hovedansvaret for tilbudet av plasser i barnevernsinstitusjoner. Bakgrunnen er byrådserklæringens målsetting om å styrke det kommunale barnevernet og fase ut bruken av kommersielle aktører.[2] Målet er å bygge opp og utvikle et tjenestetilbud som er minst like bra som dagens tilbud, uten kommersielle aktører.

BFE er i tildelingsbrevet for 2020 bedt om å foreta en vurdering av risiko ved utfasing av rammeavtalene med kommersielle leverandører for plasser i barnevernsinstitusjoner ved utløpet av dagens gjeldende rammeavtaler 30. juni 2021. Risikovurderingen skal belyse hvilke utfordringer BFE vil stå overfor ved å ta et større ansvar for tilbudet av institusjonsplasser, ev. supplert med tiltak levert av ideelle aktører, og økonomiske konsekvenser for BFE og bydelene. Det legges til grunn at det (på kort sikt) etter utløpet av rammeavtalen fortsatt vil være mulig med enkeltkjøp av institusjonsplasser fra kommersielle leverandører ved behov. Samtidig innebærer målsettingen å fase ut kommersielle aktører at bruken av enkeltkjøp også skal reduseres på sikt.

1.2 Mandat

På oppdrag fra BFE har Oslo Economics utført en utredning av risiko ved å fase ut rammeavtalene med kommersielle leverandører av plasser i barnevernsinstitusjoner ved utløp av dagens gjeldende rammeavtaler. Utredningen består av tre hoveddeler, som vist i Figur 1-1.

Figur 1-1: Oppdragets tre hoveddeler



I den første delen analyserer vi BFEs økonomiske situasjon med utvikling i inntekter og utgifter, for å kartlegge årsaker bak BFEs økonomiske utfordringer. Avslutningsvis identifiserer og vurderer vi hvilke kontroll- og styringsmekanismer etaten har, og hvilke de kan påvirke og videreutvikle.

[2] Kilde: Oslo kommune Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Tildelingsbrev 2020 for Barne- og familieetaten

I den andre delen kartlegger vi årsaker til redusert bruk av institusjon som barnevernstiltak i Oslo de siste årene. Vi kartlegger bydelenes behov for ulike typer institusjonsplasser, i hvilken grad BFE dekker behovet og hvordan de vurderer BFEs institusjonstilbud sammenlignet med ideelle og kommersielle leverandører, og hvordan bydelene vurderer betydningen av økonomi og pris per oppholdsdøgn, og deres valgmuligheter ved en institusjonsplassering. I tillegg kartlegger vi tjenestetilbudet i barnevernstjenestene i bydelene, og om bydelene har alternative tiltak til samme målgruppe.

I den tredje delen vurderer vi BFEs handlingsrom ved utfasingen av rammeavtalen med kommersielle leverandører av plasser i barnevernsinstitusjoner, og risiko og konsekvens ved ulike alternativer for utfasingen. Dette inkluderer BFEs utfordringer ved å ta et større ansvar for institusjonstilbudet enn i dag, eventuelt supplert med tilbud fra ideelle leverandører. Vurderingene legger til grunn en videreføring av dagens ansvarsdeling mellom BFE og barnevernstjenestene i bydelene og dagens finansieringsordning.

På bakgrunn av funnene i de tre delene, presenterer vi våre samlede vurderinger og anbefalinger i kapittel 5.

1.3 Data- og informasjonsgrunnlag

Våre analyser og vurderinger i denne rapporten bygger på et data- og informasgrunnlag bestående av kvantitative data, dokumenter og intervjuer.

1.3.1 Kvantitative data

Fra BFE har vi fått tilgang til kvantitative data til de ulike delene av oppdraget, mesteparten for perioden 2015-2019. Vi har særlig benyttet følgende data fra BFE:

- Regnskapstall fra Agresso
- Opplysninger om kapasitet og bruk av tjenestetilbudet (antall plasseringer og oppholdsdøgn), for institusjoner, familiehjem og beredskapshjem
- Kategorisering av institusjoner etter behovskategorier
- Beregnet beleggsprosent for kommunale institusjoner
- Beregnet kapasitetsutnyttelse for ideelle og kommersielle institusjoner på rammeavtaler
- Oversikt over enkeltkjøp
- Døgnpriser i kommunale institusjoner, og for ideelle og kommersielle institusjoner på rammeavtaler
- Årsverk i kommunale institusjoner

I tillegg har vi supplert med data fra SSB der det har vært relevant. Dette gjelder antall barn og unge med ulike tiltak og antall tiltak i barnevernet, og størrelse på barnebefolkningen, for Oslo og andre sammenlignbare kommuner.

Det vises fortløpende til de ulike datakildene i rapporten.

1.3.2 Intervjuer

Som supplement til de kvantitative dataene, har vi gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- BFE, med representanter fra:
  - Økonomi, regnskap, budsjett og virksomhetsstyring
  - Oppfølging rammeavtaler og kontrakter
  - Inntak
  - Barnevernstiltak akutt
  - Barnevernstiltak langtid
- 8 barnevernstjenester i bydelene:
  - Alna
  - Søndre Nordstrand
  - Østensjø
  - Frogner
  - Vestre Aker
  - Bjerke
  - St. Hanshaugen
  - Gamle Oslo
- Representanter fra 2 ideelle leverandører på dagens rammeavtale
- Representanter fra 1 kommersiell leverandør på dagens rammeavtale
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

I tillegg har vi hatt jevnlige innsjekkmøter med prosjektgruppen fra BFE som har fulgt utredningen tett. Oslo Economics deltok også på et møte BFE arrangerte for ideelle leverandører i november 2020.

1.3.3 Dokumenter

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter. Fra BFE har vi fått tilgang til årsrapporter, oversikter over rammeavtaler, konkurransegrunnlag, og anskaffelsesprotokoller, samt beskrivelse av finansieringsordningen og beregning av døgnpris. I tillegg har vi fått tilgang til enkelte egne notater fra BFE om årsaker til redusert bruk av institusjon og årsaker til enkeltkjøp.

I tillegg til intervjuene med 8 barnevernstjenester, inviterte vi de 7 resterende bydelene til å sende inn skriftlige svar på de samme spørsmålene i intervjuguiden som ble benyttet til intervjuene med barnevernstjenestene. Vi mottok skriftlige svar fra 5 bydeler. Spørsmålene er knyttet til årsaker til redusert bruk av institusjon, om tjenestetilbudet i bydelen, og om hvordan barnevernstjenestene vurderer risiko og konsekvens ved den planlagte utfasingen av rammeavtalen med kommersielle leverandører.

Mot slutten av prosjektet distribuerte vi i tillegg et supplerende kartleggingsskjema til barnevernstjenestene i bydelene, for å skaffe bedre oversikt over tjenestetilbudet i barnevernstjenestene i bydelene. Vi mottok svar fra totalt 13 bydeler på dette skjemaet. Den supplerende kartleggingen er sammenstilt i Vedlegg A.

1.4 Gjennomføring av prosjektet og leveranse

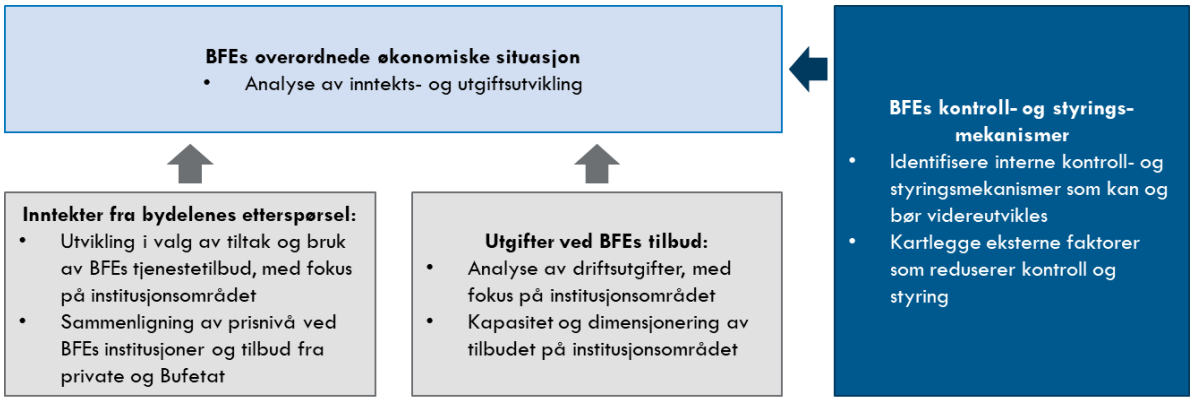
Utredningen er gjennomført i perioden august 2020 til februar 2021. En prosjektgruppe i BFE har hatt jevnlige møter med Oslo Economics gjennom hele oppdragsperioden. Det har vært gjennomført to presentasjoner av funnene i utredningen for BFE, en for funnene i den første delen og en for funnene i de to siste delene. Denne sluttrapporten dokumenterer analysene og funnene i utredningen fra alle tre deler.

2. BFEs økonomiske situasjon og kontroll- og styringsmekanismer

I dette kapittelet analyserer vi Barne- og familie-etatens (BFEs) økonomiske situasjon for å kartlegge årsaker bak etatens økonomiske utfordringer, med et fokus på institusjonsområdet. Vi analyserer utvikling i driftsutgifter, driftsinntekter og netto resultat, og ser utviklingen i de økonomiske størrelsene opp mot utviklingen i bruk av og kapasitet i kommunale institusjoner.

Avslutningsvis vurderer vi BFEs kontroll- og styringsmekanismer. Vi identifiserer interne kontroll- og styringsmekanismer som etaten kan påvirke og bør videreutvikle, og hvilke eksterne faktorer utenfor etatens påvirkningsevne som kan gi redusert kontroll og styring. Vi har strukturert denne delen av oppdraget i fire delelementer, som vist i Figur 2-1.

Figur 2-1: Delelementer i kartlegging av årsaker til BFEs økonomiske og styringsmessige utfordringer



2.1 BFEs overordnede økonomiske situasjon

BFEs overordnede økonomiske situasjon bestemmes av følgende:

- Driftsinntekter fra bydelenes betaling for bruk av kommunale tjenestetilbud
- Driftsutgifter ved å fremskaffe det kommunale tjenestetilbudet
- Etatens rammefinansiering fra bykassen (eksternt gitt)

2.1.1 Samlet resultat (netto resultat)

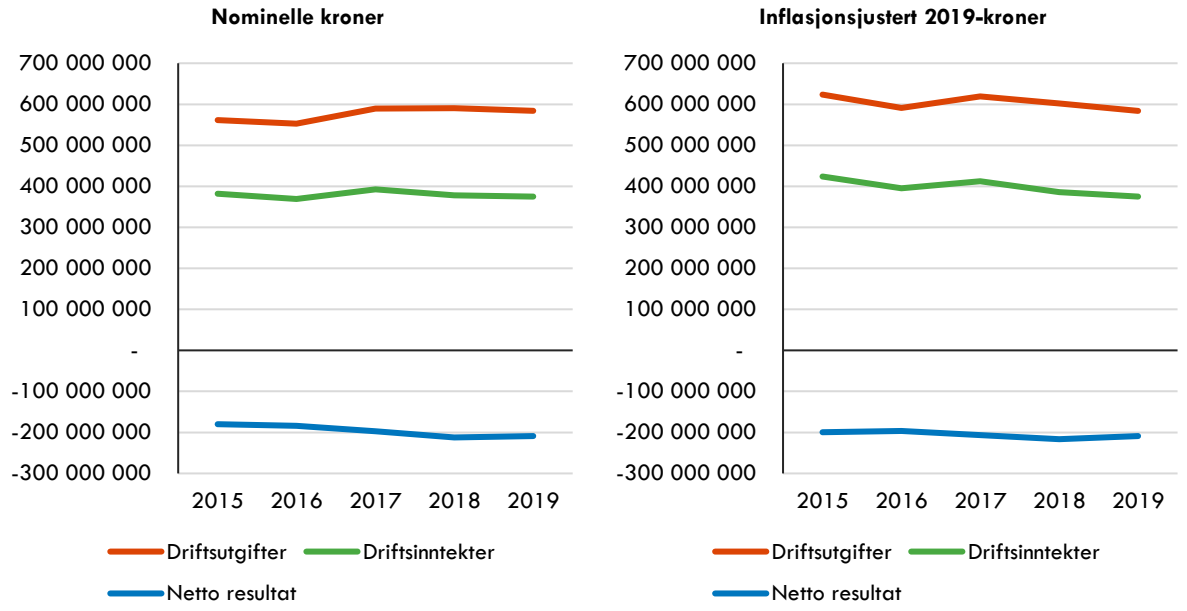
Dersom driftsinntektene BFE mottar fra bydelene for deres bruk av tjenestetilbudet er lavere enn utgiftene ved tjenestetilbudet, oppstår det et negativt netto resultat. Et negativt netto resultat må dekkes av midler fra etatens rammefinansiering fra bykassen.

Figur 2-2 viser utviklingen i BFEs samlede driftsutgifter, driftsinntekter og netto resultat for perioden 2015-2019. I denne perioden har BFEs samlede drifts-utgifter vært høyere enn driftsinntektene.

Målt i nominelle kroner har driftsutgiftene vokst med 4 prosent, mens driftsinntektene har falt med 2 prosent. Det negative netto resultatet har vokst fra 180 millioner kroner til 209 millioner kroner fra 2015 til 2019. Dette tilsvarer en vekst på 16 prosent.

Dersom vi inflasjonsjusterer tallene, ser vi i samme figur at både driftsutgifter og driftsinntekter har falt, henholdsvis 6 prosent for driftsutgifter og 11 prosent for driftsinntekter. Fallet er altså større for driftsinntektene enn for driftsutgiftene.

Figur 2-2: BFEs driftsutgifter, driftsinntekter og netto resultat 2015-2019

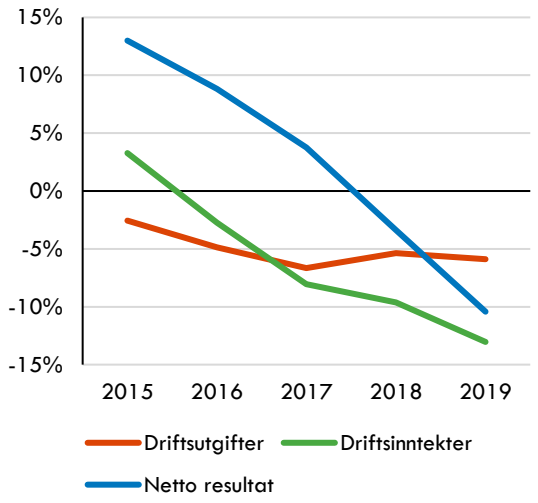


Kilde: Barne- og familieetaten. Inflasjonsjustert til 2019-kroner basert på SSBs inflasjonskalkulator.

2.1.2 Resultat sammenlignet med budsjett

Figur 2-3 viser utviklingen i BFEs samlede driftsutgifter, driftsinntekter og netto resultat relativt til budsjett, for perioden 2015-2019.

Figur 2-3: BFEs driftsutgifter, driftsinntekter og netto resultat relativt til budsjett, 2015-2019



Kilde: Barne- og familieetaten

Dersom kurven for driftsinntekter ligger over 0 prosent, betyr dette at BFEs driftsinntekter ble høyere enn budsjettert. Motsatt betyr en inntektskurve under 0 prosent at inntektene ble lavere enn budsjettert. For driftsutgifter betyr negative prosenttall at BFEs driftsutgifter ble lavere enn budsjettert (en besparelse sammenlignet med budsjett).

I 2015 var BFEs driftsinntekter høyere enn budsjettert. Siden 2016 har driftsinntektene vært lavere enn budsjettert, og avviket til budsjett har økt over tid. I 2019 var BFEs driftsinntekter 13 prosent lavere enn budsjettert. Lavere inntekter enn budsjettert bidrar til å gjøre den økonomiske situasjonen for etaten krevende.

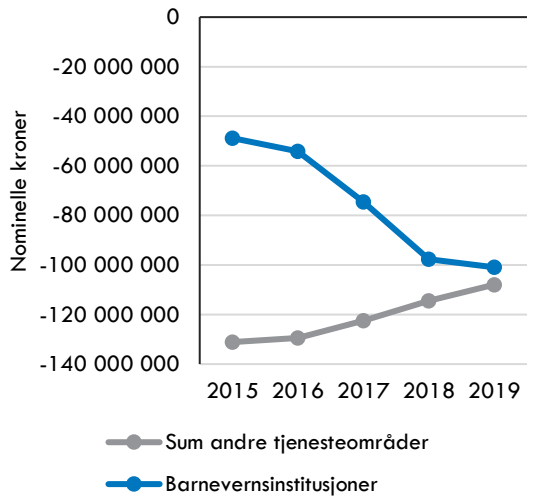
Driftsutgiftene har vært lavere enn budsjettert i hele perioden 2015-2019, og avviket har ligget stabilt mellom 3 og 7 prosent årlig. Selv om driftsutgiftene er lavere enn budsjettert, er avviket mindre enn avviket for driftsinntektene.

Det virker altså å være inntektssvikt (lavere inntekter enn budsjettert) som bidrar til det negative netto resultatet. Driftsutgiftene fremstår som mindre fleksible og nedjusterbare på kort sikt når inntektene faller.

2.1.3 Resultat på institusjonsområdet sammenlignet med andre tjenesteområder

Et av områdene som har stor betydning for den samlede økonomiske situasjonen for BFE, er institusjons-området. Figur 2-4 viser utviklingen i BFEs netto resultat i perioden 2015-2019 for barneverns-institusjoner og summen av alle andre tjenesteområder i etaten.

Figur 2-4: BFEs netto resultat for barneverns-institusjoner og andre tjenesteområder (nominelle kroner)



Kilde: Barne- og familieetaten

I 2015 hadde BFE et negativt netto resultat på om lag 180 millioner kroner. Figur 2-4 viser at av dette var 49 millioner kroner knyttet til institusjonsområdet, og 131 millioner kroner til andre tjenesteområder. Det negative netto resultatet på institusjonsområdet utgjorde om lag 27 prosent av det samlede negative netto resultatet i 2015.

Utviklingen frem til 2019 har endret denne situasjonen. Det samlede negative netto resultatet har vokst til 209 millioner kroner, og institusjonsområdet utgjør en stadig større andel av dette. I 2019 var det negative netto resultatet på institusjonsområdet 101 millioner kroner, og utgjorde 48 prosent av det samlede negative netto resultatet for etaten.

Det negative netto resultatet på institusjonsområdet har vokst med omtrent 52 millioner kroner fra 2015 til 2019, som tilsvarer mer enn en dobling (106 prosent vekst). Som vi viser i kapittel 2.2, har det vært en nedgang i bruk av institusjon de siste årene, særlig i 2018 og 2019, som har bidratt til inntektssvikt på institusjonsområdet. Inntektssvikten bidrar til negativt netto resultat.

Netto resultatet for summen av alle andre tjeneste-områder er redusert i samme periode, fra 131 millioner kroner i 2015 til 108 millioner kroner i 2019. Dette tilsvarer en nedgang på 18 prosent.

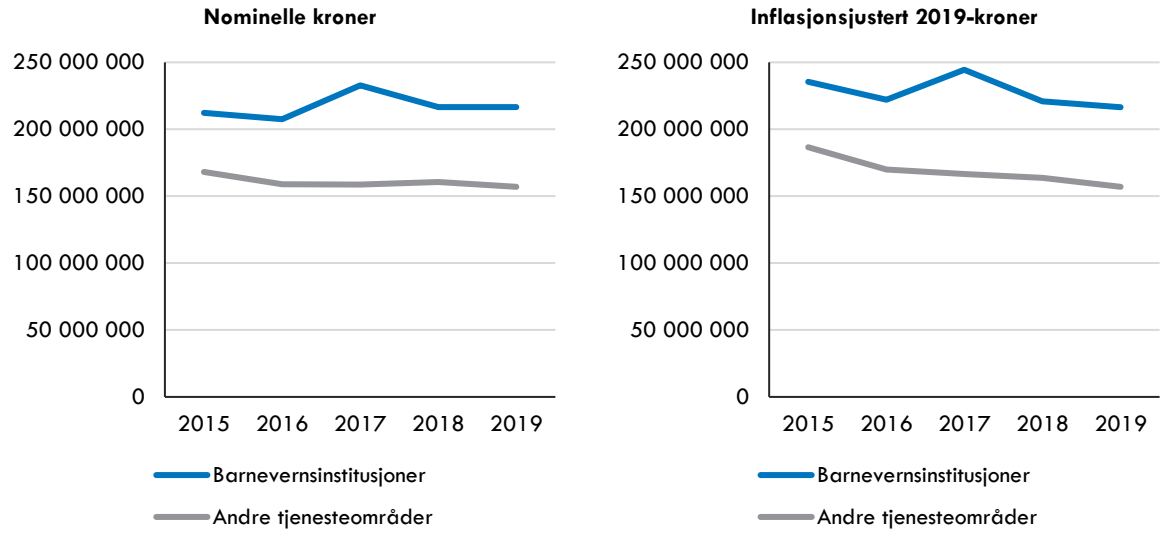
Samlet sett tyder utviklingen på at det særlig er utviklingen i den økonomiske situasjonen på institusjons-området som har bidratt til et stadig mer negativt netto resultat for BFEs samlede økonomiske situasjon. Når vi sammenligner med budsjett, er det inntektssvikt som i hovedsak virker å være årsaken til det negative netto resultatet.

2.2 Utvikling i driftsinntekter

Figur 2-5 viser utviklingen i BFEs driftsinntekter, etter institusjonsområdet og andre områder, både i nominelle kroner og inflasjonsjustert til 2019-kroner.

Målt i nominelle kroner er veksten i driftsinntekter på institusjonsområdet fra 2015 til 2019 om lag 4 prosent. Inflasjonsjustert viser utviklingen et fall på 8 prosent.

Figur 2-5: Utvikling i BFEs driftsinntekter, etter barnevernsinstitusjoner og andre tjenesteområder



Kilde: Barne- og familieetaten. Inflasjonsjustert til 2019-kroner basert på SSBs inflasjonskalkulator.

Av de samlede driftsinntektene til BFE kommer 55-60 prosent fra barnevernsinstitusjoner i perioden 2015-2019. Driftsinntekter på institusjonsområdet kommer fra salg av institusjonsplasser til bydelene, og avhenger av:

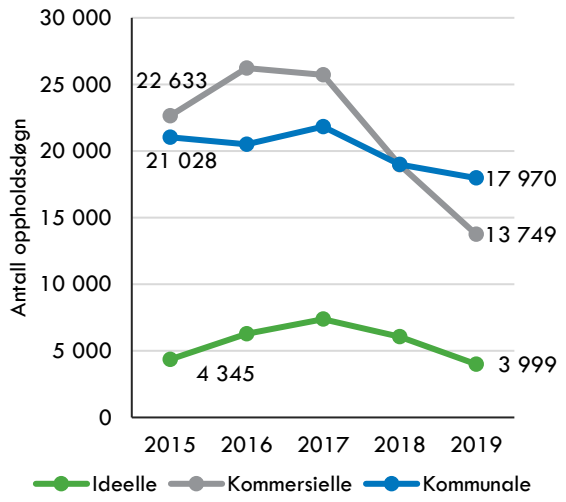
- Bruk av kommunale institusjonsplasser, som vil avhenge av innhold og kvalitet i tilbudet relativt til sammenlignbare private institusjonsplasser. Bedre kvalitet og/eller tilpasset tilbud er forventet å stimulere til økt bruk av kommunale institusjoner, alt annet likt.
- Pris per oppholdsdøgn, relativt til private institusjonsplasser. Høyere pris i kommunale institusjoner er forventet å bidra til redusert bruk fra bydelene, alt annet likt.

BFEs driftsinntekter på institusjonsområdet vil også påvirkes av tiltaksbruken i barnevernstjenestene i bydelene, herunder om de benytter andre tiltak fra BFE som f.eks. fosterhjem, eller tiltak i egen regi som f.eks. ulike hjelpetiltak i hjemmet.

2.2.1 Utvikling i bruk av kommunale institusjoner og betydningen for etatens inntekter

En av årsakene til inntektssvikt på institusjonsområdet, er at antall oppholdsdøgn i kommunale institusjoner har falt med 15 prosent fra 2015 til 2019, se Figur 2-6. For kommersielle institusjoner er nedgangen 39 prosent, og for ideelle institusjoner 8 prosent. For de private leverandørene er oppholdsdøgn på rammeavtale og enkeltkjøp inkludert i tallene i figuren.

Figur 2-6: Utvikling i antall oppholdsdøgn i barnevernsinstitusjoner i Oslo 2015-2019, etter eierskap

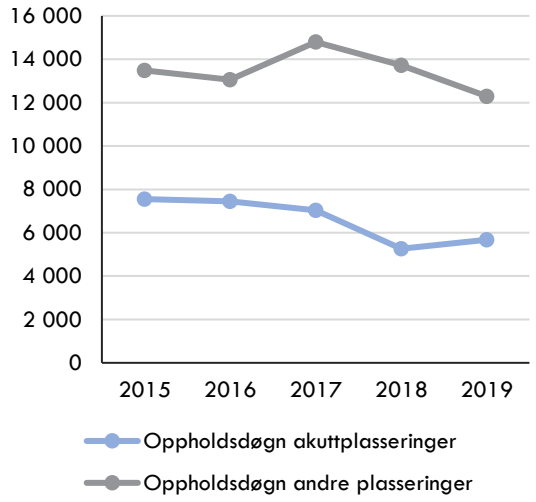


Kilde: Barne- og familieetaten. Tallene for ideelle og kommersielle leverandører inkluderer oppholdsdøgn på rammeavtale og gjennom enkeltkjøp.

Færre oppholdsdøgn i kommunale institusjoner gir BFE lavere inntekter til å dekke utgiftene ved institusjonstilbudet. Nedgang i bruk av institusjon virker som nevnt å være en viktig årsak til inntektssvikten som bidrar til etatens negative netto resultat.

For å vurdere betydningen av færre oppholdsdøgn i kommunale institusjoner for BFEs driftsinntekter på institusjonsområdet, har vi sett nærmere på utviklingen i antall oppholdsdøgn for ulike plasseringer. Figur 2-7 viser utviklingen i antall oppholdsdøgn i kommunale institusjoner for henholdsvis akuttplasseringer og andre plasseringer (langtidsinstitusjoner).

Figur 2-7: Utvikling i oppholdsdøgn i kommunale institusjoner i Oslo 2015-2019



Kilde: Barne- og familieetaten

Siden 2015 har antall oppholdsdøgn knyttet til akuttplasseringer i kommunale institusjoner falt med 25 prosent (nedgang på 1 875 døgn), mens tilsvarende nedgang for oppholdsdøgn i andre plasseringer er 9 prosent (nedgang på 1 183 døgn).

For å illustrere hvor mye dette kan bety for BFEs inntekter, har vi beregnet et potensielt inntektstap basert på gjennomsnittlige døgnpriser i kommunale institusjoner i 2019. Beregningen er vist i Tabell 2-1.

Tabell 2-1: Anslag på tapte driftsinntekter fra nedgang i oppholdsdøgn i kommunale institusjoner

	Oppholdsdøgn knyttet til akuttplasseringer	Oppholdsdøgn knyttet til andre plasseringer	Totalt
Antall reduserte oppholdsdøgn 2015-2019	1 875	1 183	3 058
Gjennomsnittlig døgnpris 2019	12 895	8 378	
Anslag tapte inntekter fra salg av plasser (kroner)	**24 178 125**	**9 911 174**	**34 089 299**

Kilde: Barne- og familieetaten. Beregninger av Oslo Economics. Note: Gjennomsnittlig døgnpris for akuttplasseringer er basert på gjennomsnittlig døgnpris for Villa Krogh akuttinstitusjon for barn og Barnevernets akuttinstitusjon for ungdom. Gjennomsnittlig døgnpris for andre plasseringer er beregnet som gjennomsnittlig døgnpris i kommunale institusjoner kategorisert under behovskategori 1. I denne beregningen er døgnpris for Grepperød spesialtiltak (behovskategori 4), Vansjø spesialtiltak (behovskategori 4) og Visterflo ungdomsinstitusjon (behovskategori 2) holdt utenom.

Tabell 2-1 viser et anslag på totalt 34 millioner kroner i potensielle tapte driftsinntekter knyttet til de litt over 3 000 færre oppholdsdøgnene i kommunale institusjoner. Siden det er størst nedgang i antall oppholdsdøgn knyttet til akuttplasseringer, og gjennomsnittlig døgnpris i akuttinstitusjoner er høyere enn i andre institusjoner, anslår vi at størsteparten av det potensielle inntektstapet er knyttet til nedgang i oppholdsdøgn knyttet til akuttplasseringer. Som vi viser i kapittel 2.3.3, har BFE derimot klart å redusere kapasiteten i akuttilbudet i takt med redusert etterspørsel siden 2015.

Det er usikkert hva den faktiske prisen per oppholds-døgn for de reduserte døgnene i kommunale institusjoner siden 2015 ville vært. Vi understreker derfor at beregningene kun viser et anslag. Det må antas at de faktiske inntektene som kunne vært forbundet med disse oppholdsdøgnene kan avvike fra anslaget på 34 millioner kroner, både opp og ned.

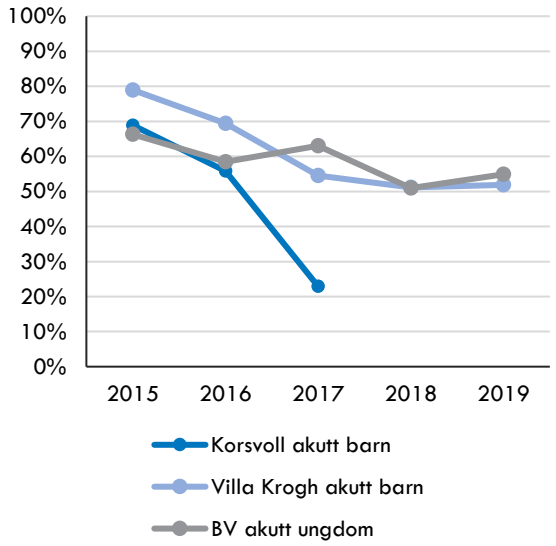
Samlet sett betyr nedgangen i antall oppholdsdøgn i kommunale institusjoner at BFE får lavere inntekter fra salg av institusjonsplasser til bydelene. Anslaget på 34 millioner kroner utgjør 15,7 prosent av BFEs totale driftsinntekter på institusjonsområdet i 2019.

Utvikling i beleggsprosent i kommunale institusjoner

Færre oppholdsdøgn i kommunale institusjoner betyr at beleggsprosenten for en gitt kapasitet går ned. BFE har mange oppholdsdøgn knyttet til akuttplasseringer, der driften blant annet kjennetegnes av behov for kapasitet som til enhver tid skal kunne dekke bydelenes etterspørsel på kort varsel, føring om lavere kapasitetsutnyttelse enn i andre institusjoner (70 prosent), og at det gjerne er færre oppholdsdøgn per plassering enn i andre plasseringer. For denne typen plasseringer er inntektene ekstra usikre grunnet uforutsigbare behov fra bydelene, noe som gjør at det er utgifter knyttet til uutnyttet kapasitet.

Figur 2-8 viser utviklingen i beleggsprosent i kommunale akuttinstitusjoner for perioden 2015-2019. Beregning av beleggsprosent er en teoretisk øvelse, der antall belagte oppholdsdøgn måles relativt til maksimalt antall tilgjengelige oppholdsdøgn. I praksis er det ikke alltid mulig å utnytte ledig kapasitet, f.eks. av hensyn til egnet gruppesammensetning. Dette betyr at faktisk tilgjengelig kapasitet kan være lavere enn teoretisk tilgjengelig kapasitet.

Figur 2-8: Utvikling i beleggsprosent i kommunale akuttinstitusjoner 2015-2019



Kilde: Barne- og familieetaten. Note: Tallene viser akuttplasseringer i akuttinstitusjoner etter akuttparagrafene. I tillegg kommer akuttplasseringer der barn kan plasseres akutt basert på vedtak på paragrafer som ikke er en del av de vanlige akuttparagrafene, for eksempel plasseringer i langtidsinstitusjoner og beredskapshjem. Sistnevnte er ikke inkludert i tallene bak figuren.

I 2015 hadde BFE en samlet beleggsprosent på 71 prosent i akuttinstitusjonene. Etter 2016 har alle

akuttinstitusjonene hatt under 70 prosent belegg. [3] Samlet beleggsprosent i akuttinstitusjonene var 53,6 prosent i 2019 (for to institusjoner, etter at Korsvoll akutt barn ble langt ned).

I langtidsinstitusjonene hadde BFE en samlet beleggsprosent på 91,5 prosent i 2015. I 2019 var den samlede beleggsprosenten 69 prosent, riktignok med en annen sammensetning av institusjoner etter at enkelte institusjoner er avviklet og andre etablert. I 2015 hadde de 8 langtidsinstitusjonene Tangen, Bernard L. Mathisen, Borger With, Bakkehaugen, Frydenberg, Møllehuset, Vansjø og Belgen som tilbyr plasser i behovskategori 1 «vanlige omsorgstiltak» en beleggsprosent på 84-99 prosent. I 2019 er tilsvarende kapasitetsutnyttelse for de samme institusjonene 60-80 prosent.

Samlet sett medfører færre oppholdsdøgn lavere driftsinntekter for BFE, og dette synliggjøres gjennom en lavere beleggsprosent. En lavere beleggsprosent skaper en mer krevende økonomisk situasjon. Dette gir BFE lavere driftsinntekter til å dekke utgifter til restkapasiteten som er satt av i henhold til beregnet beleggsprosent for institusjonen. I tillegg får etaten udekkede utgifter til ledig kapasitet innenfor planlagt beleggsprosent. Motsatt vil et faktisk belegg som overstiger planlagt beleggsprosent medføre at etaten mottar høyere inntekter enn budsjettert.

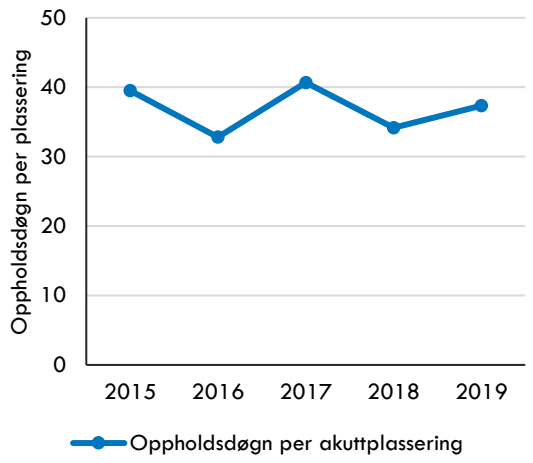
Varighet på institusjonsopphold

Varigheten på opphold i institusjon påvirker BFEs inntekter per plassering. Jo kortere en institusjons-plassering varer, jo lavere inntekter vil BFE motta per plassering alt annet likt. Kortvarige institusjonsopphold gir en mer uforutsigbar økonomisk drift, og færre oppholdsdøgn per plassering gjør kapasitetsutnyttelse mer krevende. BFE blir mer avhengig av et gitt antall plasseringer for å sikre tilstrekkelig belegg og lavest mulig driftsutgifter til uutnyttet kapasitet.

Oppholdstiden ved akuttplasseringer skal normalt være betydelig kortere enn ved andre institusjonsopphold. BFE har relativt mange oppholdsdøgn knyttet til akuttplasseringer, omtrent 33 prosent av alle oppholdsdøgn i kommunale institusjoner i 2019. Akuttilbud skal kunne dekke bydelenes etterspørsel på kort varsel, og bydelenes etterspørsel kan svinge mye over tid. BFEs inntekts-grunnlag fra akuttplasseringer er dermed forbundet med usikkerhet, og kan svinge mye på kort tid.

I 2019 var det totalt 5 675 oppholdsdøgn fordelt på 152 akuttplasseringer i kommunale institusjoner. Dette gir et grovt anslag på 37 oppholdsdøgn per akutt-plassering. Dette forholdstallet har vært relativt stabilt siden 2015, se Figur 2-9.

Figur 2-9: Antall oppholdsdøgn per akuttplassering i kommunale institusjoner, 2015-2019

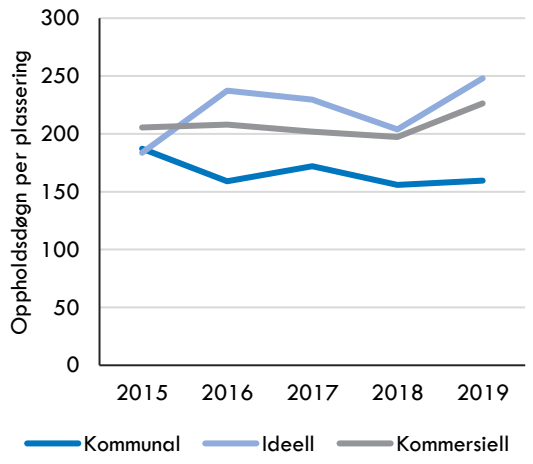


Kilde: Barne- og familieetaten. Beregning av Oslo Economics.

Akuttplasseringene virker altså å ha tilsvarende varighet som tidligere. Dette tyder på at kortere varighet på institusjonsopphold ved akuttplasseringer i seg selv ikke virker å være en årsak til reduserte inntekter for BFE.

Antall oppholdsdøgn for andre institusjonsplasseringer har derimot gått ned i de kommunale institusjonene de siste årene, som vist i Figur 2-10.

Figur 2-10: Oppholdsdøgn per plassering i institusjon (utenom akuttplasseringer), etter eierskap



Kilde: Barne- og familieetaten. Beregning av Oslo Economics.

[3] BFE har føringer om kapasitetsutnyttelse (beleggsprosent) fra den opprinnelige bystyresaken fra 2001 om endret finansieringsmodell i Oslo. Dette er krav til minimumskapasitet, og BFE står fritt til å øke denne, blant annet i effektiviseringsøyemed. Krav til beleggsprosent har variert over tid for langtidsinstitusjoner, men er for de fleste institusjonene 88 prosent i 2020. For akuttinstitusjoner har dette vært stabilt på 70 prosent.

Utviklingen er motsatt for ideelle og kommersielle leverandører, som har opplevd en økning i antall oppholdsdøgn per plassering siden 2015. I 2019 var det i gjennomsnitt 160 oppholdsdøgn per plassering i kommunale institusjoner, 248 i ideelle institusjoner og 226 i kommersielle institusjoner.

Sammenlignet med 2015, er det i gjennomsnitt 27 færre oppholdsdøgn per plassering i kommunale institusjoner i 2019. Dersom vi legger til grunn en gjennomsnittlig døgnpris på 8 378 kroner per oppholdsdøgn i kommunale institusjoner, gir dette et anslag på om lag 226 000 kroner i lavere inntekter per plassering. Dette er et grovt anslag, og det vil være variasjoner mellom ulike plasseringer. Det overordnede bildet er likevel at BFE i 2019 kunne forvente lavere inntekter per plassering enn i 2015, grunnet kortere varighet på institusjonsopphold.

Varighet på institusjonsopphold påvirkes av flere faktorer, inkludert barnas behov og tilpasning av tiltaket etter behovet. Det påvirkes også av institusjonen selv, som kan ha grunner til å trekke oppholdet ut i tid eller avbryte oppholdet. Forutsigbar varighet kan være viktig både for BFE, bydelene og barna. For BFE gjør mer forutsigbar varighet på oppholdene det enklere å sikre belegg på institusjonene, og bidrar til en mer forutsigbar økonomisk situasjon.

2.2.2 Døgnpris i kommunale institusjoner

I tillegg til bruk av kommunale institusjoner, er døgnprisen i kommunale institusjoner viktig for utviklingen i BFEs driftsinntekter.

Finansieringsordningen i Oslo innebærer at bydelene betaler for bruk av institusjonsplasser i kommunale og private institusjoner. I resten av landet betaler kommunene en egenandel til Bufetat, som dekker de resterende kostnadene ved oppholdsdøgn i statlige og private institusjoner.

BFE setter døgnpriser slik at inntekter skal dekke utgifter, for at etaten skal gå i null. Døgnprisen i kommunale institusjoner avhenger av flere faktorer:

- Grunnbudsjettet for institusjonen
- Institusjonens andel av fellesbudsjettet til BFE
- Antall plasser på institusjonen
- Faktiske virkedager (antall tilgjengelige døgn per år)
- Krav til belegg (plantall for beleggsprosent)

Jo høyere grunnbudsjett institusjonen har, og jo høyere institusjonens andel av fellesbudsjettet for etaten utgjør, jo høyere blir døgnprisen i institusjonen alt annet likt.

For et gitt grunnbudsjett og andel av fellesbudsjett, vil flere plasser og faktiske virkedager trekke i retning av lavere en døgnpris.

BFE setter også et krav til belegg på institusjonen. Desto høyere krav til belegg som settes, desto mindre restkapasitet budsjetteres det med og desto lavere blir døgnprisen, alt annet likt. Dersom faktisk beleggsprosent i en institusjon blir lavere enn planlagt krav til belegg, slår dette ut i et inntektstap knyttet til færre solgte oppholdsdøgn enn budsjettert, og bidrar negativt til driftsresultatet for institusjonen.

BFE har føringer om kapasitetsutnyttelse (beleggsprosent) fra den opprinnelige bystyresaken fra 2001 om endret finansieringsmodell i Oslo. Dette er krav til minimumskapasitet, og BFE står fritt til å øke denne, blant annet i effektiviseringsøyemed. Krav til beleggsprosent har variert med årene, men den har stort sett gått opp. For de fleste langtidsinstitusjonene har det økt fra 80 prosent i 2002 til 88 prosent i 2020. For akuttinstitusjoner har beleggsprosenten vært stabil på 70 prosent.

En lavere beleggsprosent i akuttinstitusjoner bidrar altså, alt annet likt, til høyere døgnpris sammenlignet med langtidsinstitusjoner. I tillegg er akuttilbudet mer kostnadskrevende å drifte. Lavere beleggsprosent i akuttinstitusjoner reflekterer behovet for restkapasitet til å håndtere svingninger i bydelenes etterspørsel, og at akuttilbudet må håndtere behovet på kort varsel.

I BFEs døgnpriser inngår ikke husleie, som finansieres av etatens rammefinansiering. Isolert sett gir dette BFE en konkurransefordel sammenlignet med ideelle og kommersielle leverandører.

Døgnpriser i kommunale institusjoner og ideelle og kommersielle institusjoner på rammeavtale

Tabell 2-2 viser en oversikt over døgnpris i 2019 i kommunale institusjoner, kommersielle institusjoner på rammeavtale og ideelle institusjoner på rammeavtale. Døgnprisene gjelder ikke for enkeltkjøp i private institusjoner utenfor rammeavtale. BFE har sortert døgnprisene etter behovskategorier for sammenligningsformål. Kategoriseringen er ikke noe BFE bruker til vanlig i virksomhetsstyringen. Døgnprisene sier heller ikke noe om kvaliteten i tilbudet.

Tabell 2-2: Døgnpriser 2019 i kommunale institusjoner og private institusjoner på rammeavtale med BFE. Priser i kroner.

Eierskap	Behovskategori (1-4)	Antall institusjoner	Laveste døgnpris	Gjennomsnitt døgnpris	Høyeste døgnpris
Kommunal	1	10	7 250	8 378	9 560
Kommersiell	1	10	6 011	6 441	6 639
Ideell	1	4	6 857	8 332	9 275
Kommunal	2	1	17 550	17 550	17 550
Kommersiell	2	2	5 498	6 299	7 099
Ideell	2	2	9 811	9 811	9 811
Kommunal	3	0			
Kommersiell	3	0			
Ideell	3	2	8 808	8 808	8 808
Kommunal	4	2	21 250	22 618	23 985
Kommersiell	4	0			
Ideell	4	2	17 934	21 099	24 263

Kilde: Barne- og familieetaten. Note: Institusjoner er kategorisert etter behovskategori av Barne- og familieetaten. Kategoriseringen er foretatt av BFE for sammenligningsformål, og er ikke noe BFE bruker til vanlig i virksomhetsstyringen. Prisene gjelder ikke for enkeltkjøp.

Behovskategori 1 er såkalte «vanlige omsorgstiltak». Flesteparten av de kommunale institusjonene er kategorisert i denne behovskategorien. Døgnprisene i denne behovskategorien er i gjennomsnitt høyere i kommunale og ideelle institusjoner enn i kommersielle. Blant de kommersielle institusjonene er det et mindre spenn i variasjonen fra laveste til høyeste døgnpris.

Behovskategori 2 er institusjonstiltak for alvorlige og sammensatte atferdsuttrykk. Tabellen viser at det kun er én kommunal institusjon i denne behovskategorien, og totalt 5 institusjoner hvis vi også inkluderer ideelle og kommersielle institusjoner på rammeavtale. Døgnprisen er høyere i det kommunale tilbudet enn de private, men prisforskjellen tilsier at tilbudene mest sannsynlig ikke er direkte sammenlignbare og at prisforskjellene dermed må tolkes med varsomhet.

Behovskategori 3 er institusjonstiltak med rus-behandlingstilbud. Her er det kun to ideelle institusjoner på rammeavtale som har et tilbud kategorisert i denne kategorien, under samme leverandør.

Behovskategori 4 er enetiltak. Som tabellen viser er døgnprisene ved disse tiltakene vesentlig høyere enn for øvrige institusjonstilbud. I denne behovskategorien er det to kommunale og to ideelle institusjoner som har et tilbud. Prisene er relativt sammenlignbare, med noe større spredning mellom de to ideelle institusjonene enn mellom de to kommunale. Dette reflekterer antagelig at tilbudet i institusjonene er forskjellige, og at prisforskjeller må tolkes med varsomhet dersom tilbudene ikke er direkte sammenlignbare.

I døgnprisene i de kommunale institusjonene er ikke husleie medregnet, fordi dette rammefinansieres. Dette gir isolert sett BFE et konkurransefortrinn sammenlignet med private tilbydere, alt annet likt.

På en annen side har BFE andre krav til lønns- og pensjonsutgifter og oppsigelsesvern. Dette gir BFE høyere personalutgifter, som isolert sett er en konkurranseulempe. Som vi viser i kapittel 2.3 utgjør personalutgifter en betydelig andel av driftsutgifter på institusjonsområdet.

Av alle oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner i 2019, var 25 prosent på rammeavtale og 75 prosent enkeltkjøp. For ideelle institusjoner var tilsvarende fordeling 53 prosent på rammeavtale, og 47 prosent gjennom enkeltkjøp. Dette betyr at det er stort omfang av oppholdsdøgn på enkeltkjøp, hvor det er andre priser enn døgnprisene i Tabell 2-2. Vi beskriver dette i kapittel 4.1.4.

Døgnpriser blant private leverandører til statlig barnevern

Det er krevende å sammenligne døgnprisene i Oslo med døgnpriser i ideelle og kommersielle institusjoner som leverer plasser til Bufdir på rammeavtale direkte. En av årsakene til dette er at det statlige barnevernet benytter en annen målgruppedefinisjon på institusjonene. Dette betyr at prisene kan være knyttet

til forskjellige institusjonstilbud, noe som vanskeliggjør en sammenligning av priser mellom det statlige barnevernet og barnevernet i Oslo kommune.

En annen årsak er at BFEs og Bufdirs rammeavtaler er ulikt innrettet. Ulike innretninger av rammeavtalene gir leverandørene ulik grad av finansiell risiko, og må antas å påvirke leverandørenes prising av oppholdsdøgn.

Rammeavtalene til BFE har ikke leveranse- eller betalingsgaranti, og ikke mulighet til å kjøpe tilleggstjenester. Dersom det er behov for å endre rammene må bydelen si opp avropsavtalen, og ny avtale blir et enkeltkjøp.

Når det gjelder Bufdirs avtaler, er det to typer rammeavtaler:

- Rammeavtaler med kjøps- og leveransegaranti, hvor leverandøren må garantere tilgjengelighet for 80 prosent av samlet kapasitet (prosent av mulige oppholdsdager) i aktuell institusjon, og hvor det er kjøpsgaranti (betalingsgaranti) for 80 prosent av leveransegarantien. Kjøps- og leveransegaranti måles i oppholdsdager og avregnes to ganger i året uavhengig av hvilke regioner som har benyttet oppholdsdagene.
- Rammeavtaler uten garantier. Der er pris, bemanningstetthet og antall plasser avtalt, men leverandøren plikter ikke å ha plassene tilgjengelig til enhver tid, og Bufetat betaler kun for benyttede oppholdsdager.

Da Bufdirs avtaler ble inngått ble avtalene med kjøps- og leveransegaranti lyst ut først i en lukket konkurranse for ideelle leverandører. De plassene som ikke ble tildelt til ideelle ble overført til neste konkurranse, som var åpen for alle aktører. Der var altså de fleste plassene uten garantier, med unntak av de som ble overført fra den første konkurransen. Bufdirs avtaler har også fast pris per oppholdsdag, og det er ikke rom for å kjøpe tilleggstjenester i form av ekstra bemanning.

Fra et prosjekt for Barne- og familiedepartementet om konkurransesituasjonen i ulike markeder for tiltak og tjenester i barnevernet utført i 2019, har Oslo Economics innsikt i priser fra private leverandører av barnevernsinstitusjoner på rammeavtale med Bufdir, for målgruppene omsorg ungdom, atferd lav og rus. Dersom vi skulle sammenlignet priser, uten å gjengi prisene direkte, er det mest nærliggende å sammenligne målgruppen «omsorg ungdom» i det statlige barnevernet med behovskategori 1 i Oslo («vanlige omsorgstiltak»). Spennet i døgnpriser virker relativt likt blant leverandører til det statlige barnevernet og til BFE for denne målgruppen eller behovskategorien. Dette kan skyldes at de samme leverandørene kan levere til både Bufdir/ Bufetat og Oslo kommune. Det nedre sjiktet i spennet av døgnpriser virker å strekke seg noe lavere blant leverandører som leverer til statlig barnevern enn i Oslo kommune, noe som kan tyde på en enda sterkere priskonkurranse på rammeavtalene i det statlige barnevernet.

For målgruppen atferd-lav i det statlige barnevernet er det mest sammenlignbare tilbudet i Oslo antagelig behovskategori 2, uten at det er direkte sammenlignbart. Spennet i døgnpris virker også her relativt likt i det statlige barnevernet som i Oslo, men det er noe snevrere blant leverandører til det statlige barnevernet sammenlignet med leverandørene til BFE.

For målgruppe rus i det statlige barnevernet vurderer vi at behovskategori 3 i Oslo (rusbehandling) er mest sammenlignbart. Her er døgnpriser i det statlige barnevernet noe lavere sammenlignet med rammeavtalene til BFE, men i denne behovskategorien er det kun to institusjoner fra én leverandør på rammeavtalen i Oslo.

Prisutvikling over tid i kommunale institusjoner

BFEs driftsinntekter på institusjonsområdet har vært stabile (2 prosent nominell vekst siden 2015). I samme periode har antall oppholdsdøgn i kommunale institusjoner falt med 15 prosent. Siden driftsinntekter er produktet av antall solgte oppholdsdøgn og pris per oppholdsdøgn, tilsier dette at det må ha vært en nominell vekst i døgnpriser i kommunale institusjoner for at driftsinntektene nominelt har vokst. Økte priser per oppholdsdøgn bidrar til nominell inntektsvekst på institusjonsområdet, mens færre oppholdsdøgn gjør at inntektsveksten ikke er like stor som prisveksten isolert skulle tilsi.

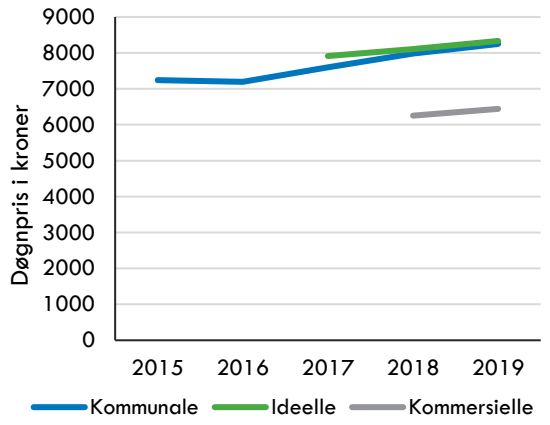
Prisene på plasser i kommunale tiltak reguleres hvert år i henhold til Oslo kommunes deflator, og forventet utvikling i lønninger og priser. Prisene kan også endres ved for eksempel endring i plantall, f.eks. hvis en institusjon nedjusterer antalll plasser for å kunne tilby et forsterket tilbud per ungdom.

Figur 2-11 viser utvikling i gjennomsnittlig døgnpris i kommunale institusjoner i behovskategori 1, hvor det foreligger data på døgnpris for alle årene 2015-2019. Dette inkluderer institusjonene Tangen, Bernard L. Mathisen, Borger With, Bakkehaugen, Frydenberg, Møllehuset, Vansjø ungdomsinstitusjon (ikke Vansjø spesialtiltak) og Belgen. I øvrige behovskategorier er det såpass få institusjoner, at vi har utelatt disse.

I figuren har vi også vist gjennomsnittlig døgnpris på plasser i ideelle og kommersielle institusjoner på gjeldende rammeavtale, i behovskategori 1. For ideelle leverandører var det ny rammeavtale i løpet av 2016, derfor har vi inkludert priser fra og med 2017. Tilsvarende var det ny avtale for kommersielle i

løpet av 2017, derfor har vi for disse institusjonene kun inkludert priser for 2018-2019.

Figur 2-11: Gjennomsnittlig døgnpris i institusjoner i behovskategori 1, etter eierskap



Kilde: Barne- og familieetaten, døgnpris i kommunale institusjoner og døgnpriser for ideelle og kommersielle institusjoner på rammeavtale. Prisene gjelder for plasser kategorisert under behovskategori 1 «vanlige omsorgstiltak».

Gjennomsnittlig døgnpris i de kommunale institusjonene i behovskategori 1 har vokst 14 prosent nominelt fra 2015 til 2019. Denne nominelle prisveksten bidrar til at BFEs driftsinntekter på institusjonsområdet har vokst 2 prosent nominelt siden 2015. For de samme institusjonene er antall oppholdsdøgn redusert med 19 prosent i samme periode. Dette tilsier at økte priser per oppholdsdøgn (nominelt) kan ha bidratt til nominell inntektsvekst på institusjonsområdet, mens redusert antall oppholdsdøgn gjør at inntektsveksten ikke er like stor som prisveksten isolert skulle tilsi.

2.3 Utvikling i driftsutgifter på institusjonsområdet

BFEs driftsutgifter påvirkes av flere typer utgifter:

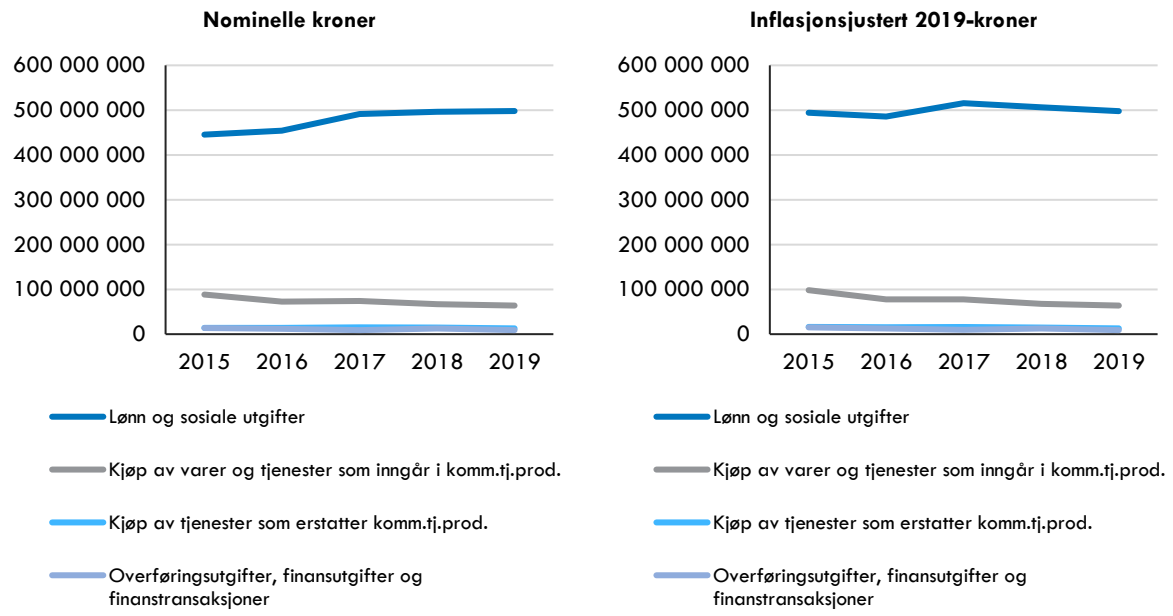
- Personalutgifter (lønn, sosiale utgifter og pensjonsforpliktelser)
- Dimensjonering av kapasiteten i tjenestetilbudet
  - Type tiltak (f.eks. institusjon) og kapasitet per tiltak (f.eks. antall institusjonsplasser)
  - Nødvendig overkapasitet/planlagt beleggsprosent fra føringer om kapasitetsutnyttelse
- Utgifter til overhead, ledelse og stab
- Utgifter til husleie

I dette delkapittelet analyserer vi utvikling i personalutgifter og kapasitet, med fokus på institusjonsområdet som har stor betydning for BFEs økonomiske situasjon og netto resultat.

2.3.1 BFEs samlede driftsutgifter

Figur 2-12 viser at mesteparten av BFEs samlede driftsutgifter er knyttet til personalutgifter (lønn og sosiale utgifter). I 2015 utgjorde personalutgifter 79 prosent av BFEs samlede driftsutgifter. Denne andelen har vokst til 85 prosent i 2019.

Figur 2-12: BFEs samlede driftsutgifter 2015-2019, etter utgiftstype



Kilde: Barne- og familieetaten. Tallene gjelder for hele etaten. Inflasjonsjustert til 2019-kroner basert på SSBs inflasjonskalkulator.

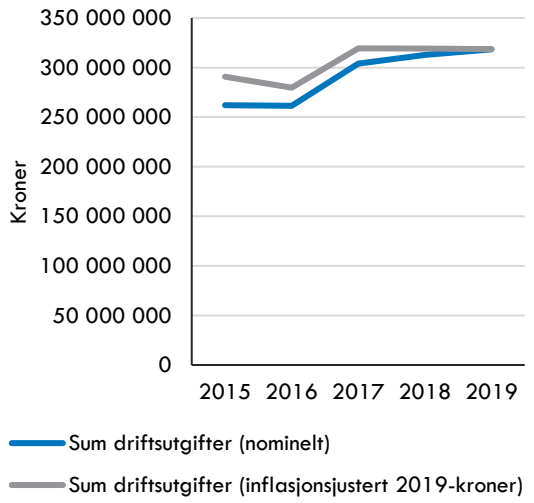
Fra 2015 til 2019 har det vært en 12 prosent vekst i nominelle personalutgifter (lønn og sosiale utgifter), mens veksten er 0,7 prosent inflasjonsjustert. De andre driftsutgiftene har vært stabile eller svakt fallende over tid. Figuren viser at det særlig var fra 2016 til 2017 at personalutgifter (lønn og sosiale utgifter) vokste. Dette skyldes flere faktorer, blant annet:

- Etablering av Stovner ungdomsinstitusjon
- Etablering av særtiltak
- Utvidelse av Borger With ungdomsinstitusjon
- Økte lønnsutgifter ved tariffoppgjør og tilhørende pensjonsutgifter

2.3.2 BFEs driftsutgifter på institusjonsområdet

Driftsutgiftene på institusjonsområdet utgjør lag 55 prosent av BFEs samlede driftsutgifter i 2019. Figur 2-13 viser utviklingen i BFEs driftsutgifter på institusjonsområdet i perioden 2015-2019, nominelt og inflasjonsjustert til 2019-kroner.

Figur 2-13: BFEs driftsutgifter på institusjonsområdet 2015-2019



Kilde: Barne- og familieetaten. Inflasjonsjustert til 2019-kroner basert på SSBs inflasjonskalkulator.

I nominelle kroner har driftsutgiftene på institusjonsområdet vokst med 22 prosent fra 2015 til 2019. Inflasjonsjustert er veksten 9 prosent. Til sammenligning har nominelle driftsinntekter på institusjonsområdet vokst med 4 prosent, mens inflasjonsjustert utvikling viser et fall på 8 prosent.

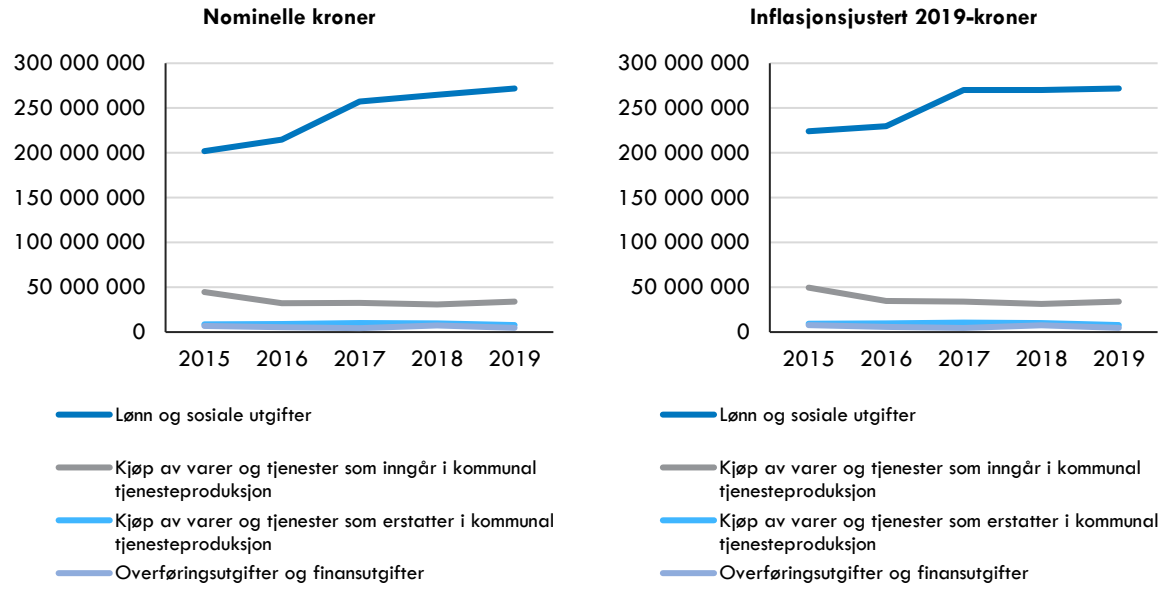
Fordeling av driftsutgifter på institusjonsområdet etter type utgift

Figur 2-14 (neste side) viser utviklingen i BFEs driftsutgifter på institusjonsområdet, som i hovedsak består av personalutgifter (lønn og sosiale utgifter).

Siden 2015 har lønn og sosiale utgifter på institusjonsområdet vokst med 26 prosent nominelt. Inflasjonsjustert er veksten 18 prosent. Denne veksten står for all vesentlig utgiftsøkning på institusjonsområdet.

Det var en særlig høy vekst i personalutgifter fra 2016 til 2017. Dette henger sammen med etablering av nye institusjonstilbud og økte lønns- pensjonsutgifter i forbindelse med tariffoppgjør, som forklart over. 2017 var det året med flest antall oppholdsdøgn i kommunale institusjoner i perioden 2015-2019, med nesten 22 000 oppholdsdøgn. Selv om antall oppholdsdøgn deretter har falt, har de nominelle lønnsutgiftene fortsatt å vokse.

Figur 2-14: BFEs driftsutgifter på institusjonsområdet 2015-2019, etter type utgift



Kilde: Barne- og familieetaten. Tallene gjelder for institusjonsområdet i etaten. Inflasjonsjustert til 2019-kroner basert på SSBs inflasjonskalkulator.

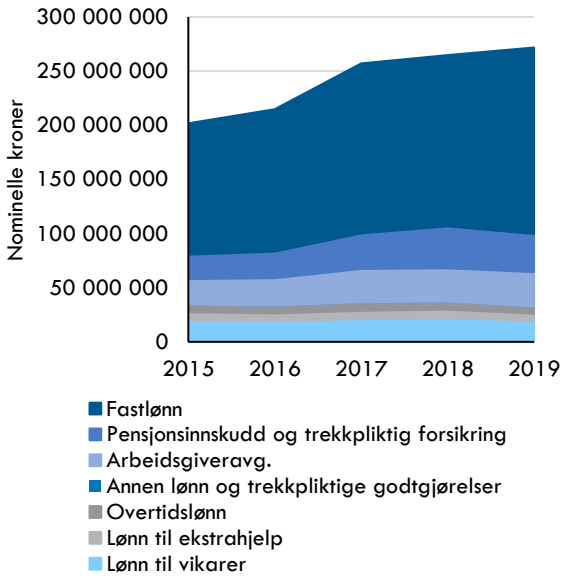
Fordeling av typer personalutgifter på institusjonsområdet

Figur 2-15 viser hvordan personalutgifter på institusjonsområdet fordeler seg mellom ulike lønns- og sosiale utgifter.

Mesteparten av personalutgiftene er fastlønn, og all vesentlig økning i nominelle personalutgifter er knyttet til vekst i utgifter til fastlønn. Vekst i fastlønn medfører samtidig vekst i arbeidsgiveravgift for etaten, totalt 34 prosent nominelt siden 2015.

Pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringer har også vokst betydelig i perioden (56 prosent nominelt siden 2015). Overtidslønn og lønn til vikarer er forholdsvis stabile over tid, mens lønn til ekstrahjelp er redusert med 19 prosent.

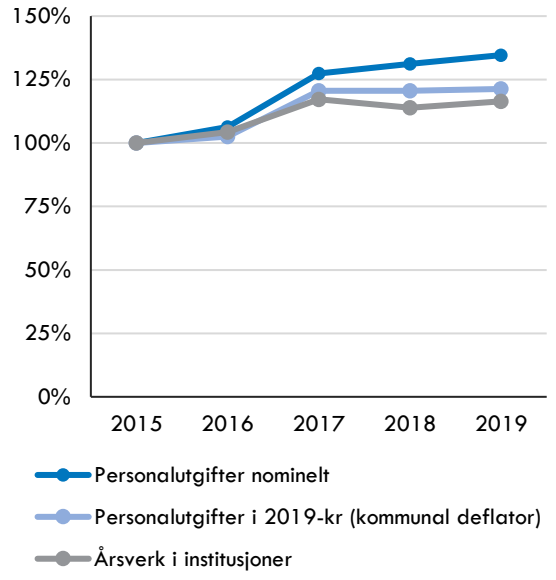
Figur 2-15: BFEs personalutgifter på institusjonsområdet (nominelle kroner)



Kilde: Barne- og familieetaten

Vekst i fastlønn indikerer at har vært en bemannings-økning for å forklare veksten i utgiftene utover lønns-vekst fra tariffoppgjør. Figur 2-16 viser utvikling i samlede personalutgifter og antall årsverk på institusjonsområdet i BFE fra 2015-2019.

Figur 2-16: Utvikling i årsverk og lønnsutgifter på institusjonsområdet i BFE. Indeksert (2015=100 %)



Kilde: Barne- og familieetaten. Beregninger av Oslo Economics. Beregning av personalutgifter i 2019-kr er basert på kommunal deflator. Inflasjonsjustert til 2019-kroner basert på SSBs inflasjonskalkulator.

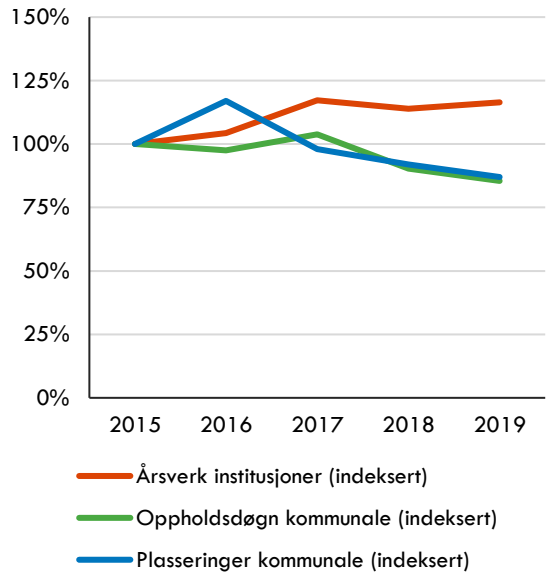
I figuren har vi inkludert indeksert utvikling i personalutgifter nominelt og inflasjonsjustert til 2019-kroner basert på KPI. Figuren viser at vekst i personalutgifter på institusjonsområdet kan knyttes til:

- Økt bemanning: Utvikling i årsverk og reelle personalutgifter følger hverandre. Antall årsverk har vokst med 16 prosent, og reelle personalutgifter med 21 prosent. Bemanningsutvikling er innenfor BFEs kontroll.
- Tariffoppgjør, der nominelle personalutgifter har steget mer enn omtrent dobbelt så mye som den prosentvise bemanningsøkningen skulle tilsi (35 prosent). Dette er en pris på arbeidskraften som er utenfor BFEs kontroll.

Utvikling i årsverk, plasseringer og oppholdsdøgn

Som tidligere forklart er antall oppholdsdøgn i kommunale institusjoner redusert siden 2015. Samtidig har antall årsverk i institusjoner økt. Figur 2-17 viser indeksert utvikling i antall årsverk, plasseringer og oppholdsdøgn i kommunale institusjoner fra 2015 til 2019.

Figur 2-17: Utvikling i årsverk, plassering og oppholdsdøgn i kommunale institusjoner 2015-2019. Indeksert (2015=100 %)



Kilde: Barne- og familieetaten. Beregning av Oslo Economics.

Antall årsverk i kommunale institusjoner har vokst med 16 prosent siden 2015. I samme periode har antall plasseringer i kommunale institusjoner falt med 13 prosent og antall oppholdsdøgn med 15 prosent, for alle kommunale institusjoner sett under ett.

Kombinasjonen av økt bemanning og redusert bruk tilsier en høyere bemanningstetthet per plassering, som kan være et uttrykk for bedre kvalitet. Alternativt kan det være et uttrykk for at barn og unge som bor i institusjon har mer omfattende behov enn tidligere, og at det derfor oftere er behov for en høyere bemanningstetthet enn tidligere. Samtidig må det være et visst forhold mellom antall ansatte og barn/ungdom på institusjonen (bemanningstetthet). Det er godkjenningsmyndighetene som godkjenner antall ansatte på institusjonene, basert på en skjønnsmessig vurdering av hva som er forsvarlig bemanning, uten at det er en nasjonal bemanningsnorm.

Økt bemanning kan også være knyttet til etablering av nye institusjonstilbud, inkludert kommunale institusjoner i behovskategori 4 enetiltak, som har høy bemanningstetthet.

Vekst i bemanning kombinert med redusert bruk av institusjon viser at det er krevende for BFE å skulle redusere driftsutgifter dersom etterspørselen fra bydelene faller, særlig på kort sikt.

Årsaker til at driftsutgifter er krevende å styre

En utfordring for BFE er at driftsutgifter på institusjonsområdet er mer rigide og vanskeligere å nedjustere enn det svingninger i etterspørselen fra bydelene kan

medføre av nedjustering i driftsinntekter. Det er flere årsaker til at driftsutgiftene er vanskeligere å justere på kort sikt:

- BFE kan ikke fritt dimensjonere bemanningen/bemanningstettheten. Godkjenningsmyndighetene godkjenner antall ansatte på institusjonene basert på en skjønnsmessig vurdering av hva som er forsvarlig bemanning, uten at det foreligger en nasjonal bemanningsnorm. Dette gjelder også for private leverandører.
- Høy andel faste stillinger, og oppsigelsesvern i Oslo kommune. Dette kan medføre personalutgifter i en overgangsperiode i forbindelse med turnover, hvor omplassering av ansatte kan skje etter avtale med tillitsvalgte.
- BFE er tilknyttet pensjonsavtale i Oslo kommune, organisert i Oslo pensjonsforsikring. Vi får opplyst fra økonomiavdelingen i BFE at påslag for pensjonsforpliktelser kan utgjøre 20-30 prosent av lønn og sosiale utgifter i BFE. For private leverandører er tilsvarende påslag lavere, anslagsvis 8-14 prosent. Dette gir isolert et konkurransefortrinn for private leverandører omfattet av lavere pensjonsforpliktelser, sammenlignet med BFE.
- Terskler i dimensjonering av institusjonstilbudet: Institusjonstilbud er ikke et tjenestetilbud som kan skaleres opp og ned lineært, men som følger visse terskler knyttet til å etablere eller legge ned et tilbud med en eller flere plasser og en viss bemanning knyttet til den enkelte institusjon.

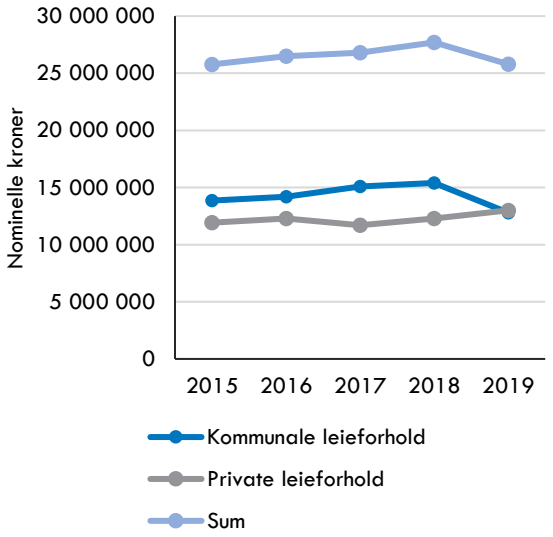
Samlet sett bidrar disse faktorene til at det er vanskelig å styre driftsutgifter i takt med ofte mer kortsiktige svingninger i etterspørselen fra bydelene. Ved kortsiktige svingninger med redusert etterspørsel, står etaten igjen med udekkede driftsutgifter knyttet til ledig kapasitet innenfor planlagt beleggsprosent, og det blir vanskeligere å dekke planlagte utgifter til restkapasiteten som er beregnet inn i døgnprisen.

Utgifter til husleie

I beregning av døgnpris i kommunale institusjoner er ikke utgifter til husleie inkludert. Utgifter til husleie finansieres av rammefinansieringen fra bykassen. Dette gir BFE isolert et konkurransefortrinn sammenlignet med private leverandører.

Figur 2-18 viser utviklingen i BFEs samlede utgifter til husleie i perioden 2015-2019. Figuren inkluderer utgifter til alle typer eiendom i BFEs tjenesteyting, inkludert barnevernsinstitusjoner og andre bygg.

Figur 2-18: BFEs samlede utgifter til husleie, 2015-2019



Kilde: Barne- og familieetaten

BFEs utgifter til husleie er relativt stabil over tid, målt i nominelle kroner. Tar man hensyn til inflasjon, innebærer dette en reell reduksjon over femårsperioden. Reduksjonen fra 2018 til 2019 skyldes i henhold til BFEs årsrapport at husleie-kontrakter ble terminert, som følge av nedleggelse av tilbud.

På bakgrunn av tall fra Agresso på utgifter til husleie for eiendommer i tjenesteyting i 2019, er det mulig å identifisere husleie for institusjonene Grepperød spesialtiltak, Møllehuset, Vansjø ungdomsinstitusjon og Vansjø spesialtiltak, Belgen og Visterflo. For disse institusjonene er det registrert utgifter til husleie for eiendom til tjenesteyting på funksjon 692 barnevernsinstitusjon i 2019 på 150 000-600 000 kroner på den enkelte institusjon. Målt per plass på institusjonene, utgjør dette mellom om lag 76 000 og 240 000 kroner årlig basert på 2019-tall.

Sammenlignet med lønn og sosiale utgifter på institusjonsområdet (271,8 millioner kroner i 2019), er utgifter til husleie vesentlig lavere. Husleieutgifter slår ikke ut på netto resultat (differanse mellom drifts-utgifter og driftsinntekter), siden det er ramme-finansiert fra bykassen.

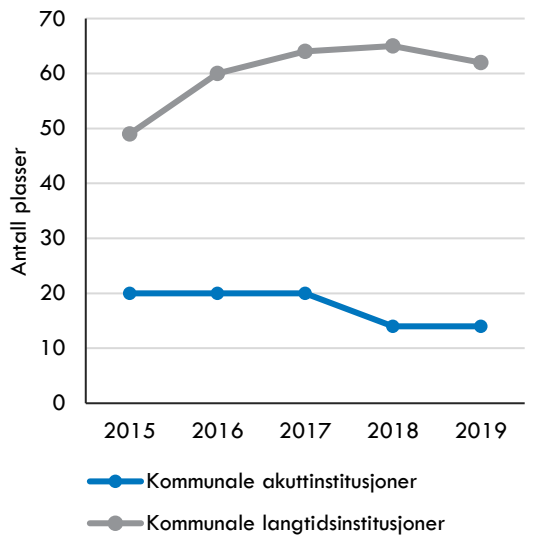
2.3.3 Kapasitet og dimensjonering

Dersom bydelene har behov for å plassere et barn eller en ungdom utenfor hjemmet, og de har kommet frem til at det er behov for en institusjonsplass, står de fritt til å velge hvilken institusjonsplass de ønsker blant de tilbudene BFE gir bydelen. Dette inkluderer plasser i kommunale, ideelle eller kommersielle institusjoner.

BFE er avhengig av å ha et tilpasset og tilstrekkelig attraktivt tilbud sammenlignet med private institusjons-tilbud, for å sikre bruk av de kommunale institusjonene.

Figur 2-19 viser utviklingen i antall godkjente plasser i kommunale akutt- og langtidsinstitusjoner i perioden 2015-2019. Figuren fanger opp variasjoner fra år til år, og ikke endringer innad i et år.

Figur 2-19: Antall godkjente plasser i kommunale institusjoner, 2015-2019



Kilde: Barne- og familieetaten

I 2015 driftet BFE 3 akuttinstitusjoner, med til sammen 20 plasser. Fra 2018 er det to akuttinstitusjoner i drift, med til sammen 14 plasser. Antall oppholdsdøgn knyttet til akuttplasseringer er redusert fra 7 550 døgn i 2015 til 5 675 døgn i 2019, en nedgang på 25 prosent. Målt i antall plasser, er antall plasser redusert med 30 prosent (6 av 20 plasser). BFE har altså redusert kapasiteten i akuttilbudet, i tråd med utviklingen i antall oppholdsdøgn.

I 2015 hadde BFE 9 godkjente langtidsinstitusjoner med til sammen 49 plasser. I 2019 er det totalt 13 institusjoner, med til sammen 62 plasser. Det har med andre ord skjedd en kapasitetsutvidelse, som er sammensatt av ulike forhold:

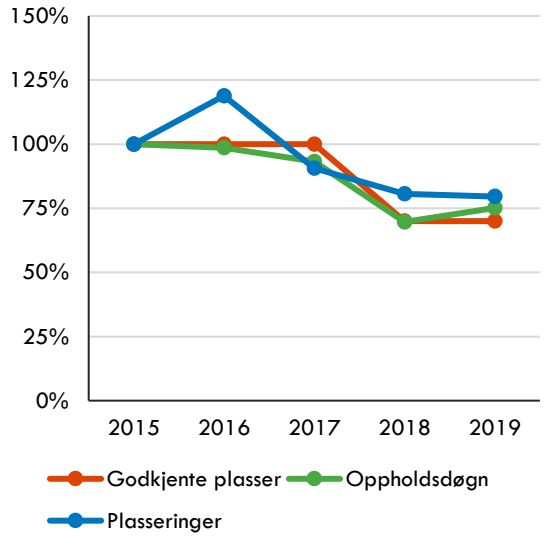
- Noen institusjoner har fått utvidet antall plasser, f.eks. Borger With fra 5 til 10 plasser
- Kapasitetsutvidelse er også knyttet til etablering av nye institusjoner. Dette gjelder f.eks. Grepperød spesialtiltak og Vansjø spesialtiltak, som begge har én plass (enetiltak). Det gjelder også Visterflo ungdomsinstitusjon (2 plasser), som er eneste kommunal institusjon kategorisert i behovskategori 2 alvorlige og sammensatte atferdsuttrykk.[4]
- I tillegg har enkelte kommunale institusjoner blitt avviklet underveis, eller sammenslått.

Utviklingen viser at BFE har skaffet et større mangfold i langtidstilbudet, målt gjennom antall institusjoner og variasjon i størrelsene på institusjonene, samt etablering av nye tilbud.

Utvikling i kapasitet og bruk på akuttområdet

Figur 2-20 sammenligner indeksert utvikling i antall godkjente akuttplasser, antall oppholdsdøgn og antall akuttplasseringer i kommunale institusjoner, 2015-2019.

Figur 2-20: Utvikling i godkjente akuttplasser, oppholdsdøgn knyttet til akuttplasseringer og antall akuttplasseringer i kommunale institusjoner 2015-2019. Indeksert (2015=100 %)



Kilde: Barne- og familieetaten. Beregning av Oslo Economics.

Både antall godkjente akuttplasser, oppholdsdøgn og akuttplasseringer er redusert fra 2015 til 2019. Dette tilsier at kapasitet (godkjente plasser) og bruk (plasseringer og oppholdsdøgn) beveger seg i samme retning. Dette tyder på at BFE har klart å justere kapasitetsdimensjonering etter utvikling i bydelenes etterspørsel på akuttområdet for institusjoner. Dette tilsier at det på akuttområdet til en viss grad har vært mulig å redusere utgifter i tråd med redusert etterspørsel (inntekter).

Utvikling i kapasitet og bruk av langtidsinstitusjoner

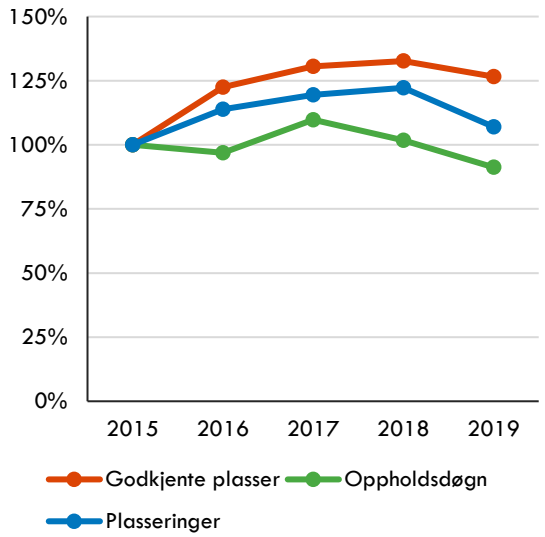
Sammenlignet med 2015, er antall oppholdsdøgn i kommunale langtidsinstitusjoner i 2019 redusert med 9 prosent. Kapasiteten er som nevnt utvidet fra 49 til 62

[4] Kategoriseringen er foretatt av BFE for sammenligningsformål, og er ikke noe BFE bruker til vanlig i virksomhetsstyringen.

plasser alle institusjoner sett under ett, grunnet en kombinasjon av ren kapasitetsutvidelse på enkelte institusjoner og etablering av nye institusjonstilbud.

Figur 2-21 viser tilsvarende utvikling i antall godkjente plasser, plasseringer og oppholdsdøgn i kommunale langtidsinstitusjoner for perioden 2015-2019.

Figur 2-21: Utvikling i godkjente plasser, oppholdsdøgn og plasseringer i kommunale langtidsinstitusjoner 2015-2019. Indeksert (2015=100 %)



Kilde: Barne- og familieetaten. Beregning av Oslo Economics.

Fra 2015 til 2019 er antall godkjente plasser i kommunale langtidsinstitusjoner økt med 27 prosent hvis vi ser hele institusjonstilbudet under ett. I samme periode har også antall plasseringer økt med 7 prosent, mens oppholdsdøgn er redusert med 9 prosent. Dette viser at antall oppholdsdøgn og plasseringer i langtidsinstitusjoner har motsatt utvikling.

Utviklingen for langtidsinstitusjonene indikerer kapasiteten har blitt utvidet noe mer enn etterspørselen etter plasseringer, og bidrar til økte driftsutgifter. Selv om det var en nedgang i antall godkjente plasser fra 2018 til 2019, viser nedgangen i antall plasseringer et brattere fall.

Innad i perioden er det imidlertid en samvariasjon. Totalt antall kommunale langtidsplasser økte frem til 2017/2018, og har deretter blitt redusert fra 65 plasser i 2018 til 62 plasser i 2019. De siste to årene viser da samme utvikling som i antall oppholdsdøgn, om enn noe mindre en nedgangen i døgn.

2.4 Kontroll- og styringsmekanismer

En av oppgavene til BFE er å dimensjonere institusjonstilbudet etter behovet for ulike typer institusjonstiltak. Dette baserer seg på dialog med bydelene, der BFE forsøker å sikre mest mulig kunnskap om behovet for ulike institusjonstilbud. I dette delkapittelet identifiserer og vurderer vi interne og eksterne faktorer for BFEs kontroll og styring på institusjonsområdet.

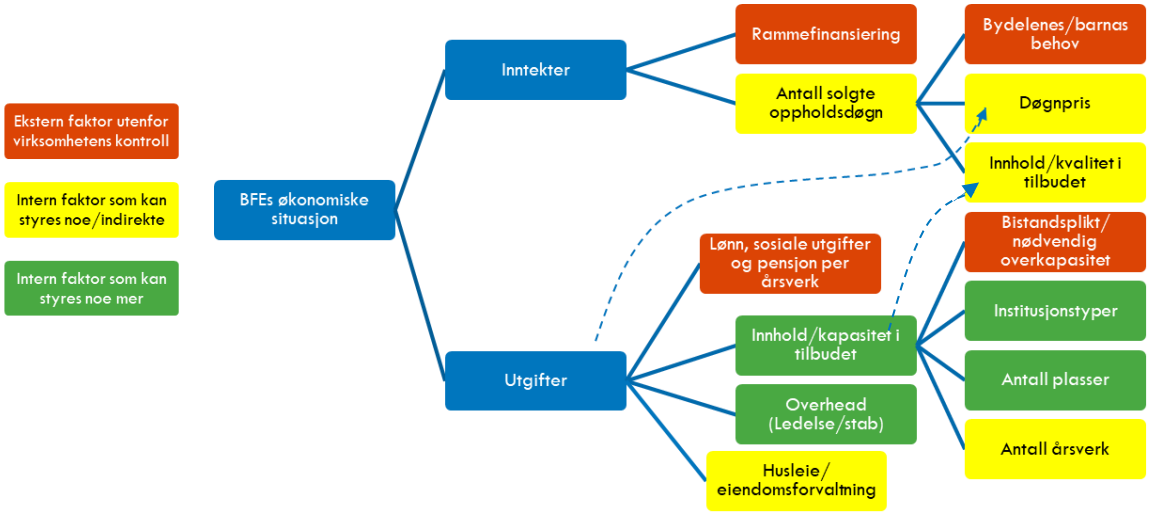
2.4.1 Identifiserte interne og eksterne faktorer for kontroll og styring på institusjonsområdet

Vi har valgt å definere tre kategorier av faktorer for kontroll og styring:

- Eksterne faktorer, utenfor BFEs kontroll og styring
- Interne faktorer som BFE kan styre noe eller styre indirekte
- Interne faktorer som BFE kan styre noe mer eller direkte

Figur 2-22 viser hvordan enkeltelementene i BFEs økonomiske situasjon kan karakteriseres etter disse tre kategoriene.

Figur 2-22: Identifiserte interne og eksterne faktorer for BFEs kontroll og styring på institusjonsområdet



Illustrasjon av Oslo Economics

2.4.2 Eksterne faktorer utenfor BFEs kontroll og styring

Vi har identifisert totalt fire eksterne faktorer knyttet til inntekts- og utgiftssiden, som kan anses som utenfor BFEs kontroll og styring på institusjonsområdet.

To av disse faktorene er knyttet til inntektssiden:

- BFEs rammefinansiering fra bykassen: Denne dekker eventuelt negativt netto resultat, eller mottar eventuelt overskudd. Den budsjetterte rammefinansieringen bestemmes sentralt i kommunen og er utenfor BFEs kontroll. Det danner en form for avkastningskrav/budsjettskranke for etaten. Dette er en helt vanlig ekstern faktor for alle virksomheter.
- Bydelenes/barnas behov: Etterspørselen etter institusjonsplasser, både målt i omfang og type tilbud, svinger ganske mye både i løpet av året og fra år til år. Tilfeldigheter har stor betydning for etterspørselen, og dermed også for BFEs inntekter fra salg av oppholdsdøgn på tiltak til bydelene. Dette er et særtrekk for noen typer tjenester, og ikke uvanlig. BFE kan styre hvordan de jobber med dimensjonering av kapasitet basert på vurderinger og prognoser for fremtidig behov for institusjonsopphold, med involvering av bydelene. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

To av de eksterne faktorene er knyttet til utgiftssiden:

- Lønn, sosiale utgifter og pensjon per årsverk (arbeidskraftkostnader): Dette følger av tariff og pensjonsforpliktelser, og er i stor grad utenfor BFEs kontroll. BFE kan øke personalutgifter per årsverk utover tariffen, men dette ser vi vekk ifra her. Dette er en helt vanlig ekstern faktor for alle virksomheter.
- Bistandsplikt/nødvendig overkapasitet: BFE er nødt til å operere med planlagt beleggsprosent som tar høyde for nødvendig overkapasitet. BFE dimensjonerer etter føringer om kapasitets-utnyttelse fra bystyret, henholdsvis 70 prosent for akuttinstitusjoner og 88 prosent i snitt for langtids-institusjoner. Dette er i utgangspunktet utenfor BFEs direkte kontroll, men BFE kan velge høyere kapasitetsutnyttelse i effektiviseringsøyemed. Overkapasitet er imidlertid nødvendig for å være robust ved svingninger i bydelenes behov for institusjonsplasser, for å sikre at BFE og Oslo kommune kan ivareta bistandsplikten. Det er en utfordring at BFE ikke vet hvor stor del av kapasiteten som blir uutnyttet. Det er ekstra utfordrende at kapasiteten fordeler seg på ulike typer institusjonsplasser, slik at ledig kapasitet langt fra er noen garanti for at man kan tilby plassering når et behov oppstår.

2.4.3 Interne faktorer som BFE kan styres noe eller indirekte

I tillegg til rammefinansieringen, avhenger BFEs inntekter av salg av oppholdsdøgn til bydelene. Antall oppholdsdøgn avhenger igjen av døgnpris, og innhold og kvalitet i tilbudet, relativt til private alternativer og barnevernstjenestene i bydelenes egne tiltak. BFE kan påvirke antall solgte oppholdsdøgn indirekte, gjennom innrettingen av faglig innhold og kvalitet i tilbudet målrettet etter bydelenes behov, og gjennom dimensjoneringen av kapasitet som vil påvirke døgn-pris (egen intern faktor som BFE kan styre). Kapasitets-styring som gir lavere relative priser, kan stimulere etterspørsel etter kommunale institusjonsplasser. Det er også viktig at BFE gir bydelene god informasjon om forhold som er viktige for den faglige kvaliteten i etatens tilbud (f.eks. faglige kompetanse, erfaring,

fritidstilbud, støttetjenester, kvalitet på bosted, bemanningstetthet på institusjon).

På utgiftssiden er det også to faktorer som BFE indirekte kan styre eller påvirke:

- Antall årsverk: Muligheten for å justere bemanning i institusjonene etter behovet i institusjonstilbudet. BFEs muligheter for å justere bemanningen i institusjonene begrenses av bemanningsnorm/terskler i dimensjonering av kapasitet og oppsigelsesvern. For BFE er det en spesiell utfordring å styre antall årsverk for kompetanse, der behovet svinger eller er sporadisk.
- Husleie/eiendomsforvaltning: Driftsutgifter til institusjonsbygg, som finansieres av BFEs inntekter fra bykassen. BFE kan påvirke husleien indirekte gjennom styring og dimensjonering av kapasitet, samt profesjonell eiendomsforvaltning. Eiendomsforvaltning har også betydning for kvaliteten i tilbudet, og dagens bygningsmasse bygger kanskje ikke godt nok opp under BFEs behov for fleksibilitet. Selv om BFE indirekte kan påvirke utgifter til husleie, vil ikke dette slå ut på etatens netto resultat siden husleie er rammefinansiert.

2.4.4 Interne faktorer som BFE kan styre mer eller direkte

De interne faktorene BFE kan styre mer eller direkte er knyttet til utgiftssiden og ikke til inntektssiden. De faktorene dette gjelder er:

- Innhold/kapasitet i institusjonstilbudet (målgrupper og antall plasser): Dette omfatter hvilke institusjonstyper (målgrupper) BFEs tilbud dekker, antall institusjonsplasser og størrelse på institusjonene. Dette er den største usikkerhetsfaktoren for BFEs økonomiske resultat. BFE må både ivareta deler av behovet gjennom kommunale institusjoner, og bistå bydelene med å dekke behov gjennom kjøp fra private leverandører på rammeavtale eller gjennom enkeltkjøp.
- Overhead, ledelse og stab: Organisasjon og årsverk for BFEs felles administrasjon. Overhead, ledelse og stab utgjør en relativt liten andel av totalen, men innretning, resultater og kostnadsnivå bør følges opp kontinuerlig.

2.4.5 Samlet vurdering av kontroll- og styringsmekanismer

Av de eksterne faktorene, er det behovet for nødvendig overkapasitet for å ivareta bistandsplikten som primært bidrar til styringsmessige og finansielle utfordringer for BFE. At rammefinansiering, lønns- og pensjonsforpliktelser og behovet fra etterspørselssiden til tjenestetilbudet er ekstern gitt og utenfor BFEs kontroll og styring er vanlige eksterne faktorer for virksomheter, selv om disse også bidrar til det samlede utfordringsbildet for BFEs styring og økonomi.

Av interne faktorer er BFEs mulighet til å styre innhold og kapasitet i institusjonstilbudet sentralt. Dimensjoneringen av kapasitet er imidlertid den største usikkerhetsfaktoren for etatens økonomiske resultat, fordi behovet og etterspørselen fra bydelene er usikkert og svinger over tid. Innhold og kapasitet i institusjonstilbudet påvirker flere av faktorene som BFE indirekte kan styre eller påvirke:

- Innhold og kapasitet i institusjonstilbudet påvirker inntekter fra antall solgte oppholdsdøgn gjennom døgnpris og innhold/kvalitet i tilbudet
- Innhold og kapasitet i institusjonstilbudet påvirker utgifter til nødvendig kapasitet, type tilbud, antall årsverk og indirekte utgifter til husleie

BFEs innretning av innhold og kapasitet i tilbudet legger dermed rammene for størrelsen på driftsutgifter som må dekkes gjennom driftsinntekter fra salg av oppholdsdøgn, for at etaten ikke skal behøve mer rammefinansiering fra bykassen.

2.5 Oppsummering

For BFE har driftsutgiftene over tid vært høyere enn driftsinntektene. Dette skaper et negativt netto resultat som har vokst over tid, og som må finansieres med rammefinansiering fra bykassen. Både driftsinntekter og driftsutgifter var i 2019 lavere enn budsjettert. Dette tyder på at det er inntektssvikt relativt til budsjett som i hovedsak skaper det negative netto resultatet.

Institusjonsområdet i BFE utgjør en stadig økende andel av det negative netto resultatet (48 prosent i 2019). På inntektssiden på institusjonsområdet er det en nedgang i antall oppholdsdøgn i kommunale institusjoner som bidrar til lavere driftsinntekter. Dette synliggjøres gjennom en fallende beleggsprosent i kommunale institusjoner over tid. Døgnpriser i kommunale institusjoner har vokst i nominelle størrelser, og har bidratt til at det har vært en nominell vekst på 2 prosent i BFEs driftsinntekter på institusjonsområdet. Dette har veid opp for noe av nedgangen i antall oppholdsdøgn.

Driftsutgiftene vokser raskere enn driftsinntektene. Driftsutgiftene er i stor grad personalutgifter, og det er her utgiftsøkningen ligger. Driftsutgiftene er krevende å nedjustere ved redusert etterspørsel fra bydelene. BFE har imidlertid redusert kapasiteten i akuttilbudet (avviklet en akuttinstitusjon) i takt med redusert bruk fra bydelene. For langtidsinstitusjonene er kapasiteten utvidet i antall plasser og det er etablert nye institusjoner slik at det kommunale institusjonstilbudet dekker flere behovskategorier enn

tidligere. Innad i perioden 2015-2019 ser vi en viss samvariasjon mellom utvikling i kapasitet og bruk av plassene. Utviklingen i bruk (færre plasseringer og færre oppholdsdøgn) skjer imidlertid noe raskere enn tilpasningen i kapasitet. Kapasitetsutvidelse medfører økt bemanning. Dette medfører at driftsutgifter som er mer rigide enn svingninger i bydelenes etterspørsel stabiliserer seg på et høyere nivå enn tidligere, og er vanskelig å nedjustere etter fall i etterspørsel. Det tilsier samtidig at det bør være kapasitet i det kommunale tilbudet til å overta deler av behovet kommersielle institusjoner dekker på rammeavtale i dag.

Det er flere eksterne faktorer utenfor BFEs kontroll og styring som påvirker den økonomiske situasjonen på institusjonsområdet. Behovet for nødvendig over-kapasitet for å ivareta bistandsplikten er det som primært bidrar til styringsmessige og finansielle utfordringer. Rammefinansiering, lønns- og pensjons-forpliktelser og behovet fra etterspørselssiden til tjenestetilbudet er vanlige eksterne faktorer for virksomheter, selv om disse også bidrar til det samlede utfordringsbildet for BFEs styring og økonomi.

Av interne faktorer som BFE kan styre er innhold og kapasitet i institusjonstilbudet sentralt. Dette påvirker inntekter fra antall solgte oppholdsdøgn gjennom døgnpris og innhold/kvalitet i tilbudet, og påvirker utgifter til nødvendig kapasitet, type tilbud, antall årsverk og indirekte utgifter til husleie. Det er imidlertid den største usikkerhetsfaktoren for etatens økonomiske resultat, fordi behovet og etterspørselen fra bydelene er usikkert og svinger over tid.

3. Kartlegging av bydelenes behov, tjenestetilbud og bruk av institusjon

I dette kapitlet redegjør vi for tjenestetilbudet i bydelene, bydelens behov ved institusjonsplasseringer og bydelenes vurdering av tjenestetilbudet i BFE. Vi har konsentrert analysen om behovet og tjenestetilbudet for barn/unge der institusjonsplassering er eller kan bli aktuelt.

Til slutt i kapitlet analyserer vi utviklingen i bruk av institusjon i Oslo de siste årene, og vurderer årsakene til at det har vært en nedgang i bruken.

3.1 Tjenestetilbudet i bydelene

Vi har kartlagt tjenestetilbudet i bydelene gjennom skriftlig undersøkelse og intervjuer. «Tjenestetilbudet» som er kartlagt er tilbudet rettet mot barn og unge som må plasseres på institusjon, eller som kan bli aktuelle å plassere på institusjon hvis det ikke blir satt inn andre tiltak.

3.1.1 Resultat av kartlegging

Vi mottok utfylte fra 12 bydeler på den skriftlige kartleggingen (Alna, Bjerke, Frogner, Gamle Oslo, Grorud, Grünerløkka, Nordstrand, Sagene, St. Hanshaugen, Stovner, Ullern og Østensjø). Sammenstilling av svarene er i Vedlegg A. I det følgende gjengir vi hovedfunn.

Hvilke andre tiltak har dere for barn/ungdom som ikke kan bo hjemme, der institusjon blir vurdert som et tiltak?

Det første spørsmålet vi stilte var hvilke andre tiltak bydelene har for barn og unge som ikke kan bo hjemme, der institusjon blir vurdert som tiltak. Som vi kan forvente, oppgir mange av bydelene følgende tiltak:

- Fosterhjem
- Familiehjem
- Beredskapshjem
- Familiesenter

Disse tiltakene driftes enten av barnevernstjenesten selv, BFE eller private leverandører.

Videre er det mange bydeler som oppgir ulike boformer der ungdommer har en mer selvstendig boenhet. Her trekker barnevernstjenestene frem flere eksempler:

- Hybel
- Hybel med oppfølging
- Leilighet
- Botrening med oppfølging
- Booppfølging
- Botiltak
- Ungdomskollektiv
- Hybelfamilie

Tiltakene følges opp og driftes av barnevernstjenestene, alene eller ved hjelp av private leverandører.

Til sist er det en del andre tiltak som barnevernstjenestene oppgir for barn som ikke kan bo hjemme:

- Miljøarbeider/støttekontakt for oppfølging
- Veiledning og oppfølging i påvente av hjelp fra andre tjenester i bydelen, etter helselovgivning
- Veiledning og oppfølging av fast miljøarbeider og/eller kontaktperson
- Veiledning og oppfølging av ungdom/foreldre-kultursensitiv
- Folkehøyskole

Hvilke andre tiltak har dere for barn/ungdom der institusjon blir vurdert som tiltak, men som kan bo hjemme hvis det settes inn andre tiltak?

Det andre (og siste) spørsmålet vi stilte i den skriftlige kartleggingen av tjenestetilbudet i bydelene, var hvilke andre tiltak barnevernstjenestene har for barn og ungdom der institusjon blir vurdert som tiltak, men som kan bo hjemme hvis det settes inn andre tiltak.

Tabell 3-1 sammenstiller svarene fra bydelene i ulike kategorier. Som det går frem av Vedlegg A er svarene av en slik art at det kan være vanskelig å skille kategoriene fra hverandre. Dette gjør at vi observerer flere typer tiltak av de forskjellige tiltakene («antall typer tiltak» i Tabell 3-1), og at noen av tiltakene, slik de er rapportert av barnevernstjenestene, bare brukes av en eller to bydeler når vi sammenstiller svarene.

Tabell 3-1: Bydelenes tiltak for barn som kan bo hjemme, men der institusjon kan bli aktuelt (12 bydeler)

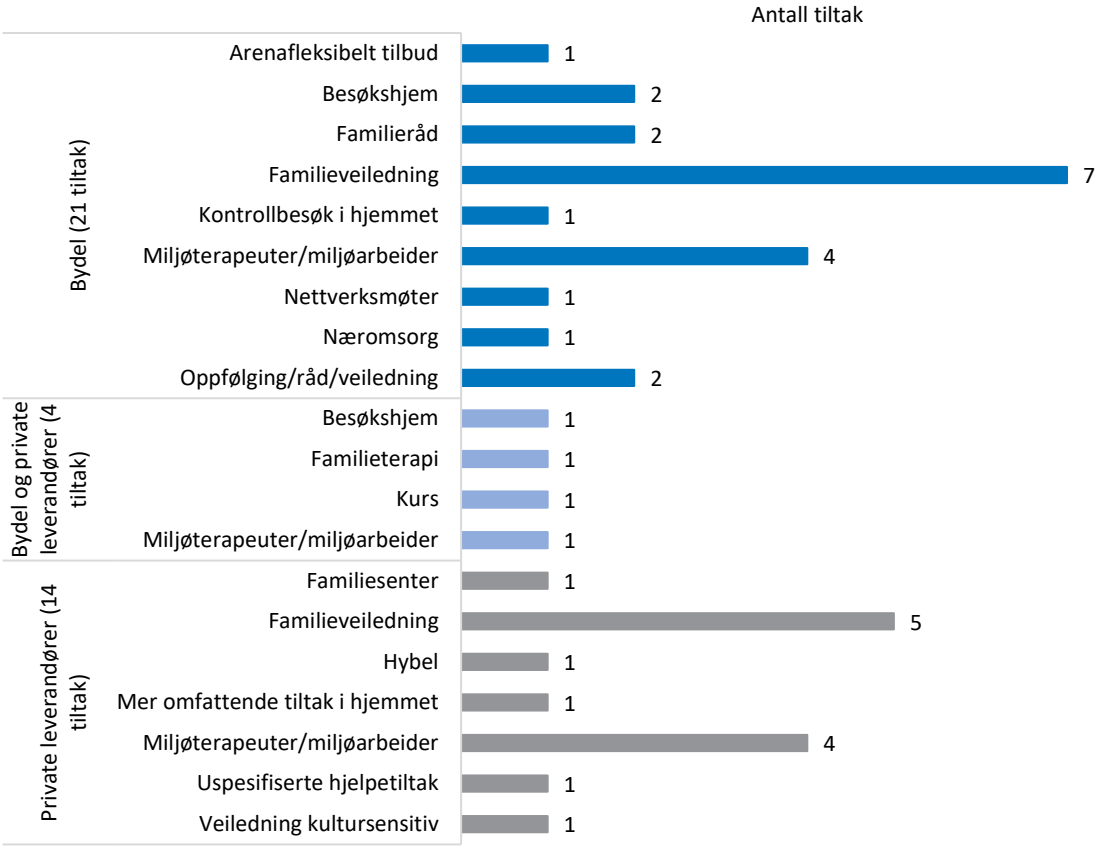
Tiltak	Antall type tiltak	Antall bydeler av 12 bydeler
Familieveiledning	12	7
Miljøterapeuter/miljøarbeider	9	6
Besøkshjem	3	3
Familieråd	2	2
Oppfølging/råd/veiledning	2	2
Arenafleksibelt tilbud	1	1
Familiesenter	1	1
Familieterapi	1	1
Hybel	1	1
Kontrollbesøk i hjemmet	1	1
Kurs	1	1
Mer omfattende tiltak i hjemmet	1	1
Nettverksmøter	1	1
Næromsorg	1	1
Veiledning kultursensitiv	1	1
Uspesifiserte hjelpetiltak	1	1

Kilde: Barnevernstjenestene i bydelene. Kategorisert av Oslo Economics.

Tabellen viser at bydelene har et bredt spekter av ulike tiltak. De klart vanligste tiltakene er ulike former for familieveiledningstiltak, og miljøterapeuter/miljøarbeider.

Figur 3-1 viser hvordan tiltakene fordeler seg etter om de iverksettes i regi av barnevernstjenesten, skaffes gjennom kjøp fra private leverandører i markedet eller en kombinasjon av de to. Datagrunnlaget gir ikke mulighet for å skille mellom kommersielle og ideelle leverandører.

Figur 3-1: Tiltak fordelt på leverandører (12 bydeler)



Kilde: Barnevernstjenestene i bydelene. Kategorisert av Oslo Economics.

Figuren viser at det er en liten overvekt av tiltak i barnevernstjenestens regi, men at hele 18 av 39 typer tiltak kjøpes helt eller delvis av private leverandører. Noen av bydelene har i svarene sine påpekt at dette gjøres kun når det er nødvendig, det vil si at egne tiltak alltid vurderes først.

3.1.2 Bydelenes vurdering av alternativer til institusjon

Barnevernstjenestene er i intervjuene gjennomgående tydelige på at egne tiltak ikke erstatter behovet for institusjonstiltak, eller er et direkte alternativ til plassering i institusjon. På spørsmål om hvilke andre tiltak barnevernstjenestene har for barn og ungdom som ikke kan bo og der institusjon blir vurdert som tiltak, svarer flere at det er vanskelig å svare på spørsmålet, fordi de anser ikke egne tiltak som et alternativ til institusjon.

Barnevernstjenestene har tilgang til andre plasseringstiltak enn institusjon, som kartleggingen av tjenestetilbudet viser (se kapittel 3.1.1). Noen av barnevernstjenestene forklarer at de har egne beredskapshjem, som vi forstår er tilsvarende tilbudet fra BFE, samt at de rekrutterer egne ordinære og forsterkede fosterhjem. En av barnevernstjenestene har «ventehjem» i påvente av retur til hjemmet eller til ledig fosterhjem. Dette kan erstatte en midlertidig institusjonsplassering i enkelte tilfeller.

Mange av barnevernstjenestene beskriver også at de har satset på å utvikle tilbudet av egne tiltak i hjemmet. Dette handler ikke kun om å bygge opp tiltak, men å endre intervensjonsstrategien, ved å satse på økt kompetanse på kartlegging av barnets situasjon, problematikk og behov, og jobbe systematisk med nettverket rundet barnet eller ungdommen enn tidligere.

3.1.3 Endring i praksis ved vurdering av institusjon som tiltak

Noen barnevernstjenester forklarer at de har lagt opp til en strammere praksis for vurdering av om det faktisk er behov for institusjonsplassering i det enkelte tilfelle. Til sammenligning skal det tidligere ha vært tilfeller der barn og unge har blitt plassert på institusjon, uten at det var godt nok vurdert om dette var til det beste for barnet.

At barnevernstjenestene har en strammere praksis for vurdering av behovet for institusjoner, støttes av data fra SSB. Tabell 3-2 viser prosentvis utvikling i antall

tiltak i barnevernet i Oslo kommune, for utvalgte tiltak fra 2013 til 2019.

Tabell 3-2: Utvikling i antall tiltak 2013-2019 i Oslo

Tiltak	Endring 2015-2019
Institusjon	-49 %
Fosterhjem, totalt	+2 %
Familiehjem	+27 %
Beredskapshjem	+65 %
Vedtak om råd og veiledning	+4 %
Hjemmekonsulent/miljøarbeider	+17 %
Støttekontakt	+9 %
Bolig med oppfølging (inkl. bofellesskap)	+33 %

Kilde: SSB tabell 10660

Bruken av antall institusjonstiltak har gått ned med 49 prosent fra 2013 til 2019. Bruken av fosterhjemstiltak har økt, aller mest for beredskapshjem, men også for familiehjem. Den samlede bruken av fosterhjem er derimot stabilt, pga. en liten nedgang i bruken av ordinære fosterhjem.

Økning i bruk av andre hjelpetiltak

Bydelene kjøper en rekke ulike tiltak og tjenester fra private leverandører inn i hjemmet (f.eks. miljø-arbeidere, miljøterapeuter og støttekontakter), i de tilfellene de selv ikke har kapasitet i egen regi å følge i hjemmet.

Tabell 3-2 viser at ulike hjelpetiltak i barnevernstjenestene har økt, herunder råd og veiledning, hjemmekonsulent/miljøarbeider, støttekontakt og bolig med oppfølging. I tillegg har «andre hjemmebaserte tiltak» økt med 44 prosent, og «andre tiltak for å styrke foreldreferdigheter» økt med 62 prosent (ikke vist i tabellen). Vi viser til sammenstilling i Vedlegg A for mer informasjon om hva tiltakene i bydelene innebærer.

Tiltaksteam, familieteam og samarbeid med andre tjenester

Flere av barnevernstjenestene har etablert tiltaksteam, familieteam eller lignende. Teamet har gjerne en tverrfaglig sammensetning, f.eks. med barnevernspedagoger, familieveileder og psykolog. Teamet kartlegger utfordringsbildet, og jobber med endringsarbeid gjennom å tilby tiltak og hjelp inn i hjemmet, herunder ulike former for familieveiledning og familieterapi. Enkelte av barnevernstjenestene forklarer at de fokuserer på å sette sammen teamet med ansatte med klinisk erfaring og utdanning (familieterapeuter). Formålet er at teamet skal behandle i familien/i hjemmet, f.eks. gjennom 2-3 møter i uken over en periode på 3-6 måneder i utgangspunktet. Teamet jobber med systemet og arenaene rundt familien, og kobler på nettverk og andre som kan hjelpe til.

I forlengelsen av beskrivelsen av tiltaksteam, beskriver noen av barnevernstjenestene at de har ulike former for samarbeid med andre tjenester. Dette inkluderer blant annet spesialisthelsetjenesten, BUP og rusbehandlingstilbud ved Oslo Universitetssykehus.

Familieteam og lignende brukes relativt hyppig. Bydel St. Hanshaugen har f.eks. oppgitt å bruke det 45 ganger i 2020.

Botiltak

Tabell 3-2 viser at det særlig har vært en økning i antall tiltak som innebærer bolig med oppfølging (inkl. bofellesskap). Som forklart, oppgir barnevernstjenestene mange ulike former for botiltak for ungdom. Dette gjelder f.eks. hybel med eller uten oppfølging, hybelløsning i en kjeller hos en familie, et bofellesskap/bokollektiv eller lignende. I noen tilfeller har botiltak erstattet tidligere mindre fungerende institusjonsopphold. En av barnevernstjenestene (bydel Sagene) har et tilbud om ungdomskollektiv i bydelen, som dekker et behov for unge som ikke bor hjemme, og som har behov for noe annet enn et institusjons- eller fosterhjemstiltak.

3.2 Bydelenes behov for institusjonsplasseringer

Vi har kartlagt bydelens behov primært gjennom intervjuer med representanter fra barnevernstjenestene i 8 av bydelene. For enkelthets skyld er disse referert til som «barnevernstjenestene» eller «bydelene». Disse intervjuene er supplert med skriftlige innspill fra de andre bydelene, og intervjuer med BFE og private leverandører på rammeavtaler. Det er særlig to forhold som går igjen i barnevernstjenestenes beskrivelser i intervjuene:

- Mer sammensatt og tyngre problematikk blant barn og unge skaper behov for et er fleksibelt institusjonstilbud
- Det er behov for et mer arenafleksibelt tilbud i sammenheng med institusjonstilbudet

3.2.1 Mer sammensatt problematikk skaper behov for et mer fleksibelt institusjonstilbud

Barnevernstjenestene vi har snakket med forteller at behovene og problematikken til barn og unge i Oslo er mer sammensatte enn tidligere. Problematikken reflekterer et større mangfold, og er tyngre enn før. Samtidig er behovet for de mindre krevende

omsorgsplasseringene i institusjoner blitt noe mindre omfattende.

Barnevernstjenestene trekker særlig frem problematikk som ligger i skjæringspunktet mellom rus, kriminalitet og psykiatri som en viktig del av utviklingen, men også utfordringer som helse- og spiseforstyrrelser, selvskading og seksualisert atferd. Ifølge enkelte barnevernstjenester har dette antakelig sammenheng med endret eller dårligere tilbud på andre tjenesteområder som f.eks. psykiatrien og kriminal-omsorgen.

Utviklingen i barn og unges behov og utfordringer gjør det krevende å tilby gode institusjonstilbud. Det er behov for større mangfold i institusjonstilbudet når det gjelder hvilke målgrupper institusjonene retter sitt tilbud mot (inkludert aldersspenn), hvilken type problematikk barn og unge kan få hjelp til å håndtere, og behandlings- og oppfølgingstilbudet på institusjonen.

Det er også behov for mer fleksibel kapasitet i institusjonstilbudet, f.eks. knyttet til mulighetene for skjerming og fleksibel bruk av institusjonsbygget. Et eksempel som går igjen er at unge kriminelle fra rivaliserende gjenger ikke kan plasseres på samme institusjon, eller kan utgjøre en fare de som allerede er plassert på institusjonen. Dette skaper behov for fleksibilitet i gruppesammensetning, noe som kan løses ved størrelsen på institusjonene og mulighetene for skjerming eller enetiltak.

3.2.2 Behov for arenafleksible tilbud

Noen barnevernstjenester opplever at dagens institusjonstilbud i for stor grad er fokusert på oppholdet på institusjonen, og i for liten grad fokusert på overgangen tilbake til hjemmet eller til egen bolig med oppfølging.

Flere barnevernstjenester trekker frem behovet for nye arenafleksible tilbud i sammenheng med institusjonstilbudet. Dette innebærer at barn og unge kan få koordinert/sammenhengende tilbud både før, under og etter et institusjonsopphold, altså at institusjonen i større grad følger opp barn og unge når de ikke er på institusjon. Barn og unge kan for eksempel vekselsvis ha et institusjonsopphold med oppfølging på institusjonen, og i perioder få opp-følging i hjemmet i tillegg til oppfølging etter endt institusjonsopphold. Det kan også omfatte oppfølging på andre arenaer som f.eks. skole, arbeid eller helsetjeneste.

Barnevernstjenestene ser et potensial for å benytte seg av kompetansen i BFE inn i hjemmet ute i bydelene, som en del av eller i tillegg til barnevernstjenestens familieteam/tiltaksteam eller lignende. Dette kan styrke kompetansen i bydelene, samt redusere bydelenes behov for å kjøpe tjenester og hjelpetiltak fra private leverandører (f.eks. miljøterapeuter).

3.3 Tjenestetilbudet fra BFE

Vi har kartlagt bydelenes vurderinger av BFEs tjenestetilbud. «Tjenestetilbudet» som er kartlagt er tilbudet rettet mot barn og unge som må plasseres på institusjon, eller som kan bli aktuelle å plassere på institusjon hvis det ikke blir satt inn andre tiltak.

3.3.1 Bydelenes opplevelse av tilbudet

Barnevernstjenestene beskriver i intervjuer at BFEs samlede tjenestetilbud på institusjonsområdet (kommunale, ideelle og kommersielle institusjoner) ikke dekker behovet for institusjonstiltak godt nok. En tilbakemelding som går igjen, er at institusjonstilbudet er for dårlig tilpasset dagens utfordrings- og behovsbilde, og at barn og unges behov har utviklet seg raskere enn institusjonstilbudet har endret seg. Dette gjelder særlig kommunale institusjoner. Det at institusjonstilbudet ligger i etterkant av utviklingen i barn og unges behov og utfordringer gjør at institusjoner i noen tilfeller ikke klarer å ivareta ungdommer.

I intervjuene kom det frem flere konkrete forhold som barnevernstjenestene opplever ikke er bra nok. Merk at intervjuene var semi-strukturerte, noe som gjorde at ikke alle intervjuene dekket alle tema like grundig. Det er derfor begrenset grunnlag for å si hvor mange bydeler som mente disse forholdene ikke var bra nok. Det er behov for at BFE har tett dialog med bydelene rundt erfaringer med BFEs tiltak:

- Institusjonstilbudet på langtid er mangelfullt, og det er §§ 4-24- og 4-25-plasseringer der det ikke er tilbud
- For dårlig/manglende tilbud innen atferdsområdet
- BFE har ikke medleverturnus, som oppleves ha positiv effekt på ungdommene
- BFE kan ikke ta imot de mest krevende plasseringene. Disse håndteres oftere av de kommersielle leverandørene
- Spesialtilpassede tilbud hos BFE kan fort bli svært omfattende, og unødvendig kostbare
- Forskjell på kvaliteten mellom ulike institusjoner – tilfeldig hvem som får til å håndtere problematikken, avhengig av bemanningen
- Usikkerhet om BFE greier å tilpasse tiltaket etter ungdommen, og ikke omvendt

Noen bydeler er relativt godt fornøyd med plasseringer hos BFE. Positive forhold som trekkes frem er kontinuitet i tilbudet og mer forutsigbare rammer over tid, og høy grad av faglighet i noen tilbud.

3.3.2 Tilbudet til ungdom som utøver vold eller har utagerende atferd

Flere av barnevernstjenestene beskriver at de opplever at de mest krevende ungdommene, som utøver vold eller har annen utagerende atferd, oftere ivaretas av private leverandører, og da særlig kommersielle leverandører.

De kommunale institusjonene har tradisjonelt vært innrettet som omsorgsinstitusjoner. Det har likevel skjedd en utvikling de siste årene, med blant annet etablering av de kommunale institusjonene Grepperød og Vansjø spesialtiltak, Visterflo ungdomsinstitusjon og Adamstuen ungdomsinstitusjon. Sistnevnte er et tilbud åpnet i 2020 rettet mot unge kriminelle i alderen 12-15 år, definert som et akutt- og korttidstilbud.

Flere av barnevernstjenestene vi har snakket med svarer at de ennå ikke har hatt plasseringer på Adamstuen ungdomstiltak og kompetansesenter, og at de derfor har begrenset kjennskap til tilbudet. Dette er en behandlingsinstitusjon for barn og unge i alderen 12-15 år med utfordrende atferd, godkjent etter barnevernloven § 4-24 og § 4-25,2 jf. § 4-24. Bydelene har forventninger til dette tilbudet, og at det virker å være et steg i riktig retning sett i lys av utviklingen i behovet til barn og unge. På sikt tror bydelene at dette kan være et godt tilbud, som det kan være behov for å tilby til en yngre aldersgruppe enn 12-15 år.

3.3.3 Kvalitet i BFEs tilbud sammenholdt med private tilbud

Ingen av barnevernstjenestene opplever at det er en tydelig sammenheng mellom institusjonens eierskap og kvalitet i tilbudet. Derimot virker det både hos BFE og hos private leverandører å være tilfeldige utslag med hensyn til kvalitet for den enkelte plassering. Dette betyr at barnevernstjenestene har både gode og dårligere erfaringer med både kommunale, ideelle og kommersielle institusjoner.

Noen av barnevernstjenestene forklarer at kvaliteten i institusjonstilbudet i større grad skyldes andre faktorer enn eierskap:

- Ledelse (som er personavhengig)
- Faglige kvalifikasjoner (både formelt og relasjonelt)
- Institusjonskultur på den enkelte institusjon
- Turnusordning
- (Evne til) fleksibilitet i tilpasning av tilbudet til barnets/ungdommens behov

3.3.4 Mer fleksibilitet hos kommersielle leverandører

Sammenlignet med kommunale institusjoner, og til dels ideelle institusjoner, oppleves de kommersielle institusjonene mer fleksible, villige til å strekke seg lenger og lettere å samarbeide med, særlig om de mest krevende ungdommene. Barnevernstjenestene opplever at de kommersielle leverandørene gir mer tilpassede og tilrettelagte tilbud etter det enkelte barn og ungdom.

Kommersielle institusjoner har gjerne små enheter eller avdelinger (gjerne 2-4 plasser), og leverandøren utnytter kompetansen i personalet på tvers av enheter på en mest mulig fleksibel måte ut ifra der behovet til enhver tid er størst. Barnevernstjenestene trekker også frem at de opplever at medleverturnus har en positiv effekt på ungdommene.

Barnevernstjenestenes oppfatning er at de kommunale institusjonene har et mer predefinert tilbud som i mindre grad er behovsdrevet og mulig å tilpasse til det enkelte barn eller ungdom. Dette skaper utfordringer ved plasseringer, særlig når det er ledig kapasitet hos BFE som etaten ønsker å utnytte.

3.3.5 Mindre stabilitet og kontinuitet hos kommersielle leverandører

Barnevernstjenestene ser samtidig ulemper ved de kommersielle leverandørenes fleksibilitet og omstillingsevne, spesielt knyttet til enkeltkjøp. De kommersielle leverandørenes tilbud er ofte enetiltak med delvis ufaglært arbeidskraft, noe som gjør at bydelene er mer utrygge på kontinuiteten, kvaliteten og stabiliteten i tilbudet.

Bydelene frykter også at det kommersielle tilbudet i sum blir kostnadskrevende, på grunn av skreddersøm og høy bemanningsgrad. Det er også trukket frem eksempler på at tilbud blir dyrere dersom leverandøren ikke får flere plasseringer på det samme tiltaket, i tilfeller hvor det ikke er enetiltak.

3.3.6 BFEs tilbud er ofte førstevalget

Flere barnevernstjenester gir uttrykk for at de prioriterer, eller ønsker å prioritere, kommunale institusjonstilbud. I praksis kan dette være vanskelig, fordi de ofte kun får ett tilbud om institusjonsplass (enten kommunalt, ideelt eller kommersielt tilbud), og sjeldent flere enn to. Selv ved valg mellom to institusjonsplasser, kan det oppstå tilfeller der begge er private tilbud (f.eks. to kommersielle tilbud).

I valg mellom flere tilbud, kan høyere døgnpriser i kommunale institusjoner medføre at barnevernstjenestene velger private tilbud, hvis disse har lavere pris på sammenlignbart tilbud. Samtidig er barnevernstjenestene tydelige på at det er barnets/ungdommens behov som er styrende ved en institusjonsplassering, og ikke døgnpris.

3.3.7 BFEs og private aktørers tilbud på fosterhjemsområdet

Noen barnevernstjenester trekker frem at de opplever at behovet for fosterhjemsplasseringer heller ikke dekkes godt nok i dag. Dette gjelder f.eks. behov for beredskapshjem. Hvis barnevernstjenesten ikke får et tilbud om beredskapshjem, kan de bli nødt til å etterspørre en midlertidig plassering i institusjon, noe som ofte er dyrere.

Statistikk fra BFE viser at antall oppholdsdøgn i beredskapshjem har vokst med 12 prosent fra 2015 til 2019, noe som isolert sett indikerer et økt behov, men utviklingen varierer betydelig etter eierskap, se Tabell 3-3.

Tabell 3-3: Utvikling i antall oppholdsdøgn i familiehjem og beredskapshjem, etter eierskap

Tiltak	Antall oppholdsdøgn 2015	Antall oppholdsdøgn 2019	Prosentvis utvikling 2015-2019
Kommunale familiehjem	5 742	4 525	-21 %
Ideelle familiehjem	10 593	11 563	+9 %
Kommersielle familiehjem	18 930	18 528	-2 %
Sum	**35 265**	**34 616**	**-2 %**
Kommunale beredskapshjem	12 654	10 991	-13 %
Ideelle beredskapshjem	1 851	35	-98 %
Kommersielle beredskapshjem	2 099	7 524	+258 %
Sum	**16 604**	**18 550**	**+12 %**

Kilde: Barne- og familieetaten

Tabellen viser at oppholdsdøgn i kommersielle beredskapshjem har vokst med 258 prosent fra 2015 til 2019, mens oppholdsdøgn i ideelle beredskapshjem har falt med 98 prosent og oppholdsdøgn i kommunale beredskapshjem har falt med 13 prosent, i samme periode. Det har altså vært en vridning, der kommersielle har fått en vesentlig sterkere posisjon, selv om BFE fortsatt leverer flest oppholdsdøgn totalt.

For familiehjem har det vært en nedgang på 2 prosent i antall oppholdsdøgn totalt. Kommersielle leverer flest oppholdsdøgn, med tilsvarende nedgang på 2 prosent. Det har også vært en nedgang i antall oppholdsdøgn i kommunale familiehjem, på 21 prosent, mens antall oppholdsdøgn i ideelle familie-hjem har økt med 9 prosent.

Denne utviklingen henger sammen med tilbakemeldinger fra barnevernstjenestene som opplever det som billigere og mer fleksibelt å rekruttere forsterkede fosterhjem selv, fremfor å etterspørre familiehjem fra BFE, enten et kommunalt eller privat hjem. Dette skyldes dels at barnevernstjenesten da har bedre kontroll på prosessen, og dels at noen barnevernstjenester har hatt varierende erfaringer med familiehjem. Barne-vernstjenestene opplever ikke alltid at et familiehjem faktisk evner å være et annet tilbud enn ordinære fosterhjem med forsterkning, med hensyn til å gi god hjelp til barn og ungdom med noe større omsorgsbehov enn andre.

BFE bør styrke den kommunale rekrutteringen

Rekruttering av gode fosterhjem virker en flaskehals på fosterhjemsområdet, og det oppstår en form for konkurranse mellom barnevernstjenestene, BFE og private aktører. Dette har det utslaget at kommersielle aktører, pga. ønsket om profitt, har insentiver til å rekruttere fosterforeldre til den typen fosterhjemstiltak de tjener mest på. Dette kan f.eks. være fosterhjem med forsterkning og/eller tilleggstjenester inn i hjemmet. Faren er at det samlede tilbudet rundt fosterhjemstiltaket blir mer omfattende enn barnets eller ungdommens behov (overdimensjonering). Slik sett vil det være en fordel hvis kommunen (BFE og barnevernstjenestene) rekrutterte en større andel av hjemmene, og at de samarbeider om rekruttering, opplæring og oppfølging.

3.4 Utvikling i bruk av institusjon

Som forklart i kapittel 2, er redusert bruk av institusjon en årsak til lavere driftsinntekter for BFE på institusjonsområdet, og en medvirkende årsak til etatens negative netto resultat. I dette delkapittelet ser vi nærmere på utviklingen i bruk av institusjon i Oslo, før vi går nærmere inn på årsakene bak nedgangen.

3.4.1 Overordnet utvikling i antall oppholdsdøgn og plasseringer

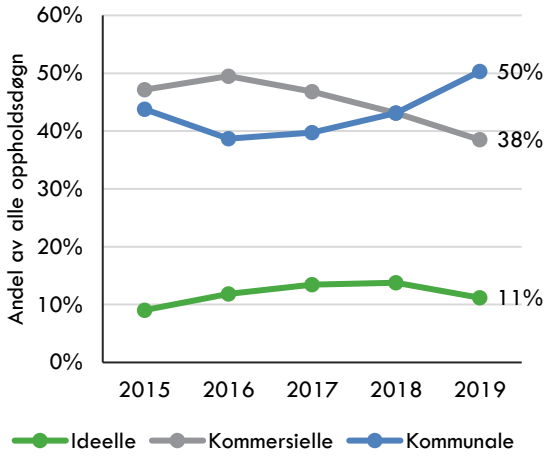
Tall fra SSB viser at fra 2015 til 2019 har vært en nedgang på om lag 36 prosent i antall barn med tiltak i institusjon i løpet av året i Oslo. I samme

perioden er antall oppholdsdøgn i barnevernsinstitusjoner i Oslo kommune redusert med 26 prosent. Nedgangen i oppholdsdøgn i institusjoner fordeler seg ulikt etter eierskap:

- Oppholdsdøgn i kommunale institusjoner er redusert med 15 prosent
- Oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner er redusert med 39 prosent
- Oppholdsdøgn i ideelle institusjoner er redusert med 8 prosent

Dette har endret fordelingen av oppholdsdøgn etter institusjonens eierskap i Oslo, se Figur 3-2.

Figur 3-2: Andel av oppholdsdøgn* i institusjon 2015-2019, etter eierskap

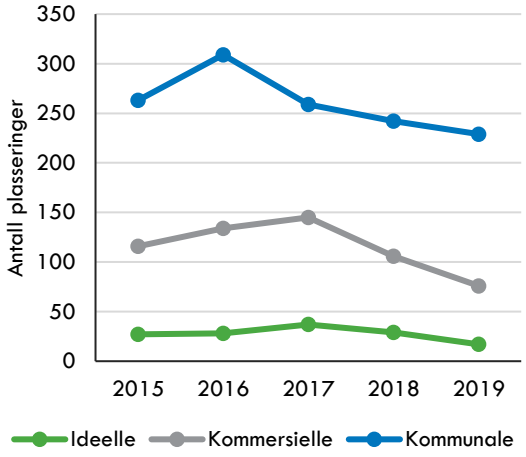


Kilde: Barne- og familieetaten. *Note: Tallene inkluderer oppholdsdøgn til akutt- og langtidsplasseringer. For ideelle og kommersielle institusjoner inkluderer tallene oppholdsdøgn på rammeavtale og enkeltkjøp.

I 2015 var det flest oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner, mens det i 2019 er flest oppholdsdøgn i kommunale institusjoner. I 2019 stod kommunale institusjoner for 50 prosent av alle oppholdsdøgn i institusjon. Andelen oppholdsdøgn i ideelle institusjoner er forholdsvis stabil over tid.

Det har i samme periode også vært en nedgang i antall plasseringer i institusjon i Oslo, se Figur 3-3. Fra 2015 til 2019 er antall plasseringer i institusjon redusert med 21 prosent. Nedgangen er større for ideelle (-37 prosent) og kommersielle (-34 prosent) enn for kommunale institusjoner (-13 prosent).

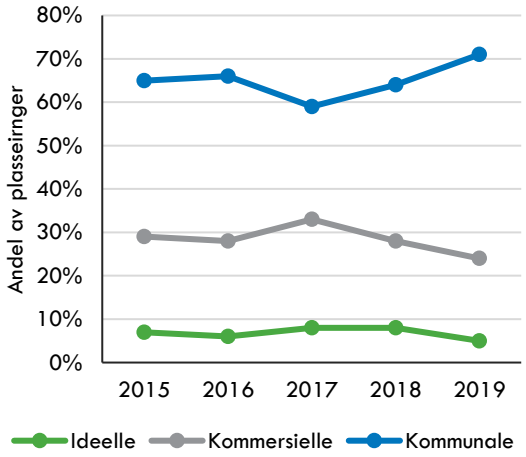
Figur 3-3: Utvikling i antall plasseringer i institusjon 2015-2019, etter eierskap



Kilde: Barne- og familieetaten. Tallene inkluderer akutt- og langtidsplasseringer. For ideelle og kommersielle institusjoner inkluderer tallene plasseringer på rammeavtale og enkeltkjøp.

Figur 3-4 viser viere at andelen av alle plasseringer i institusjon som skjer i kommunale institusjoner har økt siden 2015. Det har da samtidig vært en nedgang i andelen av plasseringer i både kommersielle og ideelle institusjoner.

Figur 3-4: Andel av plasseringer i institusjon 2015-2019, etter eierskap

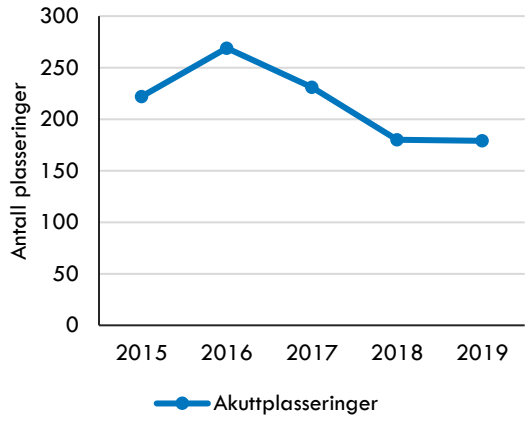


Kilde: Barne- og familieetaten. Tallene inkluderer akutt- og langtidsplasseringer. For ideelle og kommersielle institusjoner inkluderer tallene plasseringer på rammeavtale og enkeltkjøp.

3.4.2 Utvikling i ulike typer plasseringer

Det er noe ulik utvikling i antall plasseringer etter type plassering. Figur 3-5 viser at antall akuttplasseringer er redusert fra 2015 til 2019, en nedgang på 19 prosent. Av alle akuttplasseringer, skjer de aller fleste i kommunale institusjoner (77-87 prosent for 2015-2019).

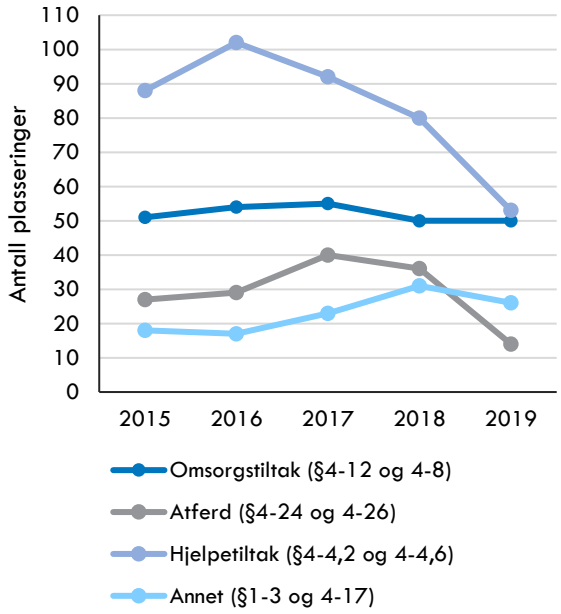
Figur 3-5: Utvikling i akuttplasseringer 2015-2019, kommunale institusjoner



Kilde: Barne- og familieetaten.

Figur 3-6 viser utviklingen i ulike typer plasseringer i institusjon, etter første registrerte hjemmel, utenom akuttplasseringer.

Figur 3-6: Utvikling i ulike typer plasseringer i institusjon, etter første registrerte hjemmel



Kilde: Barne- og familieetaten. Tallene inkluderer alle plasseringer i kommunale, ideelle og kommersielle institusjoner.

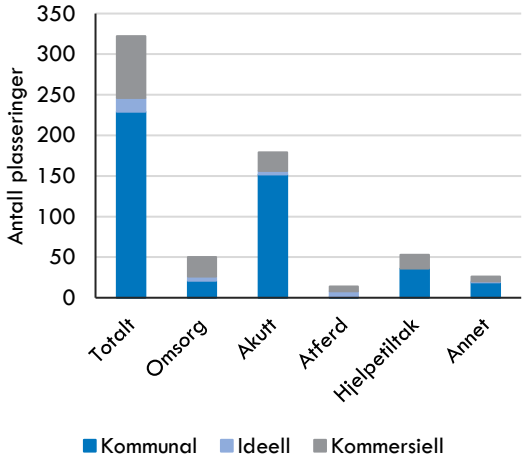
Vi ser følgende hovedtrekk ved utviklingen:

- Antall plasseringer i institusjon som omsorgstiltak er stabilt
- Antall plasseringer i institusjon som atferdstiltak er redusert med 48 prosent fra 2015 til 2019
- Antall plasseringer i institusjon som hjelpetiltak er redusert med 40 prosent

I tillegg til en nedgang i akuttplasseringer, virker det altså å være plasseringer som atferds- og hjelpetiltak som står for nedgangen i antall plasseringer.

Det er ulik andel av de ulike plasseringene som skjer i kommunale, ideelle og kommersielle institusjoner. Figur 3-7 viser fordeling av antall plasseringer etter type plassering og eierskap i 2019.

Figur 3-7: Antall plasseringer etter type plassering og eierskap, 2019

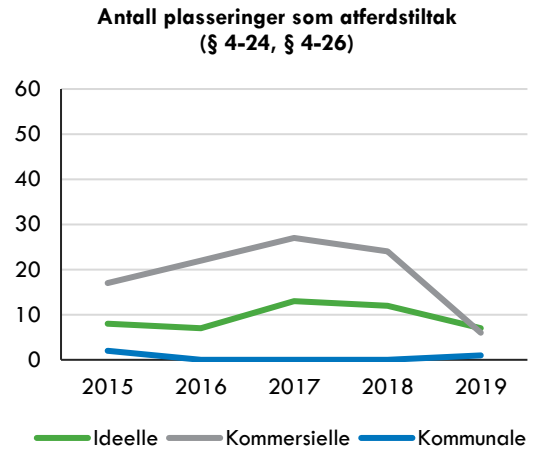


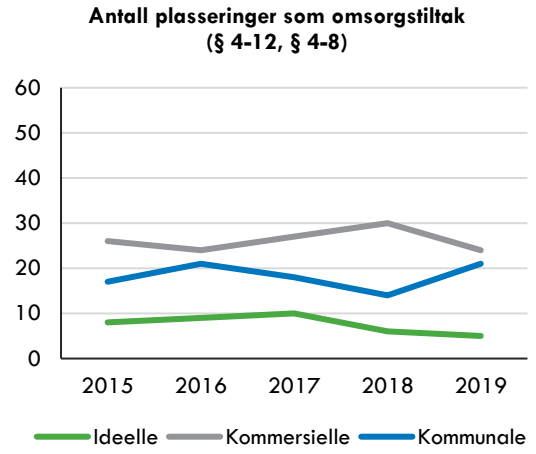
Kilde: Barne- og familieetaten. Tallene inkluderer alle plasseringer i kommunale, ideelle og kommersielle institusjoner etter første registrerte hjemmel.

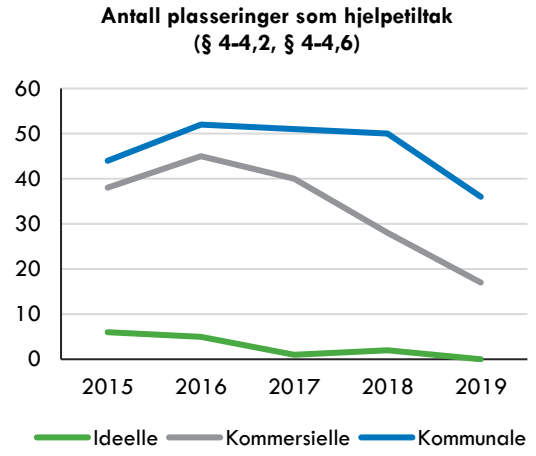
Figuren viser at kommunale institusjoner står for størsteparten av alle plasseringer, særlig innen akutt-plasseringer. I 2019 hadde kommunale institusjoner 71 prosent av alle plasseringene, mens kommersielle hadde 24 prosent og ideelle 5 prosent. Samme år var 50 prosent av alle oppholdsdøgn i kommunale institusjoner, mens tilsvarende andel var 38 prosent i kommersielle institusjoner og 11 prosent i ideelle.

Dette henger sammen med at BFE og private leverandører dekker ulike deler av institusjonstilbudet. Figur 3-8 viser en oversikt over hvordan antall plasseringer som atferds-, omsorgs- og hjelpetiltak har utviklet seg i perioden 2015-2019, etter eierskap.

Figur 3-8: Antall plasseringer 2015-2019, etter type plassering og eierskap







Kilde: Barne- og familieetaten. Tallene inkluderer alle plasseringer i kommunale, ideelle og kommersielle institusjoner.

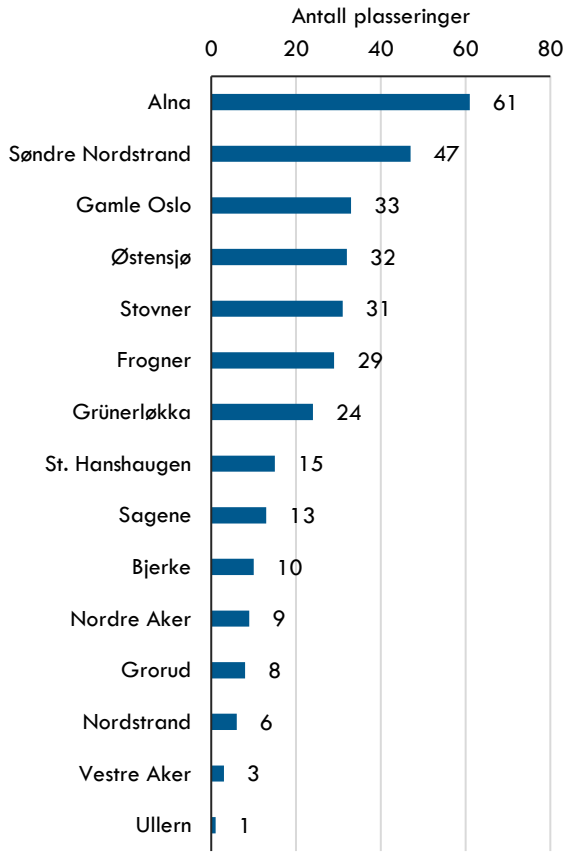
Figur 3-8 viser at:

- BFE har flest langtidsplasseringer innen omsorg og hjelpetiltak, i likhet med kommersielle. Innen både plasseringer og omsorgs- og hjelpetiltak har andelen av plasseringene som skjer i kommunale institusjoner økt fra 2015 til 2019, med en tilsvarende nedgang i kommersielle institusjoner.
- Kommersielle og ideelle leverandører dekker tilbudet av plasseringer som atferdstiltak, mens det er få plasseringer i kommunale institusjoner. Antall plasseringer er redusert over tid, og en stadig større andel av plasseringene skjer i ideelle institusjoner.

3.4.3 Variasjon mellom bydelene

Bruk av institusjonstiltak i barnevernet varierer mellom bydelene i Oslo. Figur 3-9 viser at bydel Alna hadde flest plasseringer i 2019, med totalt 61 plasseringer. Bydel Ullern hadde færrest, med 1 plassering.

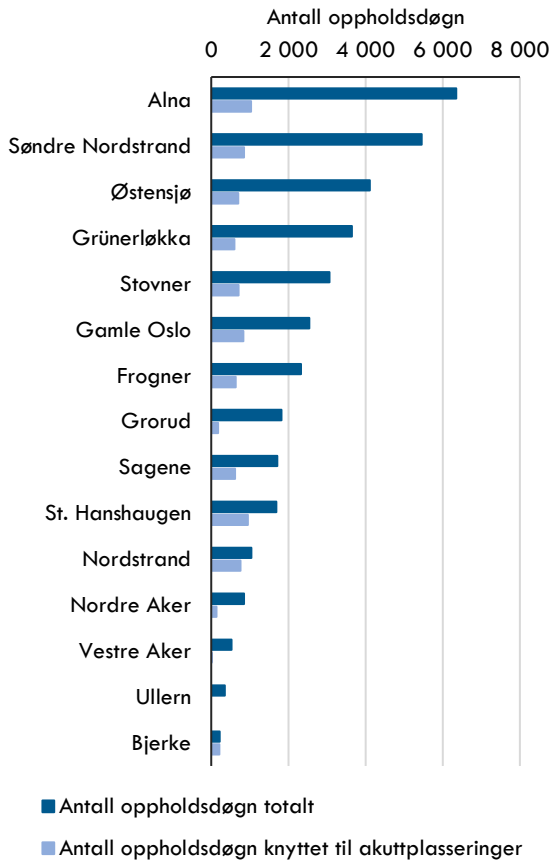
Figur 3-9: Antall plasseringer i institusjon i 2019, etter bydel



Kilde: Barne- og familieetaten

Det er også variasjon mellom bydelene i antall oppholdsdøgn i institusjon, og hvor mange av oppholdsdøgnene som er knyttet til akuttplasseringer. Dette er vist i Figur 3-10.

Figur 3-10: Antall oppholdsdøgn i institusjon i 2019, etter bydel



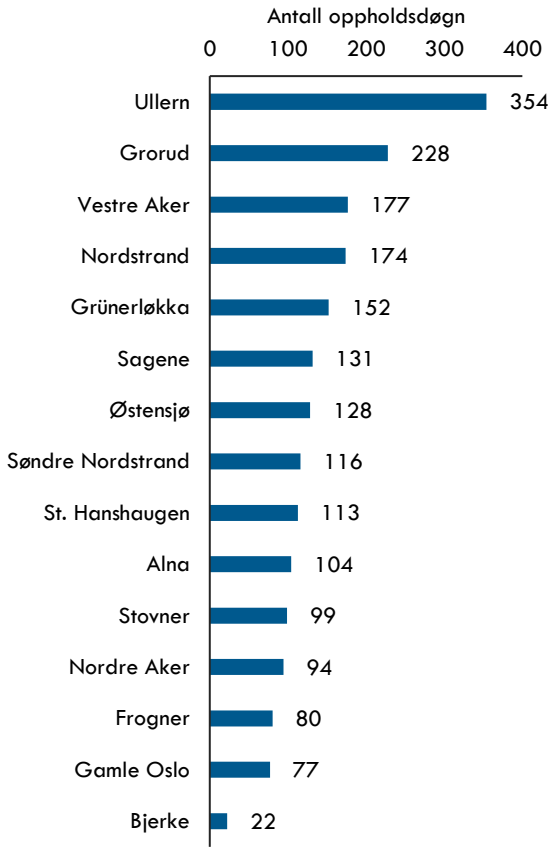
Kilde: Barne- og familieetaten

I bydelene med flest plasseringer og oppholdsdøgn utgjør antall oppholdsdøgn knyttet til akutt-plasseringer en relativt liten andel av alle oppholds-døgn.

I andre bydeler, med færre plassering og færre oppholdsdøgn totalt, utgjør oppholdsdøgn til akutt-plasseringer en vesentlig andel av alle oppholdsdøgn. Dette gjelder f.eks. bydelene Bjerke, Nordstrand og St. Hanshaugen. I disse bydelene utgjør oppholdsdøgn knyttet til akuttplasseringer 56-95 prosent av alle oppholdsdøgn i institusjon i 2019.

Figur 3-11 viser at gjennomsnittlig antall oppholdsdøgn per plassering også varierer mellom bydelene.

Figur 3-11: Gjennomsnittlig antall oppholdsdøgn per plassering i 2019, etter bydel



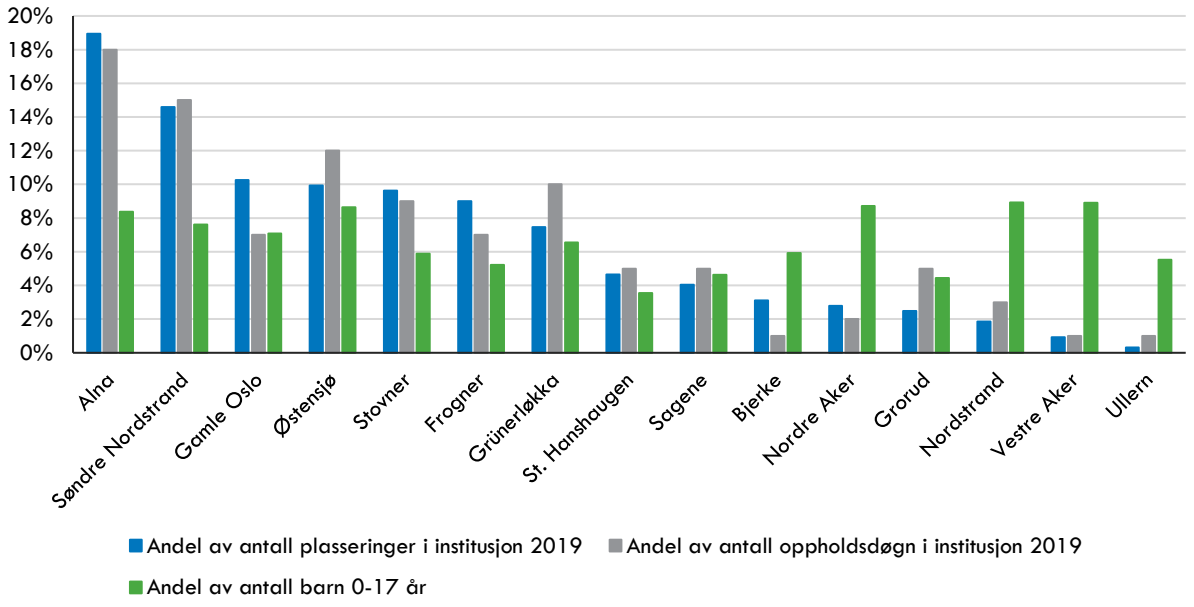
Kilde: Barne- og familieetaten

I 2019 hadde Ullern et gjennomsnitt på 354 opp-holdsdøgn (1 plassering), mens bydel Bjerke hadde en gjennomsnittlig varighet på 22 oppholdsdøgn på plasseringene. For bydel Bjerke henger dette sammen med at en svært høy andel av oppholdsdøgnene er knyttet til akuttplasseringer. Bydel Bjerke opplyser å ha satset mye på både forsterkede fosterhjem og tiltak inn i hjemmet.

Bydel Alna og Søndre Nordstrand, som har flest plasseringer, ligger omtrent i midtsjiktet på gjennomsnittlig oppholdsdøgn per plassering.

Figur 3-12 viser hvor stor andel av alle plasseringer og oppholdsdøgn i institusjon i 2019 hver av bydelene stod for, og hvor stor andel av barnebefolkningen hver bydel har.

Figur 3-12: Bydelenes andel av plasseringer og oppholdsdøgn i institusjon og andel av barnebefolkning, 2019



Kilde: Barne- og familieetaten, SSB

Bydeler som ligger lengst til venstre i figuren er bydeler med relativt sett mange plasseringer og oppholdsdøgn sammenlignet med andel av barnebefolkningen i Oslo som bor i bydelen. Dette gjelder f.eks. bydel Alna, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo.

Til høyre i figuren er bydeler som har en høyere andel barnebefolkning enn andel plasseringer og oppholdsdøgn i institusjon. Dette gjelder f.eks. bydel Ullern, Vestre Aker og Nordstrand.

Samlet sett tilsier resultatene at størrelsen på barnebefolkningen ikke er en variabel som alene forklarer forskjeller i bruk av institusjon mellom bydelen. Antall plasseringer og oppholdsdøgn avhenger antagelig av flere faktorer, blant annet demografisk og sosioøkonomisk sammensetning av befolkningen. Det kan også være at deler av variasjonen skyldes ulike faglige vurderinger for behovet for institusjonsplass, satsing på ulike hjelpetiltak eller andre faktorer i bydelene.

3.4.4 Sammenligning med andre kommuner

Vi har sammenlignet bruk av institusjon i de ti kommunene med størst barnebefolkning 0-17 år i landet. Tabell 3-4 viser antall barn med tiltak i institusjon i løpet av 2019, målt per 1 000 barn i alderen 0-17 år.

Tabell 3-4: Antall barn med tiltak i institusjon i løpet av 2019 per 1 000 barn 0-17 år i utvalgte kommuner

Kommune	2015	2016	2017	2018	2019	Endring 2015-2019
Stavanger	2,5	3,2	-	-	2,9	16 %
Bergen	3,7	3,5	2,7	2,5	2,2	-41 %
Oslo	**2,9**	**2,5**	**2,6**	**2,3**	**1,8**	-38 %
Sandnes	1,0	1,3	1,1	1,6	1,7	70 %
Drammen	1,7	2,2	2,2	2,0	1,6	-6 %
Lillestrøm	1,7	2,2	1,8	1,5	1,6	-6 %
Asker	1,9	1,6	1,6	1,8	1,4	-26 %
Trondheim	2,6	3,0	0,1	0,1	1,4	-46 %
Kristiansand	1,5	1,7	1,7	1,6	0,8	-47 %
Bærum	1,5	1,4	1,4	1,0	0,6	-60 %
Gjennomsnitt	**2,1**	**2,3**	**1,5**	**1,4**	**1,6**	**-24 %**

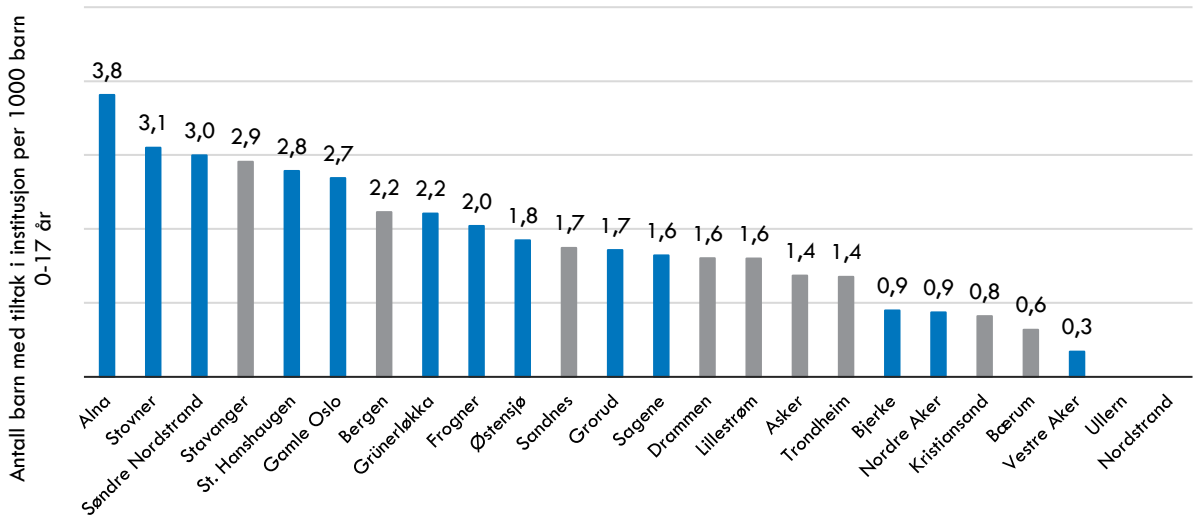
Kilde: SSB tabell 12238 og tabell 07459. Note: Det mangler data for Stavanger kommune på antall barn i institusjon i løpet av året for 2017 og 2018.

I de ti største kommunene målt etter barnebefolkning, er gjennomsnittlig antall barn med tiltak i institusjon per 1000 barn i barnebefolkningen 1,6 barn i 2019. Oslo ligger noe over dette gjennomsnittet, med 1,8 barn per 1000 barn med tiltak i institusjon. I 2019 lå både Bergen og Stavanger høyere enn Oslo i antall barn med et institusjonstiltak i løpet av året målt per 1 000 barn i barnebefolkningen.

Tabellen viser at institusjon som tiltak har blitt mindre brukt i perioden 2015-2019, og har falt i alle de utvalgte kommunene unntatt Stavanger og Sandnes. Gjennomsnittet for de ti største kommunene har gått ned med 24 %, sammenlignet med ned 38 % i Oslo kommune.

Bildet i 2019 ser noe annerledes ut dersom vi foretar tilsvarende måling av antall barn med tiltak i institusjon i barnebefolkningen per bydel i Oslo, og sammenligner bydelene med de ni andre største kommunene etter barnebefolkning (se Figur 3-13).

Figur 3-13: Antall barn med tiltak i institusjon i løpet av 2019 per 1 000 barn 0-17 år



Kilde: SSB tabell 12238, tabell 07459, tabell 10826 og tabell 12600. Note: Det mangler data på antall barn med tiltak i institusjon i løpet av året 2019 for Ullern og Nordstrand.

Figuren viser at 9 av bydelene i Oslo ligger over gjennomsnittet for de ti største kommunene på antall barn med tiltak i institusjon per 1 000 barn i alderen 0-17 år (gjennomsnittet er 1,6). For Oslo som helhet er det 1,8 barn per 1 000 barn med tiltak i institusjon i 2019, og det er 7 bydeler som har en høyere andel av barnebefolkningen i institusjon enn dette og som bidrar til å trekke dette gjennomsnittet i Oslo opp. Tre bydeler i Oslo ligger over Stavanger kommune i antall barn med tiltak i institusjon per 1 000 i barne-befolkningen (Alna, Stovner og Søndre Nordstrand).

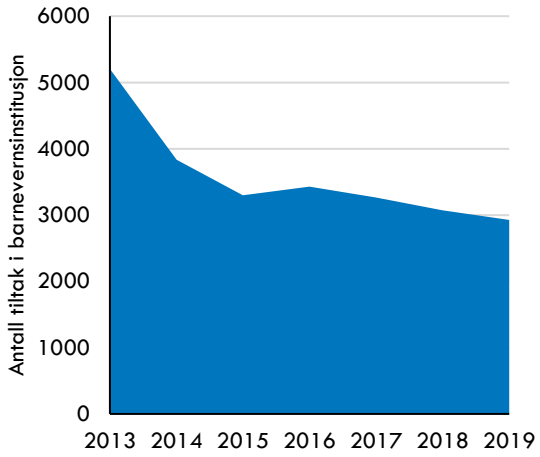
3.5 Årsaker til redusert bruk av institusjon

Denne delen gir vår redegjørelse av hva som er årsaker til redusert brukt av institusjon, basert på den statistiske analysen, intervjuer med bydeler, BFE og leverandører, samt egen erfaring og kompetanse.

3.5.1 Nedgang i bruk av institusjon er en generell trend

Figur 3-14 viser at over tid har det vært en nedgang i bruk av institusjon i hele landet. Trenden i figuren ndikerer at det er en generell nedgang i bruken av institusjon. Dette er et forhold utenfor BFEs kontroll.

Figur 3-14: Antall tiltak i barnevernsinstitusjon i løpet av året, hele landet



Kilde: SSB tabell 10660

Barnevernreformen 2004 la opp til mindre institusjonsbruk

Helt siden 2004 med barnevernreformen[5] har det vært en overordnet politisk og faglig føring om at fosterhjem er det foretrukne valget for plasseringer utenfor hjemmet, fremfor plassering i institusjon. Gjennom reformen ville man styrke arbeidet med forebygging, og videreutvikle de familie- og nærmiljøbaserte tiltakene. Herunder planla man å styrke kapasiteten og kompetansen i det kommunale barnevernet, og å videreutvikle metoder for å forebygge, dempe og behandle alvorlige atferdsproblem. Man så for seg at denne tilnærmingen på sikt ville redusere behovet for institusjonsplasseringer og forsterkede fosterhjem.[6]

3.5.2 Tilfeldigheter som kan slå ut i statistikken

Noen av barnevernstjenestene kjenner seg ikke igjen at det har vært nedgang i bruk av institusjon i Oslo, med utgangspunkt i situasjonen i egen bydel. Barnevernstjenestene peker på at svingninger i behovet for institusjonsopphold fra år til år kan gi utslag i statistikken, særlig i de bydelene hvor antallet barn og plasseringer er relativt begrenset i absolutte tall. Dette betyr at saker med f.eks. flere barn i én familie eller andre enkelthendelser kan gi utslag på statistikken i enkeltår. I andre bydeler med mange plasseringer og oppholdsdøgn, vil enkeltsaker eller enkeltfamilier gi små utslag på statistikken.

3.5.3 Bydelenes ønske om å begrense institusjonsbruken til der det gir resultater

Barnevernstjenestene i Oslo gir gjennomgående uttrykk for at de ønske å begrense bruken av institusjon, det vil si at institusjon er kun aktuelt som tiltak når dette er til det beste for barnet eller ungdommen. Institusjoner er et inngripende tiltak, og noen bydeler mener at det tidligere har vært plasseringer i institusjon i tilfeller der dette ikke ga noen positive virkninger for barnet/ungdommen. Det ble for eksempel oppgitt at andre tjenester i bydelen tidligere kunne «bestille» institusjonsplassering.

Det er dermed strammere rutiner i barnevernstjenestene for å vurdere når institusjon er egnet som tiltak. Dette ble eksplisitt uttrykt av to av bydelene.

Strammere vurdering av institusjon som tilbud har også sammenheng med bydelene vurdering av måloppnåelsen ved institusjon. Flere av barnevernstjenestene vurderer derfor grundigere hvordan det går med barna/ungdommene etter institusjonsopphold, med hensyn til målene for barnets eller ungdommens utvikling og tiltaksplan for institusjonsoppholdet.

Enkelte barnevernstjenester oppgir også at de har bedt om hyppigere evalueringer av tiltaksplaner og vurderinger av hvilke mål ungdommen har nådd underveis i oppholdet, mer informasjon om hvilke faglige tilnærminger som er benyttet, og lister over ansatte for å vurdere sammensetning av kompetanse

[5] I 2004 ble forvaltningsreformen i barnevernet gjennomført ved at staten overtok ansvaret for det som hadde vært fylkeskommunale barneverntjenester. Se St.meld. nr. 40 (2001-2002)

[6] Se Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet (Deloitte 2011)

og erfaring. Dette er et eksempel nevnt av én tjeneste, og vi vet ikke hvor mange av tjenestene som har bedt om denne informasjonen. Bydelene får som regel den informasjonen de ber om når det gjelder den enkelte plassering.

3.5.4 Bydelene har noen mindre gode erfaringer med institusjonstiltak

Videre trekker noen av barnevernstjenestene også frem at de ser uheldige sider ved institusjonstiltak. Dette gjelder f.eks. at ungdom har ruset seg på institusjonen, rømminger fra institusjon, og at institusjonen ikke har jobbet godt nok med prosessen med tilbakeføring til hjemmet. Bydelene har pekt på at for ungdom med rusproblemer, er det ikke nødvendigvis mangel på omsorg i hjemme som er problemet, slik at disse kan bo hjemme å få hjelp.

Barnevernstjenestene ser også at noen ungdommer har flere plasseringer bak seg og at problematikk er vedvarende over tid. Når barnevernstjenestene opplever varierende resultater eller fravær av positive resultater for det enkelte barn, og ser at det institusjon likevel ikke er det rette tiltaket, må de prøve å finne andre tiltak. Som forklart har det de siste årene skjedd en dreining i retning av mindre bruk av institusjonstiltak og økt bruk av andre tiltak i barnevernet.

3.5.5 Færre brudd og kortere oppholdstid

BFE har selv pekt på enkelte andre årsaker til redusert bruk, i egne notater. En av forklaringene som trekkes frem er at antall flyttinger/brudd har blitt redusert. Vi har ikke hatt tilgang til konkrete tall på antallet flyttinger/brudd. Flyttinger kan unngås ved at man har en grundig behovsvurdering ved første plassering, slik at behovet for annen plassering reduseres. Færre flyttinger betyr at barn og ungdom plasseres færre ganger, noe som vil trekke ned antall plasseringer i statistikken.

Det har også blitt kortere oppholdstid per plassering, noe som trekker ned antall oppholdsdøgn. Ifølge data fra BFE har gjennomsnittlig antall oppholdsdøgn per plassering gått ned i 9 bydeler fra 2015-2019, med mellom 3 og 33 prosent. I denne gruppen finner vi blant annet Alna og Søndre Nordstrand, som står for flest plasseringer og oppholdsdøgn i Oslo. Totalt antall oppholdsdøgn per plassering har gått opp i private institusjoner, mens den har falt i kommunale institusjoner når vi holder akuttinstitusjoner utenom (jf. Figur 2-10 i kapittel 2).

Kortere oppholdstid per plassering kan ha en sammenheng med barnevernstjenestenes aktive valg om bruken av institusjon, samt at bydelene ønsker å redusere oppholdstiden ved akuttplasseringer for å sørge for raskere overgang til et mer varig tiltak.

3.5.6 Betydningen av økonomi og døgnpris

Bydelene har tilnærmet fullt finansieringsansvar for institusjonsoppholdene sine, noe som betyr at lengre opphold og høyere døgnpris slår ut på bydelenes økonomi. Barnevernsinstitusjoner er også et av de mest kostnadskrevende tiltakene per bruker, når man ser på hele bydelenes tjenestetilbud, ikke bare barnevern.

Barns beste er styrende

I intervjuer med barnevernstjenestene er det et fellestrekk at de vurderer at økonomi og døgnpris i seg selv ikke påvirker om barnevernstjenesten skal foreta en plassering i institusjon eller ikke. For barnevernstjenestene er det barnets eller ungdommens beste som er styrende for om det behov for en plassering i institusjon og ikke døgnprisen. Slik sett virker ikke finansieringsordningen med fullt finansieringsansvar til bydelen i seg selv å være et hinder for plasseringer i institusjon.

Bydelene har insentiv til forebygging og tidlig innsats fremfor institusjonsbruk

Selv om barnevernstjenestene i bydelene er tydelige på at de foretar en plassering i institusjon dersom de mener dette er det beste for barnet eller ungdommen, har de insentiver gjennom finansieringsansvaret, til å sette inn mindre kostnadskrevende tiltak i de sakene hvor det er faglig grunnlag for det. Vellykket forebygging og tidlig innsats vil dermed gi både faglig og økonomisk gevinst for bydelene, fordi institusjonsplasseringene har så høy kostnad per bruker.

Slik sett er finansieringsordningen en medvirkende faktor til at bydelene ønsker å bygge opp og satse på egne tiltak.

Ulike døgnpris for ulike institusjonstilbud

Flere av barnevernstjenestene forteller at det forekommer ofte at de kun får ett institusjonstilbud fra BFE, enten i kommunal, ideell eller kommersiell regi, altså at de sjelden får flere enn to tilbud å velge mellom. Også når bydelene får valg mellom ulike institusjoner oppgir de at pris vil være en underordnet barns beste i hvilket tilbud som velges.

3.6 Oppsummering

Bydelenes tjenestetilbud

Vi har fått skriftlige innspill om tjenestetilbudet i 13 bydeler. «Tjenestetilbudet» som er kartlagt er tilbudet rettet mot barn og unge som må plasseres på institusjon, eller som kan bli aktuelle å plassere på institusjon hvis det ikke blir satt inn andre tiltak.

Av tiltak bydelene har for barn/ungdom som ikke kan bo hjemme, der institusjon blir vurdert som tiltak,

oppgir mange av bydelene fosterhjem, familiehjem, beredskapshjem og familiesenter, samt ulike boformer der ungdommer har en mer selvstendig boenhet (hybel, botrening med oppfølging, ungdomskollektiv og lignende).

Barnevernstjenestene beskriver at de har satset på å utvikle tilbudet av egne tiltak i hjemmet. Dette handler ikke kun om å bygge opp tiltak, men å endre intervensjonsstrategien, ved å satse på økt kompetanse på kartlegging av barnets situasjon, problematikk og behov, og jobbe systematisk med nettverket rundet barnet eller ungdommen. For barn/ungdom som kan bo hjemme er det familieveiledning/miljøterapeut som dominerer, men bydelene har også et spekter av andre tilbud. Flesteparten av tiltakene er i egen regi, men en betydelig andel av tiltakene leveres av private leverandører. Noen av bydelene har påpekt at private brukes kun når det er nødvendig.

Bydelens behov og vurdering av tjenestetilbudet fra BFE

Barnevernstjenestene opplever at dagens kommunale institusjonstilbud ikke dekker behovet godt nok. De velger ofte kommersielle tilbud, selv om de opplever at kontinuiteten, og av og til fagligheten, er svakere i det kommersielle tilbudet. Hovedbegrunnelsen for at BFEs tilbud ikke er godt nok, er at institusjonstilbudet er innrettet mot et utfordrings- og behovsbilde som ligger tilbake i tid, mens barn og unges behov og utfordringer viser større mangfold i problematikk, tyngre problematikk, og er mer sammensatt enn tidligere. Bydelene har derfor behov for et større mangfold og fleksibilitet i institusjonstilbudet, blant annet med muligheter for skjerming, bredere aldersgrupper i tilbudet og evne til å ivareta barn/unge med sterke volds- og atferdsuttrykk. Videre oppgir flere barnevernstjenester behov for et mer arenafleksibelt tilbud med vekselvis oppfølging på institusjon og i hjemmet, og eventuelt andre arenaer. Her ser de et potensial for at kompetansen i BFE kunne vært utnyttet også utenfor institusjonene.

Sammenlignet med kommunale institusjoner, oppleves de kommersielle som mer fleksible og villige til å strekke seg lenger med tanke på å innrette et mest mulig behovsdrevet tilbud, og i mindre grad et predefinert tilbud etter gitte målgrupper. Særlig de mest krevende og farlige ungdommene i større grad ivaretas av de kommersielle, fremfor de kommunale institusjonene. På en annen side ser barnevernstjenestene også ulemper, spesielt knyttet til enkeltkjøp, ved at de kommersielle leverandørene bygger opp tiltak raskt, f.eks. enetiltak, kanskje delvis med ufaglært arbeidskraft. Dette kan gå utover kvaliteten og stabiliteten i tilbudet, og medføre høye døgnpriser.

Barnevernstjenestene har videre blandede erfaringer med kvaliteten i institusjonstilbudet. Det virker ikke være en tydelig sammenheng mellom institusjonens eierskap og barnevernstjenesten opplevelse av kvalitet i tilbudet. Derimot virker det både hos BFE og hos private å være tilfeldige utslag med hensyn til kvalitet for den enkelte plassering. Dette betyr at barnevernstjenestene har både gode og dårligere erfaringer med både kommunale, ideelle og kommersielle institusjoner.

Nedgang i bruk av institusjon og årsaker til dette

Institusjonsbruken har gått ned i hele landet gjennom flere år, og siden 2015 har bruken i Oslo gått ned mer enn i snittet av store kommuner. Likevel har flere av bydelene i Oslo en høyere andel av barnebefolkningen med tiltak i institusjon enn de andre kommunene med størst befolkning. Bruken av institusjon varierer også mellom bydelene.

En av årsakene bak redusert bruk av institusjon virker å være at barnevernstjenestene i Oslo har arbeidet for å unngå bruk av institusjon, både gjennom forebygging/tidlig innsats, og for gjøre en grundigere vurdering av behovet når institusjon kan være aktuelt. Bydelene bruker kun institusjon når dette er til det beste for barnet/ungdommen. Flere bydeler har også økt fokus på å følge med på resultatene av institusjonsinnholdet.

Det er også andre årsaker til nedgangen. Behovet for institusjonsopphold svinger imidlertid noe over tid, og enkelthendelser kan slå ut i statistikken fra år til år (f.eks. dersom det blir plassering av flere barn i én familie). Det er også færre flyttinger og kortere oppholdstid enn før, sistnevnte særlig kommunale institusjoner.

Barnevernstjenestene vurderer at finansierings-ordningen, der de har nesten fullt finansieringsansvar for institusjonsoppholdene, i seg selv ikke er bestemmende for bruken av institusjon. Det er alltid barnets eller ungdommens beste som er styrende. Samtidig gir finansieringsordningen insentiver til å benytte andre og mindre kostnadskrevende tiltak der det er faglig grunnlag for det.

4. Risiko og konsekvenser ved utfasing av rammeavtale med kommersielle leverandører av barnevernsinstitusjoner

I tildelingsbrevet for 2020 er BFE bedt om å omstille og ta hovedansvaret for tilbudet av plasser i barnevernsinstitusjoner. Målet er å bygge opp og utvikle et tjenestetilbud uten kommersielle aktører som er minst like bra som dagens tilbud. BFE er bedt om å foreta en vurdering av risikoen ved å fase ut rammeavtalene med kommersielle leverandører av plasser i barnevernsinstitusjoner ved utløpet av dagens gjeldende avtaler 30. juni 2021.

I dette kapittelet gjennomgår vi bruken av private institusjoner på rammeavtale og enkeltkjøp, utfordringsbildet og identifiserte behov som må dekkes i fremtiden, og handlingsrommet for å dekke behovet. Til slutt vurderer vi risiko og konsekvens ved utfasingen av rammeavtalene med kommersielle leverandører.

4.1 Private leverandører på rammeavtale og enkeltkjøp

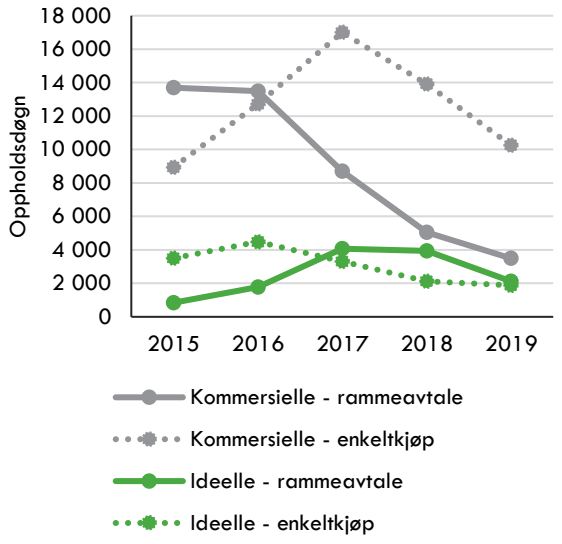
4.1.1 Overordnet utvikling i bruk av private institusjoner i Oslo

Fra 2015 til 2019 er oppholdsdøgn i kommunale institusjoner redusert med 15 prosent, oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner redusert med 39 prosent og oppholdsdøgn i ideelle institusjoner redusert med 8 prosent.

Figur 4-1 viser utviklingen i antall oppholdsdøgn i ideelle og kommersielle institusjoner etter bruk av rammeavtaleplasser og enkeltkjøp.

Samlet sett var 25 prosent av alle oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner i 2019 på rammeavtale, og 75 prosent anskaffet gjennom enkeltkjøp. Antall oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner på rammeavtale er betydelig redusert fra 2015 til 2019, med en nedgang på totalt 74 prosent. Deler av nedgangen sammenfaller med en nedgang i antall rammeavtaleplasser, men nedgangen skyldes også lavere kapasitetsutnyttelse, jf. analyse i kap. 4.1.2. I samme periode har antall oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner på enkeltkjøp variert, med en topp i 2017. Fra 2015 til 2019 har oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner gjennom enkeltkjøp økt med 15 prosent.

Figur 4-1: Antall oppholdsdøgn i ideelle og kommersielle institusjoner, etter rammeavtale og enkeltkjøp



Kilde: BFE

Det er færre oppholdsdøgn i ideelle institusjoner sammenlignet med kommersielle, både på rammeavtale og enkeltkjøp. I 2019 var 53 prosent av oppholdsdøgn i ideelle institusjon på rammeavtalen, og 47 prosent på enkeltkjøp.

4.1.2 Oversikt over rammeavtalene

BFE har rammeavtaler med både ideelle og kommersielle leverandører av plasser i barnevernsinstitusjoner.

Tabell 4-1 viser en oversikt over leverandører, institusjoner og antall plasser etter behovskategori på rammeavtalene med ideelle leverandører per 2019. Det er totalt fire ulike leverandører, som tilbyr plasser i totalt ni institusjoner. Til sammen dekker leverandørene alle behovskategoriene BFE opererer med.

Tabell 4-1: Oversikt over leverandører og institusjoner på rammeavtale med ideelle leverandører per 2019

Leverandør/institusjon	Antall plasser	Behovs-kategori
Crux Blylaget	4	2
Crux Styve Gard	6	2
Crux Marikloppa	2	4
Crux Rogalandsgata	3	1
Frelsesarmeen, Othilie	6	1
Frelsesarmeen, Soldammen	4	1
Kirkens bymisjon, Heggeli barnehjem	4	1
Klokkergårdstiftelsen, Måløykollektivet	6	3
Klokkergårdstiftelsen, Bakkekollektivet	6	3

Kilde: Barne- og familieetaten

Tabell 4-2 viser tilsvarende oversikt over leverandører, institusjoner og antall plasser etter behovskategori for rammeavtalen med kommersielle leverandører. På disse rammeavtalene er det per 2019 totalt 4 ulike leverandører, som tilbyr plasser i 12 institusjoner. I løpet av 2019 ble avtalen med en av institusjonene avviklet; Humana barnevern avdeling øst, Bøgata. De kommersielle institusjonene på rammeavtale dekker hovedsakelig to behovskategorier.

De ideelle og kommersielle institusjonene på rammeavtale tilbyr til sammen institusjonstilbud i og utenfor Oslo. Dette inkluderer institusjoner plassert i fylkene Vestland, Rogaland, Innlandet, Viken og Vestfold og Telemark.

Tabell 4-2: Oversikt over leverandører og institusjoner på rammeavtale med kommersielle leverandører per 2019

Leverandør/institusjon	Antall plasser	Behovs-kategori
Hugin, Borstuen	4	1
Hugin, Vildåsen	4	1
Hugin, Vårheim	4	1
Hugin, Fjellbo	4	1
Olivia Solhaugen, Haugen	5	1
Olivia Solhaugen, Sparbytunet	5	1
Olivia Solhaugen, Storetjern	5	2
Stendi, Region Øst Huset bofellesskap	4	1
Stendi, Prøysen	4	1
Humana barnevern avd øst, Mastebakke	5	1
Humana barnevern avd øst, Bårnesveien	5	1
Humana barnevern avd øst, Bøgata*	4	2

Kilde: Barne- og familieetaten. *Note: Avtale hevet 13.02.19

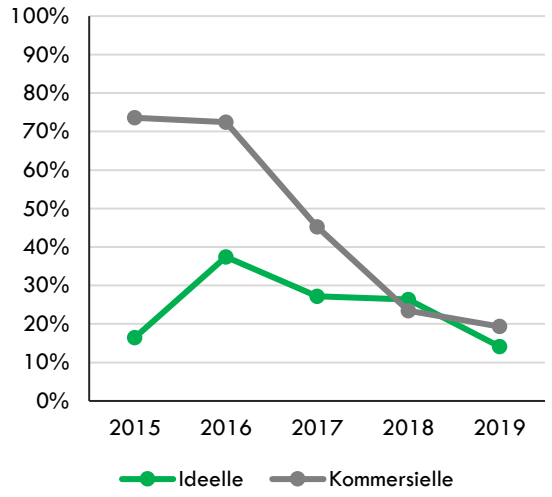
4.1.3 Kapasitetsutnyttelse på rammeavtaler

Figur 4-2 viser utviklingen i kapasitetsutnyttelse på rammeavtalene med ideelle og kommersielle institusjoner. Kapasitetsutnyttelse er beregnet av BFE og måles som antall belagte oppholdsdøgn relativt til teoretisk maksimalt antall oppholdsdøgn, under forutsetning om at 1 plass har 365 oppholdsdøgn per år. Beregningen tar høyde for endringer i antall plasser og tilgjengelige oppholdsdøgn fra år til år.

For å tegne en tidslinje for kapasitetsutnyttelse over tid, som tar høyde for overgang til nye rammeavtaler, har vi vektet kapasitetsutnyttelsen mellom gamle og eksisterende rammeavtaler for det året det var overgang til nye avtaler, for henholdsvis ideelle og kommersielle leverandører.[7] Resultatet er vist i Figur 4-2.

[7] Det var overgang til nye rammeavtaler for ideelle leverandører 01.10.2016. For 2016 har vi vektet kapasitetsutnyttelsen med 75 prosent fra tidligere avtaler, og 25 prosent for de nye avtalene som gjaldt siste kvartal dette året. For kommersielle leverandører var det overgang til nye rammeavtaler 01.07.2017. Vi har vektet kapasitetsutnyttelsen dette året med 50 prosent fra tidligere avtaler (2 kvartaler) og 50 prosent for de nye avtalene (2 kvartaler).

Figur 4-2: Utviklingen i kapasitetsutnyttelse* på rammeavtaler, ideelle og kommersielle



Kilde: Barne- og familieetaten. *Note: Ifølge Barne- og familieetaten er det i tallgrunnlaget ikke mulig å skille mellom avrop på rammeavtale og eventuelle enkeltkjøp hos rammeavtaleleverandører. Dette betyr at enkelte oppholdsdøgn i tallgrunnlaget kan være knyttet til enkeltkjøp. I Barne- og familieetatens beregning av teoretisk kapasitetsutnyttelse er det antatt at plasseringer hos rammeavtaleleverandører er avrop på rammeavtale. Det kan også være unøyaktigheter i datagrunnlaget, f.eks. at barn har flyttet ut før oppgitt dato.

Figur 4-2 viser at den teoretiske kapasitetsutnyttelsen har gått ned fra 74 prosent i 2015 på tidligere rammeavtaler med kommersielle leverandører, til 19 prosent i 2019 på gjeldende rammeavtaler.

Kapasitetsutnyttelsen av rammeavtalen med ideelle leverandører har vært mer stabil over tid; fra en teoretisk kapasitetsutnyttelse på 16 prosent på tidligere avtaler i 2015 til 14 prosent i 2019 på gjeldende rammeavtaler.

Det er viktig å presisere at beregnet kapasitetsutnyttelse er en teoretisk størrelse, som påvirkes av ulike faktorer. Oslo kommune har ikke betalings- og leveransegaranti på sine rammeplasser. Det innebærer at Oslo kommune kun betaler for plasser som benyttes, og at rammeavtaleaktørene kan selge plasser til Bufdir/Bufetat eller andre kommuner. Det kontraktsfestede antallet plasser er ikke nødvendigvis tilgjengelig til enhver tid, slik at den reelle kapasiteten vil kunne avvike fra den teoretisk maksimale kapasiteten.

Gruppesammensetningen av barn og unge som allerede bor i institusjonene påvirker også muligheten for nye plasseringer. Det kan teoretisk sett være ledig kapasitet, og barn som trenger plass kan passe inn i målgruppen. Samtidig må man ta hensyn til sammensetning i en barnegruppe. Behovene til de som allerede er plassert på institusjonen vil dermed styre mulighet for nye innflyttinger. I tillegg har Bufdir/Bufetat en annen inndeling på målgrupper for barn med alvorlige og sammensatte atferdsuttrykk enn Oslo kommune. Dette fører til at barn fra Oslo og barn plassert av Bufetat i utgangspunktet ikke kan bo på samme institusjon samtidig. Plasser som i utgangspunktet er ledige, kan derfor ikke alltid benyttes.

Kapasitetsutnyttelsen ser videre noe ulik ut etter teoretisk kapasitet og belegg for de fire behovskategoriene Oslo kommune opererer med, se Tabell 4-3.

Tabell 4-3: Kapasitetsutnyttelse på rammeavtaler, etter behovskategorier

Eierskap	Behovskategori (1-4)	Teoretisk kapasitet i antall oppholdsdøgn	Belagte oppholdsdøgn	Kapasitetsutnyttelse
Ideell	1	6 205	304	5 %
Kommersiell	1	16 060	3 298	21 %
Ideell	2	3 650	972	27 %
Kommersiell	2	2 005	195	10 %
Ideell	3	4 380	840	19 %
Kommersiell	3	0	-	-
Ideell	4	730	0	0 %
Kommersiell	4	0	-	-

Kilde: Barne- og familieetaten

Tabellen viser at kapasiteten på, og bruken av, rammeavtaler med kommersielle leverandører i hovedsak er i institusjoner kategorisert i behovskategori 1, såkalte «vanlige omsorgstiltak». Dette er den behovskategorien kommunale institusjoner i størst grad også dekker. I 2019 var utnyttelsen av plassene på rammeavtalene med kommersielle 21 prosent av maksimal teoretisk kapasitet. En liten andel av

kapasiteten og bruken er i institusjoner kategorisert i behovskategori 2 (alvorlige sammensatte uttrykk). 10 prosent av denne kapasiteten ble benyttet i 2019.

Rammeavtalene med ideelle institusjoner tilbyr kapasitet i alle fire behovskategorier, selv om kapasitetsutnyttelsen er relativt lav. Det var høyest kapasitetsutnyttelse i institusjoner med tilbud i behovskategori 2 i 2019, et tilbud kommunale institusjoner i relativt liten grad dekker basert på kategoriseringen av de kommunale institusjonene. De ideelle er videre eneste leverandørtype innen behovskategori 3, gitt kategoriseringen av kommunale institusjoner og kommersielle institusjoner på rammeavtale i 2019.

Årsaker til nedgang i bruk av rammeavtaler

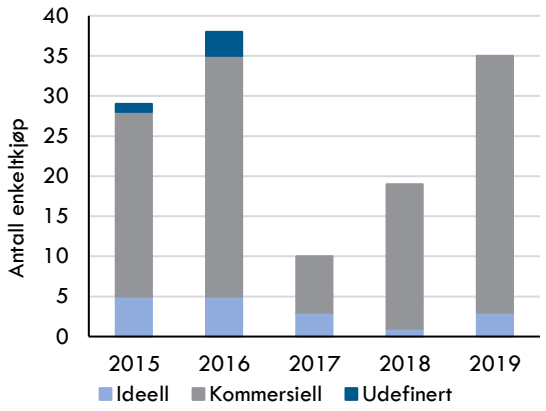
Nedgangen i bruk av rammeavtaler skyldes delvis at behovene har endret seg, slik at man vurderer enkeltkjøp som bedre egnet. Delvis kan det også skyldes endringer i selve rammeavtalene, ved at det ikke lenger er mulig å kjøpe tilleggstjenester etter overgangene til nye rammeavtaler, for ideelle i 2016, og kommersielle i 2017. I de tidligere rammeavtalene var det åpning for forsterkning på bemanning, ved at det ble skrevet et vedlegg om spesialtilpasning for en avgrenset/kontraktsfestet periode. Dette måtte da avklares i en enighet mellom bydel og tiltaket. Det er rimelig å anta at mangelen på slik fleksibilitet i de gjeldende rammeavtalene har bidratt til redusert bruk av rammeavtalene, men det forklarer ikke hvorfor det har vært større nedgang for kommersielle rammeavtaler enn ideelle.

4.1.4 Bruk av enkeltkjøp

Dersom det ikke er mulig med en plassering i kommunale eller private institusjoner på rammeavtale, skaffes et institusjonstilbud gjennom enkeltkjøp. Av alle oppholdsdøgn i kommersielle og ideelle institusjoner i 2019, var 68 prosent anskaffet gjennom enkeltkjøp. Andelen enkeltkjøp er 75 prosent av alle oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner, og 47 prosent for ideelle leverandører. Dette betyr at bruken av enkeltkjøp utgjør en vesentlig del av bruken av private leverandører, og særlig for kommersielle leverandører.

Figur 4-3 viser antall enkeltkjøp av institusjonstiltak i perioden 2015-2019, basert på registrerte kjøp i BFEs protokoll for enkeltkjøp. BFE har understreket at datagrunnlaget er noe mangelfullt og derfor ikke nødvendigvis gir det totale bildet. Dette gjelder særlig for 2017, som var et toppår for bruk av institusjon, men også for 2018. I denne perioden var det begrenset kapasitet i BFE til å føre enkeltkjøpsprotokoller.

Figur 4-3: Antall enkeltkjøp av institusjonstiltak 2015-2019, etter eierskap



Kilde: Barne- og familieetaten. Merknad: Datagrunnlaget på enkeltkjøp er mangelfullt, og gir ikke nødvendigvis det totale bildet.

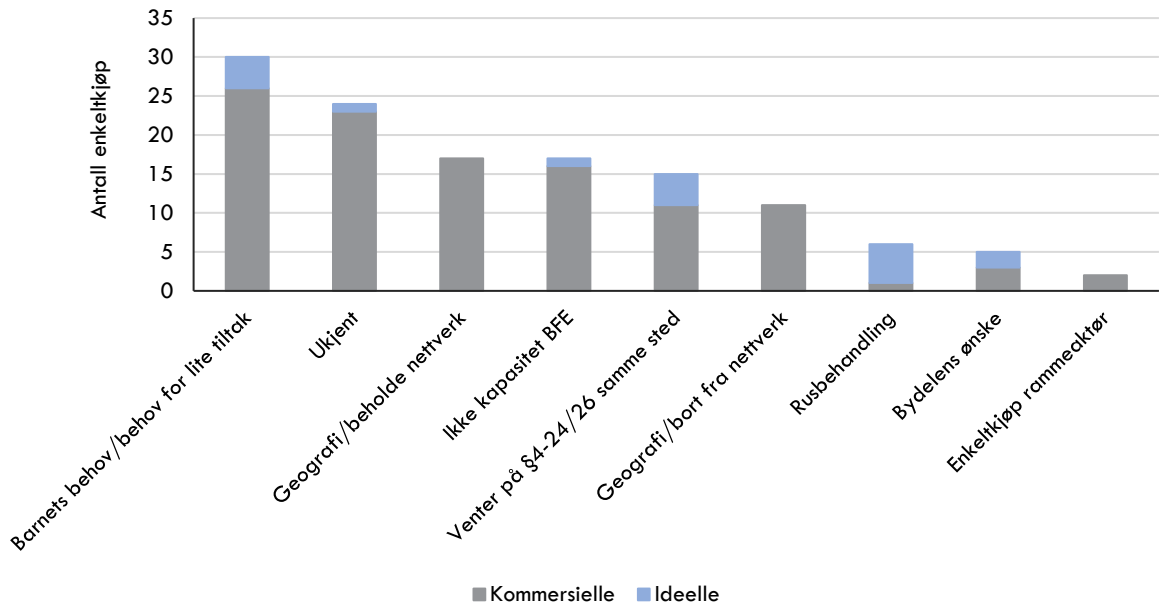
Blant registrerte enkeltkjøp i BFEs protokoll, er de fleste enkeltkjøpene fra kommersielle leverandører. Sett i lys av en relativt lav kapasitetsutnyttelse på rammeavtalene, indikerer omfanget av bruk av enkeltkjøp at det er krevende å tilpasse tilbudet på rammeavtalene til behovet for det enkelte barn, og at enkeltkjøp i en del tilfeller gir bedre behovsdekning.

Av alle enkeltkjøp fra både ideelle og kommersielle leverandører var 60 prosent av kjøpene hos rammeavtaleaktørene i 2019. Andelen har variert noe over tid, og har økt de siste par årene. Dette betyr at det ved enkeltkjøp kan være mer konkurranse mellom flere private leverandører enn mellom rammeaktørene på de to rammeavtalene.

Årsaker til bruk av enkeltkjøp

Det er ulike årsaker til bruk av enkeltkjøp. Figur 4-4 viser antall registrerte årsaker til enkeltkjøp, basert på datagrunnlaget fra BFEs protokoller.

Figur 4-4: Antall enkeltkjøp 2015-2019 fra BFEs protokoll, etter årsak til enkeltkjøpet



Kilde: Barne- og familieetaten. Merknad: Datagrunnlaget beror på delvis mangelfulle føringer i BFE, og det derfor kategorien «ukjent» er så stor.

Figuren viser at det oftest er barnets behov eller behov for et lite tiltak som er årsaken til enkeltkjøp. Dette kan være et uttrykk for at behovet til barn og ungdom er sammensatt, ikke predefinert og vil variere fra plassering til plassering, mens det kommunale tilbudet og tilbudet på rammeavtale er forhåndsdefinerte tilbud.

Den tredje hyppigst registrerte årsaken er geografi/ beholde nettverk. Dette innebærer et behov for et institusjonstilbud i geografisk nærhet til barnets/ ungdommens hjemsted eller hvor de befinner seg før plassering, som kommunale institusjoner eller private institusjoner på rammeavtale som ligger i og rundt Oslo ikke klarer å dekke.

En annen årsak til bruk av enkeltkjøp er at det ikke er kapasitet i BFEs tjenesteapparat, noe som i hovedsak gjelder mangel på akuttkapasitet. Mangel på kapasitet kan være knyttet til at det ikke er ledig plass, eller skyldes andre hensyn ved plassering slik som f.eks. hensyn til gruppesammensetningen og tilbudet til de som allerede er plassert på institusjonen.

Noen enkeltkjøp skyldes også plassering i påvente av en plassering etter §4-24 (plassering uten samtykke) eller § 4-26 (tilbakehold med samtykke) samme sted. Vår forståelse fra BFEs eget notat om årsaker til bruk av enkeltkjøp er at BFE selv har et begrenset tilbud ved behov for § 4-24-plassering.

Rusbehandling er også en egen registrert årsak. Det fremgår ikke direkte av tallgrunnlaget hva som ligger bak årsaken. Vår forståelse er at tilbudet av institusjonsplasser i behovskategori 3 rusbehandling fra Klokkergårdstiftelsen er et gruppebehandlings-tilbud, mens enkelte barn og ungdom kan ha behov for et individuelt behandlingstilbud.

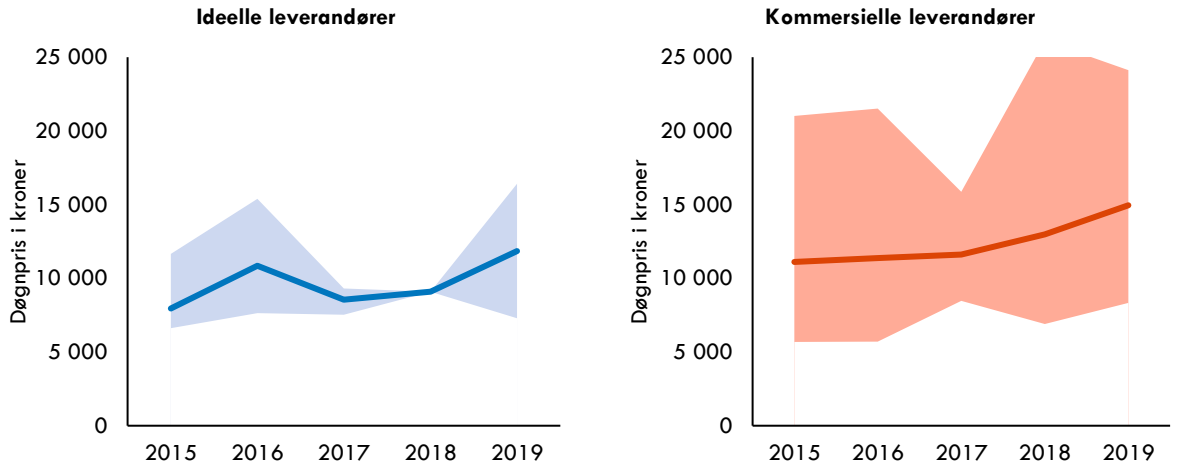
Det er noen få enkeltkjøp som er registrert med at årsaken til enkeltkjøpet er bydelenes ønske eller at det er ønskelig med et enkeltkjøp fra rammeaktør. Det er en god del enkeltkjøp der årsaken til bruken er ukjent.

Døgnpriser ved enkeltkjøp

Enkeltkjøp innebærer at barnevernstjenestene i bydelene betaler for en institusjonsplass fra en ideell eller kommersiell leverandør utenom rammeavtaler. Enkeltkjøp påvirker ikke BFEs driftsutgifter eller driftsinntekter på institusjonsområdet direkte. Oslo kommune betaler imidlertid refusjon til bydelene for særskilt kostbare institusjonstiltak. Oslo kommune har en refusjonsordning der det settes av et beløp på tilnærmet 30 millioner kroner for refusjon til utgifter som overstiger en døgnpris på om lag 13 500 kroner. Refusjonsordningen har to refusjonstidspunkter; etter årets første fem måneder, og etter årets neste seks måneder. Barnevernstjenestene i bydelene leverer selv inn refusjonskrav, hvorav mesteparten er knyttet til private særtiltak.

Figur 4-5 viser gjennomsnittlig døgnpris og spredning i døgnpris ved enkeltkjøp fra kommersielle og ideelle leverandører i perioden 2015-2019. Beregningene er basert på priser hentet fra BFEs protokoll for enkeltkjøp.

Figur 4-5: Gjennomsnittlig døgnpris og spredning i døgnpris ved enkeltkjøp



Kilde: Barne- og familieetaten. Beregning av Oslo Economics. Merknad: Datagrunnlaget på enkeltkjøp er mangelfullt, og gir ikke nødvendigvis det totale bildet.

I 2019 var gjennomsnittlig døgnpris blant registrerte enkeltkjøp i ideelle institusjoner i underkant av 12 000 kroner. Ved enkeltkjøp fra kommersielle institusjoner, var gjennomsnittlig døgnpris i underkant av 15 000 kroner. Dette er høyere enn gjennomsnittlige døgnpriser i de fleste kommunale institusjoner og ideelle og kommersielle institusjoner på rammeavtale (se kapittel 2.2.2).

Figuren viser også at det er stor spredning i døgnpriser på enkeltkjøp. Spredning i døgnpriser kan indikere at det er ulikt innhold i institusjonstiltakene på enkeltkjøp, hvor eventuelt behov for enetiltak og høy bemanningstetthet typisk er faktorer som trekker døgnprisen opp.

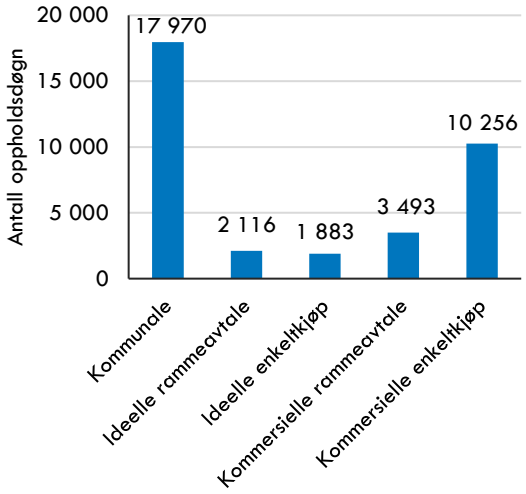
Spredningen i døgnprisene er størst blant enkeltkjøp i kommersielle institusjoner, men dette kan skyldes at det for kommersielle leverandører foreligger et rikere datagrunnlag. Det er flest registrerte enkeltkjøp i kommersielle institusjoner, slik at gjennomsnittlig døgnpris og spredning for disse leverandørene er basert på flere enkeltkjøp enn for ideelle leverandører. Som nevnt er også datagrunnlaget mangelfullt.

4.2 Det samlede utfordringsbildet og identifiserte behov

Bruken av rammeavtaler med kommersielle leverandører skal fases ut i juni 2021, når dagens avtaler utløper. Etter juni 2021 skal kapasiteten og bruken dekkes av de andre delene av BFEs samlede tjenestetilbud på institusjonsområdet. Dette inkluderer kommunale institusjoner, ideelle institusjoner på rammeavtaler (gjennom prolongering av gjeldende rammeavtaler og på sikt nye rammeavtaler), og enkeltkjøp fra ideelle eller kommersielle leverandører ved behov. I samråd med BFE har vi lagt til grunn for vurderingen av risiko og konsekvens ved utfasing av kommersielle aktører på rammeavtale, at det etter utfasingen fortsatt vil være mulig å foreta enkeltkjøp fra kommersielle leverandører ved behov.

Figur 4-6 oppsummerer bruken av barneverns-institusjoner i Oslo kommune i 2019, målt i antall oppholdsdøgn, etter kommunale institusjoner og private institusjoner på rammeavtale og enkeltkjøp.

Figur 4-6: Antall oppholdsdøgn i barnevernsinstitusjoner i 2019, etter eierskap og anskaffelsesform



Kilde: Barne- og familieetaten

I 2019 var det om lag 3 500 oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner på rammeavtale. Det er denne bruken som skal fases ut. Samme år var den totale kapasiteten på rammeavtalen med kommersielle i overkant av 18 000 oppholdsdøgn.

BFE har opplyst at det per desember 2020 er en lavere bruk av rammeavtalen enn i 2019.

På bakgrunn av utviklingen i bruk av rammeavtalen med kommersielle leverandører, vurderingene av BFEs økonomiske situasjon i kapittel 2 og bydelenes vurderinger av tjenestetilbudet i kapittel 3, har vi identifisert følgende behov og utfordringer som bør svares ut i fremtiden:

- **Finansielle utfordringer i BFE:** BFEs økonomiske situasjon viser at etaten har en krevende oppgave med å nå budsjettert resultat. Institusjonsområdet utgjør en stadig større del av etatens samlede negative netto resultat. Det er inntektssvikt (lavere inntekter enn budsjettert) som bidrar til det negative resultatet. Utgiftene har over tid vært noe lavere enn budsjettert, men med et mindre avvik enn for inntektene. Institusjonsdriften er den store usikkerhetsfaktoren grunnet både bistandsplikten som medfører behov for overkapasitet og en usikker innstrøm av barn og ungdom fra bydelene.
- **Redusere og avklare bruken av enkeltkjøp:** Det er et ønske om å redusere bruken av enkeltkjøp. Redusert bruk av enkeltkjøp med de kommersielle leverandørene medfører et større strategisk spørsmål for hvordan BFE skal håndtere det totale behovet for institusjonsopphold i Oslo. Å redusere dagens bruk av enkeltkjøp, særlig fra kommersielle leverandører, vil medføre større konsekvenser enn kun å fase ut rammeavtalene. BFE bør derfor nærmere avklare om man har behov for enkeltkjøp i fremtiden. Å avklare bruken av enkeltkjøp i seg selv er ikke tidskritisk, men bør vurderes i BFEs videre strategi. Mandatet for denne utredningen er å vurdere risiko og konsekvens ved utfasingen av rammeavtalene, men vi kommenterer også mulige virkninger for bruken av enkeltkjøp som en del av vurderingene.
- **Bedre behovsdekning av behovet i bydelene enn i dag:** Barnevernstjenestene i bydelene gir uttrykk for at det kommunale institusjonstilbudet har noe å gå på sammenlignet med private leverandører, særlig kommersielle, når det gjelder å tilrettelegge tilbud mest mulig til det enkelte barn og ungdom. Barnevernstjenestene opplever også varierende kvalitet i tilbudet mellom ulike institusjoner, inkludert mellom ulike plasseringer i det kommunale tilbudet. Tilbakemeldingene fra barnevernstjenestene tyder på at det kommunale tjenestetilbudet har for liten kapasitet og tilrettelegging til de mest sammensatte behovene og alvorlige problematikkene.
- **Rammeavtalene fungerer ikke etter hensikten:** Den lave kapasitetsutnyttelsen på rammeavtalene indikerer at disse ikke fungerer etter hensikten. Rammeavtalene har ikke betalingsgaranti, slik at dette ikke har direkte finansielle konsekvenser for BFE eller bydelene, men rammeavtalene forplikter likevel leverandørene slik at disse risikerer økonomiske tap.
- **Underliggende behov i barnevernet:** Barnevernet som tjenesteområde har et konstant underliggende behov som må dekkes, og med begrensede offentlige ressurser er det knapphet på ressurser til enhver tid. Det er derfor kontinuerlig behov for å utvikle BFEs tjenestetilbud på institusjonsområdet.

4.3 Handlingsrommet for å dekke fremtidig behov

BFE kan gå ulike veier for å dekke det fremtidige behovet for institusjonsopphold i Oslo. I dette delkapittelet skisserer vi fire strategiske alternativer for å dekke behovet. Behovet er summen av totalt antall institusjonsplasser av ulik art, og de kommersielle leverandørene dekker i dag andre typer plasser enn de kommunale og ideelle gjør.

Med strategiske alternativer mener vi ikke gjensidig utelukkende strategier BFE skal velge mellom, men at alternativene til sammen må dekke fremtidig behov. Alternativene er definert på en måte som får frem handlingsrommet til BFE, gitt dagens finansierings-ordning. Formålet med dette er å få belyst risiko og konsekvens ved utfasingen for ulike alternative veivalg sammenlignet med dagens situasjon. I praksis vil BFEs veivalg kunne være en kombinasjon av de ulike alternativene, eller ligge et sted mellom alternativene.

For å dekke behovet for institusjonsopphold i Oslo, har vi definert to prinsipielle valg BFE står overfor:

- **Egenregi vs. kjøp**: Egenregi i det kommunale tjenestetilbudet vs. kjøp fra private leverandører i markedet. Dette danner den første aksen for å definere alternativene for å dekke fremtidig behov
- **Større eller mindre endringer**: Større eller mindre endringer fra i dag innenfor hhv. egenregi og kjøp. Den andre aksen er dermed hvorvidt endringene for å håndtere det fremtidige behovet i forbindelse med utfasingen av rammeavtalene med de kommersielle leverandørene blir større eller mindre, sammenlignet med dagens situasjon.

Tabell 4-2 oppsummerer hvordan vi definerer de fire alternativene basert på kombinasjoner av de to prinsipielle valgene. Dette er de stiliserte alternativene vi senere vurderer risiko og konsekvens ved i forbindelse med utfasingen av rammeavtalen, sammenlignet med dagens situasjon.

Tabell 4-4: Strategiske alternativer for å dekke fremtidig behov

	A Mindre endringer sammenlignet med i dag	B Større endringer sammenlignet med i dag
1 Marked: Dekke kapasitet gjennom kjøp fra private leverandører	Alternativ 1A: Utfasingen dekkes gjennom markedet. Ingen begrensninger i bruken av enkeltkjøp	Alternativ 1B: Utvikle samarbeidet med ideelle leverandører: Benytte rammeavtaler, og foreta mer av enkeltkjøpene fra ideelle leverandører
2 Organisasjonsutvikling: Dekke kapasitet gjennom utvikling av eget tjenestetilbud	Alternativ 2A: Tilpasse egen kapasitet på basis av hva man tror behovet blir fremover (prognoser og dialog med bydelene). Satt på spissen at BFE utarbeider et **predefinert tilbud**, og plasserer barna inn i tilbudet så langt det er mulig.	Alternativ 2B: Utvikle egen organisasjon for mer fleksibel kapasitet, for å kunne svare på endringer i etterspørselen fra bydelene. Satt på spissen at BFE i større grad enn i dag **tilpasser tilbudet når barna kommer inn**, i stedet for før barna kommer inn.

Dagens situasjon innebærer at behovet for institusjonsopphold dekkes av det kommunale tilbudet, og en kombinasjon av kjøp fra kommersielle og ideelle leverandører både på rammeavtale og gjennom enkeltkjøp.

Alternativ 1A: Ingen begrensninger i bruken av enkeltkjøp

Alternativ 1A innebærer å demme opp for utfasingen av rammeavtalene gjennom bruk av enkeltkjøp. I dette alternativet bidrar enkeltkjøp fra kommersielle leverandører til å demme opp for tapt kapasitet ved utfasing av rammeavtalen.

Inkludert i dette alternativet bør det ligge en innsats fra BFE for å forbedre rutinene for enkeltkjøp. Med andre ord er det ikke nødvendig å fortsette på samme måte som i dag. Mulige måter å forbedre enkeltkjøpene på er:

- Prekvalifisering av leverandører
- Prioritering av hvem man skal spørre først
- Behovsvurdering og kontinuerlig markedsdialog
- Videreutvikling av rutiner for åpenhet og likebehandling av leverandørene
- Videreutvikling av rutiner for hvilken informasjon man ber om, inkludert prismatriser
- Videreutvikling av rutiner for hvordan forhandlingene foregår
- Videreutvikling av rutiner for føring av protokoll og statistikk
- Videreutvikling av kontrakter med hensyn til risiko- og ansvarsfordeling, og krav til leverandørene

Alternativ 1B: Utvikle samarbeidet med ideelle leverandører

Alternativ 1B innebærer å utvikle samarbeidet med ideelle leverandører, enten gjennom å utvikle bruken av rammeavtaler eller gjennom å dekke mer av behovet for enkeltkjøp fra ideelle leverandører enn i dag. Målet i dette alternativet er at ideelle leverandører skal demme opp for tapt kapasitet ved utfasing av rammeavtalen med kommersielle leverandører.

BFE må ta i bruk sine tilgjengelige verktøy for å tilrettelegge for ideelle leverandører. Det er vårt inntrykk at et viktig ønske fra leverandørene er større finansiell sikkerhet og mindre økonomisk risiko i form av betalingsgaranti. Dette synes å være praktisk krevende med dagens finansieringsordning der bydelene skal betale for bruken. Som påpekt i kapittel 1.2 pågår det en utredning som skal se på dagens finansieringsordning. Dersom denne endres, kan dette åpne for innføring av betalingsgaranti som et virkemiddel for å redusere økonomisk risiko for ideelle leverandører. Det kan stimulere til videre oppbygging av et langvarig og forutsigbart samarbeid.

Andre verktøy for å utvikle samarbeidet med markedet er spesifisert på statens fagsider om offentlige anskaffelser,[8] og omfatter f.eks.:

- Behovsvurdering og kontinuerlig markedsdialog
- Planlegging av konkurranser
- Rutiner for gjennomføring av kjøp
- Tilpasning av risiko- og ansvarsfordeling i kontrakter
- Tilpasning av krav til leverandørene

[8] Se www.anskaffelser.no

Det er viktig at BFE har som styrende mål at det er barnas og bydelenes behov som skal ivaretas, og at tilrettelegging for bruk av ideelle leverandører skal understøtte dette.

Risiko og konsekvens vil variere avhengig av hvordan BFE bruker ideelle leverandører. De fleste plassene på rammeavtalene med kommersielle er kategorisert som behovskategori 1 (omsorgstiltak). En mulig strategi er å satse på økt utnyttelse av ideelle leverandører innen denne kategorien:

- Bedre kapasitetsutnyttelse på rammeavtalene innen behovskategori 1 i ideelle institusjoner vil gi et mer stabilt driftsgrunnlag for leverandørene.
- På rammeavtalene i 2019 var det 304 belagte av 6205 tilgjengelige oppholdsdøgn i behovskategori 1 (5 %).
- Ideelle vil fortsatt kunne satse på sine tilbud i behovskategori 2 (atferd) og 3 (rus), og BFE i kategori 4 (enetiltak)

En alternativ strategi er å utnytte de ideelles kompetansefortrinn innen behovskategori 2 og 3:

- I disse behovskategoriene har BFE selv et begrenset tilbud, og det vil redusere behovet for at BFE bygger opp nye tilbud i disse kategoriene.
- BFE må i større grad bygge opp mer kapasitet i behovskategori 1 selv, med tilhørende økonomisk risiko.
- For ideelle kan resultatet bli en situasjon som ligner på dagens situasjon, med økt risiko for krevende økonomisk drift. Det er allerede i dag også begrenset kapasitetsutnyttelse innen behovskategori 2 og 3 på rammeavtalene med ideelle.

Uavhengig av tilbudet som fases ut og valg av strategi for involvering av ideelle leverandører, tilsier tilbakemeldinger fra bydelene at det er behov for et større mangfold i tilbud til ungdom med alvorlige, sammensatte uttrykk. Dette oppfatter vi ligger innen behovskategori 2. Dette tilsier igjen at det på lang sikt er viktig å tenke strategisk for denne behovskategorien, og at det kan være lite strategisk for BFE hvis tilbudet på dette området i for stor grad kun skal dekkes av ideelle.

Alternativ 2A: Tilpasse egen kapasitet

Alternativ 2A innebærer å tilpasse, ev. bygge egen kapasitet i det kommunale tjenestetilbudet, basert på vurderinger av hva BFE forventer at behovet vil bli i fremtiden. Behovsvurdering skjer på bakgrunn av utviklingen i behovet i bydelene (type tilbud og omfang), ved hjelp av prognoser, og tett dialog med, og involvering av, bydelene.

I dette alternativet risikerer BFE å bygge ut et tilbud som det viser seg at det ikke blir bruk for likevel dersom prognosene slår feil. BFE blir da stående med overkapasitet og udekkede utgifter.

Denne overkapasiteten representerer barnevernsfaglig kompetanse, og BFE bør se på mulighetene for økt samarbeid med førstelinjetjenestene i bydelene for å utnytte eventuell ledig kapasitet i bemanningsressurser. Dette kan være i form av mer arenafleksible tilbud. Mange av Oslos bydeler har store utfordringer i barne- og ungdomsbefolkning, selv om behovet for institusjon tilsynelatende er lavere enn før.

Alternativ 2B: Utvikle egen organisasjon for mer fleksibel kapasitet

Alternativ 2B innebærer å utvikle egen organisasjon i BFE for mer fleksibel kapasitet, for å kunne svare på endringer i etterspørselen fra bydelene. I motsetning til alternativ 2A der man bygger tilbudet basert på hva man tror vil bli behovet, innebærer alternativ 2B at BFE i større grad bygger tilbudet rundt det enkelte barn som faktisk kommer. Alternativ 2B er mer krevende fordi det krevere raskere omstilling av organisasjonen.

Tanken er å ta mest mulig lærdom av private leverandører der det er relevant, uten at BFE nødvendigvis skal kopiere alle sider ved de privates drift. Forhold man kan se nærmere på er f.eks. institusjoner som er mindre i størrelse (2-4 plasseringer), eiendomsforvaltning og fleksibel personalressursutnyttelse mellom institusjoner, evt. mot andre deler av BFEs og bydelenes tiltaksapparat. Eiendomsforvaltningen bør vurderes som et strategisk virkemiddel, slik at etaten har tilstrekkelig fleksible bygg, der man både kan veksle mellom skjerming og ikke skjerming av ungdom, og man kan variere mellom størrelsen på avdelingene/institusjonene.

For å få til dette må hele organisasjonen tilpasse seg, og dette gjelder særlig mulighetene til å tilpasse personalressursene og eiendomsmassen på kort sikt. BFE bør kontinuerlig vurdere bemanningsbehovet, og benytte personalressurser mer fleksibelt på tvers av ulike institusjoner og avdelinger/enheter.

4.4 Våre vurderingskriterier

For hvert av de fire stiliserte alternativene vurderer vi risiko og konsekvens ved utfasingen av rammeavtalen med de kommersielle leverandørene, langs utvalgte vurderingskriterier. Vurderingskriteriene er oppsummert i Tabell 4-5. Det er videre noen relevante vurderingskriterier som er rent barnevernsfaglige, og utenfor vårt kompetanseområde. BFE bør imidlertid trekke disse inn i sine helhetlige vurderinger. Disse er listet opp i Tabell 4-6.

Tabell 4-5: Våre vurderingskriterier

Vurderingskriterium	Beskrivelse
Ressurseffektivitet/økonomi	• Døgnpris som belastes bydelene (kostnad per oppholdsdøgn) • Finansielt resultat for BFE • Effektivitet hos leverandørene
Faglig styring	• BFEs mulighet/evne til å styre det faglige innholdet i institusjonstilbudet • Bydelenes mulighet til å kontrollere det faglige innholdet i institusjonsplasseringer
Leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett	• Sikkerhet for at avtalt tilbud blir levert • Sikkerhet for at man får riktig tilbud når man trenger det • Mulighet til å velge mellom flere tilbud i markedet
Stabile tjenester	• Forutsigbarhet og kontinuitet i tilbudet

Tabell 4-6: Vurderingskriterier som ikke inngår i denne vurderingen

Vurderingskriterium	Beskrivelse
Forsvarlige tjenester	• Forutsigbarhet og kontinuitet i tilbudet • Forsvarlige tjenester handler også om å sikre at tilbudet er i tråd med anerkjent fagkunnskap, retningslinjer og etiske normer
Medvirkning	• Mulighet for bydelene/institusjonene å tillegge barnas meninger vekt, og velge/tilpasse tiltak til det beste for barnet
Kvalitet	• At institusjonstiltak gir ønsket effekt for det enkelte barn og ungdom, og bidrar til bedre oppvekst- og levekår

4.4.1 Ressurseffektivitet/økonomi

Utfasingen av rammeavtalene med de kommersielle leverandørene kan få økonomiske konsekvenser eller konsekvenser for ressurseffektivitet. For barnevernstjenestene vil den økonomiske konsekvensen i hovedsak være knyttet til hvordan utfasingen kan påvirke døgnpriser. Dette gjelder for plasseringer i kommunale institusjoner og ideelle institusjoner på rammeavtale sammenlignet med plasseringer i kommersielle institusjoner på rammeavtale. Det gjelder også risiko for økt bruk av enkeltkjøp med tilhørende usikkerhet og variasjon i døgnpris. For BFE er vurderingskriteriet hvordan utfasingen vil påvirke eller skape risiko for det finansielle resultatet til etaten, gjennom driftsinntekter og driftsutgifter på institusjonsområdet. Leverandørenes mulighet til effektiv drift kan også bli påvirket.

4.4.2 Faglig styring

Faglig styring av institusjonstilbudet har vi definert som BFEs mulighet/evne til å styre det faglige innholdet i institusjonstilbudet, og barnevernstjenestene i bydelenes mulighet til å kontrollere dette på institusjonene.

4.4.3 Leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett

Leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett har vi definert som at avtalt tilbud blir levert, at man får riktig tilbud når man trenger det, og barnevernstjenestenes mulighet til å velge mellom ulike institusjonstilbud i det kommunale tilbudet og fra markedet med private leverandører.

4.4.4 Stabile tjenester

Kriteriet stabile tjenester har vi definert som forutsigbarhet og kontinuitet i tilbudet. Dette handler blant annet om at stabilitet i personalgruppen og organisasjonen gir utslag i stabiliteten i tjenestene som ytes.

4.4.5 Kriterier utenfor Oslo Economics' kompetanseområde

Tre andre relevante kriterier som utfasingen bør vurderes opp mot, er forsvarlige tjenester, barn og unges medvirkning og kvalitet. Forsvarlige tjenester

innebærer at tilbudet som gis er i tråd med anerkjent fagkunnskap, retningslinjer fra barnevernloven og etiske normer. Medvirkning har vi definert som bydelenes og institusjonene mulighet og evne til å tillegge barn og ungdoms meninger vekt, og tilpasse tiltak til det beste for barnet eller ungdommen på bakgrunn av dette. Vår forståelse er som nevnt i kapittel 1.2 at BFE har en pågående utredning som ser nærmere på involvering og medvirkning fra barn og unge. Med kvalitet mener vi om et institusjonstiltak gir god effekt på utviklingsmålene til det enkelte barn og ungdom, som et grunnlag for bedre oppvekst- og levekår.

Vurdering av kriteriene faglig forsvarlighet, medvirkning og kvalitet ligger utenfor vårt kompetanseområde. Vi har heller ikke informasjonsgrunnlag til å konkludere på disse punktene.

4.4.6 Vår tilnærming til vurdering av risiko og konsekvens

I vår vurdering av risiko og konsekvens har vi lagt mest vekt på vurdering av ressurseffektivitet og økonomi, som faller innenfor vårt primære kompetanseområde.

Kriteriene faglig styring, leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett, og stabile tjenester er kontinuerlige hensyn som skal ivaretas i barnevernet. I vår vurdering av risiko og konsekvens vurderer vi om utfasingen av rammeavtalene med kommersielle leverandører gir et bedre eller dårligere grunnlag for å ivareta disse hensynene enn i dag, og ikke om hensynene ivaretas i seg selv. Dette betyr at vi vurderer om utfasingen av rammeavtalene gir et bedre grunnlag for faglig styring, et bedre grunnlag for å overholde bistandsplikt med leveransesikkerhet og tilgjengelighet, samt bydelenes valgmuligheter, og om utfasingen gir et bedre grunnlag for å ivareta hensynet til stabile tjenester.

4.5 Risiko og konsekvenser for økonomi og ressurseffektivitet

Tabell 4-7 oppsummerer våre vurderinger av risiko og konsekvens for økonomi og ressurseffektivitet for de fire alternativene, sammenlignet med dagens situasjon.

Dagens situasjon kjennetegnes av at et stort omfang av bruken av kommersielle leverandører skjer gjennom enkeltkjøp (75 prosent av alle oppholdsdøgn i 2019). Det er altså allerede i dag et stort omfang av enkeltkjøp, som gir fare for høye døgnpriser. I dagens situasjon har også BFE finansielle utfordringer knyttet til driftsutgifter, som kan være krevende å nedjustere, og inntektssvikt, som forklart i kapittel 2. I 2019 var det til sammen om lag 4 000 ubenyttede oppholdsdøgn i kommunale langtidsinstitusjoner, sammenlignet med planlagt kapasitetsutnyttelse i institusjonene.

Tabell 4-7: Oppsummering av vurderinger av risiko og konsekvens for økonomi og ressurseffektivitet

Dagens situasjon	Alternativ 1A: Ingen begrensning enkeltkjøp	Alternativ 1B: Økt bruk av ideelle	Alternativ 2A: Tilpasse kapasitet i kommunale institusjoner	Alternativ 2B: Utvikle mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner
Stort omfang av enkeltkjøp gir fare for høyere kostnader for bydelene.	Økt fare for høye kostnader for bydelene når man erstatter ramme-avtaler med enkeltkjøp.	Høyere kostnader for bydelene ved kjøp fra ideelle sammenlignet med kommersielle på rammeavtale	Høyere kostnader for bydelene ved kjøp fra BFE enn fra kommersielle på rammeavtale	Høyere kostnader for bydelene ved kjøp fra BFE enn fra kommersielle på rammeavtale
Finansielle utfordringer for BFE, med 4 000 ubenyttede døgn i egne langtids-institusjoner i 2019.	Ingen endring for BFE.	Større marked gir mulighet for mer effektiv drift for ideelle, men øker risikoen. BFE kan direkte påvirke risiko-fordeling med leverandør i kontrakt. Utviklingskostnader tilkommer (ikke estimert).	Kostnaden for BFE ved å øke kapasiteten med 3500 oppholdsdøgn er estimert til 34 mill. kr inkl. husleie på ca. 1,6 mill. kr som dekkes av bykassen. Dette øker økonomisk risiko for BFE. Økt samarbeid med bydelene demper økonomisk risiko.	BFE har ubenyttet kapasitet i dag. Hvis tiltaket er vellykket, vil BFE få bedre kontroll med kapasiteten og redusert risiko. Utviklingskostnader tilkommer (ikke estimert). Gjennomføringsrisiko: Vet ikke om/hvor raskt BFE evner å gjøre dette.

4.5.1 Alternativ 1A – ingen begrensning i enkeltkjøp

Alternativ 1A innebærer å demme opp utfasingen av rammeavtalen gjennom bruk av enkeltkjøp uten større endringer sammenlignet med i dag. Dette innebærer at plasseringer som ellers ville skjedd i kommersielle institusjoner på rammeavtale, skjer gjennom enkeltkjøp alt annet likt.

Enkeltkjøp er de siste årene forbundet med høyere gjennomsnittlige døgnpriser enn døgnprisene på rammeavtalene. I 2019 var gjennomsnittlig døgnpris ved enkeltkjøp i ideelle institusjoner 11 847 kroner, og tilsvarende 14 954 kroner i kommersielle institusjoner. Til sammenligning var døgnpris på rammeavtale med ideelle leverandører i spennet 7 000-10 000 kroner og for kommersielle leverandører i spennet 5 500-7 000 kroner. Det er nærliggende å anta at gjennomsnittlig døgnpris ved enkeltkjøp vil være høyere enn i kommunale institusjoner og private institusjoner på rammeavtaler.

Samtidig vil plasseringer som uten utfasingen kunne vært på rammeavtalen med kommersielle leverandører antagelig være forbundet med et mindre behov for individuell tilpasning enn et gjennomsnittlig enkeltkjøp. Gjennomsnittlig døgnpris tilbake i tid er derfor ikke nødvendigvis en representativ døgnpris i fremtiden. Fra intervju med en kommersiell leverandør på rammeavtale får vi også inntrykk av at de kommersielle leverandørene vil kunne posisjonere seg for en økt konkurranse om enkeltkjøp, særlig på kort sikt. Dette kan potensielt holde døgnprisene nede på samme nivå som på rammeavtalene, eventuelt opp mot tilsvarende priser i kommunale institusjoner og ideelle institusjoner på rammeavtale. Det faktiske utfallet på døgnpris er dermed usikkert. Samlet sett vurderer vi at det for bydelene er økt fare for høye kostnader ved plasseringer som eventuelt må tas gjennom enkeltkjøp, fremfor på den tidligere rammeavtalen, slik dagens situasjon innebærer.

For BFE innebærer et alternativ uten større endringer sammenlignet med i dag, og hvor utfasingen håndteres gjennom enkeltkjøp, ingen direkte konsekvenser for etatens økonomi og ressurseffektivitet, alt annet likt.

4.5.2 Alternativ 1B – økt bruk av ideelle leverandører

Alternativ 1B innebærer at plasseringer som tidligere ville vært på rammeavtale med kommersielle etter utfasingen skjer på rammeavtale eller enkeltkjøp med ideelle institusjoner. Dette kan forventes å gi bydelene høyere kostnader ved plasseringene, alt annet likt. Dette baserer vi på at det er høyere døgnpriser i ideelle institusjoner sammenlignet med kommersielle. For å illustrere dette, ville de om lag 3 500 oppholdsdøgnene i 2019 på rammeavtale med kommersielle institusjoner gitt bydelene til sammen om lag 8,4 millioner kroner i merutgifter dersom de hadde vært kjøpt fra ideelle leverandører på rammeavtale. Dette anslaget er basert på en differanse i gjennomsnittlige døgnpriser på om lag 2 400 kroner per oppholdsdøgn for behovskategori 1 og 2.[9] Det er likevel en fare for økt bruk av enkeltkjøp, hvor utfallet for døgnpriser er mer usikkert, som beskrevet for alternativ 1A.

Samtidig vet vi at bruken av rammeavtalene med kommersielle leverandører har gått ned i 2020, og at det ved utgangen av 2020 kun er én ungdom plassert i kommersiell institusjon på rammeavtalen. Dette tilsier at konsekvensen i praksis ikke vil være stor, dersom BFE og bydelene fortsetter å plassere i andre institusjoner enn de kommersielle institusjonene på rammeavtale frem mot juni 2021.

Dersom ideelle leverandører skal dekke mer av behovet for institusjonsplasser enn i dag, gir dette leverandørene et større marked og mulighet for en mer effektiv drift. På rammeavtalene med ideelle leverandører var det i 2019 en kapasitet på i underkant av 15 000 oppholdsdøgn, og et samlet belegg på 2 116 oppholdsdøgn. Dette tilsier at det bør være rom for å utnytte allerede eksisterende kapasitet hos de ideelle bedre enn i dag. Den ledige kapasiteten representer alle fire behovskategorier.

De ideelle leverandørene påtar seg mer risiko dersom de skal øke sin leveringsgaranti samtidig som det ikke er betalingsgaranti. Leverandørene som er på rammeavtaler, befinner seg allerede i en situasjon med økonomisk risiko knyttet til høy leveringsgaranti og lite belegg. BFE kan påvirke risikofordelingen med leverandørene gjennom kontraktstyringen.

Alternativet vil også medføre utviklingskostnader knyttet til å utvikle bruken av ideelle leverandører, som ikke er estimert.

4.5.3 Alternativ 2A – bygge opp kapasitet i kommunale institusjoner

Alternativ 2B innebærer at BFE bygger opp en kapasitet i sitt tilbud som skal demme opp for den kapasiteten BFE forventer at blir utfaset med de kommersielle rammeavtalene. Dette vil være en litt annen kapasitet enn det BFE har i dag.

I alternativ 2A forventer vi, på samme måte som i alternativ 1B, at bydelene får høyere kostnader ved plasseringer i kommunale institusjoner, sammenlignet med om de samme plasseringene hadde skjedd i kommersielle institusjoner på rammeavtale. Dersom oppholdsdøgnene som var i kommersielle institusjoner på rammeavtale i 2019 (om lag 3 500 døgn) hadde blitt anskaffet fra kommunale institusjoner, ville dette gitt bydelene merutgifter på til sammen om lag 6,9 millioner kroner.[10]

Sammenlignet med bruken av kommersielle rammeavtaler per desember 2020 vil ikke konsekvensen være like stor. Det er likevel en fare for økt bruk av enkeltkjøp fra kommersielle, hvor utfallet for døgnpriser er mer usikkert, som beskrevet for alternativ 1A.

Sammenlignet med alternativ 1B, ser vi at det i 2019 var litt billigere å plassere barn i kommunale institusjoner enn ideelle institusjoner på rammeavtale.

Antall oppholdsdøgn per plassering var flere ved plassering i kommersielle institusjoner sammenlignet med kommunale. Hvis oppholdstiden går ned ved bruk av kommunale institusjoner, uten at det påvirker kvaliteten for barnet, så vil ikke bydelenes merutgifter bli like store som beregnet over.

I alternativ 2A vil det å bygge opp kapasitet i kommunale institusjoner være forbundet med økte utgifter for BFE. Dersom BFE skulle ha bygget opp kapasitet tilsvarende bruken på rammeavtalen med kommersielle leverandører i 2019, tilsier dette et behov for en kapasitet på 3 969 oppholdsdøgn. Da har vi forutsatt en bruk på 3 494 døgn basert på bruken på rammeavtalene i 2019, og lagt til grunn en kapasitetsutnyttelse på 88 prosent. Dette gir et samlet behov på 3 969 oppholdsdøgn. Dette er forutsatt at

[9] Gjennomsnittlig døgnpris i ideelle institusjoner på rammeavtale i behovskategori 1 og 2 var 8 825 kroner i 2019. Tilsvarende var gjennomsnittlig døgnpris i kommersielle institusjoner på rammeavtale i behovskategori 1 og 2 på 6 417 kroner. Dette gir en differanse på om lag 2 400 kroner, tilsvarende om lag 8,4 millioner kroner for 3 493 oppholdsdøgn på rammeavtalen med kommersielle leverandører i 2019.

[10] Gjennomsnittlig døgnpris i kommersielle institusjoner på rammeavtale i behovskategori 1 og 2 på 6 417 kroner. Gjennomsnittlig døgnpris i kommunale institusjoner i behovskategori 1 var 8 378 kroner i 2019. Dette gir en differanse på i underkant av 2 000 kroner per oppholdsdøgn. I 2019 var det 3 493 oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner på rammeavtale, som gir et anslag på 6,9 millioner kroner i merutgifter dersom de samme oppholdsdøgnene ble anskaffet fra kommunale institusjoner.

varigheten på oppholdene følger av faktisk behov, og ikke blir påvirket av om det er en kommersiell eller kommunal institusjon. Behovet for kapasitet blir lavere hvis kommunale institusjoner gir samme kvalitet per opphold som kommersielle med kortere opphold. De kommersielle institusjonene dekker imidlertid et annet behov enn de kommunale, slik vi ikke har belegg i vårt datagrunnlag for å si at det er en slik sammenheng.

Denne kapasiteten anslås å være forbundet med utgifter på om lag 33,2 millioner kroner dersom vi verdsetter oppholdsdøgnene med en gjennomsnittlig døgnpris i kommunale institusjoner i behovskategori 1 (som de fleste kommersielle institusjonene på rammeavtale dekker) på 8 378 kroner. I tillegg kommer utgifter til husleie. Basert på registrert husleie for eiendom til tjenesteyting for kommunale institusjoner oppnår vi et anslag på 422 kroner per oppholdsdøgn i husleieutgifter[11], tilsvarende 1,6 millioner kroner for alle oppholdsdøgnene. Det samlede anslaget blir da 34,9 millioner kroner. Hele eller deler av dette vil dekkes av bydelene, hvis plassene benyttes. Uansett øker den økonomiske risikoen for BFE, fordi etaten bygger opp kapasitet som den er avhengig av å få solgt til bydelene.

Anslaget på 34,9 millioner kroner er ment som en illustrasjon på hva det ville kostet BFE å bygge opp kapasitet tilsvarende bruken av rammeavtalen med kommersielle leverandører i 2019. På den ene siden viser utviklingen at rammeavtalen brukes lite, noe som tilsier at det antagelig ikke vil være behov for å bygge tilsvarende kapasitet. Det er også ledig kapasitet i kommunale institusjoner, i tilsvarende behovskategorier som de kommersielle på rammeavtale, som bør kunne utnyttes (totalt om lag 4 000 oppholdsdøgn i 2019).

På en annen side er det usikkert om etterspørselen fra bydelene vil ta seg opp etter hvert, selv om trenden de siste årene viser redusert bruk. Hvis etterspørselen øker, kan barnevernet i Oslo kommune bli sårbart dersom BFE ikke har bygget opp egen kapasitet (eller kapasitet i ideelle institusjoner), og bruken av enkeltkjøp må i så fall demme opp for økt etterspørsel.

34,9 millioner kroner er et anslag på utgifter forbundet med å bygge opp en kapasitet tilsvarende bruken av rammeavtaler med kommersielle leverandører i 2019. Dersom BFE skulle bygget den samme kapasiteten som er tilgjengelig på rammeavtalene, ville dette medført betydelig høyere utgifter enn anslaget. Den totale kapasiteten på rammeavtalene med kommersielle var om lag 18 000 oppholdsdøgn i 2019. Selv om det har vært lite bruk av rammeavtalene og at dette i praksis kan bety begrensede konsekvenser av selve utfasingen av rammeavtalene, innebærer utfasingen like fullt at BFE gir avkall på denne kapasiteten.

I alternativ 2A vil også økt bruk av BFEs ressurser inn i bydelene, når de ellers er ledig, innebære forbedret ressurseffektivitet for Oslo kommune totalt sett.

4.5.4 Alternativ 2B – utvikle mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner

Fleksibiliteten i dette alternativet bør ideelt sett ligge både i antall barn institusjonene kan ta imot og i hva slags tilbud som gis, for eksempel mulighet for skjerming, gruppestørrelse, kompetanse og bemanningstetthet.

I likhet med alternativ 2A, vil alternativ 2B også medføre høyere kostnader for bydelene sammenlignet med dagens situasjon, grunnet høyere døgnpriser i kommunale institusjoner enn i kommersielle institusjoner på rammeavtale. I praksis vil ikke konsekvensen være av stor betydning hvis man fortsetter å bruke rammeavtalene i liten grad fremover mot juni 2021. Det er også en fare for økt bruk av enkeltkjøp, hvor utfallet for døgnpriser er mer usikkert, som beskrevet for alternativ 1A.

Alternativ 2B innebærer at BFE utvikler mer fleksibel kapasitet i det kommunale institusjonstilbudet. I 2019 hadde BFE om lag 4 000 ubenyttede oppholdsdøgn i kommunale langtidsinstitusjoner sammenlignet med planlagt kapasitetsutnyttelse i de ulike institusjonene. Hvis man gjennomfører dette alternativet og lykkes, vil BFE få bedre kontroll med kapasiteten. På grunn av redusert behov for samlet overkapasitet, kan det også medføre redusert risiko for BFE.

Alternativ 2B vil også være forbundet med kostnader knyttet til arbeidet med å utvikle mer fleksibel kapasitet og omstillinger i det kommunale institusjonstilbudet, som ikke er estimert.

Det er en ikke ubetydelig gjennomføringsrisiko i dette alternativet, siden det er usikkert om eller hvor raskt BFE kan utvikle mer fleksibel kapasitet.

4.6 Risiko og konsekvenser for faglig styring

I dagens situasjon har BFE faglig styring av institusjonstilbudet. I vurderingen av ulike alternativer med hensyn til faglig styring, legger vi til grunn at grunnlaget for faglig styring er best ved styring av kommunale tilbud, dernest for styring av private

[11] Kilde: Barne- og familieetaten, tall fra Agresso. Vi har hentet ut registrerte utgifter til husleie for eiendom til tjenesteyting. Dette gjelder for institusjonene Grepperød spesialtiltak, Møllehuset, Vansjø ungdomsinstitusjon, Belgen, Vansjø spesialtiltak og Visterflo. Husleieutgiftene er målt per teoretisk kapasitet i oppholdsdøgn. Gjennomsnittet gir et anslag på 422 kroner per oppholdsdøgn i husleieutgifter.

leverandører på rammeavtale, og dårligst i forbindelse med enkeltkjøp. Sammenlignet med å styre egne kommunale institusjoner og institusjoner på rammeavtale, antar vi at en situasjon som innebærer økt bruk av enkelkjøp vil gi negativ konsekvens for grunnlaget for BFEs faglige styring.

Tabell 4-8 oppsummerer våre vurderinger av risiko og konsekvens for faglig styring ved de fire alternativene sammenlignet med dagens situasjon.

Tabell 4-8: Oppsummering av vurdering av risiko og konsekvens for faglig styring

Dagens situasjon	Alternativ 1A: Ingen begrensning enkeltkjøp	Alternativ 1B: Økt bruk av ideelle	Alternativ 2A: Tilpasse kapasitet i kommunale institusjoner	Alternativ 2B: Utvikle mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner
BFE har faglig styring av institusjonstilbudet. Grunnlaget for faglig styring antas å være best i eget tilbud, og dårligst ved enkeltkjøp.	Fare for svekket faglig styring grunnet økt bruk av enkeltkjøp.	Hvis tilbudet dekkes av rammeavtaler med ideelle leverandører, vil grunnlaget for den faglige styringen bli som i dag.	Gir bedre grunnlag for faglig styring sammenlignet med i dag	Gir bedre grunnlag for faglig styring sammenlignet med i dag.

Alternativ 1A vurderer vi vil gi et svekket grunnlag for faglig styring sammenlignet med i dag, med hensyn til den delen av etterspørselen fra bydelene må dekkes gjennom enkeltkjøp. I en situasjon uten utfasing kunne deler av etterspørselen blitt dekket gjennom rammeavtalene med kommersielle leverandører. Økt bruk av enkeltkjøp sammenlignet med 2019 antar vi er forbundet med mer usikkerhet om det faglige innholdet i tilbudet. Bruk av enkeltkjøp vurderer vi dermed at bidrar til mer krevende faglig styring over tid, fordi tiltakene må antas å kunne variere stort i innhold sammenlignet med tiltak i et mer predefinert tilbud på rammeavtale.

Alternativ 1B innebærer at utfasingen demmes opp med økt bruk av ideelle leverandører. Dersom man lykkes med å benytte ideelle leverandører på rammeavtale, vurderer vi at dette gir grunnlag for faglig styring som i dag. Vi antar at grunnlaget for faglig styring på rammeavtale er uavhengig av eierskap. Å fase ut bruk av kommersielle leverandører på rammeavtale til fordel for økt bruk av rammeavtale med ideelle leverandører, vurderer vi gir samme grunnlag for faglig styring, alt annet likt. Dersom situasjonen blir økt bruk av enkeltkjøp (kanskje særlig på kort sikt), blir vurderingen som i alternativ 1A.

Alternativ 2A innebærer mindre endringer sammenlignet med i dag, utover å sikre økt kapasitet. I dette alternativet vurderer vi at grunnlaget for faglig styring styrkes, fordi den delen av institusjonstilbudet som skal fases ut motsvares av økt kapasitet i kommunale institusjoner. Argumentet for dette er at vi antar at grunnlaget for faglig styring er størst i kommunale institusjoner. Dersom situasjonen blir økt bruk av enkeltkjøp (kanskje særlig på kort sikt), blir vurderingen som i alternativ 1A.

Alternativ 2B innebærer større endringer sammenlignet med i dag, der det skal demmes opp for utfasingen gjennom å utvikle mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner. Tilsvarende som for alternativ 2A, vurderer vi at grunnlaget for faglig styring er bedre i dette alternativet, sammenlignet med faglig styring av tilsvarende kapasitet på rammeavtaler med kommersielle leverandører. Dersom situasjonen blir økt bruk av enkeltkjøp (kanskje særlig på kort sikt), blir vurderingen som i alternativ 1A.

4.7 Risiko og konsekvenser for leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett

I dagens situasjon skal BFE ivareta leveransesikkerhet, tilgjengelighet og bydelenes valgrett. Dette ivaretas ved å bistå bydelene med opphold på kommunale, ideelle og kommersielle institusjoner. Ved å redusere adgangen til å benytte en av disse leverandørgruppene reduseres leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett, men dette kan også forbedres ved å styrke de andre leverandørgruppene.

Tabell 4-9 oppsummerer våre vurderinger av risiko og konsekvens for leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett ved de fire alternativene sammenlignet med dagens situasjon.

Tabell 4-9: Oppsummering av vurdering av risiko og konsekvens for leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett

Dagens situasjon	Alternativ 1A: Ingen begrensning enkeltkjøp	Alternativ 1B: Økt bruk av ideelle	Alternativ 2A: Tilpasse kapasitet i kommunale institusjoner	Alternativ 2B: Utvikle mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner
BFE skal ivareta leveransesikkerhet, tilgjengelighet og bydelenes valgrett i dag. Dette ivaretas ved å bistå bydelene i opphold hos kommunale, ideelle og kommersielle institusjoner.	Ingen betydelige endringer fra i dag. Viss risiko for redusert geografisk tilbud.	Kan øke leveransesikkerheten dersom strategien er vellykket. Viss risiko for redusert geografisk tilbud.	Ingen betydelige endringer fra i dag, gitt at enkeltkjøp fra kommersielle fortsatt er mulig. Viss risiko for redusert geografisk tilbud.	Kan øke leveransesikkerheten dersom strategien er vellykket. Viss risiko for redusert geografisk tilbud.

I alle fire alternativene sikres langt på vei leveransesikkerheten, tilgjengeligheten og valgretten, under forutsetning om at man i alle alternativene fortsatt kan benytte kommersielle leverandører på enkeltkjøp. Vår vurdering, basert på informasjonen vi har fått i prosjektet, er at de kommersielle neppe vil legge ned virksomhet i et slikt omfang at det vil påvirke tilgjengeligheten for Oslo kommunes barnevern.

Dersom Oslo kommune også faser ut kommersielle leverandører på enkeltkjøp vil dette på kort sikt ha vesentlig større risiko og konsekvens for leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett. På lang sikt antar vi dette kan ivaretas med andre virkemidler.

Bufetat, som dekker institusjonstilbudet for resten av landet, har politiske føringer som innebærer å øke bruken av ideelle uten at bruken av statlige institusjoner går ned. Dersom Bufetat greier dette, må de kommersielle leverandørene redusere sitt tilbud av barnevernsinstitusjoner nasjonalt, noe som kan redusere antall leverandører for Oslo også. Samtidig vet vi at de kommersielle leverandørene opererer innenfor andre deler av barnevernet og omsorgssektoren, og at de er vant til å tilpasse tilbudet etter skiftende politikk når det gjelder kjøp av velferdstjenester. Vår foreløpige vurdering er at statens utfasing av kommersielle leverandører ikke vil ha avgjørende betydning for leveransesikkerheten, tilgjengeligheten og valgretten for Oslo kommunes barnevern.

Alternativene innebærer derfor ingen betydelige negative endringer fra i dag.

Bortfall av rammeavtale kan imidlertid gi en viss reduksjon i muligheten til å plassere utenfor Oslo, fordi noen av rammeavtaleplassene er på institusjoner som ligger i andre fylker. Men også dette kan ivaretas gjennom enkeltkjøp eller rammeavtaler med ideelle.

Alternativ 1B og 2B skiller seg positivt ut, ved at man legger opp til å øke henholdsvis ideelle leverandørers og kommunale institusjoners fleksibilitet, for å øke leveransesikkerheten, tilgjengeligheten og valgretten. Det er som nevnt imidlertid en viss gjennomføringsrisiko i den betydning at det kan være vanskelig å bli fleksible nok.

4.8 Risiko og konsekvenser for hensynet til stabile tjenester

I dagens situasjon skal BFE ivareta hensynet til stabile tjenester. Stort omfang av enkeltkjøp antar vi utgjør en risiko for redusert kontinuitet i tjenestetilbudet. Tabell 4-10 oppsummerer våre vurderinger av risiko og konsekvens for hensynet til stabile tjenester ved de fire alternativene, sammenlignet med dagens situasjon.

Tabell 4-10: Oppsummering av vurdering av risiko og konsekvens for hensynet til stabile tjenester

Dagens situasjon	Alternativ 1A: Ingen begrensning enkeltkjøp	Alternativ 1B: Økt bruk av ideelle	Alternativ 2A: Tilpasse kapasitet i kommunale institusjoner	Alternativ 2B: Utvikle mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner
BFE skal ivareta hensynet til stabile og forsvarlige tjenester. Stort omfang av enkeltkjøp gir risiko for redusert kontinuitet i tjenestetilbudet.	Økt bruk av enkeltkjøp kan svekke hensynet til stabile tjenester. Utfasing av ramme-avtaler kan gi en liten risiko for svekket kontinuitet (i alle alternativer).	Fare for enkeltkjøp kan svekke hensynet. Utfasing av ramme-avtaler kan gi en liten risiko for svekket kontinuitet.	Bedre kontinuitet i kommunalt tilbud. Noe økt risiko for at kommunale institusjoner må fylles opp av økonomiske hensyn. Fare for enkeltkjøp kan svekke hensynet. Utfasing av ramme-avtaler kan gi en liten risiko for svekket kontinuitet.	Bedre kontinuitet i kommunalt tilbud. Økt grad av endring i BFE kan gi en liten risiko for hensynet til stabile tjenester. Fare for enkeltkjøp kan svekke hensynet. Utfasing av ramme-avtale kan gi en liten risiko for svekket kontinuitet.

I alternativ 1A går man fra en situasjon med en viss andel kjøp fra kommersielle på rammeavtale, til en situasjon der alt kjøp fra kommersielle skjer via enkeltkjøp. Dette vil antagelig gi en økning i bruk av enkeltkjøp. Enkeltkjøpene er ikke predefinert, og i sin natur mindre forutsigbare og stabile enn tilbud på rammeavtaler og kommunalt tilbud. I dette alternativet vurderer vi at hensynet til stabile tjenester blir svekket.

I alle alternativene kan selve utfasingen av ramme-avtalene gi svekket kontinuitet i overgangsperioden. Men siden det per desember er én ungdom plassert på kommersielle rammeavtaler mener vi dette har liten samlet konsekvens.

I alternativ 1B, alternativ 2A og alternativ 2B er det en fare for økt bruk av enkeltkjøp fra kommersielle, dersom henholdsvis de ideelle eller kommunale institusjonene ikke greier å ivareta behovet for institusjonsplasser. Dette svekker i så fall hensynet til stabile tjenester, på samme måte som alternativ 1A.

I alternativ 2A og alternativ 2B legges det opp til at det kommunale tilbudet skal dekke en større andel av behovet, noe som i seg selv gir bedre kontinuitet, hvis det er vellykket. Det er imidlertid noen risikofaktorer her. I alternativ 2A vil BFE ha en betydelig kapasitet som det er behov for å fylle opp. Dette kan medføre økt risiko for press på å fylle opp de kommunale institusjonene av økonomiske hensyn, selv om de ikke nødvendigvis har et tilbud som er bygd rundt det enkelte barns behov. I alternativ 2B er det derimot en risiko knyttet til at BFEs institusjoner må endre seg raskere for å tilpasse seg barnas behov, og endringene i seg selv kan føre til redusert stabilitet.

4.9 Mulige markedskonsekvenser for andre deler av BFEs tiltaks-apparat

BFEs tiltaksapparat består av barnevernsinstitusjoner, beredskapshjem, familiehjem, barnevernvakt, bolig- og avlastningstiltak for barn og unge med nedsatt funksjonsevne, og etaten har også som oppgave å rekruttere fosterhjem. Etaten har videre spisskompetansemiljø, familiesentre, utrednings- og kartleggingsmiljø mm.

Det er også et spørsmål om utfasing av ramme-avtalene med de kommersielle leverandørene vil gi virkninger for andre deler av BFEs tiltaksapparat. Slike virkninger kan oppstå hvis utfasingen fører til at de kommersielle leverandørene vil opptre annerledes enn i dag.

Det kan tenkes at kommersielle leverandører vil posisjonere seg sterkere i andre markeder når de mister en del av markedsgrunnlaget sitt. Det mest nærliggende for de kommersielle institusjonene som mister markedsgrunnlag i Oslo er å vri denne kapasiteten mot det statlige barnevernet, eller mot enkeltkjøp fra Oslo kommune, særlig på kort sikt. I

Oslo kan dette skape økt konkurranse om enkelt-kjøpene, fordi det er flere kommersielle aktører enn rammeavtaleaktørene som leverer på enkeltkjøp i dag. En slik tilpasning hos leverandørene kan begrense muligheten for prisøkninger i tilbudet til bydelene.

Videre kan man tenke seg at de kommersielle leverandørene vil posisjonere seg sterkere på andre av BFEs områder. Et mulig utsatt område her er tiltak der BFE er avhengig av å rekruttere familier for å levere tjenestene, altså beredskapshjem, familiehjem og fosterhjem. BFE og de private leverandørene konkurrerer langt på vei om å rekruttere de samme familiene, slik at tilgangen til familier for BFE blir dårligere på grunn av denne konkurransen. Dette kan være uheldig, fordi de private leverandørene typisk bare vil rekruttere familier til de kategoriene de tjener mest penger på, altså familie- eller beredskapshjem, hvis de kan velge. Dette gjør at familier som BFE kunne ha rekruttert til ulike typer fosterhjemstiltak kun blir tilgjengelig som familiehjem gjennom kommersielle. Når det er mangel på fosterhjem, er det da fare for at barn blir plassert i familiehjem selv om behovene ikke er så omfattende. Dette øker kostnadene for bydelene.

BFE kunne ha sikret seg flere familier ved å tilby konkurransedyktige kompensasjonsordninger, men dette vil ikke nødvendigvis løse utfordringer ved kostnader for bydelene, når de ikke i den enkelte sak har behov for mer omfattende tiltak i fosterhjemmet

Det er imidlertid ikke åpenbart et årsak-virknings-forhold mellom utfasing av kommersielle ramme-avtaler og aktørenes opptreden i andre markeder. Det er en rekke aktører som leverer tiltak til barnevernstjenestene, uten at de også har barnevernsinstitusjoner. Det er i utgangspunktet heller ikke noe som hindrer de kommersielle aktørene fra å posisjonere seg for enkeltkjøp eller familie- og beredskapshjem i dag. Det er derfor usikkert om eventuell nedbygging av institusjoner medfører f.eks. økt tilbud av kommersielle familiehjem. Vi ser allerede i dag at kommersielle leverer flere døgn i familiehjem i Oslo enn kommunale og ideelle leverandører, og at de har økt sin posisjon innen beredskapshjem over flere år. For store leverandører vil enkeltinstitusjoner heller ikke utgjøre store utslag rent økonomisk, og kommersielle leverandører vil alltid snu seg dit markedet er. De kommersielle leverandørene på rammeavtale i Oslo er store konsern, som har virksomhet både innen barnevern, og andre helse-, omsorgs- og sosiale tjenester. Dette gjør at de både kan snu seg om innen barnevernfeltet, og på konsernnivå vri sitt tilbud i retning av andre helse-, omsorgs- og sosiale tjenester.

4.10 Samlet vurdering og oppsummering

Vår samlede vurdering av risiko og konsekvens ved de fire alternativene sammenlignet med dagens situasjon fremgår av Tabell 4-11. Informasjonen i tabellen er basert på vurderingene tidligere i dette kapittelet, og viser vår vurdering av de ulike alternativene for de valgte kriteriene. Det er BFE som må gjøre den samlede vurderingen, fordi det også er barnevernfaglige aspekter utenfor vårt kompetanseområde som må vurderes. Dette gjelder både forsvarlige tjenester, barns medvirkning og kvalitet i barnevernet.

Tabell 4-11: Oslo Economics' vurdering av konsekvens og risiko sammenlignet med i dag

	Alternativ 1A: Ingen begrensning enkeltkjøp	**Alternativ 1B: Økt bruk av ideelle**	**Alternativ 2A: Tilpasse kapasitet i kommunale institusjoner**	**Alternativ 2B: Utvikle mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner**
Økonomi/ ressurseffektivitet	Fare for høyere kostnader for bydelene (stor usikkerhet)	Høyere kostnader for bydelene, ca. 8,4 mill. kr per år, sammenlignet med 2019. Utviklingskostnader for BFE.	Høyere kostnader for bydelene, ca. 6,9 mill. kr per år, sammenlignet med 2019.	Høyere kostnader for bydelene, ca. 6,9 mill. kr per år, sammenlignet med 2019. Utviklingskostnader for BFE.
Faglig styring	Fare for svekket faglig styring	Som i dag	Bedre grunnlag for faglig styring	Bedre grunnlag for faglig styring
Leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgrett	Som i dag	Kan gi økt leveransesikkerhet	Som i dag	Kan gi økt leveransesikkerhet
Stabile tjenester	Svekket	Fare for svekket stabilitet i tjenester	Bedre kontinuitet i kommunalt tilbud, men fare for svekking	Bedre kontinuitet i kommunalt tilbud, men fare for svekking

De fire alternativene er stiliserte alternativer for å få frem risiko og konsekvens ved ulike veivalg. De er ikke gjensidig utelukkende, og det er mulig at BFE bør gå videre med flere av dem for å dekke Oslos fremtidige behov for institusjoner. Dette kan f.eks. innebære å satse på økt bruk av ideelle leverandører, og samtidig utvikle mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner.

Vår isolerte vurdering i tabellen viser at:

- Det er sannsynlig at utfasingen vil gi økte kostnader for bydelene, på grunn av høyere døgnpriser i kommunale og ideelle institusjoner. Ved økt bruk av enkeltkjøp er utfallet usikkert, men det er fare for høyere døgnpriser.
- Kjøp i markedet (alternativ 1A/1B), og særlig enkeltkjøp (alternativ 1A) antar vi gir svakere grunnlag faglig styring for BFE enn egen drift (alternativ 2A/2B).
- Å utvikle de ideelle leverandørene (alternativ 1B), eller mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner (alternativ 2B), gir økt leveranse-sikkerhet, mens de andre alternativene vil ivareta dette som i dag. Denne vurderingen legger til grunn at enkeltkjøp fra kommersielle vil være mulig etter behov også etter utfasingen av rammeavtalen.
- Å demme opp for utfasingen med enkeltkjøp er vurdert til å svekke grunnlaget for stabile tjenester. Det er en fare for tilsvarende utfall dersom ideelle leverandører eller kommunale institusjoner ikke greier å dekke behovet, mens kommunale tilbud antas å gi et grunnlag for høyere kontinuitet i tilbudet enn i dag hvis de lykkes å demme opp for utfasingen. Økt bruk av ideelle (alternativ 1B) er å foretrekke foran enkeltkjøp fra kommersielle (alternativ 1A), særlig pga. mer kontinuitet i tilbudet når man kan bruke rammeavtaler.

Tabell 4-12 oppsummer vår vurdering av risiko, fordelt på de ulike aktørene.

Tabell 4-12: Vurdering av risiko for ulike aktører

	Alternativ 1A: Ingen begrensning enkeltkjøp	Alternativ 1B: Økt bruk av ideelle	Alternativ 2A: Tilpasse kapasitet i kommunale institusjoner	Alternativ 2B: Utvikle mer fleksibel kapasitet i kommunale institusjoner
Risiko for ideelle aktører	Som i dag	Risiko for at de ikke greier å bygge tilbudet, og økt økonomisk risiko	Som i dag	Som i dag
Risiko for kommersielle aktører	Redusert risiko pga. utfasing av rammeavtale	Redusert risiko pga. mindre omfang	Redusert risiko pga. mindre omfang	Redusert risiko pga. mindre omfang
Risiko for bydelene	Risiko for økte priser	Risiko for økte priser	Risiko for økte priser	Risiko for økte priser
Risiko for BFE	Som i dag	Som i dag	Risiko for at BFE ikke greier å bygge tilbudet, og økt økonomisk risiko	Risiko for at BFE ikke greier å bygge tilbudet, men redusert økonomisk risiko

Tabellen viser at de ideelle aktørene vil pådra seg mer risiko dersom de skal ta en større del av ansvaret for institusjonstilbudet. Risikoen knytter seg for det første til at det er en viss fare for at de ideelle ikke greier å bygge hele det tilbudet som er nødvendig for å møte behovene til bydelene, såkalt gjennomførings-risiko. For det andre pådrar de ideelle aktørene seg en økonomisk risiko, fordi de må bygge opp kapasiteten innenfor et marked som i seg selv er risikofylt. Det er en teoretisk mulighet for at BFE kan overta deler av den økonomiske og finansielle risikoen for de ideelle leverandørene i form av betalings-garanti, men det virker å være vanskelig i dagens finansieringsordning. Å overta risikoen fra markedet kan også være ineffektivt, fordi BFE har behov for å redusere egen økonomisk og finansiell risiko.

Risikoen for de kommersielle aktørene blir redusert når rammeavtalene blir utfaset. For det første er rammeavtaler mer risikofylt enn enkeltkjøp, fordi enkeltkjøpene har en kortere tidshorisont, og ikke binder kapasitet uten at det er et faktisk kjøp, basert på en forutsetning om at leverandørene ikke kan legge ned avdelinger de har rammeavtale om.

For det andre vil omfanget av oppholdsdøgn de kommersielle leverer reduseres dersom ideelle eller kommunale institusjoner tar over deler av oppholdsdøgnene. Redusert risiko trenger ikke å være et gode for de kommersielle, fordi dette har sammenheng med redusert ansvar, og reduserte muligheter til å tjene penger. De kommersielle aktørene kommer dermed bare bedre ut i alternativ 1A.

Risikoen for bydelene er primært knyttet til økte priser per oppholdsdøgn. Leveransesikkerheten kan også påvirkes, men så lenge det er adgang til enkeltkjøp etter behov, noe det sannsynligvis fortsatt vil være, har dette liten betydning.

Risikoen for BFE er størst i de alternativene der etaten skal ta større del av oppholdsdøgnene selv, altså i alternativ 2A og alternativ 2B. Det medfører økonomisk risiko knyttet til økt omfang, og det er en viss risiko for at BFE ikke greier å bygge tilbudet eller utvikle organisasjonen slik alternativene innebærer. Risikoen er noe lavere i alternativ 2B hvis strategien er vellykket, fordi denne strategien innebærer at man prøver å dekke samme behov med et mer fleksibelt tilbud, i stedet for mer kapasitet.

5. Våre anbefalinger

Basert på analysene i foregående kapitler redegjør vi her for våre anbefalinger for hva BFE bør gjøre videre. Først ser vi på behov som tilsier at BFE bør iverksette tiltak, deretter anbefaler vi prioritering av tiltak. Vi utdyper også hva de ulike tiltakene innebærer i praksis.

5.1 Utfordringsbildet som gir behov for tiltak

BFE skal fase ut rammeavtalene med kommersielle leverandører, når disse løper ut sommeren 2021. Dagens rammeavtaler har vært lite brukt, noe som tilsier at risiko og konsekvens ved utfasing er nokså begrenset. Utfasingen innebærer imidlertid at BFE gir avkall på *muligheten* til å benytte kapasiteten på rammeavtalene med de kommersielle leverandørene, noe som gir etaten et smalere virkemiddelapparat totalt sett. Det begrenser BFEs handlingsrom i fremtiden.

Hvis BFE i tillegg skulle faset ut bruk av enkeltkjøp fra kommersielle, ville det gitt ytterligere økt risiko og større konsekvenser, men dette har ikke vært hovedtemaet for denne utredningen. Våre anbefalinger legger til grunn at BFE har behov for å fase ut rammeavtalene med kommersielle leverandører, og behov for å redusere bruk av enkeltkjøp fra kommersielle leverandører.

I tillegg til å fase ut/redusere bruk av kommersielle leverandører, har BFE andre utfordringer som bør adresseres:

- Det er finansielle utfordringer i BFE, noe som særlig kan tilskrives institusjonsdriften.
- Barnevernstjenestene i bydelene opplever at dagens institusjonstilbud ikke dekker behovet godt nok.
- Rammeavtalene med verken kommersielle eller ideelle har fungert etter hensikten, med hensyn til behovsdekning og kapasitetsutnyttelse. Leverandører opplever at rammeavtaler uten betalingsgaranti gir dem en uforholdsmessig høy økonomisk risiko.

5.2 Anbefalte strategier

Nedenfor gir vi våre anbefalinger om hva BFE bør prioritere for å svare på utfordringsbildet. BFE må gjøre egne barnevernsfaglige vurderinger, sammen med våre innspill, når etaten tar beslutninger.

Hovedanbefaling for å dekke fremtidig behov og håndtere finansielle utfordringer

BFE må sørge for at bydelene og barna i Oslo får det barnevernstilbudet de har behov for. Av hensyn til leveransesikkerhet, tilgjengelighet og valgfrihet anbefaler vi at BFE dekker fremtidig kapasitetsbehov med en kombinasjon av eget tilbud og kjøp fra private (ideelle) leverandører. De finansielle utfordringene i BFE henger nært sammen med etatens rolle i å sørge for at behovet for institusjonsplasser i Oslo blir dekket.

Basert på utfordringsbildet anbefaler vi etaten å gjennomføre vesentlige endringer for å endre både måten den kjøper inn fra private (ideelle) leverandører, og hvordan den utvikler eget tilbud. Det er imidlertid krevende med store organisasjons-endringer, og det bør skje trinnvis for at etaten ikke skal miste kontroll.

Dette innebærer at vi anbefaler BFE å gå videre med disse to hovedstrategiene i kombinasjon:

- **Strategi for kjøp fra private leverandører**: Utvikle bruken av de ideelle leverandørene gjennom å etablere anskaffelsesstrategi, revurdere ramme-avtalebruken og etablere bedre rutiner for enkeltkjøp (strategi 1B fra kapittel 4).
- **Organisasjonsutviklingsstrategi**: Utvikle egen organisasjon for mer fleksibel kapasitet, for umiddelbart å svare på endringer i innstrøm, dvs. med færre predefinerte tilbud, økt tjenestetilbud, fleksibel bemanning og strategisk eiendoms-forvaltning (strategi 2B fra kapittel 4).

Begge strategiene mener vi vil bidra til at BFE vil lykkes som etat. Å utvikle samarbeidet med ideelle leverandører er mest tidskritisk, siden rammeavtalene enten må prolongeres eller avløses av ny avtale innen kort tid.

I det følende gjennomgår vi detaljene i våre anbefalinger for hver av disse strategiene.

5.3 Anbefalinger for kjøp fra private leverandører

For å styrke måloppnåelsen ved bruk av private (ideelle) leverandører anbefaler vi følgende prioritering av tiltak:

1. Etablere en strategi for å bruke markedet, inkludert utfasing av kommersielle
2. Forberede avløsning av dagens rammeavtaler
3. Redusere og forbedre bruken av enkeltkjøp

5.3.1 Strategi for å bruke markedet, inkludert plan for utfasing av kommersielle

Vi anbefaler at BFE etablerer en strategi for kjøp i markedet og at denne strategien oppdateres jevnlig. Det første den må svare på er hvordan kommersielle kan utfases. Utvikling av strategien er BFEs ansvar, men arbeidet må bygge på kontinuerlig dialog med markedet for å lykkes.

Markedsstrategiene skal svare på to hovedspørsmål:

1. Hva skal BFE kjøpe, og hva skal etaten tilby selv?
2. Hvordan skal kjøpet gjennomføres?

Første spørsmål handler om arbeidsdeling mellom marked og etat, og her må BFE både vurdere bakenforliggende behov, egen evne og kapasitet, og leverandørenes evne og kapasitet.

Det andre spørsmålet handler om grensesnittet mellom etat og leverandør, og særlig viktig er hvilken anskaffelsesform man velger (anbud, forhandlinger, rammeavtale, enkeltkjøp, konkurransepreget dialog, dynamisk innkjøpsordning osv.). Videre må BFE vurdere hvilke krav som skal stilles til leverandørene.

Uansett hvilken anskaffelsesform som tjener BFE best, er det flere forhold som uansett bør ivaretas:

- Vurdere behovet som markedet skal ivareta
- Kartlegge leverandørenes evne og kapasitet
- Planlegge kontinuerlig markedsdialog
- Vurdere hvilke krav man skal stille til leverandørene

5.3.2 Forberede avløsning av dagens rammeavtaler

Vi anbefaler at BFE raskt setter i gang prosessen med å bestemme hva de skal gjøre når dagens rammeavtaler med både kommersielle og ideelle leverandører utløper.[12] Vår vurdering, basert på prosjekter for BFE og det statlige barnevernet, er at det er vanskelig å få rammeavtaler om barnevernsinstitusjoner til å fungere godt.

Dette har antagelig sammenheng med at rammeavtalene predefinerer behovet for institusjonsplasser innenfor ulike målgrupper i lang tid fremover, mens faktisk behov er i kontinuerlig utvikling. Det er derfor et eget spørsmål i seg selv om rammeavtale er en egnet anskaffelsesform innenfor alle behovskategoriene.

Alternativer til rammeavtaler er enkeltkjøp, konkurransepreget dialog og dynamisk innkjøpsordning. Enkeltkjøp brukes i dag av BFE og barnevernstjenestene i stort omfang. De ulike anskaffelsesformene har ulike fordeler og ulemper, og BFE bør vurdere hvilke som er best egnet for etatens behov.

De ideelle leverandørene er ikke fornøyd med innretningen av dagens rammeavtaler, og særlig at de ikke har betalingsgaranti. Vår vurdering er at betalingsgaranti vil gjøre det enklere og mer forutsigbart for leverandørene, men at det underliggende behovet for kapasitet i institusjonstilbudet er så usikkert at betalingsgaranti kan bli dyrt for oppdragsgiver.

Uansett hvilke anskaffelsesformer etaten satser på, bør den utvikle disse verktøyene for å forbedre dem:

- Planlegging av konkurranser basert på markedsdialog, med utlysning i god tid
- Gjennomgå rutiner for gjennomføring av avrop
- Tilpasning av risiko- og ansvarsfordeling i kontrakter, inkludert betalingsgaranti der det er hensiktsmessig

5.3.3 Redusere og forbedre bruken av enkeltkjøp

Vi anbefaler at BFE prioriterer å forbedre bruken av enkeltkjøp, selv om det er et ønske om å redusere bruken av kommersielle aktører. Disse to forholdene er ikke i konflikt.

Enkeltkjøp er fleksibelt, men kan være krevende å kombinere med kontinuitet i tilbudet, og flere vi har snakket med uttrykker bekymring for omfanget av enkeltkjøp.

Problemet med å fase ut enkeltkjøp er imidlertid at enkeltkjøpene dekker et annet behov enn både rammeavtaletilbud og kommunale tilbud gjør i dag, og at enkeltkjøp øker leveransesikkerheten. Fordelen med enkeltkjøp er at de er fleksible og bygget rundt barnas behov i større grad en predefinerte tilbud der BFE må gjøre antakelser om hva barnas behov vil bli. Det er derfor behov for å avklare i hvilke tilfeller enkeltkjøp som anskaffelsesform egner seg best. Av hensyn til leveransesikkerheten antar vi også at det fortsatt vil være bruk av enkeltkjøp fra kommersielle aktører i nærmeste fremtid.

Vi anbefaler å gjøre bruken av enkeltkjøp mer forutsigbar for både leverandører, BFE og barnevernstjenestene gjennom utvikling av rutiner. Mulige verktøy for å forbedre enkeltkjøp er:

- Prekvalifisering av leverandører
- Prioritering av hvem man skal spørre først (merk prioriteringen av ideelle leverandører)
- Videreutvikling av rutiner for åpenhet og likebehandling av leverandørene

[12] Rammeavtalen med kommersielle utløper 30.6.2021, mens avtalen med ideelle kan prolongeres til 30.9.2022.

- Videreutvikling av rutiner for hvilken informasjon man ber om, inkludert prismatriser
- Videreutvikling av rutiner for hvordan forhandlingene foregår
- Videreutvikling av rutiner for oppfølging av kjøpene underveis i oppholdet og for avslutning av oppholdet
- Videreutvikling av rutiner for føring av protokoll og statistikk

5.4 Anbefalinger for BFEs organisasjonsutvikling

Både for å styrke måloppnåelsen og for å få kontroll på finansielle utfordringer anbefaler vi at BFE arbeider for å utvikle eget institusjonstilbud, for å få en mer fleksibel kapasitet. For å gjøre dette anbefaler vi følgende prioritering:

1. Organisasjonsutvikling for mer fleksibelt institusjonstilbud
2. Utvikling av tjenestetilbudet
3. Fleksibel bemanning
4. Strategisk eiendomsforvaltning
5. Prognosearbeid

5.4.1 Organisasjonsutvikling for mer fleksibelt institusjonstilbud

Driftsresultatet på institusjonsområdet utgjør en vesentlig del av BFEs samlede finansielle utfordringer. Utfordringene skyldes delvis faktorer som er utenfor etatens kontroll, men det er også faktorer BFE har kontroll over. Dimensjonering av innhold og kapasitet i institusjonstilbudet er helt sentralt.

Hva som skal være innhold og kapasitet i institusjonstilbudet er samtidig en stor usikkerhetsfaktor for etatens økonomiske resultat, fordi behovet og etterspørselen fra bydelene er usikkert og svinger over tid. BFE risikerer dermed å etablere tilbud det ikke er behov for og som blir stående ubrukt. For å redusere denne usikkerheten anbefaler vi at BFE utvikler et mer fleksibelt kommunalt institusjonstilbud, for å redusere sannsynligheten for å låse ressurser til tiltak det ikke er behov for.

Å gjøre kapasiteten mer fleksibel innebærer at BFE i større grad bygger tilbudet rundt det enkelte barn, fremfor å ha et for predefinert tilbud etter gitte behovskategorier som ikke tilpasser seg utviklingen i behovet. Tanken er å ta mest mulig lærdom av private leverandører der det er relevant, uten at BFE nødvendigvis skal kopiere alle sider ved de privates drift.

Organisasjonsutviklingen innebærer en viss gjennomføringsrisiko, og for å sikre at BFE lykkes anbefaler vi å gjennomføre organisasjonsutviklingen trinnvis.

For å få til dette må hele organisasjonen tilpasse seg, både tilbudsutforming med skreddersydde tilbud til de mest krevende barna, disponering av personalressurser og disponering av bygg. Vi vil i det følgende gi våre konkrete anbefalinger for utvikling av ulike områder innenfor BFEs organisasjon.

5.4.2 Utvikling av tjenestetilbudet

Vi anbefaler at BFE utvikler tjenestetilbudet sitt for raskere å treffe bydelenes behov. Siden 2015 har belegget i kommunale institusjoner gått noe ned, både i akutt- og langtidsinstitusjoner. Dette har sammenheng med at bydelenes behov har endret seg, og BFE bør være i kontinuerlig dialog med bydelene for å kjenne deres behov.

Arenafleksible tilbud

I intervjuer med barnevernstjenestene kommer det frem behov for mer arenafleksible tilbud, med oppfølging av ungdom vekselsvis på institusjon og i hjemmet. Her er det et potensial for BFE og barnevernstjenestene for å undersøke mulighetene for at barnevernstjenestene kan få benyttet kompetansen og bemanningsressursene inn i hjemmet, også uavhengig av institusjonsopphold. For BFE kan dette bidra med inntekter til å dekke personalutgifter også i perioder med lavere belegg i institusjonene. For barnevernstjenestene kan dette redusere noe av behovet for oppfølging og tiltak i hjemmet etter eller under institusjonsopphold, som de enten må levere i egen regi eller kjøpe fra private leverandører.

Fosterhjemsområdet

I intervjuer med barnevernstjenestene fremkommer det også at det er utfordringer på fosterhjemsområdet. Flere av barnevernstjenestene peker på at det er krevende å få tilgang til nok beredskapshjem og familiehjem, inkludert fra BFE. Utviklingen viser at kommersielle leverandører har styrket sin posisjon på beredskapshjem de siste årene, og at de fortsatt leverer flest oppholdsdøgn på familiehjem.

Vi anbefaler at BFE også bør forsterke rekrutteringen av familie- og beredskapshjem. Når enkelte barnevernstjenester oppgir at de rekrutterer beredskapshjem selv, virker det å være stor konkurranse her – både mellom BFE, ideelle, kommersielle og førstelinjetjenesten. Det er rom for at BFE kan dekke mer av bydelenes behov for beredskaps- og familiehjem, hvor det ofte handler om å rekruttere de gode fosterforeldrene, som det er knapphet på.

Det er en opplevelse blant bydeler at ved kjøp av familiehjemstiltak, så kjøper barnevernstjenesten en pakke som det er krevende å justere i etterkant. Vi anbefaler derfor at BFE bør se på muligheter for å gjøre innholdet i familiehjemtilbudet mer fleksibelt og justerbart over tid.

5.4.3 Fleksibel bemanning

Vi anbefaler at BFE arbeider med mulighetene for å utnytte bemanningen på institusjoner mer på tvers av institusjoner, avdelinger og enheter ut ifra der behovet til enhver tid er størst. Vi anbefaler også at BFE bør se på mulighetene for å utnytte egen bemanning mer arenafleksibelt ut i bydelene, uavhengig av selve utfasingen og veivalg videre. Dette henger nært sammen med utviklingen av tjenestetilbudet omtalt i kapittel 5.4.2. Dette kan f.eks. innebære å etablere en form for «ressurspool» som kan utnyttes fleksibelt, i tillegg til at det er en grunnbemanning på institusjonene. BFE bør også kontinuerlig vurdere bemanningsbehovet. Vi vurderer at det bør være mulig å starte på et slikt arbeid på relativt kort sikt, selv om det kan ta noe tid å få iverksatt eventuelle endringer ute i institusjonene.

5.4.4 Strategisk eiendomsforvaltning

Vi anbefaler at BFE behandler forvaltningen av eiendomsmassen som et strategisk virkemiddel. Eiendomsutvikling kan sikre at etaten har tilstrekkelig fleksible bygg som kan håndtere skjerming, variere i størrelsen på avdelinger/enheter, og håndtere andre behov for tilpasninger, samt satse på relativt små enheter (2-4 plasser). Inntrykket er at kommersielle leverandører i dag har mer fleksibel eiendomsmasse. Utvikling av eiendomsmassen virker å være mer realistisk på noe lenger sikt, og vil avhenge av samarbeid med de som eier byggene, f.eks. Omsorgsbygg i Oslo.

5.4.5 Prognosearbeid

Utvikling i behovet i barnevernet er så usikkert at det er vanskelig å lage treffsikre prognoser for fremtiden. Dette gjør institusjonsdriften krevende. Vi anbefaler likevel at BFE utvikler og systematiserer sitt arbeid med prognoser og forventet utvikling.

Dialog med bydelene

Utvikling av BFEs tilbud må skje på bakgrunn av utviklingen i behovet i bydelene. Dette gjelder både type behov, og omfanget av behovet. Dette behovet bør etaten få rede på ved tett dialog med, og involvering av, bydelene. Vi vurderer at det er behov for mer kunnskap om behovet til bydelene, særlig fra de bydelene som bruker BFEs tiltaksapparat mest.

Strategiske prognoser

Vi anbefaler at BFE bruker strategiske prognoser for å anslå fremtidig behov for institusjonsplasser, som er mer enn å se på historiske data og innspill fra bydelene. Bydelene bør delta i det strategiske arbeidet. I intervjuene med barnevernstjenestene kom det frem at enkelte av informantene har erfaring fra prognosearbeid fra deltakelse i ASSS-nettverk (ASSS = Aggregerte styringsdata for samarbeidende storbykommuner).

5.5 Oppsummering

Det er flere forhold som gjør at BFE bør endre måten etaten jobber på:

- Oppdraget om å fase ut/redusere bruken av kommersielle leverandører
- Finansielle utfordringer i BFE
- Barnevernstjenestene i bydelene opplever at dagens institusjonstilbud ikke dekker behovet godt nok
- Rammeavtalene med verken kommersielle eller ideelle har fungert etter hensikten

Vi anbefaler BFE å gå videre med disse to hoved-strategiene i kombinasjon:

- **Strategi for kjøp fra private leverandører**: Utvikle de ideelle leverandørene gjennom å etablere anskaffelsesstrategi, revurdere ramme-avtalebruken og etablere bedre rutiner for enkeltkjøp (strategi 1B fra kapittel 4)
- **Organisasjonsutviklingsstrategi**: Utvikle egen organisasjon for mer fleksibel kapasitet, for umiddelbart å svare på endringer i innstrøm, dvs. med færre predefinerte tilbud, økt tjenestetilbud, fleksibel bemanning og strategisk eiendoms-forvaltning (strategi 2B fra kapittel 4)

For å styrke måloppnåelsen ved bruk av private leverandører anbefaler vi følgende prioritering av tiltak:

1. Etablere en strategi for å bruke markedet
2. Forberede avløsning av dagens rammeavtaler
3. Redusere og forbedre bruken av enkeltkjøp

Både for å styrke måloppnåelsen og for å få kontroll på finansielle utfordringer anbefaler vi at BFE arbeider for å utvikle institusjonstilbudet for å få en mer fleksibel kapasitet. For å gjøre dette anbefaler vi følgende prioritering:

1. Organisasjonsutvikling for mer fleksibelt institusjonstilbud
2. Utvikling av tjenestetilbudet
3. Fleksibel bemanning
4. Strategisk eiendomsforvaltning
5. Prognosearbeid

Vedlegg A Resultat fra kartlegging av bydelenes tjenestetilbud

Her følger sammenstilling av bydelenes svar på kartleggingen av deres tjenestetilbud.

Spørsmål: Hvilke andre tiltak har dere for barn/ungdom der institusjon blir vurdert som tiltak, for barn/ungdom som ikke kan bo hjemme?

Bydel	Tiltak	Beskrivelse	Leverandør	Hyppighet
Alna	Familiehjem		BFE	
Alna	Familiehjem		egen rekruttering	
Alna	Fosterhjem		BFE	
Alna	Fosterhjem		egen rekruttering	
Bjerke	Beredskapshjem	Familier som tar imot barn i akutte situasjoner for kortere eller lengre perioder	Barneverntjenesten	5
Bjerke	Forsterket fosterhjem	Familier som er forsterket som kan ta imot barn med ekstra utfordringer	Barneverntjenesten	6
Frogner	Beredskapshjem, privat, ansatt av bydelen	Barnet bor i et midlertidig hjem	Barneverntjenesten har hatt eget beredskapshjem som opphører 28.02.2020	1
Frogner	Familiehjem, Solør barnevern	Barnet bor i familiehjem	Privat	1
Frogner	Familiesenter Sebbelow	Familiesenter	Privat	1
Frogner	Fosterhjem	Fosterhjem	BFE	2
Frogner	Hybel, Ungbo	Hybel med oppfølging	Privat leverandør	1
Frogner	Slekts nettverk	Barnet bor i familienettverket	Andre - familie	4
Gamle Oslo	Bofellesskap, tre boliger	Tiltak med en/to voksen som bor i boligen og drifter bofellesskapet. 3-6 ungdommer over 16 år bor i egen hybel i huset med oppfølging fra den voksne. Noen har også miljøarbeider i tillegg. Boligene er tilknyttet veileder og vi ansetter nå i tillegg en miljøterapeut som skal styrke boligenes bemanning, også for gruppefosterhjemmene.	Bydelen, avdeling barn og unge. Jobber kun på oppdrag fra bv. Tj.	12 ungdommer
Gamle Oslo	Gruppefosterhjem for 3 ungdommer	Tilsvarende bofellesskap, med litt mer oppfølging enn i bofellesskapene. Her har ungdommene egne rom, fellesarealer og felles måltider.	Bydelen, avdeling barn og unge. Jobber kun på oppdrag fra bv. Tj.	3 ungdommer
Grorud	Ikke aktuelt			
Grünerløkka	Lokalt boligtiltak for ungdom	Et ubemannet bofellesskap for 1-3 ungdommer, jenter i aldersgruppen 16- ca 18 år. Frivillig hjelpetiltak 7 leiligheter i bydelen for ungdom mellom 16-23 Ungdom i egen bolig (ettervern eller hjelpetiltak i form av egen bolig utenom bv.tj egen portefølje) som får oppfølging av miljøarbeidere	Barneverntjenesten	
Grünerløkka	Miljøarbeiderpoolen	Miljøarbeider/støttekontakt engasjert og tilknyttet oppfølging av enkeltbarn og ungdom. Veiledning		

		og oppfølging av fast miljøarbeider og/eller kontaktperson		
Nordstrand	Booppfølging	Barnevernet disponerer egen leilighet som benyttes til familieplassering for en kortere eller lengre periode.	Barnevernets egne saksbehandlere og ofte i samarbeid med stedlig NAV	1
Nordstrand	Botrening m/oppfølging	Familier og/eller «enslige» som disponerer egen hybel som en del av huset. Omsorg og oppfølging etter spesifikke mål iht tiltaksplan	Barneverntjenestens egne saksbehandlere i samarbeid med private aktører.	3
Nordstrand	Familie-nettverksplassering	Plassering hos andre familiemedlemmer og/eller nettverk som kan utøve nødvendig omsorg og oppfølging	Barnevernet, under forutsetning av vedtak i BV eller en privat avtale i regi av familien.	
Nordstrand	Hybel/leil.	Nærromsorgsarbeidere som følger opp etter spesifikke mål iht tiltaksplan.	Barneverntjenestens egne saksbehandlere, noen ganger i samarbeid med kommersielle, private, eller ideelle aktører, tidvis i tett samarbeid med NAV	2
Nordstrand	UNGBO	Plassering i egnede boenheter i regi av kommersielle aktører	Barneverntjenesten i regi av egne saksbehandlere	
Sagene	Ungdomskollektivet	Bydelen har et eget ungdomskollektiv som kan brukes som frivillig hjelpetiltak for ungdom både over og under 18 år. Det er ikke heldøgnsbemanning, men ungdommene får tett oppfølging. Målsetting med tiltaket er at ungdom skal fullføre videregående skole. En flytting til ungdomskollektivet kan av og til være et alternativ i saker hvor man ellers ville vært nødt til å benytte institusjon. Det brukes imidlertid bare til ungdom som er relativt selvstendige, som ikke har utfordringer med rus eller voldsproblematikk, og som kan fungere i et felleskap med andre. Realistisk sett ville nok alternativet som regel vært hybel med oppfølging snarere enn institusjon.	Tiltaket er i dag organisert under barneverntjenesten.	1gang som alternativ til institusjon
St. Hanshaugen	Atlas Kompetanse	Veiledning og oppføling av ungdom/foreldre-kultursensitiv	Barneverntjenesten kjøper antall timer for gjennomføring av oppdraget.	2 familier (3 barn) = 3 tiltak
St. Hanshaugen	Bosin(bydelen)	Egne boliger til ungdom med oppfølging	Dette tiltaket drifter barneverntjenesten selv	1(nystartet)
St. Hanshaugen	connexa	Private fosterhjem	Private	4
St. Hanshaugen	Familiehjelp A/S	Privat fosterhjem	Private	2
St. Hanshaugen	Gemt	Selvstendighetstrening av ungdom i egen hybel	Barneverntjenesten kjøper antall timer for gjennomføring av oppdraget.	1

St. Hanshaugen	PlanB	Veiledning og tett oppfølging i påvente av hjelp fra andre tjenester i bydelen, etter helselovgivning	Barneverntjenesten kjøper antall timer for gjennomføring av oppdraget.	2
Stovner	Privat leverandør	Forsterket familiehjem med ekstra miljøterapeuter tilknyttet hjemmet	Privat leverandør	4
Ullern	Familiehjem	Fosterhjem i regi av institusjon	Kommersielle eller ideelle	1 (etablert for flere år siden)
Ullern	Forsterket fosterhjem	Fosterhjem der familien frikjøpes helt eller delvis	barneverntjenesten	2 (etablert i 2020)
Ullern	Gruppe fosterhjem gjennom Bymif	Fosterhjem for enslige mindreårige	Oslo kommune	1 (etablert i 2019)
Ullern	Hybel med oppfølging	Hybel med oppfølging av miljøarbeidere	Barneverntjenesten, kommersielle eller ideelle	2 etablert i 2020
Østensjø	Beredskapshjem	Midlertidig fosterhjem. Ønskelig med kort varighet, men kan i noen tilfeller være for lengre tid.	Barneverntjenesten har egne beredskapshjem, eller kan kjøpe av BFE eller kommersielle eller ideelle leverandører.	
Østensjø	Folkehøyskole	Vanlig folkehøyskole som vanlige ungdommer går på.	Barneverntjenesten betaler oftest utgifter knyttet til å gå på folkehøyskole.	
Østensjø	Fosterhjem	Barnet plasseres i en familie (familie i vid forstand, men det er en privat enhet). Ordinært (KS-satser) eller forsterket (helt eller delvis frikjøpt fra jobb). Kan forsterkes også med veiledning, avlastning etc.	Barneverntjenesten selv. Veiledning og avlastning gjøres i barneverntjenesten regi så langt mulig, men må i særskilte tilfeller kjøpes. Kjøp av familiehjem tilknyttet institusjon (kommersiell eller ideell leverandør) brukes, men kun der vi ikke finner andre løsninger. Dette pga disse avtalenes art.	
Østensjø	Hybel med oppfølging	Ungdom bor i en egen hybel eller leilighet og får oppfølging. Noen ungdommer velger selv å bo sammen. Oppfølgingen kan variere i omfang eller ungdommens behov.	Barneverntjenesten selv. Noen ganger er det nødvendig å supplere med oppfølging kjøpt av kommersielle eller ideelle leverandører.	
Østensjø	Hybelfamilie	Ungdom bor i en egen boenhet, f.eks. sokkelleilighet, hos en familie. Hybelfamilien har en rolle overfor ungdommen, den kan variere i omfang.	Barneverntjenesten selv.	

Spørsmål: Hvilke andre tiltak har dere for barn/ungdom der institusjon blir vurdert som tiltak, for barn/ungdom som kan bo hjemme hvis det settes inn andre tiltak?

Bydel	Tiltak	Beskrivelse	Leverandør	Hyppighet
Alna	Bruk av de som har rammeavtale om hjelpetiltak i kommunen	Når vi selv ikke har kapasitet, bruker vi private leverandører iht rammeavtalen	Private	ikke oppgitt
Alna	Individuell oppfølging	Miljøterapeuter	Barneverntjenesten	Gjennom hele året
Alna	Prosjekt UGG	Unge gjengangerer med minst 4 registrerte forhold hos politiet	Barneverntjenesten	Gjennom hele året
Bjerke	Familieveileder/miljøarbeider	Tett oppfølging av familien med familieveileder og miljøarbeider	Barneverntjenesten	Ca 10
Bjerke	Familieveileder/miljøarbeider	Tett oppfølging av familien med familieveileder og miljøarbeider	Private leverandører	Ca 10
Frogner	Atlas	Familieveiledning	Privat	2
Frogner	Plan B	Familieveiledning	Privat	1
Gamle Oslo	Familiens Arena	5,5 årsverk med familierådgivere som jobber i familiene med foreldreveiledning og samtaler med barna.	Bydelen, avdeling barn og unge. Jobber kun på oppdrag fra bv. Tj.	Tilbud til ca. 60 familier pr. år
Gamle Oslo	Miljøarbeider	Miljøarbeider tjenester til barn og foreldre.	Bydelen, avdeling barn og unge. Jobber kun på oppdrag fra bv. Tj.	I 2020 hadde 72 barn miljøarbeidertjenester med vedtak fra barnevernet. 36 av de ble iverksatt i 2020.
Grorud	Familieråd	Søke løsninger på boende utenfor familien sammen med barn/ungdom og familie. Kan imidlertid bli konkludert med institusjonsplass, men i 2020 har ca 20 familier som deltatt i familieråd og der risken for plassering vært stor, funnet løsninger i private nettverket/slekt.	Barneverntjenesten	40-60
Grorud	Omfattende familiebasert tiltak til barn og foreldre		Private leverandører	15-25
Grünerløkka	Andre tiltak	Kjøp av tiltak fra private leverandører med samkjøpsavtaler med OK for mer omfattende tiltak i hjemmet. Ofte i kombinasjon med egne tiltak.	Private	
Grünerløkka	Besøkshjem/midlertidige plasseringssteder	Oppdragstakere knyttet til det enkelte barnet	Barneverntjenesten	
Grünerløkka	Familieveiledere	• Endringsarbeid i familier i hht vedtak • Analyse/observasjon, kontroll, støtte, tilsyn og veiledning • Tiltakspakke: Høykonfliktsaker/vold • Drifter gruppeveiledningstiltak etter behov i	Barneverntjenesten	31 undersøkelser 0-2 ekstra ressurs i undersøkelsene for barn mellom 0-2 år for raskt å avdekke og iverksette eventuelle tiltak)

		brukergruppen • PMTO		89 nye veiledningssaker med varierende frekvens i hht mandat og vedtak i løpet av 2020. (samlet mellom 12-15 familier til oppfølging)
Grünerløkka	Miljøarbeidere	2,5 stillinger miljøarbeider knyttet til boligtiltak med ansvar for oppfølging av ungdom i tiltaket og andre miljøterapeutiske oppdrag. Alle er faglærte. Oppfølging av enkelt barn/ungdom i hht vedtak Miljøarbeider/støttekontakt engasjert og tilknyttet oppfølging av enkeltbarn og ungdom. Veiledning og oppfølging av fast miljøarbeider og/eller kontaktperson	Barneverntjenesten/ Ressursteamet	-10 ungdommer bosatt i LT gjennom året -5 ungdom bosatt i egen bolig med oppfølging av mil.arb. - andre oppdrag i hjemmet 16 miljøarbeidere knyttet til oppfølging av enkelt barn/ungdom
Grünerløkka	Nettverksmøter/oppstartsmøter/familieråd	Nettverkskonsulenter tilkoblet tjenesten som kan drifte disse møtene: hensikt ofte å mobilisere ressurser i barnets nettverk	Barneverntjenesten	
Nordstrand	Besøkshjem eller avlastning	Benyttes som kompenserende tiltak	Barneverntjenesten i regi av egne saksbehandlere	
Nordstrand	Familieråd	Familier lager egen plan som godkjennes av BV der familiemedlemmene har et oppfølgingsansvar, gjerne i samarbeid med andre som f.eks BUP	Barneverntjenesten i regi av egne saksbehandlere	
Nordstrand	Miljøterapeutisk oppfølging	Miljøterapeuter som jobber intensivt i familier med fokus på endring og utvikling. Samarbeid med f.eks Politi der det er gitt påtaleunnlatelse med vilkår.	Barneverntjenesten i regi av egne saksbehandlere og/eller i tett samarbeid med kommersielle aktører og eksempelvis med Politi.	
Nordstrand	Nærromsorg	Et alternativ til institusjon. Det betyr at det ikke finnes fasitløsninger for hva som kan hjelpe et barn inn i en positiv utvikling/modning, men at alle tiltak som settes i verk må ta hensyn til at et hvert barn er unikt – N=1	«Eier» og drifter er barneverntjenesten gjennom «Styringsgruppe» i samarbeid med andre aktuelle samarbeidspartnere.	1
Nordstrand	Råd og veiledning	Defineres som endringstiltak	Barneverntjenesten i regi av egne saksbehandlere eller i samarbeid med kommersielle aktører	

Nordstrand	Ulike lavterskel tilbud/kurs	Herunder eksempelvis COS-P, PMTO, ICDP, ART	Barneverntjenesten i regi av egne saksbehandlere i tett samarbeid med sertifiserte aktører.	
Sagene	Tett oppfølging fra barneverntjenestens familieteam	Barneverntjenesten har et familieteam bestående av 6 familieveileder + seksjonsleder. De kan i noen tilfeller over en kort periode gi tett oppfølging i familien. Dette brukes som hjelpetiltak i mange saker i barneverntjenesten, men vil sjelden være omfattende nok til at det kan erstatte en plassering i institusjon. Kan være aktuelt sammen med andre tiltak i situasjoner som eller ville kunne medført akuttplassering	Barneverntjenesten	Uskikker, men ikke mange
St. Hanshaugen	Atlas kompetanse	Veiledning og oppføling av ungdom/foreldre-kultursensitiv	Barneverntjenesten kjøper antall timer for gjennomføring av oppdraget.	4
St. Hanshaugen	Eget familieteam	Veiledning og oppføling av ungdom/foreldre-	Dette tiltaket drifter barneverntjenesten selv	45
St. Hanshaugen	Gemt	Veiledning og oppføling av ungdom/foreldre-, Selvstendighetstrening av ungdom i egen hybel	Barneverntjenesten kjøper antall timer for gjennomføring av oppdraget.	1
Stovner	Barnevernkompetanse as	Tilbyr fleksible miljøterapeutiske tiltak til barneverntjenesten	Privat	2 familier
Stovner	Crux	Tilbyr fleksible miljøterapeutiske tiltak til barneverntjenesten	Privat	1 familie
Stovner	Innsatsteam	Et team bestående av seksjonsleder, teamleder og 5 miljøterapeuter/familieveiledere som følger opp familier hvor det er høy bekymring og mandatet er å forebygge plassering	Barneverntjenesten	De følger kontinuerlig opp i snitt 10-14 familier med barn i alderen 0-18.
Stovner	Plan B	Tilbyr fleksible miljøterapeutiske tiltak til barneverntjenesten	Privat	2 familier
Ullern	Familiesenter	Foreldre og barn bor sammen med sikte på å flytte hjem	Kommersielle eller ideelle	2 familier 4 barn
Ullern	Familieveiledere	Tett oppfølging i hjemmet, endringstiltak	Barneverntjenestens familieveiledere	76
Ullern	Familieveiledere, privat tiltak	Tett oppfølging, endringstiltak, oppfølging i helger, «røde dager»	Kommersielle eller ideelle	20 familier (34 barn)

Østensjø	Arenafleksibelt team	Nytt tiltak som vi ikke har brukt ennå og ikke vet så mye om. Skal være skreddersøm til en gitt målgruppe.	BFE
Østensjø	Besøkshjem	Et annet hjem som barnet eller ungdommen oppholder seg i f.eks. en eller flere helger per måned. Kan trolig i noen tilfeller fungere som et avlastende eller kompenserende tiltak som gjør at et barn fortsatt kan bo hjemme.	Barneverntjenesten selv. I noen særskilte tilfeller kan det være kommersielle eller ideelle leverandører, f.eks. der det er en del av en større «pakke» i et familiehjem.
Østensjø	Familieterapeutisk oppfølging	Ulik familieterapeutisk oppfølging ut fra familiens behov.	Det kan gjøres av barneverntjenesten selv, men kan også kjøpes av kommersielle eller ideelle aktører.
Østensjø	Kontrollbesøk	Anmeldt eller uanmeldt hjemmebesøk, oftest i en kortvarig og uavklart periode. Sjekke om «alt er ok».	Barneverntjenesten selv eller barnevernvakta.
Østensjø	Miljøterapeutisk oppfølging	Ulik miljøterapeutisk oppfølging ut fra familiens behov.	Det kan gjøres av barneverntjenesten selv, men kan også kjøpes av kommersielle eller ideelle aktører.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo