

ET KONTROLLREGIME I ENDRING SLUTTRAPPORT

Sigrid Nordstoga og Anne Marie Støkken
Universitetet i Agder

Mai 2008



Forord

Da forvaltningsreformen i barnevernet ble innført i 2004, skulle det også satses på forskning. Flere forskningsinstitusjoner ble invitert til å søke daværende Barne- og familiedepartementet om midler, og tidligere Høgskolen i Agder fikk midler til et treårs prosjekt. Dette prosjektet har rettet seg direkte mot sider ved selve reformen og de endringene som den har medført. Selv om endringene i forbindelse med reformen ble raskt iverksatt, synes i skrivende stund, et treårs perspektiv å være noe kort for å få et bilde av hva statens nye grep om de private institusjonene kommer til å bety framover, likeså om de nye kontrollordningene bidrar til å øke kvaliteten for beboerne. Vi har i denne rapporten antydnet noen tendenser og retninger som utviklingen preges av.

I disse tre årene har vi innhentet data på forskjellige måter. Vi takker for god mottakelse på alle regionkontorene, samt i Oslo og Trondheim kommune. Regionkontorene stilte opp i samtaler og var hjelpelige med å finne fram alle søknadene og vedtakene fra den første runden og vi fikk kontorplass for å lese og kopiere. Dette ga oss et verdifullt materiale å gå videre på.

Ved å delta på tre forhandlinger om kjøp av private institusjonsplasser, fikk vi et godt innblikk i prosessene under selve forhandlingene. Vi takker for imøtekommenhet og velvilje både hos regionledelsen og hos tilbyderne, vel vitende om at det er belastende å ha forskere med på lasset, desto mer fordi en heller ikke har kontroll over hva som skrives i etterkant.

Vi var også på besøk på flere institusjoner og er takknemlig for at de tok så godt imot oss og bidro med erfaringer og synspunkt.

Av rapporten vil det framgå at vi har intervjuet mange flere enn de som her nevnt. Det tar for lang tid å nevne alle, men et fellestrekk er at vi alltid er blitt møtt med et stort engasjement og raushet i forhold til å dele erfaringer og synspunkt.

I avslutningsfasen har vi hatt tett kontakt med Barne, ungdoms- og familiedirektoratet som har bidratt med skjerpende og utfyllende kommentarer på hele rapporten. Bufdir har også vært hjelpelig med å skaffe fram tall, forskrifter, rundskriv, rapporter og lignende. Et for oss viktig arbeid som vi takker for.

Kollegaer på Institutt for sosiologi, sosialt arbeid og velferdsfag ved Universitet i Agder takkes for et trivelig og inspirerende faglig fellesskap. Børre Nylehn har gjort en uvurderlig jobb når det gjelder språkvask og gitt mange kloke innspill både underveis og i sluttspurten. Hans nøyaktighet og tålmodighet har vært helt nødvendig for å få dette i havn.

Til sist, men ikke minst vil vi takke hverandre. Anne Marie som sosiolog og Sigrid som barnevernpedagog har, etter vår vurdering, vært en fruktbar kombinasjon. Attpåtil har vi hatt det spesielt hyggelig på våre mange reiser i all slags vær til ulike reisemål både i landlige omgivelser og mer urbane strøk. Det kommer vi til å savne.

Universitetet i Agder, mai 2008

Anne Marie Støkken

Sigrid Nordstoga

Sammendrag av rapporten	3
1. Et regimeskifte for norske barneverninstitusjoner	6
1.1 Etablering av et markedsbyråkrati.....	6
1.2 Om prosjektet ”Et kontrollregime i endring”	7
1.3 Bakgrunn for reformen.....	12
1.4 Den nye organiseringen – statlig og regionalisert	14
1.5 Kvalitetskrav i barnevernet sammenliknet med andre sektorer	15
1.6 Teoretiske perspektiver	18
1.7 Om strukturen i rapporten	22
2. Godkjenning og kvalitetsvurdering – om prosessen	24
2.1 Innledning.....	24
2.2 Antall	25
2.3 Kvalitetsforskriften.....	26
2.5 Gjennomføring av godkjenningen og kvalitetsvurderingsprosessen	37
2.6 Godkjenningsordningen, en grensedragningsprosess	42
2.7 Fra nyordning til fastsatte nasjonale retningslinjer	47
3. Kvalitetsvurderingen	49
3.1 Innledning.....	49
3.2 Antall kvalitetsvurderinger og godkjenninger.....	49
3.3 Oversikt over manglene.....	52
3.4 Institusjonenes selvbylde	54
3.5 De faglige kravene	57
3.6 Materielle forhold - bygninger og beliggenhet	68
3.7 Rutinekrav	69
3.8 Beboernes medvirkning.....	70
3.9 Oppsummering	71
4. Hva er god nok faglig kvalitet?	73
4.1 Innledning.....	73
4.2 Mangler metode og kompetanse	73
4.3 Har kompetansen, men mangler faglig innhold	76
4.4 Har metodisk innhold, men mangler formell kompetanse	78
4.5 Bygningsmessige forhold	79
4.6 En drøfting av godkjenningsmyndighetenes syn på god kvalitet.....	80
5. Når fylkesmannen fører tilsyn og Bufetat kvalitetssikrer	84
5.1 Tilsyn.....	84
5.2 Systemrevisjon	85
5.3 Individtilsyn	91
5.4 Styring og tilsyn – to sider av samme sak?	97

6. Når staten er markedsaktør	104
6.1 Innledning.....	104
6.2 Nasjonale føringer	106
6.3 Særtrekk ved prosessen	112
6.4 Foreløpig oppsummering	115
6.5 Våre data	116
7. Forberedelser og selve forhandlingene i to regioner.....	119
7.1 Innledning.....	119
7.2 Kvalifisering og evaluering av tilbud.....	119
7.3 Om tilbyderne.....	122
7.4 De muntlige forhandlingene.....	126
7.5 Prosessen etter de muntlige forhandlingene og kjøp av plasser.....	130
7.6 Oppsummering	133
8. De vanskelige temaene	134
8.1 Hva forhandles det om?.....	134
8.2 Pris for plasser i institusjon	134
8.3 Kvalitet	138
8.4 Kontroll	141
8.5 Hva med dem som ikke nådde opp?.....	142
8.6 Anbudsprosessen i barnevernet en del av "kvalitetsbevegelsen"?.....	144
9. Forhandlingsspillet	145
9.1 Innledning.....	145
9.2 Staten som forhandler.....	145
9.3 De private aktørene som forhandlere	148
9.4 Mot en mykere relasjon?	152
9.5 En velferdshybrid i endring.....	155
10. Markedsbyråkratiets utvikling.....	158
10.1 Tilbake til utgangspunktet.....	158
10.2 Hvordan forstås og håndteres de nye kravene til dokumentasjon og systemer av de forskjellige aktørene?	158
10.3 System versus individ.....	160
10.4 Statens to ansikter: tilsynsmyndighet versus region	162
10.5 Implikasjoner for profesjonssystemet	163
10.6 Utviklingen i feltet	165
10.7 Forvaltningsreformen i barnevernet i lys av NPM-reformer	171
10.8 Veien videre – noen alternativer	173
Litteratur	179

Sammendrag av rapporten

I denne rapporten rettes søkelyset mot ulike forvaltningsmessige og organisatoriske endringer i den første perioden etter at forvaltningsreformen i barnevernet ble innført fra 1.1.2004. Da overtok staten ansvaret for det som tidligere var det fylkeskommunale barnevernet. Det statlige ansvaret ble regionalisert til fem regionkontor, og et nytt kontrollregime ble etablert. Samtidig ble det også innført en ny forskrift for tilsyn med barneverninstitusjoner. I rapporten retter vi oppmerksomheten mot disse nye formene for kontroll av barneverninstitusjonene. En viktig begrunnelse for reformen har vært å redusere bruken av institusjoner generelt, og spesielt av de private. De sentrale elementene i det nye kontrollregimet var:

- Et system for godkjenning av private barneverninstitusjoner.
- Statlige institusjoner skulle kvalitetssikres.
- Avtaler mellom det statlige barnevernet og private institusjoner skulle inngås på bakgrunn av konkurranse regulert i lov og forskrift for offentlige anskaffelser.
- Mer vekt på systemkontroll og mindre individuelt tilsyn med beboere på institusjon.

I denne rapporten er det først og fremst ulike sider ved kvalitetsvurderingen og prosedyrene for godkjenning og kjøp av tjenester fra private institusjoner som står i fokus.

Vi har valgt å bruke begrepet ”markedsbyråkrati” for å karakterisere de endringene som har funnet sted, og som handler om at det er utviklet et ganske omfattende byråkratisk system for å regulere adgangen til et velferdsmarked, der det omsettes plasser i barneverninstitusjoner, og for å kontrollere kvaliteten på institusjonene.

Den overordnede problemstillingen for prosjektet har vært: *Hvordan fortolkes og forvaltes nye og gamle kontrollkrav og -rutiner av de forskjellige aktørene i feltet, og hva slags implikasjoner har de på kort og lang sikt?* De aktørene som vi først og fremst har vært opptatt av er det statlige barnevernet representert ved regionene, fylkesmannen i de enkelte fylker, ledere og ansatte og i enkelte tilfelle beboere ved private barneverninstitusjoner.

Det empiriske grunnlaget for rapporten er en blanding av intervjuer og observasjoner, i tillegg til møtereferater, statlige presiseringer og merknader, samt dokumentanalyse. De viktigste resultatene fra dette prosjektet er følgende:

Til tross for statlig overtakelse av ansvaret for barneverninstitusjonene og et felles statlig regelverk viser våre data at det er blitt gitt betydelig rom for å utforme praksis og implementere reformen på regionalt nivå. Det gjelder både i arbeidet med kvalitetsvurdering og godkjenning av de private institusjonene og ved kjøp av plasser hos private. Praksis ser ut til å ha blitt utviklet underveis gjennom drøftinger og fortolkninger både i direktoratet, på regionalt nivå og i møter mellom regionene.

Både statlige og private institusjoner er blitt og blir kvalitetsvurdert på bakgrunn av samme forskrift. En dokumentanalyse av vedtakene i forbindelse med den første kvalitetsvurderingen

av alle institusjonene og godkjenningen av de private viser at de statlige institusjonene fikk flere merknader enn de private. Mye tyder på at de private var mer forberedt på de nye kravene.

Det systemet for kvalitetssikring som er innført for barneverninstitusjoner, forutsetter et betydelig dokumentasjonsarbeid fra institusjonenes side. For mange av dem innebar dette både merarbeid og en ny arbeidsform, med krav om skriftliggjøring av rutiner og faglige metoder. Hovedinntrykket er at dette ble opplevd som en belastning underveis, men i ettertid vurderes som i hovedsak positivt. Det har vært opplevd som nyttig for institusjonen å sette ord på en del av den "tause kunnskapen". Flere av de private aktørene har imidlertid stilt spørsmål ved om regionkontorenes arbeidsmetoder gir tilstrekkelig innblikk i institusjonenes praksis, og hvorfor de ikke i større grad kunne bygd videre på en del av det registreringsarbeidet som fylkeskommunene allerede hadde startet opp før 2004.

Kvaliteten på barnevernsinstitusjoner kontrolleres i større grad enn før ved hjelp av systemer og rutiner. Det gjelder ved systemrevisjon, kontroll av skriftlige institusjonsplaner, kontroll av rutiner for bruk av tvang og kontroll av prosedyrer og beskrivelser av miljøterapeutisk arbeid.

Kvalitetsforskriften som ligger til grunn for regionkontorenes vurderinger, er basert på et sett indikatorer som varierer med hensyn til presisjonsnivå. Den mest krevende (§ 2) er den som angår vurderinger av institusjonenes faglige metodikk overfor ulike målgrupper på bakgrunn av skriftlig dokumentasjon og besøk av noen timers varighet på institusjonene.

Kravet til formell kompetanse i institusjonene er blitt skjerpet både på ledelsesnivå og for miljøarbeidere. Det er grunn til å stille spørsmål om disse kravene samlet sett gir et tilstrekkelig godt bilde av det profesjonelle arbeidet i dagliglivet på institusjonene. Vårt materiale tyder blant annet på at beboernes medvirkning på institusjonen er lite vektlagt i kvalitetsvurderingene, og at det er en viss usikkerhet om hva som i tilfelle skal kontrolleres.

Det nye kontrollregimet omfatter flere forskrifter (tilsynsforskriften, rettighetsforskriften og kvalitetsforskriften) som kan ha noe overlappende kontrollfunksjoner. Det kan være behov for å tydeliggjøre grensene mellom de statlige regionkontorene og fylkesmennenes ansvar.

Da forvaltningsreformen ble etablert, hadde de private aktørene et flertall av plassene i barneverninstitusjoner. Det var stor variasjon blant de private, både med hensyn til størrelse, organisasjonsform og nedslagsfelt. Et viktig kjennetegn ved feltet var dessuten at de private først og fremst hadde ansvar for såkalte atferdsplasseringer. Kjøp av private plasser hadde tradisjonelt funnet sted ved bilaterale avtaler mellom fylkeskommunene og de private. I det nye kontrollregimet er regelverket for offentlige anskaffelser tatt mer systematisk i bruk og kjøp av private plasser skal i prinsippet skje på bakgrunn av konkurranse med forhandlinger. Det innebærer at kjøp av plasser skjer på et mer generalisert grunnlag og ikke med utgangspunkt i det enkelte barnets behov.

Begrepet konkurranseutsetting blir mye brukt om prosesser der både offentlige og private aktører konkurrerer om å utføre tjenester som har vært i offentlig regi. I barnevernet handler det om tjenester som private lenge har utført. Det har ikke vært aktuell politikk å konkurranseutsette plasser som allerede er i offentlig regi, og bare private aktører deltar i konkurransen. Begrepet skal slik sett fange opp et mye snevrere område enn i andre prosesser med samme betegnelse.

I rapporten konkluderes det med at arbeidet med å skulle konkurranseutsette plasser i barnevern ikke har stått særlig sentralt verken i departementets forarbeid til forvaltningsreformen eller hos de statlige regionkontorene i den første fasen etter at de ble etablert. Til tross for at regelverket for offentlig anskaffelser vektlegger likebehandling, er praksisen på dette området også et stykke på vei blitt utformet på regionalt nivå. På bakgrunn av observasjon ved forhandlinger i to regioner kan vi trekke en konklusjon om at det har vært rom for både ”myke” og ”harde” utforminger av relasjonen mellom regionen og private aktørene.

Staten har valgt å benytte konkurranser med forhandlinger i barnevernsfeltet, blant annet for å kunne se spørsmål om pris og kvalitet i sammenheng. Data fra undersøkelsen tyder på at dette er to størrelser som det ikke uten videre lar seg forhandle om med samme presisjonsnivå. Forhandlingene kompliseres i tillegg av at partene tildels har ulike oppfatninger av kvalitet og av hva som er til det beste for barna. Disse kvalitetsvurderingene har også klare økonomiske implikasjoner for de involverte. Økonomiske interesser og kvalitetsvurderinger er derfor vevet sammen på måter som kan hindre reelle forhandlinger om kvalitet.

Utviklingen nå – ca fire år etter at reformen ble innført – går i retning av sentralisering av forhandlingene og av at ideelle organisasjoner vil bli prioritert framfor de mer kommersielle.

Etter vår vurdering blir en av de største utfordringene framover å legge større vekt på beboerne og deres foreldres vurderinger av kvaliteten på barnevernsinstitusjonene og å utvikle systemer for å involvere dem i større grad i kvalitetsarbeid.

1. Et regimeskifte for norske barneverninstitusjoner

1.1 Etablering av et markedsbyråkrati

Norsk barnevern har vært gjenstand for flere betydelige endringer de senere årene, ikke minst når det gjelder institusjonsdrift. I denne rapporten skal vi se nærmere på forvaltningsmessige og organisatoriske endringer i forholdet mellom det offentlige og private barneverninstitusjoner og ulike implikasjoner av dem. I en viss forstand kan vi si at det i dette feltet både har foregått og fortsatt foregår en viss utprøving av samarbeidsformer mellom offentlig og privat. I en tiårsperiode fra 1992, da nåværende barnevernlov ble vedtatt, var situasjonen for private aktører nærmest preget av et "frislepp" og av en markedsliberalistisk politikk. Det var få restriksjoner på å etablere private institusjoner. En formulering som ofte ble benyttet av aktørene i feltet, var at det var enklere å etablere en privat barneverninstitusjon enn ei pølsebu (Støkken og Nylehn 2003).

Fra 1. januar 2004 ble det imidlertid gjort endringer i Lov om barnevern; et nytt regelverk ble innført på dette feltet, og vi skal her se nærmere på de endringene som har funnet sted og en del av utfordringene som aktørene i feltet har møtt i den forbindelse.

De sentrale elementene i det nye kontrollregimet var:

- Et system for godkjenning av private barneverninstitusjoner.
- Private¹ og statlige institusjoner skulle ha et system for kvalitetssikring.
- Avtaler mellom det statlige barnevernet og private institusjoner skulle inngås på bakgrunn av konkurranse i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser.
- Mer vekt på systemkontroll og mindre individuelt tilsyn med beboere på institusjon.

I denne rapporten er det først og fremst ulike sider ved kvalitetsvurderingen, godkjenningsprosedyren og kjøp av tjenester fra private institusjoner som står i fokus. Disse leddene er imidlertid koblet sammen på den måten at det bare er institusjoner som er godkjent som kan delta i en konkurranse. I begge disse prosessene er også fylkesmannens tilsyns- og kontrolloppgaver sentrale. Det er også visse gråsoner med hensyn til arbeidsoppgavene mellom de statlige aktørene ved regionkontorene og fylkesmennene. Begge instanser skal blant annet forholde seg til den såkalte "rettighetsforskriften", som trådte i kraft 1.1.2003. Den lovfester barns medbestemmelse og integritet når de bor på barneverninstitusjoner. Flere skandalesaker, og ikke minst en stor oppmerksomhet om overgrep begått mot tidligere barnehjemsbarn, har vært noe av bakgrunnen for denne, i tillegg til en generell rettighetsorientering knyttet til brukernes forhold til offentlig velferdsforvaltning.

¹ Kommunale institusjoner blir i denne forbindelse vurdert på lik linje med private, det vi si at de er "ikke-statlige".

Rettighetsforskriften har betydning både for det faglige arbeidet på institusjonene og for fylkesmannens tilsynsoppgaver. Den er derfor en svært viktig side ved det nye kontrollregimet, selv om den ikke på samme måte kan kobles direkte til de forvaltningsmessige endringene som fant sted fra 1. januar 2004.

Vi har valgt å bruke begrepet ”markedsbyråkrati” for å fange opp de endringene som har funnet sted, og vi skal komme tilbake til en nærmere begrunnelse for å bruke et slikt begrep. Så langt kan vi si at det i all enkelhet handler om at det er utviklet et ganske omfattende byråkratisk system for å regulere og kontrollere adgangen til og deltakelse i et velferdsmarked der det omsettes plasser i barneverninstitusjoner. Deler av systemet omfatter imidlertid også statlige institusjoner, som kvalitetsvurderingen av institusjoner og fylkesmannens tilsyn med institusjonene. Likevel er sentrale deler av det nye kontrollregimet primært rettet mot de private aktørene i feltet.

Når denne rapporten går i trykken våren 2008, er det gjort enkelte grep på sentralt hold som vil få konsekvenser for de prosessene som her beskrives og analyseres. Vår analyse er derfor først og fremst knyttet til introduksjonsfasen av reformen og arbeidet med å implementere nye ordninger de tre til fire første årene etter at reformen ble innført. Etter vår vurdering kan dette forskningsarbeidet ha relevans og være av interesse ikke bare for barnevernfeltet, men også for andre velferdssektorer der en står overfor utfordringer knyttet til kvalitetsarbeid og/eller kjøp av tjenester fra private aktører.

1.2 Om prosjektet ”Et kontrollregime i endring”

Utgangspunktet for rapporten er et forskningsprosjekt med tittelen *Et kontrollregime i endring* der søkelyset rettes mot forvaltningsreformen i barnevernet som ble gjeldende fra 1.1.2004. Prosjektet er finansiert av (tidligere) Barne- og familiedepartementet/nå Barne- og likestillingsdepartementet (Bld)ⁱ for en treårsperiode fra 2004. Senere overtok Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) det administrative ansvaret for finansieringen og kontakten med oss. Prosjektet startet opp senhøstes 2004, og vi har fulgt prosessen primært fram til sommeren 2007. Arbeidet er langt på vei en oppfølging av et tidligere prosjekt om samspillet mellom offentlig aktører og private barneverninstitusjoner (Støkken and Nylehn 2003).

Utgangspunktet for prosjektet har vært forvaltningsreformen. Etter hvert har det blitt tydeligere for oss at det også omhandler hvordan regelverket for offentlige anskaffelser som Norge følger på bakgrunn av vår EØS-avtale, er blitt implementert i en velferdssektor preget av omfattende kjøp av private tjenester.

Problemstillinger

Den overordnede problemstillingen for prosjektet har vært: *Hvordan fortolkes og forvaltes nye og gamle kontrollkrav og -rutiner av de forskjellige aktørene i feltet, og hva slags implikasjoner har disse endringene på kort og lang sikt?*

De aktørene vi først og fremst ville rette søkelyset mot, var det statlige barnevernet representert ved regionene, fylkesmannen i de enkelte fylker, ledere og ansatte ved private og offentlige barneverninstitusjoner og beboerne selv. Vi ønsket altså å dekke mest mulig av dette feltet ut fra en genuin nysgjerrighet etter å forstå noe mer av de prosessene som ble initiert i forbindelse med reformen.

I utgangspunktet hadde vi ikke oppmerksomheten spesielt rettet mot sentralt nivå: departementet og direktoratet. Men i siste fase ble dette noe mer aktualisert, blant annet etter innspill fra Bufdir og på bakgrunn av tilleggsinformasjon vi da fikk tilgang til.

På bakgrunn av den overordnede problemstillingen formulerte vi noen deltemaer:

A. Nye krav til dokumentasjon og systemer

Det første gjaldt de nye kravene til dokumentasjon og til utvikling av forskjellige systemer som skulle bidra til å kvalitetssikre institusjonene. Både ved kvalitetsvurderinger, søknader om godkjenning, i tilbudsdokumenter og når det gjelder systemer for intern kontroll er det en forutsetning at institusjonene kan spesifisere forholdsvis presist – og i skriftlig form - hvilke tjenester som skal ytes og hvordan. Slik skriftlig informasjon kan bli supplert med muntlige opplysninger, men disse kan vanskelig stå alene. Noen av disse prosedyrene gjelder bare private aktører, slik som søknad om godkjenning og deltakelse i konkurranser, men også statlige institusjoner er gjenstand for kvalitetsvurdering fra regionen og systemkontroll fra fylkesmannen.

For kontrollørene, det være seg regionkontor eller fylkesmenn, innebærer de nye kravene at de må lage spesifikasjoner eller indikatorer, som kan brukes for å vurdere om arbeidet faktisk blir utført etter oppdragsgivers intensjoner.

Spørsmålet blir da hvordan dette arbeidet har blitt forstått og håndtert av de ulike aktørene.

B. Implikasjoner for profesjonssystemet/ faglige vurderinger mv

Et annet knippe problemstillinger har vært knyttet til hva slags betydning det nye kontrollregimet kan ha for det faglige arbeidet ved barneverninstitusjonene, det vil si i et felt der profesjonelle medarbeidere tradisjonelt har hatt stor autonomi, samtidig som det har vært et betydelig innslag av ufaglærte miljøarbeidere. Til tross for at den metodiske arbeidet i barnevernet har vært mer eller mindre eklektisk (Kvaran 1996), har det sosial- eller barnevernfaglig skjønn hatt en sterk posisjon. Et annet sentralt spørsmål er om det finner sted endringer i forholdet mellom ulike yrkesgrupper i feltet, det være seg mellom forskjellige profesjonelle grupper eller mellom faglærte og ufaglærte.

C. Vekt på system versus individ

Et viktig kjennetegn ved det nye kontrollregimet er en sterkere vektlegging av systemer. Det kommer til uttrykk både i kvalitetsvurderinger og ved godkjenning av institusjoner og i fylkesmannens tilsyn. Spørsmålet blir da hvor det blir av individenes perspektiver, det vil si oppfatninger av kvalitet hos barn og ungdom på institusjon og eventuelt deres pårørende. I hvilken grad samsvarer deres vurderinger med andre aktørers?

D. Forholdet mellom kontrollmyndighetene (fylkesmennene og regionene)

I denne sammenheng har det også vært av interesse å rette søkelyset mot forholdet mellom de to statlige kontrollinstansene: fylkesmannen og de regionale statlige myndighetene. Hvordan fortolker og uformer de sine roller overfor institusjonene og overfor hverandre? Det har også vært viktig å få økt innsikt i hvordan det individbaserte tilsynet forvaltes av fylkesmennene innenfor den nye strukturen, der det skal legges mer vekt enn før på systemer.

E. Utviklingen i feltet

En siste problemstilling dreier seg om utviklingen innenfor selve institusjonsfeltet, i kjølvannet av nye kontrollordninger, både målt i antall institusjoner og plasser, omfanget av henholdsvis private og statlige tiltak og ikke minst det faglige innholdet i tiltakene. Mye tyder på at en viktig grunn til at enkelte fylkeskommuner tidligere benyttet private institusjoner i stort omfang, var behovet for et differensiert institusjonstilbud (Støkken og Nylehn 2003). En slik differensiering er en forutsetning for at barns varierte behov skal kunne legges til grunn ved vurdering av hva slags tjenestetilbud som skal gis. Spørsmålet er hvordan dette behovet er blitt ivaretatt innenfor den nye forvaltningsstrukturen. Og hva betyr de nye prosessene på lang sikt? Medfører de nye ordningene en økt likedanning mellom offentlige og private institusjoner, eller finner det også sted prosesser som bidrar til å opprettholde mangfold og et differensiert felt?

En sentral målsetting ved denne reformen har vært å redusere antallet institusjonsplasseringer, spesielt hos de private, men også generelt. Hvordan ser så bildet ut omlag tre og et halvt år etter at det nye kontrollsystemet formelt trådte i kraft?

Metodisk tilnærming

Utgangspunktet for dette forskningsprosjektet har vært ambisiøst. Vi har ønsket å få et best mulig bilde av de prosessene som har funnet sted, sett med ”vidvinkel” eller med flest mulig aktørers blikk. Men i praksis – og på grunn av tid og budsjettammer – har vi selvsagt måttet gjøre avgrensninger i datainnsamlingen.

Datagrunnlaget er basert på en blanding av intervjuer, observasjon og dokumentanalyse. En mer detaljert beskrivelse av våre data på ulike områder kommer vi tilbake til i senere kapitler. Her skal vi bare gi en summarisk oversikt: Vi startet våren 2005 med intervjuer med sentrale aktører i alle de fem statlige regionene som har hatt hovedansvaret for forvaltningen av det nye systemet. I tillegg var vi i Oslo og Trondheim kommuner som ikke inngår i den nye

statlige forvaltningen. Samtidig samlet vi inn vedtak fra den første godkjenningprosessen fra alle regionkontorene og de to kommunene. På bakgrunn av denne runden valgte vi å konsentrere oppmerksomheten om to regioner i den videre datainnsamlingen.

I disse to regionene har vi fulgt spesielt de utlysningene og prosessene som har vært gjennomført ved kjøp av plasser i de private institusjonene i perioden august 2005 til september 2006. Vi har vært deltakende observatører ved til sammen tre forhandlingsrunder og på den måten fått innblikk i hvordan ulike aktører har håndtert disse prosessene.

Etter september 2006 er det gjennomført intervjuer med ledere og ansatte, og i enkelte tilfelle med beboere, ved åtte private barneverninstitusjoner. Disse institusjonene er av varierende størrelse og har ulik organisatorisk forankring: Det er to store kollektiv, en liten stiftelse, et lite AS, to mellomstore AS, en mellomstor stiftelse og en liten avdeling i et stort konsern (AS). Ved disse institusjonene har vi hatt individuelle eller gruppesamtaler med til sammen 20 personer.

I tillegg har vi hatt to intervjuer med representanter for Organisasjonen for private barnevernstiltak (OPB) (i november 2005 og august 2007), ett med Handels- og servicenæringenes hovedorganisasjon (HSH) (november 2005), ett med Barne-, ungdoms- og familiedirektorat (september 2005) og ett med Landsforeningen for barnevernsbarn (mai 2007).

Vi har hatt flere intervjuer med representanter for fylkesmennene og deltatt på en nettverkssamling for dem i region sør våren 2006. I tillegg er det samlet inn og systematisert data fra årsrapportene til departementet fra tilsynet i alle fylkene for 2005.

Beboerne har ikke kommet så mye fram i vår undersøkelse som vi hadde ønsket. I søknaden og i de problemstillingene som er skissert foran, var barn og unge på institusjon en av de sentrale gruppene av aktører vi ønsket informasjon fra. I praksis har dette blitt en mindre del av vårt prosjekt enn vi egentlig hadde tenkt. Det skyldes flere forhold. Den viktigste grunnen er at det rent praktisk viste seg vanskelig å få dette til. Vår intensjon var å intervju både ungdom og ansatte når vi besøkte institusjonene, og dette ble signalisert når vi gjorde avtaler om intervju. Men det viste seg ofte at beboerne enten var på arbeid eller skole når vi var på besøk. Det var samtidig den tiden av dagen da det passet best for de ansatte med intervjuer. I de tilfellene ungdommene var hjemme, skyldtes det gjerne at de hadde en dårlig dag, og da ønsket ikke institusjonsledelsen å belaste dem med intervju eller kan hende var de litt urolig for hva som kunne komme fram på en slik dag.

En annen grunn til ikke å presse for mye på for å få kontakt med ungdommene, var rett og slett våre problemstillinger. De er knyttet til ulike sider ved forvaltningsreformen, blant annet godkjenningsordning og bruk av konkurranseutsetting. Slik flere institusjonsledere formidlet det, var disse endringene noe de egentlig forsøkte å beskytte beboerne mot å få for mye

innsikt i, fordi det kunne bidra til å skape utrygghet og usikkerhet om framtiden: ”Hva skjer med meg hvis ikke institusjonen får avtale med den regionen jeg er bosatt i?” I et slikt perspektiv kunne vårt ønske om samtaler med de unge rundt disse spørsmålene representere en mer fundamental belastning for dem, slik faktisk også hele systemet, etter vår vurdering, vil kunne være det.

Rent metodisk var det også åpenbare problemer med å intervju beboere på grunnlag av våre problemstillinger. Dersom vi skulle få innsikt i hva det nye kontrollregimet har betydd for dem, burde vi ideelt sett snakke med beboere som hadde erfaring både fra det nye og det gamle kontrollregimet. Og det er det stadig færre som har, i en tid da institusjonsoppholdets lengde reduseres.²

Vår tilnærming i de samtalene vi faktisk fikk med beboere, var derfor mer åpne spørsmål om hva de oppfattet som kvalitet ved institusjonen. Hva var en god institusjon for dem?

Vi har som nevnt også hatt samtaler med en representant for Landsforeningen for barnevernsbarn og fått tilgang til en rapport de har laget på bakgrunn av fire samlinger de har hatt med ungdom som var under omsorg av barnevernet. I vår rapport trekker vi veksler på alle disse kildene.

Vi hadde et første utkast til rapport klart i begynnelsen av november 2007, og dette ble sendt til Bufdir med sikte på å få kommentarer, korrigeringer og eventuelle oppdateringer som burde være med i rapporten. I begynnelsen/midten av desember fikk vi en grundig tilbakemelding som bar preg av at mange i den sentrale ledelsen hadde lest og kommentert vårt utkast. 23 januar hadde vi så et møte i direktoratet, der vi gikk nærmere inn på noen av kommentarene. Der var også representanter fra de to regionene som vi har flest data fra tilstede. De hadde ikke lest rapporten, men ga etter møtet noen skriftlige synspunkter på den. Vi fikk samtidig tilgang til en del dokumenter som vi tidligere ikke hadde lest, men som vi kunne benytte i forbindelse med en siste gjennomgang av rapporten. Et siste utkast til rapport ble så sendt Bufdir i midten av mars, med tilbakemelding i slutten av måneden.

Det er ingen tvil om at vi har forholdt oss til en aktør som har vært mer interessert i sluttrapporten fra prosjektet enn mange andre som finansierer forskning er. Det har vi oppfattet som positivt og som uttrykk for at de temaer vi arbeider med oppfattes om viktige, samt som en spore til å skjerpe oss i våre formuleringer. Samtidig er det alltid en viktig – og noen ganger litt kronglete – balansegang mellom det å være lydhør overfor den som finansierer forskning og det å bevare forskningens integritet. Det blir særlig aktuelt i spørsmål

² Et annet praktisk poeng er at på det tidspunkt det var aktuelt for oss å planlegge slike intervju med beboere, var det allerede satt i gang en større brukerundersøkelse i regi av NOVA/Fafo. Vi ønsket å tilpasse vår undersøkelse til denne blant annet ved ikke å benytte beboere ved de samme institusjoner som informanter. For å få innsyn i NOVA/Fafos datamateriale, måtte vi imidlertid ha godkjenning fra departementet som oppdragsgiver, noe som det viste seg vanskelig å få til.

om valg av analytiske perspektiver og tolkninger av data i prosjekter der den som finansierer forskningen også er en sentral aktør i det feltet som studeres. Vi har derfor måttet vurdere grundig de enkelte kommentarene og tilbakemeldingene vi har fått og står selvsagt selv fullt ut ansvarlig for sluttresultatet.

1.3 Bakgrunn for reformen

I løpet av 1990-årene ble det etablert en rekke nye private barneverninstitusjoner. Ved utgangen av 2003 var omtrent 60 % av barn og unge i institusjon plassert hos private. De private hadde dessuten tatt seg av barn og ungdom med de kanskje største omsorg- og behandlingsbehovene (såkalte atferdsbarn).

De private aktører har tradisjonelt hatt en sterk posisjon i dette feltet, men det har også skjedd endringer. Mens det tidligere i hovedsak var ideelle eller frivillige organisasjoner som sto for den private driften, var det etter hvert kommet til et økende antall kommersielle aktører. Dessuten hadde noen av de tidligere aktørene endret organisasjonsform fra ideelle stiftelser til aksjeselskap. Markedet av private hadde dermed endret seg, ikke bare kvantitativt, men også kvalitativt (Støkken og Nylehn 2003).

Den viktigste begrunnelsen for den utstrakte bruken av private institusjoner som både offentlige og private aktører i feltet selv la vekt på, var at disse institusjonene var mer *fleksible* enn de offentlige (Støkken og Nylehn op.cit). Denne fleksibiliteten var knyttet til flere forhold: både raskere beslutningsprosesser og andre måter å disponere arbeidskraft på, det siste på grunn av andre arbeidstidsordninger og regelverk enn for offentlige ansatte. Større fleksibilitet førte til at private aktører raskere kunne opprette institusjonsplasser på oppdrag fra det offentlige, og at de lettere kunne lage spesialordninger og tiltak rundt den enkelte ungdom, når det var behov for det. Sagt på en annen måte, de offentlige barnevernsmyndighetene kunne utnytte markedets fleksibilitet på en måte som begge parter, både de offentlige oppdragsgivere og de private institusjonene, så ut til å være rimelig fornøyd med, i hvert fall på kort sikt.

Før 1. januar 2004 var det fylkeskommunene, ved fylkesbarnevernet, som hadde ansvar for driften av offentlige institusjoner og som kjøpte plasser av private. Selv om avtalene med de private så ut til å dekke noe av fylkeskommunenes behov, var ikke statlige myndigheter like fornøyd med situasjonen. Blant annet ble dette oppfattet å være en svært kostbar ordning, og når fylkeskommunene benyttet plasser hos private, satset de i mindre grad på å bygge ut sine egne tjenester. Dermed kom de også i et avhengighetsforhold til private, som fikk en sterk markedsposisjon og kunne kreve høye priser, spesielt når det oppsto akutte kriser.

Det ble i økende grad stilt spørsmål om *kvaliteten* på de private institusjonene var god nok. Enkelte skandalesaker bidro også til at spørsmålet om å innføre en godkjenningsordning ble aktualisert. Den offisielle politikken i barnevernfeltet var dessuten å erstatte bruk av

institusjoner med hjemmebaserte tiltak. Når det ble vedtatt en statlig overtakelse av ansvaret for de fylkeskommunale institusjonene og for avtalene med de private, var det altså flere begrunnelser for dette: både en blanding av misnøye med fylkeskommunenes forvaltning av ansvaret for institusjonene og et ønske om sterkere kontroll med både kvaliteten på tilbudene og kostnadene.

Det feltet en ønsket større kontroll med, var imidlertid både stort og mangfoldig og omfattet alt fra ganske små husholdsbaserte institusjoner som enkelttiltak til store konsernlignende organisasjoner med nedslagsfelt i mange fylker. Enkelte av dem fungerte i et tett samspill med fylkesbarnevernet og kunne karakteriseres som ”halvoffentlige”. Noen hadde eksistert lenge og oppfattet seg som sentrale aktører når det gjaldt utvikling av fagkompetanse på feltet. Andre hadde blitt etablert som svar på konkrete behov for plassering og til dels oppmuntret til det av offentlige myndigheter. I en del tilfelle var det tidligere offentlig ansatte som hadde gått ut og etablerte private tiltak, blant annet på grunn av frustrasjon over byråkratiske rutiner og sendretighet i det offentlige (Støkken og Nylehn op.cit). I den nevnte undersøkelsen av forholdet mellom det tidligere fylkesbarnevernet og private aktører i barnevernet, ble det skilt mellom fire typer institusjoner: konsernet, den autonome, den halvoffentlige og det lille bofellesskapet. Denne kategoriseringen er neppe dekkende for det store mangfoldet som har vært i dette feltet, men kan likevel bidra til å synliggjøre at de private aktørene hadde ganske forskjellig utgangsposisjon da forvaltningsreformen ble iverksatt, og da det ble forventet av alle at de skulle opptre som mer profesjonelle markedsaktører. (Støkken og Nylehn op.cit).

Barnevernfeltet er et velferdssegment der private aktører har vært på banen lenge, men der samspillet med offentlige myndigheter gjennom forvaltningsreformen antar nye former. Slik sett kan vi snakke om en *velferdshybrid* i endring (Støkken 2004). En velferdshybrid er et begrep som er brukt for å karakterisere ordninger som befinner seg i en gråsoner mellom offentlig og privat, og som er preget av at det offentlige og det private er vevd sammen i mer eller mindre komplekse mønstre (Wollebæk m.fl. 2000, s. 84). I vårt tilfelle er det snakk om at denne velferdshybriden endrer seg, og at feltet er preget av en særegen kombinasjon av kontinuitet og forandring.

I 2000 konkluderte en offentlig nedsatt komité som gjennomgikk hele barnevernfeltet (Befringutvalget), med at det måtte bli innført en godkjenningsordning som kunne sikre at de private institusjonene tilfredstilte profesjonelle og etiske standarder (NOU: 2000:12). Forslaget om statlig overtakelse av barnevernet ble imidlertid først lansert i et høringsnotat, som ble sendt ut av *Barne- og familiedepartementet* våren 2002. Der ble fire ulike alternativer for framtidig organisering presentert. Av de høringsuttalelsene som kom inn, var det et flertall som ønsket statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver. Dette forslaget ble så fremmet i den påfølgende stortingsmeldingen på forsommeren 2002 (St.meld. nr 40 (2001-2002), s. 87). Forslaget må forstås i lys av at det hadde funnet sted en liknende omorganisering i helsesektoren, der blant annet barne- og ungdomspsykiatrien var blitt del av de statlige helseforetakene. I begrunnelsene ble det lagt stor vekt på at statliggjøring var den eneste

måten som kunne sikre et helhetlig og likeverdig tilbud i hele landet. Situasjonen hadde, etter departementets vurdering, vært preget av (for) stor ulikhet mellom fylkeskommunene, blant annet når det gjaldt institusjonstilbud. Det ble også understreket at institusjonene i barnevernet måtte bli faglig bedre. (St.meld. nr. 40, s. 89). Ut over dette ble forholdet til de private institusjonene lite diskutert, men det ble varslet at det ville bli lagt fram en odelstingsproposisjon samme høst, der spørsmålet om en godkjenningsordning for de private skulle tas opp (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)). I oktober 2002 ble endringene i Lov om barnevern vedtatt i Stortinget, og de trådte i kraft 1. januar 2004. Mange praktiske detaljer gjensto og ble fulgt opp gjennom forskrifter og rundskriv. Disse reguleringene var først klar i desember 2003, altså bare noen dager før det nye kontrollregimet ble etablert.

De viktigste målene med reformen ble blant annet spesifisert i et eget strategidokument (rundskriv Q-19/2003):

- å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barnevernstjenester
- å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet
- å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester

1.4 Den nye organiseringen – statlig og regionalisert

Den nye organiseringen fra 2004 innebar altså at staten overtok ansvaret for institusjonsdriften. Tidligere fylkeskommunale institusjoner ble nå statlige, og rent forvaltningsmessig ble dette ansvaret fordelt på fem regioner og, fra 1. juli samme år, et sentralt direktorat (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). I tillegg fikk to av de større bykommunene, Oslo og Trondheim, beholde ansvaret for andrelinjetjenesten i barnevernet. Trondheim fikk status som forsøkskommune etter ”Lov om forsøk i offentlig forvaltning”. De skulle ha fullt ansvar for både første- og andrelinjetjenesten i barnevernet i en periode på 4 år.

I praksis ble de fem statlige regionkontorene gitt en viss selvstendighet og frihet til å fortolke forskrifter og rundskriv både i kvalitetsvurderinger og ved godkjenninger (se kapittel 2). Det regionale handlingsrommet har også kommet til uttrykk ved at kjøp av private barneverntjenester i denne fasen har funnet sted på regionnivå. Det har åpnet for en viss variasjon i utformingen av rollen som statlige forhandlere (kapittel 7). For den enkelte private institusjon har dette betydd at de forholdt seg til én region, eller til Oslo eller Trondheim kommune, i forbindelse med godkjenningsprosessen, men når det gjelder salg av tjenester, kan de i prinsippet ha måttet forholde seg til fem forskjellige regionkontor (og eventuelt to kommuner) med noe ulike strategier. Selv om dette har vært en klar forenkling fra den tidligere situasjonen, da det var mulig å inngå avtaler med 19 ulike fylkeskommuner, er samtidig kravene betydelig skjerpet når det gjelder forarbeid og mengden skriftlig

dokumentasjon, og prosessen som eventuelt fører fram til en avtale er langt mer omstendelig. Det skal vi komme tilbake til.

Den statlige organiseringen reiser mange viktige og interessante spørsmål, blant annet om forholdet til fylkesmannen, som er en (annen) statlig aktør på fylkesnivå. Fylkesmannen har hatt – og har fortsatt – tilsynsmyndighet overfor private og statlige barneverninstitusjoner. Fylkesmannens kontrolloppgaver ble endret fra primært å dreie seg om tilsyn med det enkelte barnet eller den enkelte beboer på institusjon, til også å skulle kontrollere at institusjonene har utviklet et system for kvalitetssikring. I dette ligger kilder til en noe uklar arbeidsdeling mellom det statlige barnevernet på regionnivå og fylkesmennene, spesielt når det gjelder regionenes oppfølging av institusjonene etter den første godkjenningssrunde.

De endringene som har funnet sted i barnevernfeltet kan forstås som ledd i en mer omfattende reform med sikte på å modernisere og effektivisere offentlig sektor og som en del av *New Public Management* (NPM) (Nordstoga og Støkken 2005, Christensen og Læg Reid 2001). Det dreier seg blant annet om tilslutning til en del organisasjonsmessige virkemidler som forbindes med privat sektor, slik som strategiutvikling, lederutvikling, kvalitetsledelse, resultatorientering mm (Støkken og Nylehn 2003: 18). Et viktig element i en slik tenkemåte har vært privatisering og konkurranseutsetting av tjenester. Men det er også sider ved reformen som bryter med NPM, for eksempel sentralisering og statliggjøring av ansvaret for barneverninstitusjonene (Mølland og Varden 2005). Og når det gjelder selve konkurranseutsettingen, er det så langt bare snakk om å kjøpe plasser som allerede er privat drevet. Det er altså ikke tale om å konkurranseutsette plasser som nå er i statlige institusjoner. Reformen kan slik sett oppfattes som et forsøk på ta et fastere styringsgrep over både kvalitets- og kostnadsutviklingen i andre linjetjenesten. Det er derfor relevant å stille spørsmålet om ikke denne forvaltningsreformen like mye kan knyttes til en reformfase som følger etter NPM; det Læg Reid og Christensen (2007) omtaler som ”post-NPM reformer”.

1.5 Kvalitetskrav i barnevernet sammenliknet med andre sektorer

Å sikre god kvalitet er ett av de sentrale målene med reformen. Det er blant annet konkretisert i en kvalitetsforskrift for alle barnevernsinstitusjonene, og det er etablert systemer for å kontrollere den. Innføringen av kvalitetssystemer har imidlertid gått med ulikt tempo i forskjellige velferdssektorer her i landet, og vi skal foreta en liten sammenlikning av utviklingen i barnevernsfeltet med helse – og sosialtjenesten.

Det som omtales som kvalitetsbevegelsen (Berg 2002) slo først inn i helsetjenesten og i sykehusene. Allerede i 1985 ble det innført internkontroll av teknisk utstyr på sykehusene. Etter hvert kom kvalitetskravene med full tyngde i helsetjenesten, blant annet ved en *Nasjonal strategi for kvalitetsutvikling* (Sosial og helsedepartementet/ Statens helsetilsyn) i 1995. Dette dokumentet hadde fokus på kvalitetsutvikling. Internkontroll var et sentralt grep, og målet var at alle virksomheter i helsetjenesten i løpet av 1996 skulle ha etablert internkontrollsystemer.

Fylkeslegekontorene fikk midler til oppretting av stillinger som kvalitetsrådgivere, og det ble gitt opplæring og skoling i kvalitetsarbeid (Hallandvik 2005).

I 1997 ble kvalitetsarbeidet utvidet til også å gjelde pleie og omsorgssektoren, og det ble sendt ut et rundskriv med fylldige retningslinjer sammen med en veileder.³ Her vises det til følgende definisjon fra Norsk Standard: *Kvalitet er helheten av egenskaper en enhet har og som vedrører dens evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov.*⁴ Kvalitet blir altså her forstått som tilfredsstillelse av beskrevne krav, forventninger og behov knyttet opp mot en helhet av egenskaper. Formålet var å sikre kvalitet på tjenestene for alle personer som mottar pleie og omsorgstjenester. Kommunene ble her pålagt å etablere et system for å sikre kvaliteten, og internkontroll var et anbefalt styringsverktøy, men først i 2003 kom det en forskrift om internkontroll.⁵ Det samme rundskrivet anbefalte at kommunene brukte samme metodikk for tjenester etter sosialtjenesteloven.

Rundskrivet fra 1997 ble avløst av en ny forskrift om kvalitet av 27. juni 2003, og her inkluderes sosialtjenesten. I tillegg til kravet om at kommunene skal etablere et system med prosedyrer som sikrer god kvalitet, er forskriften preget av å angi standarder på tjenesten. For eksempel står det at brukere av pleie- og omsorgstjenester skal ha *selvstendighet og styring av eget liv, ha mulighet til selv å ivareta egenomsorg, ha mulighet til ro og skjerming privatliv.*

Det siste store arbeidet som er kommet fra Sosial og helsedirektoratet i 2005 er: *....Og bedre skal det bli! Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten.* Denne strategien avløser dokumentet fra 1995 og er både en veileder og strategiplan for kvalitetsutvikling på alle områder i helse- og sosialtjenestene. Her defineres kvalitet på denne måten, også med referanse til Norsk Standard: *Kvalitet er i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav.*⁶ Den gruppen som har utarbeidet denne veilederen, har konkretisert at det er god kvalitet på tjenestene når de:

- er virkningsfulle
- er trygge og sikre
- involverer brukere og gir dem innflytelse
- er samordnet og preget av kontinuitet
- utnytter ressursene på en god måte
- er tilgjengelige og rettferdig fordelt

Det kan altså se ut som sykehusene har vært forløpere for en kvalitetspolitikk som etter hvert også har fått innpass på andre områder. Hallandvik (2005) gir i sin avhandling en oversikt over typiske trekk i utviklingen av kvalitetsarbeidet i helsesektoren. Før 1980 var kvalitet

³ Sosial- og helsedepartementet. Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene Rundskriv 1-13/97.

⁴ Rundskriv I-13/97. SHD: Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene, kap.3.

⁵ Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten, fastsatt 20.des. 2002.

⁶ Og bedre skal det bli. Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten. Veileder. SHdir 2005.

forbundet med profesjonenes autonomi, autorisasjon og deres utdanning. Fra 1980 til 1989 var kvalitet preget av kontroll av teknisk utstyr, men fra 1990 til 1994 var en opptatt av å utvikle systemer og interkontrollrutiner. Fra 1995 kom kravet om kvalitetsledelse, mens det fra 2000 igjen ble lagt mer vekt på faglig resultatkontroll og på det profesjonelle arbeidet. Pendelen var med andre ord i ferd med å svinge tilbake til fokus på profesjonenes arbeid. Kvalitetspolitikken har svingt fra mer kontrollpregede til holdningspregede tiltak. Det er samtidig ikke en lineær utvikling, men mer slik at nyere utviklingstrekk legger seg oppå de gamle. Spørsmålet er så hvor barnevernet har vært eller er i denne sammenheng.

Som vist her har det innenfor helse- og omsorgsfeltet vært lansert forskjellige definisjoner av begrepet kvalitet. Noen tilsvarende definisjon har vi ikke funnet for det statlige barnevernet, ut over de kravene som er stilt i kvalitetsforskriften til barnevernsinstitusjoner.

Disse kvalitetskravene ble dessuten formalisert nesten ti år senere i barnevernet enn i helsesektoren. Da forvaltningsreformen i barnevernet kom 1.1.2004, var en viktig begrunnelse at en måtte få kontroll over kostnadsutviklingen. I strategidokumentet vises det til utgiftsøkninger som hadde store konsekvenser for de fylkeskommunale budsjettene.⁷ Samtidig var det også en erkjennelse av at kvaliteten på fylkesnivå var varierende rundt om i landet, og staten ville få bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet. Det var altså både en økonomisk begrunnelse og en kvalitetsbegrunnelse som lå bak reformen i 2004.

Barnevernsinstitusjonene har en brukergruppe som sjelden uttaler seg offentlig om tjenestenes kvalitet mens de bor der. Verken foreldre eller beboere er vanligvis pådrivere for å utvikle gode barnevernsinstitusjoner, slik en kan finne pårørende som følger nøye med innenfor andre velferdsområder. I de senere årene har imidlertid voksne som har bodd på barnehjem stått fram og fortalt om grov mishandling og omsorgssvikt på barnehjemmene på femti- og sekstitallet. Dette har myndighetene tatt alvorlig, og flere kommuner er i gang med granskning av forholdene på institusjonene (NOU 2004: 23 og Skjerpe 2005). Det utbetales nå både erstatninger og oppreisningsmidler til dem som har vært utsatt for mishandling i den tiden de bodde på barnehjem. Oppmerksomheten om kvaliteten på barnevernsinstitusjonene er dermed blitt skjerpet, blant annet på grunn av medias interesse for temaet.

Det er ikke bare barnevernsinstitusjonene som har vært sent ute med å få eksplisitte kvalitetskrav. Det gjelder også den kommunale barneverntjenesten. Her ble krav til internkontroll innført 1.1.2006. Da ble det fra departementets side utarbeidet et omfattende veiledningssystem med praktiske og konkrete retningslinjer for etablering av internkontroll i barnevernet. Det ble utarbeidet en veileder på CD-rom som inneholder regelverk, rutiner og eksempler og håndbøker til kommunene for implementering av systemer for internkontroll.

⁷ Rundskriv Q- 19/2003. BFD: Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern.

Innføring av systemrevisjon ble innført i barnevernsinstitusjonene i 2004⁸, og det hadde da vært praktisert i helse- og omsorgstjenesten siden 1997. Innføring av internkontroll på barneverninstitusjoner var planlagt vedtatt i 2007, men medio mars 2008 ble det opplyst på regjeringens hjemmeside at saken var under behandling.⁹ Både etatens egne kvalitetskrav og tilsynsordningene er altså blitt innført langt senere i barnevernevernet enn for sammenlignbare tjenester. Barnevernet hører hjemme i et departement som ikke har ansvar for så mange institusjoner med heldøgnsopphold som Sosial- og helsedepartementet (nå Helse- og omsorgsdepartementet) har. Kan hende hadde kvalitetskravene kommet tidligere i barnevernet dersom det hadde ligget innenfor dette departementet ansvarsområde. Det betyr selvsagt ikke at en ikke har vært opptatt av kvaliteten på institusjonene tidligere også, men at formalitetene og prosedyrene ikke har vært på plass så tidlig som i helsesektoren.

1.6 Teoretiske perspektiver

I dette forskningsprosjektet har vi trukket veksler på forskjellige teoretiske perspektiver og innfallsvinkler som retter søkelyset mot samspill offentlig-privat innenfor sosial- og velferdsfeltet og mot omorganiseringer i velferdsforvaltningen..

Det gjelder for det første forskning om den såkalte ”kvalitetsbevegelsen”. Ved innføring av forvaltningsreformen i 2004 kom også nye kvalitetskrav og kontrollordninger for institusjonene. Slik føyde barnevernsfeltet seg inn i kvalitetsbevegelsen¹⁰ (Berg 2002) flere år senere enn en del sammenlignbare tjenester, slik vi har vært inne på. Berg (op.cit.) omtaler kvalitetsbevegelsen som et globalt fenomen, men med nasjonale variasjoner. Den kvalitetssatsingen som en nå finner i offentlig sektor, bygger på modeller og perspektiver som er utviklet i privat sektor. En sterk satsing på kvalitetssystemer kommer som et svar på at offentlig sektor er i endring, er blitt mindre byråkratisk og innfører organisasjonsmodeller også fra privat sektor. Dette blir også karakterisert som en privatisering innenfra (Ramsdal og Skorstad 2004). Kvaliteten skal sikres gjennom systemer og prosedyrer, samtidig som den profesjonelle friheten begrenses. I stedet for å kontrollere den enkelte yrkesutøvers arbeid, legges det vekt på kontroll av systemene. Dette er utviklingstrekk som også er sentrale innenfor New Public Management. Berg (op.cit) viser til at det i litteraturen om kvalitet skilles mellom ”harde” og ”myke” kvalitetssystem. Harde kvalitetssystem bygger på kvantifisering og kontroll, rutiner og avvikskorrigerer. I de myke systemene legges det vekt på at den enkelte arbeidstaker er delaktig i et kontinuerlig utviklingsarbeid, og det legges mindre vekt på dokumentasjon og rutiner. Etter en gjennomgang av de norske kvalitetstiltakene har Berg og Lauvdal funnet at en først og fremst har satset på de harde

⁸ Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling. BFD 01.01.2004.

⁹ BLD 17.10.2007: Høring – utkast til forskrift om internkontroll for barneverninstitusjoner og <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/Hoyringar/hoeringsdok/2007/Horing---utkast-til-forskrift-om-internk.html?id=486076> (12..3.2008).

¹⁰ Oversatt fra svensk, kvalitetsrörelsen.

tiltakene (Berg op.cit). Spørsmålet her er hvordan endringene i barnevernfeltet kan forstås i lys av slike begreper.

Med utgangspunkt i forskning om kvalitetsbevegelsen aktualiseres også profesjonsteoretiske perspektiver. Vår tilnærming er blant annet inspirert av sosiologen Abbott (1988). I hans profesjonssosiologiske tilnærming settes det praktiske arbeidet som profesjonelle utøver i fokus, og hans overordnede spørsmål er hvordan ekspertise blir institusjonalisert i moderne samfunn. For Abbott handler det om kontroll over arbeidsoppgaver i et system der flere yrkesgrupper konkurrerer om å ha slik kontroll. Til forskjell fra mange andre som har arbeidet med profesjonssosiologiske problemstillinger, opererer Abbott ut fra en ganske løs definisjon av profesjoner. Han definerer det som *noen spesielle grupper av individer som benytter en slags abstrakt type kunnskap på konkrete oppgaver* (s 318). Det blir det både viktig og interessant å forstå innholdet i disse konkrete oppgavene og hva som eventuelt fører til at de endres.

Profesjonelle avgjørelser består i følge Abbott av ulike aspekt eller elementer. Den profesjonelle skal klassifisere/identifisere problemer, det vil si å tolke dem, så trekke slutninger om hva som kan bidra til problemløsning og til slutt finne en løsning. Det er det mellomste leddet som i en viss forstand er mest interessant, for det er her det profesjonelle skjønn ligger forankret. Å kunne treffe selvstendige slutninger er selve kjennetegnet ved profesjonelle beslutninger og handlinger. Dersom koblingen mellom det første og det siste leddet er for tett, er det snakk om en form for rutinisering. Det klareste eksempel på dette er antakelig når beslutninger basert på juridisk skjønn kan erstattes av et byråkratisk regelverk som kan anvendes uten spesiell juridisk kompetanse. Om rutinisering finner sted, kan altså de profesjonelle oppleve konkurranse fra andre yrkesgrupper som mener de kan overta deres oppgaver, kanskje til lavere kostnader også. Forholdet mellom profesjon og vitenskap er i lys av dette komplekst. På den ene siden er det vitenskapen som i en viss forstand legitimer de profesjonelles arbeid, selv om betydningen av den abstrakte eller vitenskapelige kunnskap kan variere i praksis, og det kan være avstand mellom liv og lære. På den annen side er det nettopp vitenskapeliggjøring som i noen sammenhenger kan bidra til rutinisering – og på lang sikt kanskje undergraving - av det profesjonelle arbeidet.

Eriksen (2001) er nettopp opptatt av de profesjonelles rolle i samfunnet og det han karakteriserer som en tillitsbrist i relasjonen mellom profesjon og samfunn. Den skyldes at vitenskapelig kunnskap ikke gir entydige retningslinjer for det profesjonelle arbeidet. Antallet profesjonelle har økt betydelig, og oppgavene som skal løses er komplekse og sammensatte. De profesjonelle skal ivareta både likebehandling og rettsikkerhetsnormer, og de skal både fortolke problemene riktig og gi adekvat hjelp. Dette er særlig tydelig hos profesjonelle som fordeler goder, for eksempel sosiale tjenester (Terum 2003). I vår sammenheng handler det om de profesjonelles arbeid på barneverninstitusjoner, som innebærer å skulle etablere relasjoner som på samme tid skal være både oppdragende, omsorgsfulle og behandlende. Barn

og unge er på en helt spesiell måte prisgitt de profesjonelle i sitt dagligliv når de bor på institusjon.

Vi trekker også veksler på studier av samspill privat-offentlig, som kan inndeles i noen hovedgrupper. Mange har vært knyttet til NPM-reformer i det offentlige, inspirert av modeller for drift av private virksomheter. Da dreier det seg ofte om strukturelle og kulturelle endringer *innenfor* offentlig forvaltning (se for eksempel Ramsdal og Skorstad 2004; Ramsdal og Vold Hansen 2005; Vabø 2004 og Vike 2004).

Mia Vabø (2004) har foretatt en studie av hjemmetjenesten i Oslo kommune i forbindelse med at det ble innført en bestiller-utfører-modell for disse tjenestene. Det innebar i praksis at vurdering av hjelpe- og omsorgsbehov ble skilt fra selve utførelsen av hjelpe- og omsorgsarbeidet, og det betydde at den enkelte brukers tjenestebehov skulle fastsettes på grunnlag av regler og i form av vedtak, og ikke bare være basert på faglig skjønn og løpende vurderinger fra utøvernes side. Vabøs studie viser at dette resulterte i en mindre fleksibel tjeneste, der en ikke kunne foreta løpende justeringer når behovene endret seg. Det førte også til at utøverne, de som jobbet i direkte kontakt med brukerne, overprøvde noen av de formelle vedtakene ut fra sine egne vurderinger. Slik utviklet det seg et todelt og tildels et tospråklig system.

Selv om slike prosesser vi her har nevnt finner sted *innenfor* det offentlige, har de etter vår vurdering også relevans for vårt forskningstema. Slike bestiller-utfører-modeller og prosessene knyttet til dem har mange likhetstrekk med anbudsprosesser og konkurranseutsetting av tjenester til private. De kan langt på vei betraktes som et første trinn i en privatiseringsprosess, logikken er den samme.

Private barneverninstitusjoner har imidlertid lenge vært utsatt for - eller måttet forholde seg til - en bestiller-utfører-modell. De har vært vant til å selge sine tjenester, det vil si institusjonsplasser, til fylkeskommunen, men nå til staten. Vurdering og presisering av behov har derfor i utgangspunktet blitt foretatt av en annen instans (tidligere fylkesbarnevernet, nå fagteamene i statens barnevern) enn dem som skulle utføre tjenesten, det vil si yte omsorg og behandling i institusjonen. Det nye, og likheten med hjemmetjenesten som Vabø har studert, er imidlertid at vedtak om kjøp av disse plassene blir fattet (av de statlige regionkontorene eller av Bufdir) på et mer generelt og *standardisert* grunnlag, og ikke på bakgrunn av den spesielle ungdommens behov.

Ramsdal og Vold Hansen (2005) har også studert bestiller-utfører-modellen, men i psykisk helsearbeid. De sammenlikner to kommuner som praktiserer denne modellen på litt forskjellig måter; en hard versus en myk variant. En hard praktisering innebærer å følge teorien om slike modeller mer eller mindre til punkt og prikke, ved å ha et svært formelt forhold mellom bestillere og utøvere uten kommunikasjon underveis i en vedtaksprosess. I den myke varianten er det kontakt, og vedtak utformes på bakgrunn av utøvernes forståelse av behov og

de ressurser de har tilgjengelig. Ramsdal og Vold Hansen beskriver sitt arbeid som en studie av hvordan *psykisk helsearbeid møter en "moderniseringslogikk" knyttet til innføring av universelle og overordnede styringsmodeller* (side 134). Selv om vårt forskningsfelt er barnevernfeltet, og det dreier seg om eksterne relasjoner til private, ikke forhold innenfor det offentlige, så er problemstillingen på mange måter den samme: hvordan møter barnevernsfeltet en moderniseringslogikk knyttet til bruk av konkurranse ved kjøp av institusjonsplasser?

Med utgangspunkt i slike begreper kan vi også stille spørsmål om hvorvidt ulike statlige regioner fortolker sitt mandat og utformer relasjoner til private aktører på mer eller mindre harde eller myke måter, og om vi eventuelt ser endringer over tid i retning av harmonisering og større likhet mellom regionene og ved at relasjonene til de private blir "mykere" eller "hardere".

En annen kategori studier som vi bruker i vår analyse, retter søkelyset mer eksplisitt mot ulike former for privatisering av offentlige tjenester. Her finnes det flere studier fra kommunesektoren (Bogen og Nyen 1998). Forssell og Norén (2007) har for eksempel studert Uppsala kommune, der de skulle sette ut driften av et par sykehjem på anbud. Også svenske myndigheter må forholde seg til et spesielt lovverk ved offentlige anskaffelser. Prosessen er preget av et omfattende byråkrati, slik tilfellet er ved kjøp av private barneverntjenester etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser. De bruker begrepene "transaksjonstilnærming" versus "relasjonell tilnærming" i analysen av kommunens relasjoner til private tilbydere, et begrepspar som minner mye om Ramsdal og Vold Hansens myke og harde modeller. Vi vil benytte oss av begge disse begrepssettene.

Et siste perspektiv som vi skal trekke veksler på er et "grensetrekkingsperspektiv" slik Vike (2004) bruker det. I følge Vike (2004) har velferdsstaten tatt på seg altfor mange oppgaver, men uten å trekke grenser for dem. Å trekke slike grenser er en politisk prioriteringssak og samtidig en svært utakknemlig oppgave. Politikerne overlater dette ansvaret til det administrative nivået og fraskriver seg dermed ansvaret, ifølge Vike. Anvender vi dette perspektivet på driften av barneverninstitusjoner, kan de nye kvalitetskravene og godkjenningsordningen sees på som myndighetenes forsøk på å trekke grenser både for hva en institusjon er, for hvem som skal arbeide og bo der og for hva som skal kjennetegne en *god* barnevernsinstitusjon. Samtidig fungerer godkjenningen av private barnevernsinstitusjoner også som en slags klarering for dette velferdsmarkedet som kjøp og salg av barneverntjenester utgjør. I kapittel 2 til 4 skal vi se nærmere på denne grenseoppgangen.

Selv om det er mye annen forskning som er relevant for vår studie av det nye kontrollregimet i barnevernfeltet, finnes det lite eller ingen forskning som vi kjenner til fra vårt eget land, fra velferdsområder der private aktører allerede har en sterk posisjon, og der det settes i verk tiltak fra det offentlige side for å få økt kontroll med feltet. Sånn sett er det som skjer i

barnevernfeltet spesielt interessant, fordi de private har hatt en slik sterk posisjon. Det er vel bare rusfeltet innenfor velferdssystemet som er i en liknende situasjon. Også der har det tradisjonelt vært et stort innslag av private, spesielt av frivillige organisasjoner (NOU 1988:17).

Det er også interessant mener vi at utviklingen i dette feltet, til tross for en del mer skandalepregete oppslag om private barneverninstitusjoner, egentlig har vært lite synlig, i hvert fall sammenliknet med den oppmerksomhet det til tider har vært om privatisering i kommunal sektor, for eksempel innenfor eldreomsorgen. Kanskje ligger noe av forklaringen på denne forskjellen i at slike prosesser på kommunalt plan aktiverer et lokaldemokratisk system som finnes i over fire hundre forskjellige kommuner, mens det statlige barnevernet kan drukne i de mange andre store sakene som politikere på nasjonalt nivå befatter seg med. Heller ikke det tidligere fylkesbarnevernet hadde spesielt stor politisk oppmerksomhet i konkurranse med veier og sykehus. Slik vi ser det, kan det synes som om barnevernet er blitt et saksfelt mer for det faglige og administrative systemet enn for det politiske. Eller sagt på en annen måte, det er blitt et felt som til daglig lever en politisk skyggetilværelse, men som sporadisk blir flombelyst.

1.7 Om strukturen i rapporten

Etter dette innledningskapitlet, der vi har forsøkt å skissere bakgrunnen og rammene for den reformen som denne rapporten retter søkelyset mot, skal vi i de neste kapitlene dukke grundigere ned i de ulike aspektene ved reformen.

I kapitlene 2 til 4 rettes søkelyset spesielt mot godkjenningsprosessen og forskjellige sider ved den. I kapittel 2 presenteres først selve de *prosessene* som knyttet til kvalitetsvurdering av statlig og private institusjoner og godkjenningene av de private. Et sentralt tema her er de utfordringene både statlige og private aktører har stått overfor i denne forbindelse. I kapittel 3 ser vi nærmere på de *vurderingene* som ble foretatt i forbindelse med den første godkjenningsprosessen våren 2004. Hvilke sider ved institusjonenes drift var det som først og fremst ble trukket fram i de tilfelle der regionkontorene var usikre på om kvaliteten var god nok, og som medførte at de ga mange institusjoner en midlertidig godkjenning? I kapittel 4 følger vi opp dette ved å se spesielt på de sakene der institusjonen fikk avslag. Det er i slike saker det tydeligst kommer frem at dette dreier seg om en grensedragningsprosess.

I kapittel 5 er det tilsynsmyndighetens – fylkesmannens - arbeid med institusjonene som belyses, og et sentralt tema her er hvordan relasjonen mellom de to statlige aktørene, fylkesmann og regionkontor, utformes, hva slags arbeidsdeling det er og i hvilken grad det finnes en gråsoner i denne relasjonen.

I kapittel 6 til 9 går vi nærmere inn på erfaringene med bruk av konkurranse etter regelverket for offentlige anskaffelser i dette feltet. I kapittel 6 ser vi på bakgrunnen for at en slik ordning

er innført og hva slags prosesser dette egentlig er. I det neste kapitlet (7) gjør vi så et dypdykk i to regioner og ser på de til sammen tre prosessene med konkurranseutsetting som ble gjennomført der i 2005 og 2006. I kapittel 8 foretar vi en mer systematisk drøfting av noen temaer som sto sentralt i disse forhandlingene, og på den bakgrunn retter vi i kapittel 9 blikket mer eksplisitt mot partene som er involvert i forhandlingene og relasjonen mellom dem, staten og de private aktørene.

Til slutt forsøker vi å samle trådene i kapittel 10 ved igjen å ta utgangspunkt i de problemstillingene som er stilt i dette innledningskapitlet. I tillegg ønsker vi å skissere noen alternative måter å håndtere noen utfordringer i feltet på, og det gjelder spesielt spørsmål om kvalitet og brukermedvirkning i barneverninstitusjoner. Til slutt skisserer vi to – forholdsvis premature - scenarier for den videre utvikling av relasjonen mellom staten og de private aktørene.

Begrepsbruken i denne rapporten skal vi forklare underveis, men rent generelt kan vi si at det vil være en del begreper av relevans for vårt tema som både kan ha en presis juridisk definisjon, men som også benyttes på mer dagligdagse måter eller med et mindre presist innhold i andre sammenhenger. Vi forsøker å sjonglere litt mellom disse ulike forståelsene av enkelte begreper. Det gjelder kanskje særlig der hvor vi omtaler kjøp og salg av plasser i barneverninstitusjoner. For de formelle aspektene ved de prosessene vi har studert er det viktig å være juridisk korrekt. Men for andre formål, når vi ønsker å få fram sosiale og barnevernfaglige aspekt ved prosessene, er det et poeng å bruke en terminologi som gjør det mulig å sammenlikne med liknende prosesser i andre deler av offentlig forvaltning.

Dessuten er det etter vår oppfatning viktig at forskere ikke gjør forvaltningens språk til sitt eget. Forvaltningens språk er tilpasset og utviklet på bakgrunn av det mandatet forvaltningen har. Forskningens mandat er et annet og dreier seg blant annet om stille kritiske spørsmål, også til begrepsbruk.

2. Godkjenning og kvalitetsvurdering – om prosessen

2.1 Innledning

En av endringene etter statlig overtakelse av det fylkeskommunale barnevernet i 2004 var nye regler for godkjenning av private barnevernsinstitusjoner og kvalitetsvurdering av både private og statlige institusjoner. Hjemmelen for godkjenning av barneverninstitusjoner er nedfelt i lov om barneverntjenester § 5 -8 ved lovendring 27.10.2003. I tilknytning til denne lovendringen kom to forskrifter, én om godkjenning av private og kommunale institusjoner og én om kravene til kvalitet i institusjonene.¹¹ Godkjenningsforskriften retter seg kun mot private og kommunale institusjoner. Vilkårene for godkjenning er at institusjonene drives i samsvar med annet lovverk og forskrifter, samt ellers drives på forsvarlig måte.¹² Kvalitetsforskriften angir kriteriene som institusjonene vurderes etter, og den gjelder også for de statlige institusjonene. Det var dermed to prosesser på gang, kvalitetsvurdering av både private og statlige institusjoner og godkjenning av de private.

I dette kapitlet skal vi gi en beskrivelse av antall søknader om godkjenning som kom fra private aktører da reformen ble innført i 2004, selve kvalitetsforskriften, hvordan selve arbeidet med godkjenningen og kvalitetsvurderingen ble organisert og gjennomført i de ulike regionene.

Våre data bygger på intervjuer med representanter for avdeling for kvalitet og opplæring på de fem regionkontorene og i Oslo og Trondheim kommune. Mens vi var på regionkontorene innhentet vi alle vedtakene fra førstegangsbehandling av de private institusjonene og kvalitetsvurderingene for de statlige. Vi fikk også kikke igjennom søknadene og dannet oss et inntrykk av det skriftlige grunnlaget for godkjenningsmyndighetenes behandling. På regionkontorene fikk vi også kopier av interne arbeidsdokumenter og referater fra nettverksmøtene som ble holdt mellom regionene. Videre har vi, som nevnt i kapittel 1, intervjuet ledere og andre ansatte på åtte private institusjoner om deres erfaringer med godkjenningsprosessen. Når vi har valgt å intervjuer ikke bare ledere, men også andre ansatte på de private institusjonene, er det først og fremst fordi vi var opptatt av deres erfaring med godkjenningsprosessen, men også av erfaringene knyttet til salg av private institusjonsplasser. Vi har i tillegg intervjuet representanter for Organisasjonen for private barnevernsinstitusjoner (OPB).

¹¹ Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven, BFD 27.10.2003.
Forskrift om krav til kvalitet i barnevernsinstitusjoner. BFD 27.10.2003.

2.2 Antall

Alle landets barnevernsinstitusjoner ble i 2004 kvalitetsvurdert, og de private for eventuell godkjenning. De private institusjonene ble vurdert etter kriterier både i kvalitetsforskriften og i godkjenningsforskriften. De statlige trengte ingen godkjenning, men ble vurdert etter de samme kriteriene i kvalitetsforskriften. Regionene startet først ut med gjennomgang av alle de private og kommunale institusjonene. Disse var ferdigbehandlet i første runde innen 1.7.2004. Mange av institusjonene fikk en midlertidig godkjenning med krav om å rette opp mangler, med opp til 6 måneders frist, slik at saksbehandlingen pågikk hele høsten. Samtidig foretok regionene en gjennomgang av de statlige institusjonene, og innen utgangen av 2004 var alle landets barnevernsinstitusjoner vurdert.

I følge vårt materiale forelå det kvalitetsvurderinger av i alt 89 statlige institusjoner, hvorav 20 ble kvalitetssikret med en gang, mens 66 fikk vurdering på vilkår, eller med frist for innlevering av nye dokumenter. Det forelå 154 søknader fra private og kommunale institusjoner til første gangs behandling. 15 private institusjoner ble ikke godkjent i første runde, åtte ble avvist fordi de ikke oppfylte kriteriene for å være institusjon, og for to institusjoner var det usikkert om de var ferdig etablert. 67 private institusjoner ble godkjent i første runde og 61 fikk midlertidig godkjenning.¹³

I en pressemelding fra Statens barnevern og familievern av 13.12.2004 opplyses det at 146 private institusjoner var vurdert. Av disse ble 64 private barneverninstitusjoner godkjent, 56 fikk midlertidig godkjenning, 13 ble ikke godkjent og 13 ble avvist (Pressemelding fra Statens barnevern og familievern 13.12.2004).

Det er vanskelig å få presis oversikt over hvor mange institusjoner som til enhver tid er godkjent og kvalitetssikret. Nova/Fafo skriver i en rapport (Gautun m. fl 2006: 21) at det var registrert 205 institusjoner, at seks av ti var eid av stat eller kommune, mens resten av private organisasjoner og stiftelser.¹⁴ Forskjellen mellom disse tallene og våre skyldes nok her at kommunale institusjoner ikke blir regnet sammen med de private institusjonene, og det gjelder da alle kommunale institusjoner i Oslo og Trondheim. Men det kan også være andre grunner til at tallene er ulike. Institusjonsbildet er stadig i endring, blant annet fordi institusjonen må ha ny godkjenning ved endring av målgruppe, antall barn, lokalisering og lignende. Det kan også være i gang klagebehandlinger, noe som kan bety lange prosesser før endelig godkjenning foreligger. Tallene kan også endres dersom enheter innenfor etablerte institusjoner blir definert som selvstendige tiltak som krever egen godkjenning. Det kommer vi tilbake til.

¹² § 5 i Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven, BFD 27.10.2003.

¹³ Våre data er innhentet i perioden 2.12.2004 til 9.3.2005 og gjelder førstegangsbehandling av alle vedtak på godkjenning/kvalitetsvurdering av private og statlige institusjoner.

¹⁴ De refererer til en artikkel på Bufetat sin hjemmeside som nå er tatt vekk, det er derfor noe usikkert hvilke år det vises til.

At det er vanskelig å telle på dette feltet var også Støkken og Nylehns (2003) erfaring, og de mente at antall plasser ga et mer pålitelig bilde enn antall institusjoner. Etter den tid er Bufetat etablert og godkjenningskravene til de private institusjonene er kommet. Oversiktene synes nå å være mer tilgjengelige, men godkjenningsforskriften er slik at ved omlegging, utvidelse eller flytting av virksomheten skal ny godkjenning foreligge.¹⁵ Ved oppretting av nye avdelinger må det også gjennomføres ny godkjenning. Det vil sannsynligvis alltid være institusjoner som er under behandling for ny godkjenning og eventuell også klagebehandling, og dette kan bidra til å gjøre det vanskelig å få oversikt over hvor mange institusjoner som til enhver tid er godkjent, for hvor mange plasser og med hvilken målgruppe.

Tabell 2.1: Antall plasser og antall institusjoner 2004¹⁶

	Private institusjoner	Statlige institusjoner
Plasser	1330	558
Institusjoner	154	89

Det var de private institusjonene som dominerte i feltet da reformen ble iverksatt i 2004. I kapittel 10 kommer vi tilbake til hvordan utviklingen har vært.

2.3 Kvalitetsforskriften

Kvalitetsforskriften angir kriteriene for godkjenning av de private institusjonene, og de samme kriteriene brukes for kvalitetsvurdering av de statlige. Kvalitetsforskriften er dermed det sentrale dokumentet i denne prosessen og ved senere oppfølginger. I tillegg foreligger det et rundskriv fra departementet i februar 2004 der bestemmelsene i forskriften blir presisert, det såkalte presiseringsrundskrivet. Vi skal derfor først kort presentere de mest sentrale kravene og noen spørsmål omkring fortolking og praktisering av dem, for så i neste kapittel å se nærmere på hvordan disse kravene faktisk har blitt håndtert.

§ 1 Institusjonsplan

Det første kravet som stilles i kvalitetsforskriften er at institusjonen skal ha en institusjonsplan. I presiseringsrundskrivet omtales institusjonsplanen som institusjonens egenerklæring, og den skal inneholde en beskrivelse av hvordan institusjonen oppfyller alle krav i regelverket, for eksempel rutiner etter rettighetsforskriften og krav til tiltaksplan etter lov om barneverntjenester.¹⁷ Institusjonsdriften berøres av mange ulike lovverk som ikke alltid har noe direkte med barnevernets arbeid å gjøre, for eksempel brann og eksplosjonsloven, mattilsynet, plan og bygningsloven, arbeidsmiljøloven og så videre. I

¹⁵ Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven § 4.

¹⁶ Bygger på innkomne søknader til godkjenningsmyndighetene for godkjenning/kvalitetsvurdering.

¹⁷ Godkjenning og kvalitetssikring av barneverninstitusjoner – presiseringer av regelverket. BFD 11.02.2004 s. 8.

tillegg må de private forholde seg til lover som er knyttet til driftsformene. Her var det et spørsmål om hvor mye som skulle kreves av dokumentasjon av andre regelverk enn det som følger av barnevernloven i denne godkjenningprosessen.

Å utarbeide institusjonsplan var et mer omfattende arbeid enn det som krevdes i de tidligere fylkeskommunale dokumentene som institusjonene hadde måttet utarbeide tidligere. Før reformen var det i gang et prosjekt om fylkeskommunens samhandling med private institusjoner. Et resultat av dette prosjektet var et felles krav om at institusjonene skulle utarbeide et grunnlagsdokument. Her skulle institusjonen presentere seg selv med arbeidsmåter, tenkning, personale og fasiliteter (Støkken og Nylehn 2003: 83). Grunnlagsdokumentet var en forutsetning for å komme i betraktning for å ta imot beboere. Institusjonene hadde dermed noe erfaring med å utforme slike presentasjoner av virksomheten sin, men kvalitetsforskriften krevde redegjørelse for flere tema enn det som grunnlagsdokumentet tok for seg.

Det var også en intensjon fra godkjenningmyndighetene at institusjonsplanen både skulle legge grunnlaget for internkontrollsystemene og være et viktig dokument ved fylkesmannens systemrevisjon.¹⁸ Slik sett kunne en tenke seg at et grundig arbeid med institusjonsplanen kunne spare institusjonene for ytterligere arbeid framover både ved systemrevisjoner og ved statlig oppfølging av godkjenningen. Det var også forventet at det var lagt inn en oversikt over de private institusjonens økonomiske situasjon i institusjonsplanen. I tillegg til arbeidet med institusjonsplanen måtte de private institusjonene skrive en søknad om godkjenning, slik at det skulle foreligge to dokumenter. Daværende Barne- og familiedepartementet hadde utarbeidet et eget søknadsskjema, som var tilgjengelige for institusjonene på nettet.

§ 2 Målgruppe, målsetting og metodikk

Det andre hovedkravet i kvalitetsforskriften er at institusjonene skal gjøre rede for målgrupper, målsettinger og hva slags metodikk de anvender i forhold til ulike målgrupper. I presiseringsrundskrivet understrekes det at det skal fremgå klart om institusjonen tilbyr utredning, observasjon, undersøkelser, behandling, omsorg og/eller opplæring eller akutt plassering. Institusjonen skal angi eksakt og presist hvilke faglige metoder som anvendes for å oppnå målsettingen. Hvis institusjonen har flere målgrupper, må det foreligge en formulert målsetting for hver enkelt gruppe. For eksempel vil det være ulike målsettinger for beboere i omsorgsinstitusjoner, i atferdsinstitusjoner og i utredningsinstitusjoner. De faglige metodene skal være faglig og etisk forsvarlige og være forankret i allment anerkjent fagteori.

Her står godkjenningmyndighetene overfor flere utfordringer. For det første skal de vurdere om beskrivelsen av faglig virksomhet og metode er overbevisende kvalitetsmessig for den eller de målgruppene institusjonene skal ta seg av. Det innebærer en forståelse av at det er behov for et differensiert tilbud, for eksempel at ungdom med rus- og/eller adferdsvansker har

¹⁸ Referat fra nettverksmøte mellom regionene 13.10.04. Systemrevisjon blir nærmere omtalt i kapittel 5.

andre omsorgs- og behandlingsbehov enn barn og unge som primært trenger et trygt sted å bo, fordi de har vært utsatt for omsorgssvikt. Når institusjonen har mange målgrupper, kan det bli ganske komplisert å vurdere ulike metoder knyttet til forskjellige barn som oppholder seg på samme institusjon. Spørsmålet er også hvordan en definerer målgruppene, om det er etter plasseringshjemmel eller på bakgrunn av barnets atferd og behov. En kan tenke seg at barn plassert etter omsorgsparagrafen 4-12 også kan ha atferdsvansker, og metodene knyttet opp mot omsorg vil kanskje ikke fange opp atferdsproblematikken.

For det andre skal regionen vurdere om institusjonen har den kompetansen som disse faglige metodene krever. Departementet presiserer at metodene skal være forankret i allment anerkjent fagteori og ha bred oppslutning i fagmiljøene, og at det drives systematisk opplæring i metodene ved høyskoler, universiteter eller andre institusjoner som driver videreutdanning.

For det tredje skal godkjenningsmyndighetene vurdere om det som kommer til uttrykk i den skriftlige dokumentasjonen, avspeiler idealer eller realiteter, det vil si ord eller handling. Det dreier seg blant annet om i hvilken grad de faglige metodene gjennomsyrer institusjonens liv, slik at alle ansatte er innforstått med dem og handler deretter, eller om det primært er snakk om fine ord. Det handler om det faglige arbeidets forankring i institusjonen. Dersom det bare er en sak for ledelsen, er det neppe noen garanti for at arbeidet er tilfredsstillende forankret, og i enda mindre grad dersom institusjonene har engasjert konsulenter til å skrive søknadsdokumentene, slik enkelte har gjort (Mølland og Varden 2005).

For det fjerde skal godkjenningsmyndighetene også vurdere om metodene er etisk forsvarlige. I forskriften understrekes det at de faglige metodene som anvendes *skal være faglig og etisk forsvarlige*. Presiseringsrundskrivet understreker at selv om en metode synes å gi ønsket effekt, er den ikke nødvendigvis faglig og etisk forsvarlig, og at noen metoder kan være forsvarlige overfor én målgruppe, men ikke for andre. Rundskrivet gir videre eksempler på metoder som *aldri* vil være faglig og etisk forsvarlige, for eksempel fordi de forutsetter bruk av virkemidler som innebærer krenkelser av barnets integritet, eller som baserer seg på straff eller trusler om straff. Departementet oppfordrer i rundskrivet til konkrete vurderinger av forholdet mellom faglig og etisk forsvarlige metoder og målgruppe og målsetting. På den andre siden understrekes det at innholdet i de faglige metodene ikke er en statisk størrelse, men noe som vil variere over tid etter hvert som en samler seg mer erfaring. BFD stiller her altså både krav om beskrivelser av måloppnåelse og om å ha et blikk for endring og utvikling i fagfeltet.

§ 3 Materielle krav

Et tredje krav i kvalitetsforskriften handler om materielle forhold på institusjonen. Her er det stilt krav til tilstrekkelige felles arealer, til lokaler som er egnet til samvær med familie, og det er et absolutt krav at alle beboerne har enkelt rom. Institusjoner med små barn skal også ha overnattingsmuligheter for barnas foreldre. Det betyr at institusjonen ikke kan godkjennes for

flere beboere enn de har enkeltrom til. I denne sammenheng blir det også vurdert hvor institusjonspreget institusjonens lokaler er og om de har ”hjemmekoselige” omgivelser.

§ 4 Institusjonens lokalisering

Institusjonens lokalisering er et fjerde forhold som skal vurderes. Da er kravet at institusjonen skal ligge slik til at beboerne kan leve et så normalt liv som mulig med hensyn til skolegang og fritidsaktiviteter. Ytterpunktene her er institusjoner som ligger sentralt i store byer eller som ligger avsides med dårlig offentlig kommunikasjon. Hvor lang avstand kan det være til nærmeste ungdomsskole eller videregående skole? På den andre siden kan det være utfordrende å plassere en ungdom med atferdsvansker som rus og kriminalitet for eksempel i en stor by.

Presiseringsrundskrivet understreker at institusjonen ikke må isolere seg fra lokalmiljøet, men arbeide for at beboerne får prososiale venner, slik rundskrivet formulerer det, gjennom deltakelse i skole og fritidsaktiviteter.¹⁹

§ 5 Krav til bemanning og ansattes kompetanse

Spørsmål om antall ansatte og deres kompetanse står helt sentralt i vurderingen av institusjonene, og på dette punktet er det etter hvert utviklet to forholdsvis presise krav som skal oppfylles. Det første er krav til lederkompetanse, der leder eller stedfortreder skal ha minst treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, samt tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse tilsvarende ca 15 studiepoeng. Institusjonsledelsen skal dermed ha både formell lederkompetanse og formell sosialfaglig kompetanse. Spørsmålet for godkjenningsmyndighetene har her blant annet vært hvordan de skulle vurdere dem som har lang ledererfaring, enten fra egen institusjonen eller fra lederoppgaver på andre områder, men uten å ha den formelle kompetansen på plass.

Det andre kompetansekravet var en stillingsplan *som sikrer en faglig forsvarlig drift* og personell med *tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting*. Både forskriften og presiseringsrundskrivet er lite presise når det gjelder kravet til formalkompetanse i staben. Godkjenningsmyndighetene ble derfor enige seg imellom om at institusjonene skulle ha en bemanning der minst 50 % av staben har treårig barnevernfaglig/ sosialfaglig bakgrunn. Det neste spørsmålet ble så hva en skulle godta som barnevernfaglig/ sosialfaglig bakgrunn. Her finner vi et spenn i fortolkning fra å godta kun barnevernpedagog- og sosionomutdanning som sosialfaglig kompetanse og til å godta realkompetanse fra personer uten formell utdanning, men med lang erfaring fra barnevernsinstitusjon. Dette kravet var stadig gjenstand for drøfting og ulik fortolkning, og i jan 2007 kom et skriv fra Bufdir om hvordan dette skulle fortolkes.²⁰ Her støttes det opp om

¹⁹ Godkjenning og kvalitetssikring av barneverninstitusjoner – presiseringer av regelverket BFD, 11.02.2004: s.11

²⁰ Bufdir: Krav til de ansattes kompetanse i barneverninstitusjoner.

kravet til at minst halvparten av staben skal ha barnevernfaglig og/eller sosialfaglig kompetanse. Barnevernpedagog, sosionom og vernepleier nevnes som eksempler på slik utdanning. Ansatte med realkompetanse kan komme i tillegg til de som har treårig høyskoleutdanning og innfrir kravet til bredde. Det er altså i dag tydeligere retningslinjer for hvordan dette kravet skal håndteres enn det var ved oppstartingen i 2004.

Krav til opplæring og veiledning er det tredje kravet i denne paragrafen. Det understrekes i presiseringsrundskrivet at veiledningen skal foregå som en kontinuerlig prosess. Her har det også vært rom for ulike fortolkninger; skulle veilederen være ekstern eller var det tilstrekkelig at for eksempel psykologen eller avdelingslederen på institusjonen veiledet de ansatte? I tillegg ble det forventet at institusjonene kunne legge fram planer for opplæring, eller kompetanseplaner som noen regioner kalte det.

§ 6 Oppbevaring av private eiendeler og penger

Et sjette punkt i forskriften legger vekt på at institusjonene skal ha nedskrevne rutiner for hvordan beboernes private eiendeler og penger skal håndteres, og at institusjonen skal ha et tilfredsstillende kvitteringssystem.

§ 7 Medisinsk tilsyn og behandling

Paragraf 7, som omhandler medisinsk tilsyn og behandling, samsvarer med en bestemmelse i rettighetsforskriften.²¹ Her dreier det seg for eksempel om rutiner for at akutt plasserte barn får medisinsk tilsyn innen et døgn. Men regionkontorene har også vært opptatt av om oppbevaring av medisiner var tilfredsstillende, for eksempel i låsbare kjøleskap dersom det var påkrevd, og om institusjonene har hatt oversikt over hvor mye medisiner de oppbevarer. Det var også et spørsmål om institusjonene skulle ha skriftlig fullmakt fra foreldrene til å dele ut medisiner, eller om barnets fastlege skulle gi skriftlig anvisning på hvor mye og hvordan medisinen skulle deles ut.

§ 8 Oppbevaring og behandling av personopplysninger

Når det gjelder oppbevaring og håndtering av personopplysninger kreves det konsesjon fra datatilsynet på de private institusjonene, mens dette ikke var nødvendig i de statlige institusjonene, fordi de er forankret i barnevernloven og i følge personopplysningsloven trengs ikke egen konsesjon for institusjoner som er drevet av stat eller kommune^{22, 23}. Det var også et spørsmål om hva regionene kunne kreve av låsbare og brannsikre skap for oppbevaring av papirer.

²¹ BLD: Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon § 10.

²² BLD. Lov om barneverntjenester, 1993, kapittel 5.

²³ JD: Lov om behandling av personopplysninger § 33. 4 ledd.

§ 9 Beboernes medvirkning

Forskriften legger her vekt på at beboerne skal sikres deltakelse og innflytelse i saker som gjelder institusjonens daglige rutiner og gjøremål, felles fritidsaktiviteter og lignende. På nettverksmøtet for regionene 12.5.04 ble det referert at beboernes medvirkning er høyt oppe på dagsorden i alle regioner, og at målsettingen er at beboere, foreldre og kommune skal ha en langt større brukermedvirkning. På nettverksmøtet (13.10.04) ble følgende tema under dette punktet drøftet:

- Barnets selvbestemmelsesrett, for eksempel i akutt situasjoner.
- Har ungdommene tilstrekkelig med handlingsalternativer. (Det fremgår ikke av referatet hva som menes med dette).
- Tilgang til datamaskiner – hvor står den - hva med opplæring?
- Er barnas skolerettigheter sikret?
- Hvor går grensene for valg av venner, fritidsaktiviteter, klær og lignende?

Det kan synes som det har hersket en viss usikkerhet om hvordan dette kravet skulle operasjonaliseres. De temaene som ble drøftet på nettverksmøtet, er delvis ivarettatt av andre forskrifter, slik som rettighetsforskriften. Men rettighetsforskriften skal kontrolleres av fylkesmannen. Det kan synes som godkjenningsmyndighetene har valgt å fortolke dette kravet slik at det skal gjelde institusjonens plikt til å regulere beboernes deltakelse og innflytelse i saker som har betydning for *fellesskapet* i institusjonen.

Det var ingen rutine i denne prosessen for at godkjenningsmyndighetene skulle snakke med barna på institusjonen for å høre deres syn på og opplevelse av medvirkning.

§ 10 Internkontroll

Et siste punkt i kvalitetsforskriften gjelder internkontroll. Det er et krav om at institusjonen skal ha et system for å sikre og dokumentere at deres virksomhet skjer i samsvar med krav fastsatt i regelverket. Spørsmålet for godkjenningsmyndighetene var nå hva internkontrollen på institusjonen skulle innbefatte, og hvem som skulle ha ansvar for å lage slike system. Er det institusjonene selv, er det et regionalt ansvar, eller er det direktoratets ansvar? Hvilke krav som stilles til internkontroll, synes etter forskriften uklar og er heller ikke kommentert i presiseringsrundskrivet. På nettverksmøtet (13.10.04) ble det opplyst at det skulle komme en håndbok fra direktoratet, der rutiner for internkontroll skulle bli beskrevet, og regionkontorene ble enige om å ”balansere” sine krav på dette punktet i påvente av denne håndboken. I februar 2007 var dette arbeidet ennå ikke startet.²⁴ 12.10. 2007 ble det imidlertid sendt ut en ny forskrift om internkontroll for barnevernsinstitusjoner på høring, og det planlegges en veileder som direktoratet skal utarbeide.²⁵ Dersom denne blir vedtatt, faller kravet om internkontroll i kvalitetsforskriftens § 10 bort og erstattes med en forskrift om internkontroll for barnevernsinstitusjoners oppgaver etter lov om barneverntjenester

²⁴ Opplyst i en e-post av 5.2.2007 fra direktoratet på en forespørsel fra oss.

²⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Et kontrollregime i endring: Tilbakemelding på utkast til sluttrapport. fra Universitet i Agder. 11.12.2007.

Kvalitetsforskriftene angir kriteriene som godkjenningsmyndighetene nå skal vurdere institusjonene etter. I de neste avsnittene skal vi vise hvordan godkjenningsmyndighetene i praksis planla og gjennomførte denne prosessen.

2.4 Forarbeidet hos de ulike aktørene

Da godkjenningsordningen ble innført i 2004, var dette et nytt arbeidsfelt både for godkjenningsmyndighetene og for institusjonene. I motsetning til helse- og omsorgstjenesten hadde en ikke hatt noen kvalitetsforskrift for barnevernsinstitusjoner og manglet dermed erfaring med slike vurderinger. Vi skal nå se på det forarbeidet som ble gjort hos godkjenningsmyndighetene og på institusjonene.

Regionkontorene

Proessen i Bufetat med å godkjenne og kvalitetsvurdere institusjonene startet samtidig som regionkontorene ble etablert. Alle var nye i stillingene sine (selv om mange riktignok tidligere hadde arbeidet i fylkesbarnevernet), og oppgavene som skulle løses var nye. Regionkontorene var utsatt for et sterkt tidspress i denne perioden, og mange nye rutiner skulle på plass i den nye organisasjonen. På regionkontorene forteller de om mye overtid og reisevirksomhet. Fristen for å kvalitetsvurdere og eventuelt godkjenne de private institusjonene var satt til 1.7. 2004, og godkjenningsmyndighetene var opptatt av å holde den fristen.

På regionkontorene er det avdeling for kvalitet og opplæring som har hatt ansvar for godkjenningene. Det varierte med størrelsen på regionen hvor mange som arbeidet med godkjenningsprosessen. De som arbeidet med dette var i hovedsak sosionomer, barnevernpedagoger og jurister. Ganske raskt, og særlige etter at klagene begynte å komme, meldte behovet seg for mer juridisk kompetanse, og det ble tilsatt jurister i flere av regionene i løpet av dette året. Flere av de nytilsatte personene på regionkontorene kom fra det tidligere fylkeskommunale barnevernet, slik at personer som tidligere hadde kjøpt plasser og samarbeidet tett med de private institusjonene, nå plutselig var i en rolle der de skulle godkjenne de samme institusjonene. At rollene ble endret brått, fant vi eksempel på i region øst. Der var det 56 private og statlige institusjoner å vurdere. Regionkontoret måtte engasjere folk fra andre tjenester i Bufetat for å få unna arbeidet. For eksempel ble styrere fra institusjoner og rådgivere i fagteamene leid inn for denne jobben, og regionkontoret kom opp en situasjon der styrer fra en statlig institusjon som ennå ikke var kvalitetsvurdert, fikk jobben med å godkjenne private institusjoner, noe som skapte undring blant de private institusjonslederne.

Regionene hadde ulike framgangsmåter for kontakten med institusjonene på forhånd for å orientere om hva som var forventet av dem. Region Midt-Norge valgte å ha søkerseminar med veiledning til alle institusjonene om hvordan søknadene skulle utformes. De knyttet dette til veiledningsplikten etter forvaltningslovens § 11 og utarbeidet veiledningsmaterieell. Region øst valgte, etter at søknadene var kommet inn, å utarbeide en konkret liste over dokumenter og beskrivelser som de trengte i forkant av befaringen og for å fatte en beslutning. Denne listen

kunne omhandle opptil 17 krav om tilleggskrav. Det gjaldt beskrivelser av ulike deler av det faglige arbeidet, men også krav om opplæringsplaner og dokumentasjon fra branntilsyn og mattilsyn. Institusjonene fikk på den måten en veldig tydelig bestilling fra godkjenningsmyndighetene om hva som skulle til for å få godkjenning. Ut over dette har noen av regionene utarbeidet sjekklister til internt bruk, men disse synes å variere i detaljeringsnivå. For eksempel er sjekklista i region Midt-Norge langt mer utfyllende om kravet til dokumentasjon av faglig metode enn den er i region øst.

Oslo kommune var godt forberedt på denne prosessen. De hadde fått merknad fra kommunerevisjonen om at kvalitetssystemet var for dårlig, og de startet allerede i 2003 med å utarbeide et verktøy for kvalitetsgodkjenning. De kunne bruke den samme malen i godkjenningsprosessen da kvalitetsforskriften kom i 2004.

På lik linje med regionkontorene hadde heller ikke Trondheim fått forberede arbeidet med godkjenningsordningen og kvalitetsvurderingen før de ble iverksatt. Representanter for kommunen forteller at de hadde stor nytte av å delta på nettverksmøtene i Bufetat. De forteller også at noen ansatte fikk doble roller, for eksempel kunne samme person forberede institusjonene på godkjenningssøknaden og i neste runde behandle søknaden.

Om nettverksmøtene

Departementer presiserte i sitt rundskriv at det var viktig at regionene forstod og praktiserte regelverket på samme måte, og at like tilfeller ble behandlet likt i alle regionene.²⁶ Avdelingene i regionene som stod for godkjenningen, møttes jevnlig (nettverksmøter) for å drøfte fortolkning og praktisering av disse to forskriftene. Oslo kommune og Trondheim kommune deltok også på disse møtene. Hensikten med nettverksmøtene har vært å tilstrebe mest mulig lik fortolkning og lik praksis i godkjenningsprosessen. På nettverksamlingene har de tatt for seg paragraf for paragraf i kvalitetsforskriften med tilhørende merknader og drøftet praktisering og utfordringer. Nettverksmøtene ble holdt parallelt med at godkjenningsprosessen var i gang, og spørsmål som dukket opp underveis ble spilt inn til møtene og slik ble på en måte "veien til mens en går". Av spørsmål som ble drøftet var blant annet, i hvilken grad de skulle kreve at institusjonene spesifiserte metode for hver målgruppe og hvordan målgruppen skulle defineres, etter plasseringshjemmel eller etter problematikk (konf § 5). Fortolkning av kompetansekravene var et annet viktig tema.

Samtidig som godkjenningsmyndighetene skulle vurdere kriteriene i kvalitetsforskriften, måtte de også forholde seg til godkjenningsforskriften for de private institusjonene. Et mer grunnleggende spørsmål her var hva som skulle regnes som en institusjon. Var for eksempel mindre fosterhjemslignede boenheter å regne som institusjon, og hvor skulle grensene gå? Presiseringsrundskrivet fra departementet, som kom i februar 2004, hjalp til med

²⁶ Godkjenning og kvalitetssikring av barneverninstitusjoner - presiseringer av regelverket, BFD 11.02.04.

avgrensingen. Der ble det understreket at fosterhjem ikke skal regnes som institusjon, selv om de er knyttet til en institusjon som en forsterket boenhet, omsorgsbasis, familiehjem eller beredskapshjem. Men det er opp til godkjenningsmyndighetene å ta stilling til om hybellignende tiltak er å regne som institusjon, for eksempel hybler som er tett knyttet til institusjonen og som er ledd i selvstendighetstrening. Det kan da bli et spørsmål om ettervernstilbud er å regne som institusjon. Disse spørsmålene er stadig gjenstand for fortolkning, og i begynnelsene av 2007 omgjorde en av regionene et vedtak om godkjenning av familiehjem knyttet til ett av kollektivene, med den begrunnelsen at familiehjemmet var et fosterhjem. Familiehjem blir ikke omfattet av godkjenningsordningene, men følger reglene for godkjenning av fosterhjem

Videre måtte det avklares om hver avdeling på institusjoner med mange enheter skulle godkjennes hver for seg, eller om det var nok at selve hovedinstitusjonen ble vurdert. I følge presiseringsrundskrivet skal tiltaket godkjennes for seg når det:

- Ikke mottar jevnlig faglig oppfølging fra virksomhetens ledelse
- Har egen ledelse
- Ligger mer enn en time fra nærmeste sted der de kan motta faglig oppfølging, råd og veiledning fra institusjonens ledelse
- Er organisert slik at det er å regne som et selvstendig juridisk subjekt
- Har fullt budsjett- og regnskapsansvar
- Har egne merkantile ressurser og må regnes som uavhengig av sentral administrasjon på dette området

Dette var en aktuell problemstilling på store institusjoner som hadde mange mindre enheter knyttet til seg. Her kunne det også bli et spørsmål om slike små enheter heller skulle regnes som fosterhjem. Presiseringsrundskrivet understreker at det er svært viktig at godkjenningsmyndighetene tar stilling til hva som skal omfattes av institusjonens godkjenning, og hva som skal regnes som selvstendig enhet med egen godkjenning.

Videre var det også et spørsmål om mødrethjem var å regne som institusjon og om de kom inn under godkjenningsordningen. Regionene startet med vurderinger av mødrethjem, men etter hvert kom det en ny presisering fra Barne – og familiedepartementet, der det gikk fram at mødrethjem ikke var å regne som institusjon fordi tiltaket ikke har ansvaret for å ivareta omsorgen for beboere i foreldrenes sted på heldøgnsbasis.²⁷ Departementet understreker likevel at selv om godkjenningsordningen ikke gjelder, er det viktig at regionene følger med på at tilbudene er faglig forsvarlige sett i forhold til formålet med tiltaket (s.2). Tilsvarende gjelder også for familieavdelinger på institusjoner hvor foreldrene bor samme med barna. Slike avdelinger/institusjoner kommer heller ikke inn under institusjonsbegrepet. Senere er spørsmålet reist om kontrollen av kvaliteten på disse institusjonene er god nok, blant annet i

²⁷ BFD: Godkjenning av institusjoner – mødrethjem, brev av 16.09.2004.

Aftenposten i februar 2008.²⁸ Statssekretæren i BLD svarer på kritikken med at det er under arbeid et høringsnotat der en skal se på regler om krav til kvalitet, klageadgang for foreldre og tilsynsordning med sentrene.²⁹

Enda et uavklart område gjaldt godkjenning av kommunale boenheter for enslige mindreårige asylsøkere. Her framgår det av vedtakene vi har samlet inn at region vest har definert disse innenfor sitt myndighetsområde og godkjent kommunale boenheter for denne målgruppen etter kravene til barneverninstitusjon, men slike godkjenninger finner vi ikke i de andre regionene. Etter hvert kom det også her et rundskriv fra BFD³⁰ som understreket barnevernets ansvar for disse barna og at selv om det var andre enheter enn barnevernet i kommunen som hadde ansvar for driften av bolig for asylsøkerbarna, måtte barnevernloven likevel gjelde. Det er fortsatt ikke slik at alle regionene godkjenner boenhetene for mindreårige asylsøkere som barnevernsinstitusjon.

Flere av avklaringene fra statlig hold om hva som skulle komme inn under institusjonsbegrepet, kom altså etter at selve godkjenningsprosessen var startet. Uavklarte spørsmål ble forelagt departementet etter hvert som de dukket opp. Det betydde at det gikk med mye tid for godkjenningsmyndighetene til å drøfte uklare retningslinjer.

Institusjonene

På samme måte som godkjenningsmyndighetene var usikre på hva de skulle kreve, var også institusjonene usikre på hva de skulle redegjøre for i søknaden. De brukte mye tid på å sette seg inn i hva de enkelte punktene i forskriften egentlig innebar. Dette var tema som også ble drøftet i Organisasjonen for private barneverntiltak (OPB).

Et gjennomgående tema hos alle informantene ved de private institusjonene var at godkjenningsprosessen ble opplevd som en svært tidkrevende prosess. Det var ledelsen på institusjonen som i hovedsak sto for det skriftelige arbeidet ”*Det sugde krefter ut av ledelsen*”, sa en av nestlederne. De kunne ikke uten videre bygge på tidligere dokumenter, fordi det i godkjenningsprosessen var etterspurt beskrivelser av andre sider ved institusjonen enn før i de tidligere grunnlagsdokumentene som fylkesbarnevernet har krevd. En av institusjonene mente dette var respektløst overfor det arbeidet som fylkeskommunene tidligere hadde gjort. Det synes nå å være uten verdi, og institusjonene måtte beskrive sitt arbeid helt på nytt. På en av institusjonene beskrev de at de opplevde ”*å skrive for kommodeskuffen*”, og at regionen forventet illusjoner mer enn realiteter.

Å skulle skriftliggjøre det faglige arbeidet bød også på utfordringer, og ved en av institusjonene ble det nevnt spesielt det problematiske med å beskrive sitt arbeid i det som de

²⁸ Aftenposten 25.2.2008.

²⁹ BLD: Tale/artikkel 10.3.2008. Statssekretær Kjell Erik Øie: Tilsyn av sentre for barn og foreldre.

³⁰ BFD: Rundskriv om barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere i mottak og kommuner m.m av 20.07.2004.

oppfattet som et høyskole- eller forskningspråk. De savnet en mulighet for å kunne redegjøre for den erfaringsbaserte kunnskapen de arbeidet etter. Kravet om at arbeidet skulle beskrives ved å knytte det til faglig anerkjente metoder, ble opplevd som stressende ved flere av institusjonene, antagelig fordi de vanskelig kunne si at de arbeidet etter bestemte metoder, men arbeidet eklektisk, slik flere uttrykker det. De opplevde derfor at søknadsdokumentene ikke ble fullt ut dekkende for hva de faktisk gjorde, men snarere var med på å forsterke et gap mellom forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap. Vi ble også gjort kjent med at noen av de private institusjonene hadde kjøpt tjenester fra eksterne konsulentfirma for å utforme søknadsdokumentene. Det var særlig presentasjon av det faglige grunnlaget de trengte hjelp til.

Ved institusjonene opplevde de at de ikke alltid fikk så tydelige svar fra godkjenningmyndighetene på hva som ble forventet av dem. For eksempel ble det fra en institusjon spurt om hvilken type lederutdanning som ble anbefalt, og her var svaret at det måtte de selv vurdere. En annen leder forteller at hun brukte mye tid på å forstå hva de enkelte punktene i forskriften egentlig betydde. Hun ringte og konfererte med OPB og med andre institusjoner for å få hjelp til å fortolke regleverket, særlig med tanke på grenseoppgangene og hva som måtte ansees som tilstrekkelig. Hun mente det var gitt få konkrete faglige anvisninger og lite detaljerte krav, for eksempel om materiell standard.

Miljøarbeidere

På noen av de mindre institusjonene ble miljøarbeiderne også trukket inn i prosessen med å beskrive det faglige grunnlaget. De beskriver dette som en positiv prosess som bidro til å gi dem et klarere bilde av hva de egentlig gjorde. ”Vi ble presset til å plukke ned fra veggene det som sitter der og som vi har tatt som en selvfølge”, sa de ved en av institusjonene. Det var samtidig en faglig bevisstgjøringsprosess i personalgruppa, slik at de ble klar over eget ståsted og hvordan de kunne knytte teoretiske perspektiver til det praktiske arbeidet. Noen institusjoner brukte sin veileder som en diskusjonspartner i dette arbeidet. Denne muntlige drøftingen av det skriftlige dokumentet ble opplevd som nyttig på de institusjonene som hadde vært igjennom en slik prosess. Tilsvarende erfaringer skriver Vabø (2004) om fra omsorgstjenesten, der personalet hadde stort utbytte av samtalene omkring utforming av rutiner og system, mer enn å praktisere selve systemene etterpå. Våre informanter beskriver hvordan dette arbeidet resulterte i rutinehåndbøker eller verktøyskrin. Slike rutinehåndbøker ble opplevd som særlig nyttige for nytilsatte.

Det kan se ut til å være noen forskjeller mellom små og store institusjoner når det gjelder miljøarbeidernes deltakelse i utformingen av den skriftlige dokumentasjonen. På de større institusjonene (konsernene) med mange avdelinger er det egne fagkonsulenter som har utformet dokumentene. Miljøarbeiderne har liten kjennskap til denne søknadsprosessen på disse institusjonene.

Foreløpig oppsummering

Dette var et nytt arbeidsområde både for institusjonene og for godkjenningsmyndighetene. Det hersket stor usikkerhet hos begge parter om både selve prosessen og tolkningene av de enkelte punktene. Begge parter nedla et stort og tidkrevende arbeid i det første året. Godkjenningsmyndighetene hadde nytte av å komme sammen i nettverksmøtene, fordi de kunne utforme noenlunde lik praksis i landet. De private institusjonene gjorde det samme, men for dem var det et spørsmål om hva de skulle dokumentere. Det var på en måte feltet selv som konkretiserte fortolkningene av forskriftene og utfordret direktoratet etter hvert som det var behov for mer prinsipielle avklaringer. Det var ledelsen på institusjonene som hadde hovedansvaret for å skrive søknadene, og i hvilken grad resten av personalet var involvert i den prosessen, synes å variere med størrelsen på institusjonen. På de mindre institusjonene forteller miljøarbeiderne at de hadde stor nytte av prosessen med å skulle skriftliggjøre sitt faglige arbeid, mens på de store institusjonene var dette noe som ledelsen holdt på med. Hos begge parter ser det også ut til å ha blitt foretatt fortolkninger og avklaringer i et samspill med likesinnede, det være seg andre regionkontor eller andre private aktører.

2.5 Gjennomføring av godkjenningen og kvalitetsvurderingsprosessen

Alle institusjonene sendte inn søknader til regionkontorene som grunnlag for vurderingene. Store søknadsbunker, gjerne fulle ringpermer, ble oversendt. Godkjenningsmyndighetene gjennomgikk dokumentene og ba om utfyllende opplysninger når det var nødvendig. Som bakgrunnsmateriale har regionkontorene også innhentet tilsynsrapporter fra fylkesmennene, og ofte har vi sett at fylkesmannens avvik eller merknader er kommentert i godkjennings/kvalitetsvurderingsrapporten.

Godkjenningsmyndighetene var så på befaring på alle institusjonene, der de gjennomgikk søknaden sammen med ledelsen og eventuelt miljøarbeiderne. De så på bygningene noen steder, men ikke alltid, og vurderte beliggenheten. Beboerne var ikke involvert under befaringsene.

Befaringen

Det skriftlige materialet som var sendt inn fra institusjonene, ble altså supplert med at godkjenningsmyndighetene var på befaring på institusjonen. Her møtte de menneskene bak de skriftlige dokumentene og dannet seg et inntrykk av institusjonen. Det var forskjellige yrkesgrupper som deltok på befaringsene i regionene. Alle regionene hadde personer med sosialfaglig bakgrunn i teamet, og etter hvert ble teamene supplert med jurister. I region nord tok det lang tid før bemanningen var på plass slik at her deltok også regiondirektøren på befaringsene på institusjonene. I Trondheim kommune, som stod for godkjenningen selv, deltok en helsesøster på befaringsene. Regioner med mange institusjoner som skulle godkjennes, for eksempel region øst, engasjerte personer fra andre områder, fagteamene og egne institusjonsstyrere til å bistå i godkjenningen.

Det varierte hvor mye tid godkjenningsteamene brukte på institusjonene, det kunne variere fra 10 timer til en og en halv time. En annet forhold som varierte og som kunne ha betydning for hvilket inntrykk godkjenningmyndighetene fikk av institusjonens liv, var hvem de møtte på befaringen. Ikke alle regionene møtte miljøarbeiderne, men bare ledelsen ved institusjonen. I region vest møtte de både representanter for de tillitsvalgte og miljøarbeiderne.

I samtalene vi hadde med OPB kom det fram at institusjonene har vært usikre på om godkjenningmyndighetene har fått tak i hvordan institusjonens tilbud reelt sett var, særlig fordi omfanget av befaringene var så forskjellig. Ledelsen så på dette som en anledning til å vise fram institusjonen og hvordan de arbeidet. De ønsket å ha en dialog med godkjenningmyndighetene om hva som var god kvalitet. Etter hvert ble de mer skeptiske. Noen steder ble det brukt båndopptaker under samtalene uten at institusjonen fikk informasjon om hva opptaket skulle brukes til. Dette opplevde de som mistillit, og det la en demper på samtalen, men de syntes det var for vanskelig for dem å si nei slik situasjonen var. En institusjonsstyrer sa at: ” *det var så stivt*”. Befaringsteamet hadde takket nei til kaffe og syntes å være lite opptatt av å legge til rette for en avslappet atmosfære. Noen av lederne opplevde at metodene som ble brukt i enkelte regioner, var preget av kontroll i betydningen av at de etterspurte administrative systemer, datasystem, HMS ordninger, gikk fort igjennom de faglige metodene og viste liten interesse for en drøfting av hva god kvalitet kunne bety. Erfaringene med godkjenningprosessen og befaringene ser altså ut til å ha vært varierte. Mange var kritiske til hvordan de var blitt behandlet av godkjenningmyndighetene. De hadde en opplevelse av å bli møtt med manglende respekt, at regionkontorene ikke var interessert i dialog, og at de ble møtt med en skepsis til private institusjoner, mens andre opplevde en velvillig innstilling og at godkjenningmyndighetene viste vilje til å veilede institusjonene og legge forholdene til rette for et godt samarbeidsklima. Noen beskrev befaringen som veldig omfattende, mens andre mente at godkjenningmyndighetene tok seg alt for liten tid på institusjonen. Noen hadde også et inntrykk, kanskje med rette, av at godkjenningmyndighetene var noe usikre på oppdraget sitt.

Vi vil anta at ulik gjennomføring av befaringene på institusjonene kan ha hatt betydning for utfallet. Her møter godkjenningmyndighetene menneskene bak de skriftlige søknadsdokumentene, og de inngår i relasjon og samhandling med personalet. Ved å være tilstede får de inntrykk av stedet og ”atmosfæren” i institusjonen. Inntrykkene som godkjenningmyndighetene danner seg vil også kunne være farget av hvilke erfaringer de som kommer fra regionkontorene har med seg, hva slags profesjoner de representerer og hvilke profesjoner som de har møtt på institusjonene. Hvor mye tid de har brukt på institusjonen kan også ha betydning. Regionkontor som har hatt mange timers samtaler med ledelsen, miljøarbeidere og tillitsvalgte på institusjonen, vil høyst sannsynlig ha fått et bedre innblikk i dagliglivet på stedet enn der hvor de bare har møtt ledelsen i overkant av en time.

Framgangsmåten ved den endelige beslutningen

Hvordan en kom fram til den endelige beslutningen i kvalitetsvurderingen og om godkjenning ble også organisert noe ulikt av de regionale godkjenningsmyndighetene. I *region vest* var det det samme teamet som deltok på befaringen som fattet den endelige beslutningen, mens tvilsspørsmål ble drøftet i hele staben. I *region øst* utarbeidet teamet et forslag til vedtak, som ble sjekket ut med jurist og med leder for kvalitet og opplæring. Tema av prinsipiell karakter ble drøftet i gruppen med alle teamene.³¹ Behandlingen av de statlige institusjonene foregikk på samme måte som de private, men her fikk institusjonene noen få dager til å kommentere rapportene før de ble offentliggjort, og alle kvalitetsvurderingene ble sendt ut på samme dato. I *nord* var det regiondirektøren og avdelingsdirektøren for kvalitet og opplæring som tok beslutningen om de private institusjonene. *Oslo* var opptatt av at godkjenningsprosessen var et avdelingsanliggende og ikke bare knyttet til de to personene som var saksbehandlere. Alle vedtakene ble derfor drøftet i hele staben på fem personer, av og til supplert med jurist og psykolog. I Trondheim ble den endelige beslutningen fattet av rådmannen. Hvem som fattet den endelige beslutningsprosessen har dermed vært noe forskjellig hos de ulike godkjenningsmyndighetene.

Forvatningsvedtak/kvalitetsvurdering

Arbeidet med selve vedtakene underbygger også inntrykket av variasjon mellom regionene. For de private institusjonene ble det fattet et forvaltningsvedtak i spørsmål om godkjenning. Vedtakene kunne ha tre konklusjoner: godkjenning, midlertidig godkjenning eller avslag. De som fikk midlertidig godkjenning, fikk en tidsfrist for å rette opp manglene, og det kunne variere fra tre til seks måneder. De som fikk avslag, hadde mulighet til å klage, noe som mange benyttet seg av. Klagen gikk først til ny behandling på regionkontoret, deretter til Nasjonalt kontor³² og etter hvert til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Den første godkjenningsprosessen ble for noen institusjoner en langdryg prosess, som pågikk i hele 2004 og langt inn i 2005.

Når staten skulle vurdere de statlige institusjonene, aktualiserte det noen spørsmål knyttet til at staten både var godkjenningsmyndighet og eier og driver av institusjonene. Et spørsmål var hvilken juridisk status kvalitetsvurderingsdokumentet hadde. Det stilles de samme krav om å drive institusjonene forsvarlig etter barnevernloven § 5 -10 til de statlige institusjonene som til de private. Regionkontorene fortolket sitt rettslige grunnlag for å vurdere institusjoner i kraft av sin instruksjonsmyndighet ved å være statlig regional barnevernsmyndighet jfr.Lbt. § 5-1. De juridiske spørsmålene som var gjenstand for diskusjon mellom regionene var:

Hvilken status hadde dokumentet ved vurderingene av de statlige institusjonene? Hvem skulle underskrive dokumentet? Hva skulle dokumentet hete? Var dokumentet offentlig?

³¹ Region øst hadde fire godkjenningsteam, to personer på hvert team, med noe ulike fagbakgrunn.

³² Nasjonalt kontor hørte til Statens barnevern som eksisterte fra 01.01.2004 til 01.07.2004. Kontoret ble nedlagt i forbindelse med at Barne- ungdoms og familiedirektoratet ble opprettet.

Hvem skulle det adresseres til? Hva med de økonomiske konsekvensene av vurderingene.
(nettverksmøte 13.10.2004)

Det var uenighet i regionene om hvilken status dokumentet skulle ha, om det var et offentlig dokument og om når det skulle offentliggjøres.³³ På grunnlag av likebehandlingsprinsippet ble det etter hvert enighet om at disse vurderingene skulle være offentlige. Vurderingene ble da også omtalt noe forskjellig i regionene: *Rapport fra kvalitetsgjennomgang, rapport på kvalitetsvurdering, kvalitetsvurdering, kvalitetsrevisjon.*

Rapportene om de statlige institusjonene ble gjort offentlige når de ble sendt til institusjonene, i de tilfellene der det ikke var mangler. Var det derimot mangler, ble rapporten først definert som et internt notat som ble forelagt dem som var involvert, inklusive tiltaksavdelingen i regionen og fagteamet. Når en hadde kommet fram til hvordan en kunne rette opp manglene, ble rapporten omgjort til et offentlig dokument og sendt til institusjonen. Et viktig tema i denne prosessen var hvor langt godkjenningsmyndighetene kunne gå med å påpeke mangler og sette vilkår som bandt opp etaten økonomisk, og i noen tilfeller ville det jo også innbefatte Statsbygg som eier av institusjonsbygningene.

Regionkontorene var imidlertid opptatt av å bruke de samme prosedyrene for oppretting av mangler ved de statlige institusjonene, som for de private. De statlige fikk også merknader eller pålegg om endring, men ikke alle regionene var like strenge når det gjaldt tidsfrist for oppretting av mangler. Som eksempel på formuleringer kan vi nevne rapportene fra region sør, der en finner disse kategoriene: *.. delvis oppfyller kravene, ikke fullt ut oppfyller kravene, oppfyller kravene men understreker.., oppfyller kravene, fullt ut oppfyller kravene.*

I et par av regionene ble det ikke satt noen frister, men sammen med konklusjonen ble det satt visse vilkår for kvalitetsvurderingen.³⁴ Region nord var for eksempel spesielt opptatt av å understreke regionens ansvar for oppfølging av de manglene som var funnet. Sammen med rapportene ble det derfor sendt et følgeskriv til institusjonene med en plan for oppfølging og hvem som hadde ansvaret for utbedringene. Vedtakene ble imidlertid stilet til regiondirektøren og ikke til institusjonene. De andre regionene brukte de samme fristene for utbedringer som for de private og ba om at manglene måtte opprettes innen en bestemt tid og at dette måtte dokumenteres overfor regionen. Det var altså litt ulik praksis i regionene for hvor strenge de var med å kreve oppretting av manglene på statens egne institusjoner og å tillegge noen et ansvar for at dette ble gjort.

³³ Referat fra nettverksmøte 13.10.2004.

³⁴ Region nord og øst.

Bufetat – en uhildet instans?

Organisasjonen for private barneverntiltak har reist spørsmålet om i hvilken grad de statlige institusjonene er godkjent og kvalitetssikret på samme måte som de private.³⁵ De mener at de private institusjonene er utsatt for en grundigere behandling enn de statlige og at departementet med dagens ordning plasserer de statlige tiltakene i en annen divisjon enn de private. Bufetat som både kvalitetssikringsinstans og driftsansvarlige for de statlige institusjonene, er ingen uhildet instans, mener organisasjonen. Sammenblandingen av roller ved at samme etat skal kvalitetssikre statlige institusjoner og samtidig være både godkjenningmyndighet og kunde overfor de private institusjonene, gjør at en kan stille spørsmål ved om Bufetat opptrer som et troverdig og rettferdig myndighetsorgan. OPB nevner eksempel på at Bufetat kan tillate overbelegg i egne institusjoner, men ikke i de private.³⁶ Samtidig har vi i intervjuene fått formidlet erfaringer fra de private institusjonene som har opplevd å bli mer eller mindre presset til å ta i mot flere ungdommer enn de er godkjent for når fagteamene selv trenger plasser. To av våre informanter har fortalt at fagteamene nærmest har lovet at søknader om utvidelse av antall plasser kan bli vurdert raskere enn planlagt dersom fagteamene får plassen de har behov for. Fra de private institusjonene side har det blitt opplevd noe underlig at staten, når den selv trenger plass, kan gjøre unntak fra egne rutiner, mens de i andre sammenhenger kan oppleves som byråkratiske og tungroddede.

OPB har også kommet med noen betraktninger omkring rollene til ulike personer i regionene. For eksempel er det flere ledere fra det tidligere fylkesbarnevernet som er blitt regiondirektører eller har andre sentrale stillinger på regionkontoret, og de spør seg om tidligere erfaringer fra samarbeid med private institusjoner er videreført inn i denne statlige godkjenningsprosessen. De mener å spore faglige og ideologiske føringer i regionene tilbake til bestemte personer. Ved at det foregår flere prosesser på samme tid, har institusjonene kunnet møte samme personer i ulike roller, og dette syns de har vært uheldig. I et tilfelle var for eksempel samme person ansvarlig for godkjenningen og en av dem som institusjonsledelsen møtte i forhandlinger om kjøp av plasser. I en annen region ble det som nevnt innleid en institusjonsstyrer til å delta i godkjenningsarbeidet uten at den institusjonen vedkommende kom fra, ennå hadde blitt kvalitetsvurdert. Overgangen til nye roller hos personer som også tidligere hadde hatt en funksjon i barnevernsfeltet, kan ha svekket tilliten til regionenes arbeid sett fra OPB si side. På den annen side har OPB vært fornøyd med direktoratets klagebehandling og mener at den distansen som Bufdir har hatt til regionene har vært av det gode.

I intervjuene på de private institusjonene kom det fram noe av den samme mistilliten til Bufetat som godkjenningmyndighet, og for eksempel mente noen av informantene at flere regioner brukte påfallende lang tid på å behandle søknader om utvidelse av antall plasser eller annen omlegging av institusjonene. De kunne fortelle om over et halvt års behandlingstid. En

³⁵ Brev fra OPB til Bufetat, region øst 13.april 2007.

³⁶ Brev fra OPB til Bufetat, region sør 17. jan 2007.

av regiondirektørene forklarte dette med en bevisst strategi for å hindre store omskiftninger i institusjonsfeltet på kort tid.

Bufetat er tillagt mange roller i forholdet til institusjonene som det kan være en utfordring å kombinere. På et av de større regionkontorene løste de dette ved at avdeling for kvalitet og opplæring som var kvalitet/godkjenningsinstans, arbeidet uavhengig av avdeling for tiltak som hadde med institusjonsdriften å gjøre, mens i andre regioner synes dette arbeidet å gli mer over i hverandre. Denne sammenblandingen av både å godkjenne private institusjoner og samtidig å kvalitetsvurdere og drifte egne institusjoner byr på utfordringer når det gjelder tillit og legitimitet blant de private. I tillegg kommer prosessene knyttet til kjøp av tjenester av de private. Dette kommer vi grundig tilbake til i siste del av rapporten.

Foreløpig oppsummering

De private institusjonene ser i utgangspunktet ut til å ha vært positive til godkjenningsordningen, men de har ikke vært like fornøyd med selve prosessen. Spesielt har de etterlyst mer dialog med regionkontorene underveis og ikke minst i forbindelse med befaringene. De har også stilt spørsmål ved regionkontorenes mange roller og om Bufetat er en uhildet instans som godkjenningsmyndighet. Argumentet mot mer dialog eller en tettere kontakt mellom staten og de private er at det kan være vanskelig å kombinere med statens kontrollopgaver. På den annen side illustrerer det også problematiske i forholdet mellom regionkontor og statens egne institusjoner.

Gjennomføringen av godkjennings- og kvalitetsvurderingsprosessen ble i hovedsak lagt opp på samme måte fra regionkontorenes side overfor de private og de statlige institusjonene. På statens egne institusjoner ble ikke institusjonene godkjent, men bare kvalitetsvurdert, og staten selv har ansvaret med å rette opp manglene. Det varierte imidlertid hvilke faggrupper fra regionkontorene som var med på befaringene på institusjonene, hvem de møtte der og hvor lang tid de brukte på hver institusjon. Det er grunn til å anta at det kan ha hatt noe betydning for hvilket grunnlag beslutningen ble fattet på.

2.6 Godkjenningsordningen, en grensedragningsprosess

Godkjennings og kvalitetsvurderingsprosessen kan sees på som et forsøk fra myndighetenes side på å avgrense et felt og skaffe seg større kontroll over det. Godkjenningsordningen trekker grenser for hva som er en institusjon, hvem som skal arbeide og bo der og hva som skal kjennetegne en *god* barnevernsinstitusjon. I kapittel 1 har vi referert til Vike som hevder at velferdsstaten har tatt på seg altfor ambisiøse oppgaver uten å trekke grenser for hva som skal være dens oppgave eller ikke (2004). De prosessene vi her har beskrevet, kan forstås som en slik grensedragningsprosess som Vike etterspør. Vi har sett at det var stor variasjon blant regionkontorene med hensyn til hvordan de gjennomførte denne grensedragningen og delvis også hvordan den ble fortolket i den første fasen etter at reformen ble satt i verk.

Regionkontorene var i nært samspill med direktoratet og intensjonen fra myndighetenes side var at direktoratet skulle være en aktiv medspiller i denne prosessen og støtte opp om et statlig

ansvar med å trekke grensene. Med bakgrunn i den beskrivelsen av prosessene og erfaringene fra dem som her er presentert, skal vi nå gå noe grundigere inn på noen sentrale aspekter ved denne grensedragningen.

Hva er en institusjon?

Et av de første spørsmålene som ble aktualisert i forbindelse med godkjenningprosessen er hva som skal regnes som en institusjon. En første avgrensning er mot fosterhjem. Et fosterhjem er et privat hjem som tar i mot barn til oppfostring. Mange institusjoner har hatt private hjem knyttet til seg for avlastning, som besøkshjem, familiehjem, omsorgsbasis eller som et ledd i tiltakskjeden. Slik hjem skal ikke lenger godkjennes som en del av institusjonstilbudet, men behandles etter vanlige regler for fosterhjems plasseringer. Noen institusjoner mener at det innebærer at beboerne har fått et forringet tilbud. Samtidig etablerer staten selv nye familiehjem som et ledd i strategien for å redusere institusjonsbruken til fordel for tiltak i private hjem. Flere private institusjoner forteller at staten har kommet med tilbud om å overta familiehjemmene som tidligere ble drevet i privat regi, og for eksempel fikk vi opplyst at i region nord hadde staten kommet med tilbud om å overta 15 familiehjem av Ungplan. Familiehjemmene, med unntak av to hjem, takket nei til staten, fordi de fryktet manglende oppfølging fra statlige myndigheter, slik noen av dem tidligere opplevde fra fylkesbarnevernet (Støkken og Nylehn 2003). Vi ser her en utvikling i retning av at staten skiller private hjem fra de private institusjonene, samtidig som den selv etablerer nye statlige familiehjem. De private institusjonene avgrenses til å omfatte mer tradisjonelle institusjoner, der flere beboere bor sammen med ansatte. Mens de statlige institusjonenes oppgaver i større grad enn tidligere skal flyttes inn i private hjem. Her ser vi konturene av et tosporet system, et "avinstitusjonalisert" statlig system og et system av mer tradisjonelle private institusjoner. Det er på mange måter en paradoksal situasjon, da det er de private som fram mot reformen i 2004 har stått for den mer familiære institusjonsomsorgen.

Den andre avgrensningen er spørsmål om hvorvidt hybler tilknyttet institusjonen er å regne som en del av den. Det er opp til godkjenningmyndighetene å vurdere dette. Mange av institusjonene har hybler knyttet til behandlingsprogrammene som et ledd blant annet i selvstendighetstrening. Forutsetningen for at en hybel skal regnes som institusjon, er at beboeren mottar tett oppfølging fra institusjonen under hybeloppholdet, og at institusjonen har det faktiske og formelle ansvaret for beboeren i den perioden.³⁷ Hva som regnes som tett oppfølging er det opp til godkjenningmyndighetene å vurdere i de konkrete situasjonene. I brev fra direktoratet i mars 2007 er dette presisert ytterligere, og det understrekes at hvis hybelen skal regnes som en del av institusjonen, så må døgnbemanning være tilgjengelig slik at ungdommen til enhver tid har mulighet til å ta kontakt med personalet innen rimelig tid. Det metodiske arbeidet må også vurderes sammen med måten institusjonen følger opp ungdommen med hensyn til skolegang eller arbeid, fritidsaktiviteter og nettverk. Nærheten og koblingen til institusjonens personale og arbeidsmåter er nå understreket, samtidig som det

³⁷ BFD: Presiseringsrundskrivnet 11.02.04.

kreves at hyblene ligger gunstig til i forhold til skole, arbeid og fritidsmuligheter, samt til offentlig kommunikasjon.³⁸

Dersom hyblene ikke lenger blir regnet som en del av institusjonen, får ikke de private institusjonene betaling for slike plasser og må slutte med det tilbudet. For de ungdommene dette gjelder, kan det, i følge de private aktørene, bety en for tidlig flytting tilbake til hjemmemiljø eller en selvstendig tilværelse.

Det er overlatt til godkjenningsmyndighetene å ta stilling til hva som er en selvstendig enhet som krever egen godkjenning og hva skal godkjennes som del av en større institusjon. Kriteriene for dette har vi redegjort for tidligere i dette kapitlet. Denne avgrensningen har betydning for kvalitetskravene, og ett av spørsmålene har for eksempel vært om det er tilstrekkelig at institusjonsadministrasjonen har lederkompetanse, eller om slik kompetanse må være dokumentert på alle enhetene som er tilknyttet hovedinstitusjonen.

Det er som tidligere nevnt statlige føringer på at institusjonsbruken skal reduseres med den begrunnelse at tiltak i hjemmet fungerer bedre. Disse føringene er nok med på å påvirke en heller stram fortolkning av hva en institusjon skal være. Samtidig er det også uttalt fra myndighetenes side at bruken av plasser i private institusjoner skal reduseres. Dette kravet bidrar til å stramme inn hva som skal kjennetegne en institusjon og er dermed et grep som politikerne har overlatt til fagadministrasjonen å håndtere og med det sette grenser for hva som skal regnes som institusjon. Ved ikke å godkjenne private familiehjem og hybellignende tiltak, kan det dessuten bli frigjort kapasitet blant private hushold som staten selv kan rekruttere til egne statlige fosterhjem.

Hva innebærer det så å få status som *institusjon*? For private institusjoner har dette en annen betydning enn for de statlige. For de private betyr institusjonsstatus en inngangsbillett til et marked, som betyr at de kan delta i konkurranser og få solgt plasser til de offentlige. Bare godkjente institusjoner kan legge inn tilbud og delta i eventuelle forhandlinger. Dette er et tema vi kommer nærmere tilbake til i kapittel 6.

Vi har tidligere i dette kapitelet redegjort for den avgrensningen som er blitt gjort i forhold til mødre hjem, som nå heter sentre for foreldre og barn, og som ikke lenger er å regne som barnevernsinstitusjon. Det er ikke bare de tidligere mødre hjemmene som er omdefinert til sentre for foreldre og barn. Institusjonsplasser for små barn er også flere steder gjort om til slike sentre. Foreldrene flytter inn på sentret sammen med barna, og de formelle institusjonsrammene opphører fordi foreldrene bor sammen med barna sine og selv har ansvar for dem under oppholdet.

³⁸ Bufdir: Om godkjenning, hybler og institusjonsplassering mars 2007.

Hva som skal defineres som en institusjon er altså snevret inn i denne prosessen, dels ved en avgrensning mot fosterhjem, dels ved å stille strengere krav til hybler og hybelliknende tiltak for at de skal bli vurdert som en del av institusjonen. Men mer ansvar er, som vi har vist, også overlatt til foreldre med små barn som i økt grad har fått tilbud om å flytte inn på institusjonen sammen med barna. Da beholder de ansvaret for omsorgen for barna selv og myndighetenes kontroll av kvaliteten i institusjonen opphører.

Prosessene med å avgrense institusjonsbegrepet peker i samme retning som de politiske føringene, nemlig redusert institusjonsbruk og kan forstås som en administrativ implementering av disse føringene. Flere oppgaver overlates til fosterhjem og til foreldrene selv. Privatsfæren har fått overført flere av oppgavene som institusjonene tidligere har hatt. Det gjelder økt bruk av fosterhjem og at foreldre selv tar ansvar for barna når de oppholder seg sammen på institusjonen. På denne måten skjer det også en form for privatisering av et tidligere offentlig ansvar, ikke markedsprivatisering men en slags ”husholdsprivatisering” (Støkken 1997)

Skriftlighet som hjelpemiddel til å sette grenser

Et kjennetegn ved både kvalitetsvurderingene og godkjenningprosessen er at de stiller store krav til skriftlig dokumentasjon av institusjonens virksomhet. En barnevernsinstitusjon berøres av mange lovverk, og for institusjonene har det vært krevende å dokumentere at alle lover var etterlevd samtidig som nye krav var stilt i kvalitetsforskriften. Eksempel på lovverk som institusjonene må etterleve er bygningsloven, brannforskrifter, strålevern, arbeidsmiljøloven, lover som regulerer private virksomheter, for eksempel stiftelsesloven, og selvfølgelig lov om barnevern og lov om vern av personopplysninger. ”*Det var et dokumentasjonskrav av en annen verden*”, ble det sagt på en av institusjonene vi intervjuet. Den skriftlige dokumentasjonen var et viktig hjelpemiddel i godkjennings/kvalitetsvurderingsprosessen. Særlig ble det lagt vekt på den skriftlige framstillingen av faglige metoder og av hvordan de ble brukt overfor målgruppen, men også av hvordan rutiner og systemer var lagt opp på institusjonen.

Noe av de samme kravene til skriftliggjøring av praksis, finner en også i andre tjenester. Vabø skriver om dette i omsorgstjenesten (Vabø 2004). Da kvalitetsforskriften kom i 1997, ble det nedsatt kvalitetsgrupper som fikk i oppgave å utvikle rutiner i tråd med forskriften. Det ble utarbeidet mer og mer raffinerte og finmaskede prosedyremaler, og de ansatte oppgir at *diskusjonene* omkring utvikling av disse prosedyrene hadde vært lærerike og interessante. Det samme forteller våre informanter fra barnevernsinstitusjonene når de i forbindelse med godkjennings/kvalitetsvurderingsprosessen skulle beskrive sitt faglige arbeid. Erfaringene fra hjemmetjenesten var imidlertid at når ansatte måtte skrive ned detaljerte rutiner, så ble det for kompliserte å praktisere. Nødvendigheten av å behandle folk forskjellig gjorde at det stadig ble behov for å utvikle mer og mer detaljerte systemer som til slutt ble nesten absurde. I kommunene som Vabø undersøkte, betraktet de etter hvert ”prosedyromani” som en barnesykdom og som et feilgrep da kvalitetssatsingen startet. De ansatte gikk over til enklere

og mer generelle formuleringer, men disse ble igjen for generelle og for selvfølgelig. De begynte etter hvert å tvile på betydningen av de skriftlige malene, men innså samtidig at hadde stort utbytte av diskusjonene som lå til grunn for det skriftlige arbeidet. De førte til at det ble etablert egne faggrupper som drøftet hvordan de skulle håndtere kvalitetsforskriften. Betydningen av skjønnsutøvelse ble sett som en nødvendig del av det faglige arbeidet, og holdningen var at det var systemene som må tilpasse seg det faglige arbeidet og ikke omvendt. *Systemene må tilpasses deres erfaringskunnskap, som tilsier at det å skape kvalitet krever en skjønnsmessig tilpasning til konkrete situasjoner* (Vabø 2004:213). I denne sammenhengen har vi sett at noen regionkontor har etterspurt prosedyrer for det miljøterapeutiske arbeidet (kap 3). Det kan ligne på det som Vabø beskriver fra hjemmetjenesten

Å skriftliggjøre praksis vil gi et begrenset bilde av mangfoldet i praksis, men prosessen fram mot en skriftlig presentasjon kan bidra til en utvidet innsikt og bevisstgjøring av eget faglig arbeid. Institusjonsplanen kan for eksempel sies å være institusjonens selvbilde eller selvforståelse, eller slik de ønsker å presentere seg utad. Men en slik selvforståelse representerer ikke virkeligheten, sier Vike (2004), men noe en ønsker å arbeide mot. Moderne organisasjoner måler seg mot en idealisert forventning. Gjennom godkjenningsordningen blir institusjonen presset til å gi et skriftlig bilde av seg, og som nok var et bilde av slik de ønsket å framstå. Det var dette bildet som myndighetene skulle ta stilling til, men det viste seg også at godkjenningsmyndighetene var opptatt av om det faktisk var sammenheng mellom den skriftlige presentasjonen og det som ble gjort i praksis. Vi fant flere eksempel på at godkjenningsmyndighetene hadde funnet at de beskrevne metodene ikke var forstått eller at metodene ikke var egnet for målgruppene. Kontrollen av de skriftlige dokumentene synes likevel å være dominerende i forhold til kontroll av det daglige arbeidet i praksis. For institusjonene var skriftliggjøring som nevnt en svært ressurskrevende arbeid, og det ble stilt spørsmål ved om dette var den beste måten å bruke ressurser på sett i forhold til tiden som kunne ha vært brukt sammen med beboerne.

Likebehandling i grensedragningsprosessen?

Ett av formålene med reformen var å sikre et likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barnevernstjenester. I presiseringsrundskrivet er det understreket at det er viktig at regionene forstår og praktiserer regelverket på samme måte. Det viste seg likevel å være stort rom for fortolking hos godkjenningsmyndighetene, både med hensyn til gjennomføringen av selve prosessen, og til fortolkning av de innholdsmessige kravene. I gjennomføring av prosessen har det som vi har vist tidligere i kapitlet variert hvor mye informasjon og veiledning institusjonene fikk av godkjenningsmyndighetene i søknadsprosessen, det varierte hvem godkjenningsmyndighetene har møtt på institusjonene, hvor lang tid de brukte på hver institusjon, hvilke profesjoner som arbeider hos godkjenningsmyndighetene, hvordan godkjenningsmyndighetene har fortolket regelverket, hvilken kjennskap de har hatt til institusjonen fra tidligere og hvilke frister som er gitt til institusjonene for oppretting av mangler. På mange måter kan prosessen karakteriseres ved at

”veien blir til mens en går”. Vi har tidligere redegjort for nye spørsmål som departementet måtte ta stilling til underveis, og det syns fortsatt å være en pågående prosess, der Bufetat også i 2007 endrer på egen fortolkning.³⁹ Prosessen har likevel fått et mer forvaltningsmessig og rettighetspreg etter hvert som en fikk mer erfaring, og blant annet er jurister nå mer involvert i godkjenningen enn de var i starten. Men fortsatt har regionene stor fullmakt til å fortolke regelverket og til å velge selv hvordan de vil håndtere de forvaltningsmessige rutinene. På nettverksmøtene kom det fram flere ganger at det var uenighet mellom regionene, og at hver region valgte ulike måter å forvalte forskiftene på. Så i den grad grensdragningene representerer likebehandling, gjelder det kanskje først og fremst innad i den enkelte region, mens regionene hver for seg har store fullmakter til egen fortolkning.

Fra myndighetens side har det vært en intensjon om å behandle de statlige og de private institusjonene likt. Det var en av grunnene til at kvalitetsvurderingene av de statlige institusjonene ble gjort offentlige slik som de private. Likevel er det fra de private institusjonene reist flere spørsmål om Bufetat er en uhildet instans, siden den er både godkjenningsmyndighet, konkurrent og potensiell kjøper.

2.7 Fra nyordning til fastsatte nasjonale retningslinjer

Vi har i dette kapitlet vist hvordan regionkontorene arbeidet med å fortolke og praktisere de to nye forskiftene som kom i 2004. Begge forskriftene forutsetter en kontinuerlig oppfølging og vurdering både av kvaliteten på alle institusjonene og av godkjenningen på de private institusjonene, samt endringer på disse. 24.01.2008 fastsatte Barne-, ungdoms og familiedirektoratet retningslinjer for kontroll av godkjente private og kommunale institusjoner og årlig kontroll av statlige barneverninstitusjoner.⁴⁰ Her understrekes det at det skal være kontroll av hver institusjon minst en gang i året. Kontrollen skal omfatte minimum ett besøk i institusjonens lokaler, og samtaler med leder, stedfortreder og enkelte av de ansatte. Kontroll skal også finne sted når godkjenningsmyndighetene blir kjent med forhold som tilsier at godkjenningen bør vurderes.

Det er utarbeidet et skjema for private og kommunale institusjoner som skal fylles ut hvert år. Fylkesmannens tilsynsrapporter skal vedlegges skjema. På bakgrunn av vurderinger av innsendt dokumentasjon og opplysningene på besøket på institusjonen tar godkjenningsmyndighetene stilling til om institusjonen fortsatt oppfyller vilkårene for godkjenning eller ikke, eventuelt hvilke mangler som må rettes opp.

³⁹ Omgjøring av vedtak om godkjenning av familiehjem/fosterhjem. Bufetat 10.01.2007.

⁴⁰ Bufdir: 24.01.2008: Barne-, ungdoms- og familieetatens retningslinjer for kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner.

Bufdir: 24.01.2008: Barne-, ungdoms- og familietatens retningslinjer for årlig kontroll av statlige barneverninstitusjoner.

De statlige institusjonene skal også sende inn et skjema, men som er utformet litt annerledes, særlig med hensyn til avtaler omkring de enkelte plassene. Begge skjema gjenspeiler kravene i kvalitetsforskriften, men det er også lagt til andre tema som kontrollørene kan be om at belyses spesielt, for eksempel om institusjonen har prosedyrer for etterfølgelse av rettighetsforskriften og bruk av tvang under opphold på institusjonen.

Et hovedinntrykk av innholdet i de nye skjemaene er at kravet til beskrivelse av metoder er tonet ned, mens egenskaper ved barnet er mer vektlagt enn det vi så i dokumentene ifra 2004. Nå skal det redegjøres for plasseringshjemler, alder, kjønn og spesiell type problematikk. Kravet til bemanning og ansattes kompetanse skal også nøye dokumenteres med utdanning, erfaring fra barneverninstitusjon, stillingsprosent, turnusordning, bakvakt, vikar og nattevaksordninger, veiledning og opplæring. Spørsmålet om beboernes medvirkning skal bare beskrives dersom det er endringer siden siste kontroll

Kvalitetsvurderingen og godkjenningsprosedyrene er nå blitt mer standardiserte og skal følge samme mal i alle regionene. Det blir dermed mindre rom for regionale variasjoner og kan dermed bidra til mer likebehandling i grensdragningen.

3. Kvalitetsvurderingen

3.1 Innledning

Det nye med forvaltningsreformen var blant annet innføring av en kvalitetsforskrift for alle barnevernsinstitusjonene. Kvalitetsforskriften er, som vi har redegjort for, barnevernmyndighetenes overordnede krav til kvalitet og skal angi en standard på tjenestene. Forskriften kom sent for barnevernsinstitusjoner sammenlignet med for eksempel sykehjem, som fikk sin første kvalitetsforskrift allerede i 1997, og som ble avløst av en ny forskrift i 2003 (se kapittel 1). Å stille kvalitetskrav er en del av det nye kontrollregimet, som innebærer at staten stiller bestemte krav til de tjenestene som profesjonelle skal utføre. Denne måten å styre det profesjonelle arbeidet på kan sammenlignes med bestiller-utfører modellen (Vabø 2004). Det er departementet som definerer kravene til kvalitet, Bufetat som godkjenningmyndighet som fortolker og vurderer om kravene er oppfylt, og institusjonene som skal oppfylle kravene. Kvalitetsstyring ved hjelp av forskrifter kan sies å bygge på en byråkratisk logikk ved at den er indikert og kontrollert ovenfra (Berg 2002).

Dette kapitlet tar først og fremst for seg resultatene etter at godkjenningmyndighetene hadde gjennomgått kvalitetskravene første gang for alle institusjonene i 2004. Våre data bygger på de skriftlige dokumentene fra første gangs behandling av private barnevernsinstitusjoner og på vurderingene av de statlige institusjonene. Vi har trukket ut det som er vektlagt i konklusjonene. Noen ganger har myndighetene påpekt mangler i teksten, men uten at dette er fulgt opp i konklusjonen. Det betyr at det er mange forhold som godkjenningmyndighetene har vært bekymret for, uten å ha eksplisitt krevd at det blir rettet opp. Kapitlet bygger også på intervjuer på regionkontorene og på åtte private barnevernsinstitusjoner. Det vi først og fremst får et bilde av gjennom våre data er hvordan nye kvalitetskrav introduseres og implementeres i en sektor som er preget av arbeid som det ikke alltid er så lett å måle resultatene av. Disse kvalitetskravene forteller blant annet noe om antatte sammenhenger.

Kapitlet tar for seg hvert av de ti kravene som stilles i kvalitetsforskriften, presenterer resultatene fra første godkjenningsrunde og drøfter mer inngående noen trekk ved de mest sentrale kravene, som gjelder målsetting, målgruppe, metode og kravet til kompetanse.

3.2 Antall kvalitetsvurderinger og godkjenninger

Tabell 3.1 viser resultatet etter første gjennomgangen av de statlige institusjonene. Den viser at 20 av 89 institusjoner oppfylte kvalitetsforskriftens krav ved første gjennomgang. Omgjort i prosent ble 22,6 % av de statlige institusjonene kvalitetssikret i første runde, mens 74 % fikk merknader som de måtte rette opp før endelig vurdering. 3,4 % ble vurdert til ikke å ha tilstrekkelig kvalitet

Tabell 3.1: Resultat av kvalitetsvurderingen av de statlige institusjonene

Region	Institusjoner	Kvalitetssikret ⁴¹ i første runde	Anmerkning/ ny frist	Ikke tilstrekkelig kvalitet
Nord	13		13 ⁴²	
Vest	21	2	19	
Øst	21	1	17	3
Sør	23	16	7	
Midt- Norge	11	1	10 ⁴³	
Til sammen	89	20	66	3

Det kan se ut som om regionene har valgt seg ut bestemte områder som de er opptatt av i sine institusjoner. For eksempel har region vest krevd at 19 av 21 institusjoner skal legge fram krav om opplæringsplaner knyttet til institusjonens utviklingsområder. I region Midt-Norge ble 10 av 11 institusjoner bedt om å utarbeide system for systematisk avviksregistrering som sikrer at rutine blir gjennomført og kontrollert. Region nord har vært opptatt av at institusjonene skal redegjøre mer presist for målsetting og metode for hver gruppe. Region øst har krevd oppdatert institusjonsplan, samt opplærings og veiledningsplaner på sine institusjoner, og region sør har etterspurt rutiner og prosedyrer for det miljøterapeutiske arbeidet.

Tabell 3.2. viser tallene for private og kommunale institusjoner. Nesten halvparten av de private institusjonene oppfylte kvalitetsforskriften ved første gangs behandling, mens 62 fikk midlertidig godkjenning. Flere av disse fikk godkjenning umiddelbart etterpå, og mange steder handlet det kun om å fullføre lederutdanning (for eksempel i region sør). Omregnet i prosent blir fordelingen slik: 43,5 % ble godkjent ved første gangs behandling, 40,2 % fikk midlertidig godkjenning, 16,2 % fikk avslag eller ble avvist.

Denne første runden var en siling av hvem som var å regne som institusjon eller ikke. Vi ser at åtte søknader ble avvist med den begrunnelse at de ikke kom inn under institusjonsbegrepet. Det kunne skyldes at tiltaket var lagt til private familier og dermed ble regnet som fosterhjem, at tiltaket ikke var døgnbasert eller at det bestod av hybler (se kapittel 2). 15 institusjoner ble ikke godkjent i første runde. Mange av disse anket og ble etter hvert godkjent, men ofte med reduksjon i antall plasser. Avslagene omtales nærmere i kap.4

⁴¹ Vi bruker her "kvalitetssikring" om det vedtaket regionen gjør når en statlig institusjon oppfyller kravene i kvalitetsforskriften.

⁴² Kvalitetsvurdert på vilkår av.....Ingen frist for oppretting.

⁴³ Heller ikke gitt noen ny frist for oppretting av mangler, men formulert som at institusjonen oppfyller kvalitetsforskriften *med unntak av...* eller *under forutsetning av at.....*

Tabell 3.2: Resultat av godkjenningen av private institusjoner

Region/kommune	Private søknader	Godkjent i første runde	Midlertidig godkjent	Ikke godkjent/avvist i første runde
Nord	11	6	4	1 avslag,
Vest	37	15	15	3 avslag 4 avvist
Øst	36	16	12	5 avslag ⁴⁴ 1 avvist 2 usikre
Sør	28	6	14	5 avslag 3 avvist
Midt	11	4	6	1 avslag
Trondheim	3 priv 3 kom	3	3 kom	
Oslo	6 priv 19 kom	6 11	8	
Til sammen	154	67	62	15 avslag, 8 avvist, 2 usikre

Sammenligner vi resultatet av vurderingene i de private og de statlige institusjonene, ser vi at en større andel av private institusjoner ble godkjent i første runde enn andelen statlige som ble kvalitetssikret. 22,6 % ble kvalitetssikret ved første gjennomgang blant de statlige, og tilsvarende 43,5 % ble godkjent i første runde blant de private. 40,2 % fikk midlertidig godkjenning av de private, mens 74 % av de statlige fikk merknader som måtte rettes opp.

En kan spørre seg hva denne forskjellen skyldes. Den skriftlige dokumentasjonen vi har hatt tilgang til, gir ikke svar på det spørsmålet, men ut fra opplysninger vi har fått gjennom intervjuer kan vi antyde noen mulige forklaringer. Regionene opplyser at de har tilstrebet en

⁴⁴ En avdeling på en institusjon som ikke ble godkjent, 2 andre avd. på samme inst. ble midlertidig godkjent.

lik vurdering av begge type institusjoner. Staten skal ikke godkjenne sine egne, men foreta en kvalitetsvurdering. De fleste regionene har også stilt krav om endringer på de statlige institusjonene, ofte med tidsfrister for ny vurdering slik som de gjorde det blant de private.

Men institusjonene selv var nok i varierende grad forberedt på de nye kravene. Alt tyder på de private var mer forberedt, blant annet på bakgrunn av de grunnlagsdokumentene de hadde måttet utarbeide til det tidligere fylkesbarnevernet og fordi spørsmålet om godkjenning av de private hadde stått på dagsorden allerede lenge da selve ordningen ble innført i 2004.

En kan også stille spørsmålet om bildet hadde sett noe annerledes ut dersom regionene hadde startet med en gjennomgang av statlige institusjoner før de private. Dette var et nybrottsarbeid i alle regionene, og det er mulig at de teamene som skulle vurdere institusjonene etter hvert opparbeidet seg en kompetanse som gjorde at de lettere kunne skille ut og trekke fram forhold som ikke var i tråd med forskriften. Dette har vært en læringsprosess på alle nivå, og det kan også ha hatt betydning for vurderingen av de statlige institusjonene. En annen grunn kan være at når staten nå hadde fått ansvaret for de statlige institusjonene, ønsket de å få en grundig oversikt over status ved egne institusjoner, med tanke på forbedringer og ikke minst omstilling, og at regionene derfor har vært spesielt opptatt av å synliggjøre manglene og kartlegge utviklingsområdene. Kanskje har de også rett og slett vært strengere med sine egne. Det bildet som har fremkommet her, underbygger i hvert fall ikke en mistanke om at staten er mer slepphendt med egne institusjoner.

3.3 Oversikt over manglene

I godkjenning/kvalitetsvurderingsprosessen har regionene vurdert hvert av kravene i forskriften. Vi skal nå se nærmere på de manglene som har kommet fram.

Tabell 3.3: Mangler i godkjenning/kvalitetsvurderingsprosessen i 2004⁴⁵

Krav i forskriften	Statlige institusjoner (N= 207)	Private institusjoner (N= 146)
§ 1 Institusjonsplan	10,1 %	12,3 %
§ 2 Målgruppe, målsetting og metodikk	11,1 %	10,9 %
§3 Materielle krav	13,1 %	16,4 %
§ 4 Institusjonens lokalisering		
§ 5 Krav til bemanning og ansattes kompetanse	43,0 %	48,6 %
• Lederkompetanse	6,7 %	15,7 %
• Sosialfaglig kompetanse	1,0 %	10,9 %
• Opplæringsplaner, veiledning, oversikt over ansattes kompetanse, bemanningsplaner	35,3 %	22,0 %
§ 6 Oppbevaring av private eiendeler og penger	4,3 %	1,4 %
§ 7 Medisinsk tilsyn og behandling	5,8 %	0,7 %
§ 8 Oppbevaring og behandling av personopplysninger	2,4 %	4,8 %
§ 9 Beboernes medvirkning	0	0,7 %
§ 10 Internkontroll (inkl.krav til HMS ordninger og politiattester	10,1 %	4,1 %
Tilsammen	99,9%	99,9 %

⁴⁵ Manglene gjelder de som er nevnt eksplisitt i konklusjonen/vedtaket. Flere regioner har også påpekt mangler i vurderingene og forhold som bør rettes opp, men uten at dette er fulgt opp i konklusjonen/vedtaket. Vi tolker det slik at regionene ikke har sett på disse manglene som så alvorlige at de bør nevnes spesielt i konklusjonen/vedtaket, men det kan nok også bety at regionene har noe ulik praksis på utforming av rapport/vedtak. Tallene i denne tabellen må derfor sees på som tendenser, mer enn som uttrykk for den faktiske situasjonen. Regionene har også kommentert andre mangler knyttet til rettighetsforskriften, men de er ikke talt med her.

3.4 Institusjonenes selvbilde

Det er særlig to av kravene i forskriften som handler om institusjonens presentasjon av seg selv og hvordan arbeidet der er lagt opp. Det gjelder kravet til institusjonsplan (§ 1) og krav til internkontroll (§10). Her er det den skriftlige presentasjonen som vurderes av regionkontorene. Vel 20 % av manglene ved statlige institusjonene og ca 16 % ved de private omhandler disse forholdene.

Om institusjonsplan (§ 1)

Kravet om institusjonsplan utgjorde omtrent en like stor andel av manglene ved både private og statlige institusjonen, men noe mer ved de private. Alle manglene på de private institusjonene gjaldt svakheter ved dokumentasjon av økonomiske forhold, og som oftest skyldes dette svak likviditet. På de statlige institusjonene var det region nord og region øst som hadde flest mangler. I region nord var de for eksempel opptatt av om institusjonen hadde redegjort for sammenhengen mellom målgruppe, målsetting og metode i institusjonsplanen. Region øst utmerker seg ved å ha vurdert nøye institusjonsplanene på de statlige institusjonene, mens dette er lagt mindre vekt i vurderingen av de private institusjonene. I rapporten om en av de statlige institusjonene kan en finne slike formuleringer som dette:

Institusjonen har lagt fram en plan som i det alt vesentlige oppfyller kravene i henhold til § 1 i kvalitetsforskriften. Den fremlagte institusjonsplanen består av en kortfattet beskrivelse av institusjonens ivaretagelse av punktene i kvalitetsforskriften samt to dokumenter: Basisdokument Fag som redegjør for institusjonens målgruppe, målsetting, faglig ståsted og metodikk og Håndbok Fag, som gir en oversikt over institusjonens rutiner og prosedyrer. De to siste dokumentene er utarbeidet av Barne- og ungdomstjenesten i xxx fylke. Institusjonsplanen gir dermed ikke en samlet og adekvat oversikt og redegjørelse for virksomheten ved XXX barnehjem i samsvar med alle kravene i kvalitetsforskriften. Institusjonen bes om å fremlegge en oppdatert institusjonsplan, jfr. §§ 1 og 5 i kvalitetsforskriften innen 1.mai 2005

Gamle planer fra fylkeskommunens tid måtte nå oppdateres etter kvalitetsforskriftens krav. Av dette sitatet ser vi også at institusjonsplanen inneholder vedlegg med dokumenter som beskriver det faglige arbeidet og rutiner og prosedyrer i institusjonen. De andre regionene har i hovedsak nøydt seg med å kreve oppretting av manglene hver for seg og ikke krevd oppjustering av institusjonsplanen. Unntaket er region nord, som har vært opptatt av at institusjonsplanen var justert for den målgruppen institusjonene skulle arbeide med.

I rapportene/godkjenningsvedtakene er det som nevnt, bare region øst som har vurdert forskriftens § 1 institusjonsplan. De andre regionene har hoppet over dette punktet og startet vurderingene på § 2. Det kan tyde på at de betrakter institusjonsplanen som en samling av alle de øvrige kravene, eller det har vært en usikkerhet om hvordan en institusjonsplan skal utformes. Presiseringsrundskrivet understreker imidlertid at institusjonsplanen skal være et vedlegg til søknaden. Den er altså ikke selve søknaden. Region nord har tatt ansvar for at det ble laget en mal for hvordan institusjonsplanen skulle utformes, men vi kjenner ikke til at

andre regioner har gjort tilsvarende. I lys av ambisjonen om at institusjonsplanen skal være et viktig dokument som skal danne grunnlag for institusjonens internkontroll og tilsynsmyndighetenes systemrevisjon, kan en undres over at dette ikke er gitt mer oppmerksomhet også i de øvrige regionene. Vi skal nå se videre på vurderingen av systemene for internkontroll.

Internkontroll (§ 10)

Kravet om systemer for internkontroll er at institusjonen skal ha system for å sikre og dokumentere at institusjonens virksomhet skjer i samsvar med krav fastsatt i regelverket. Vel ca 10 % av merknadene i de statlige institusjonene mot bare 4 % i de private gjaldt dette kravet. Internkontroll var et av de første kvalitetskravene som ble utformet i helsesektoren på midten av åttitallet. Etter hvert har dette kravet blitt gjort gjeldende på flere områder og nå også for barnevernsinstitusjonene. Det ser ut som regionene har sett spesielt etter om det er et HMS-system på plass og om det er rutiner for innhenting av politiattester for alle ansatte.

Region Midt-Norge har bedt alle de statlige institusjonene i forbindelse med kvalitetsvurderingen om å utarbeide rutiner for registrering av avvik og sikre at rutinene blir gjennomført og kontrollert. De oppfordrer altså til å lage et internkontrollsystem. Region nord har i sitt interne oppsummeringsnotat av de statlige institusjonene beskrevet internkontrollrutinene som mangelfulle. Flere regioner har for øvrig kommentert at de forventer at interkontrollsystemene er i en kontinuerlig prosess og at det forutsettes at institusjonen fortsetter med å utvikle og styrke dette arbeidet (region nord og sør). Region øst viser til at Bufdir har under utarbeidelse retningslinjer for internkontroll som var forventet å gjelde fra 1.1.2005, men som nevnt i kapittel 2 kom ikke forslag til disse før ved utgangen av 2007, og i skrivende stund, mai 2008, ser det ikke ut som det er vedtatt.

Vi har også sett at institusjoner som har fått avslag, likevel har fått godkjent internkontrollsystemene. En kunne tenke seg at nettopp internkontrollen skulle fange opp problematiske sider på institusjonene, og det kan synes som en motsigelse når vi på flere institusjoner har funnet at kravet til internkontroll er oppfylt, mens institusjonen ikke kan godkjennes på andre områder. Det kan tyde på en usikkerhet om hva internkontrollen har skullet omfatte.

I presiseringsrundskrivet står det imidlertid at internkontrollen skal dekke hele institusjonens virksomhet, og at den skal beskrive hvordan institusjonen håndterer alle lovverk og forskrifter som berører virksomheten. Med en slik ambisiøs målsetting fra godkjenningens myndighetens side kan en undre seg over at kravet i forskriften om internkontroll er såpass lite vektlagt i denne prosessen. Godkjenningens myndighetene ble imidlertid enige, på et av nettverksmøtene, om å gi prioritet til helse- miljø og sikkerhetstiltak og at alle regionene skulle kreve at dette var på plass innen 6 måneder⁴⁶.

⁴⁶ Nettverksmøte 12.05.2004.

Fra 1.1.2006 ble det forøvrig innført internkontroll i den kommunale barneverntjenesten, men denne forskriften retter seg bare mot alle kommunens oppgaver etter barnevernloven og berører ikke det statlige barnevernet.⁴⁷ Internkontrollsystemer synes å være et kjerneområde innenfor kvalitetsbølgen på andre velferdsområder. Den er ofte et detaljert og nitidig system som kontrollerer og regulerer tjenestene. I vår sammenheng er det stort sett HMS-rutinene som er kontrollert, og noen steder er det kommet fram at institusjonen mangler rutiner for innhenting av politiattester på personalet. På samme måte som med mal for institusjonsplan synes det å ha hersket en usikkerhet om hvem som skulle ha ansvaret for å utvikle maler og prosedyrer for internkontrollsystem. Var det et ansvar for direktoratet, for regionen og hva skulle den enkelte institusjonen ha ansvar for? Som nevnt kom forslag til internkontrollsystemer først høsten 2007. Så lenge forskriftene ikke er vedtatt, er det opp til den enkelte institusjon å etablere egne internkontrollrutiner. Tilsynsmyndighetene krever imidlertid en gjennomgang av forskjellige rutiner både ved systemrevisjoner og ved kontroll av rettighetsforskriften. De skal vi komme tilbake til i kapittel 5. Rutinene og systemene for ivaretagelse av rettighetsforskriften kan nok på mange måter sammenlignes med internkontrollsystemer, men de retter seg likevel mot en begrenset del av institusjonens virksomhet.

Det var i denne første godkjennings/vurderingsrunden usikkerhet om hva som skulle kreves av skriftlige dokumenter og hvem som hadde ansvar for å utvikle systemer og maler både for institusjonsplan og internkontrollsystemer. Utforming av krav til institusjonsplan var likevel et ansvar som noen av regionkontorene tok på seg, mens et felles system for internkontroll syntes de å forvente at direktoratet skulle lage. Samtidig var det også en forståelse av at en dekkende institusjonsplan kunne legge grunnlag for internkontrollsystemene.

Hallandvik (2005) skriver om innføring av internkontroll i helsevesenet i 1991 og sier at det var tilpasningsproblemer i starten, og at det var en del forvirring. Det hersket usikkerhet om hva internkontrollene skulle rette seg mot. Forvirringen bunnet blant annet i at internkontrollen ikke rettet seg mot brukerne, men mot de ansattes miljø. I 1997 kom det en generell forskrift om nye rutiner for internkontroll med et sterkere pasientfokus enn tidligere. Først i 2003 ble egne forskrifter for internkontroll i helse og sosialsektorene innført. Fortsatt er det mangelfull iverksetting og helsetilsynet mener dette skyldes manglende retningslinjer fra departementet (ibid). Vi ser altså at det har vært noe av den samme uklarheten ved innføring av internkontroll i barnevernsinstitusjonene som det var i helsevesenet ca 15 år tidligere. Det har vært usikkerhet om hva den skal dekke, og i den grad den er blitt omtalt i godkjenning/kvalitetsvurderingsvedtakene, har det som oftest handlet om kontroll av HMS-tiltak for personalet og rutiner for innhenting av politiattester.

⁴⁷ Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. BFD.

Vi har ikke opplysninger om hvorvidt og i tilfelle på hvilke måter sentrale barnevernsmyndigheter har skjelt til erfaringene med bruk av internkontroll i helsesektoren. Kan hende denne noe tvetydige holdningen til internkontroll i barneverninstitusjonene kan være uttrykk for at myndighetene nå ønsker å vektlegge andre former for kontroll på bakgrunn av erfaringene fra helsevesenet..

Berg og Lauvdal (Berg 2002) skiller mellom harde og myke former for kvalitetssystem, og internkontroll karakteriseres som en hard form. De myke systemene legger vekt på at den enkelte arbeidstaker er delaktig i et kontinuerlig utviklingsarbeid og legger mindre vekt på dokumentasjon og rutiner. Det nye forslaget til internkontroll som har vært sendt til høring innebærer at institusjonen skal gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedringer av institusjonen, samt erfaringer fra den kommunen som har ansvar for oppfølgingen av barnet.⁴⁸ Forskriften legger ellers vekt på at arbeidstakerne i institusjonen skal ha kunnskap om lover og forskrifter, kunnskap og ferdigheter innen fagområdet og om institusjonens internkontroll. Forskriften legger også vekt på evaluering og kontinuerlig forbedring i institusjonen, samt samarbeid med tilliggende tjenester. Det interessante her er at det eksplisitt kreves at brukererfaringer trekkes inn i utviklingen av institusjonen. Det skal bli spennende å se hvilke systemer og rutiner som institusjonene legger opp til for dette kravet, og om vi her ser en dreining i retning av mykere former for internkontrollsystemer der brukerne selv har en reell stemme i utviklingen av institusjonen. Dersom denne forskriften blir vedtatt, blir det innført enda et nytt element i kvalitetssikringssystemene på institusjonene.

3.5 De faglige kravene

De faglige kravene kommer spesielt til uttrykk i krav om å beskrive målsetting, målgruppe og metode (§ 2) og om krav til kompetanse i § 5. Tilsammen utgjør mangler på disse to punktene over halvparten av merknadene ved de statlige institusjonene og nesten to tredjedeler av merknadene ved de private institusjoner. Det er først og fremst kompetansekravet som slår ulikt ut.

Målgruppe, målsetting og metodikk

Vi gjengir dette kravet i sin helhet, slik det er formulert i forskriftens § 2

Institusjonen skal ha en definert målgruppe og en formulert målsetting for sin faglige virksomhet. De faglige metoder som anvendes ved institusjonen skal være faglig og etisk forsvarlige, tilpasset institusjonens målgruppe og målsetting og være forankret i allment anerkjent fagteori.

Dette er et ambisiøst krav, og vi skal i det følgende se på hvordan institusjonene har besvart dette og hva godkjenningmyndighetene har lagt vekt på. På mange måter kan en si at dette kravet retter seg mot selve institusjonens hjerte, og viser til det kvalitative innholdet. Sett i

⁴⁸ BLD: Høring – utkast til forskrift om internkontroll for barneverninstitusjoner. 17.10.2007.

forhold til det, er det forholdsvis få merknader som er knyttet til dette kravet i vurderingsprosessen. Det dreier seg om 11 % av merknadene ved de statlige institusjonene 10,9 % ved de private. Det kan være noe overraskende at ikke en større andel av manglene er knyttet til dette kravet. Men det kan blant annet være uttrykk for at det har vært vanskelig å lage presise indikatorer for dette kravet og dermed også vanskelig både å kontrollere og å dokumentere det. Vi skal se nærmere på de krav til endringer som regionkontorene har kommet med.

Vekt på prosedyrer for miljøarbeid

Av de statlige institusjonene har region nord funnet mangler på dette punktet på alle sine institusjoner. De har etterspurt spesifisert metode knyttet til målgruppe og målsetting. De synes å legge seg opp til presiseringsrundskrivets formuleringer, slik som denne vurderingen på institusjon XXX indikerer:

Institusjonen har en formulert målsetting for sin faglige virksomhet. Institusjonen har ulike målgrupper siden den har inntak for mange paragrafer. Det er ikke formulert målsetting for hver målgruppe. Det er redegjort for teoriforankring i forhold til det metodiske miljøarbeidet, men metodene er ikke beskrevet. Det er ikke beskrevet metoder i forhold til hver målgruppe. Vilkårene i henhold til forskrift om kvalitet i barnevernsinstitusjoner § 2 anses på denne bakgrunn ikke oppfylt

Denne institusjonen har seks plasser og tar i mot barn i alderen 0-15 etter 4-4.5 ledd, 4-12, 4-6, 1-og 2.ledd. Institusjonen tilbyr både omsorg- og akutt plasseringer. Etter presiseringsrundskrivet skal det differensieres på målgruppe og det forventes en redegjørelse for metodebruk enten institusjonen tar i mot små barn som er under omsorg eller utagerende ungdom med rusproblemer eller atferdsproblemer.

I region sør finner vi også flere kommentarer om mangler på dette punktet på de statlige institusjonene. Denne regionen har valgt å etterspørre konkrete prosedyre- og rutine beskrivelser for det miljøterapeutiske arbeidet. Gjennom prosedyrebeskrivelser forventes det at institusjonen utvikler en felles faglig plattform. Når det gjelder manglene ved de private institusjonene, er det først og fremst region nord og region sør som har kommet med merknader også her. Region nord har etterspurt prosedyrebeskrivelser for det miljøterapeutiske arbeidet tilsvarende det som region sør har etterspurt for de private

Felles for disse eksemplene er at godkjenningmyndighetene har etterspurt sammenhengen mellom målgruppe og metode og prosedyrer for faglig arbeid. Et slikt fokus aktualiserer en debatt om hvor stor autonomi den enkelte profesjonsutøver skal ha. Økte krav til prosedyrer for faglig arbeid føyer seg inn i nyere styringssystemer ved at oppmerksomheten rettes bort fra den enkelte profesjonelles skjønnsutøvelse og i retning av prosedyrer og mer standardiserte rutiner. Prosedyrer og metoder kan bidra til at offentligheten og kontrollmyndighetene får bedre kjennskap til hvordan det miljøterapeutiske arbeidet drives. I tillegg er det enklere å kontrollere faglig arbeid ved at en ser på prosedyrene framfor å ha

fokus på hva som skjer i samhandlingen mellom miljøpersonalet og beboere. Dette kan, som redegjort for i kapittel 1, sees på som en strategi for å gjenreise tilliten til det profesjonelle arbeidet.(Eriksen 2001).

Det er etter vår vurdering grunn til å ha et kritisk blikk på en slik utvikling. Miljøarbeid på en barneverninstitusjon innebærer å ta mange uforutsette avgjørelser knyttet til dagligdagse hendelser på institusjonen. Da vil det være bruk for individuelle vurderinger og skjønn tilpasset den konkrete situasjonen. Det er den enkeltes kompetanse – i vid forstand - som kan være avgjørende for hvordan en hendelse i samspill med en beboer utvikler seg. Spørsmålet vi stiller er i hvilken grad prosedyrene åpner for dette eller om de kan virke begrensende på den profesjonelle skjønnsutøvelsen som miljøarbeideren også vil måtte ta i bruk i konkrete situasjoner?

Er metodene forstått og implementert i institusjonen?

Det er som nevnt region sør og region nord som i hovedsak har kommentert dette kravet. I andre regioner kan vi finne formuleringer som at det er redegjort for målsetting, målgruppe og metode, og at kravet ansees oppfylt, uten at vi kan lese hvilken metode som brukes og for hvem.

Region sør har påpekt flest mangler på kravet til beskrivelse av målsetting, målgruppe og metoder, også på de private institusjonene. Kommentarene er i hovedsak knyttet til at de beskrevne metodene ikke er implementert eller forstått i personalgruppen. I søknadsdokumentene er det flere institusjoner som har vist til teorier og metoder som er rådende for tida. Noen har sendt inn svære dokumenter, mer en slags utredninger, og det vises til metoder som for eksempel, ART (Agression Replacement Training), LSCI (Life Space Crises Intervention), TFH (Teaching Family Homes), LØFT (løsningsfokusert tilnærming), PPC (Positive Peer Culture), MST (Multi Systemic Therapy). Et utall av forkortelser og metoder er presentert. Mange av metodene som beskrives er hentet fra USA, og flere er av dem er samlet og vurdert i en bok av Tore Andreassen (2003) *Behandling av ungdom i institusjon*. Flere institusjoner viser til denne boken som utgangspunkt for sine faglige metoder. Det viste seg imidlertid at institusjoner kunne gi gode og omfattende beskrivelser av hvilke faglige metoder de arbeidet etter, men likevel fikk de bare *midlertidig godkjenning* fordi personalet manglet forståelsen for institusjonenes offisielle faglige metoder, eller de fikk merknad om at hele personalgruppen måtte skolerers i metodene.

Her følger et eksempel fra region sør på hvordan de har vurdert en slik søknad:

Institusjonen har i sin søknad redegjort for hvilke metodikk de benytter. Under intervjuet ble institusjonen bedt om å gi en muntlig redegjørelse for denne metodikken. Etter godkjenningsmyndighetens vurdering er det ikke fullt samsvar mellom den metodikk institusjonen skriftlig har redegjort for og den metodikk som blir utført. Institusjonen har ikke klart å redegjøre på hvilken måte miljøpersonalet omsetter angitte metoder, eksempelvis "Familieferdighetstrening" - Teaching Family Homes

(TFH) eller "Anger Control Training" (ART) i praktisk miljøarbeid. Videre beskriver XXX i sitt praksisdokument "CAF" (Common Assessment Framework) som tiltakets kvalitetsmodell. Institusjonen har heller ikke klart å spesifisere nærmere hvordan modellen benyttes til egenvurdering i virksomheten og hvordan XXX jobber med kvalitetsmodellen og på hvilken måte de oppførte arbeidsmodeller planlegges, gjennomføres og struktureres.

Institusjonen har imidlertid beskrevet et ønske om å implementere nye metoder. Den nye retningen er basert på erfaringsbasert forskning, slik den er beskrevet av Tore Andreassen i boken "Behandling av ungdom i institusjoner" (2003). Ettersendt opplæringsprogram viser retning for å øke kompetansen blant personalet på dette området.

I løpet av den tiden institusjonen gis midlertidig godkjenning forventes det et utviklet samsvar mellom metoder, behandlingsprogrammer, utført miljøarbeid samt interne egenvurderinger basert på fremlagt kvalitetsmodell CAF, Vilkår i henhold til kvalitet i barnevernsinstitusjoner § 2 anses delvis oppfylt

I konklusjonen ble institusjonen midlertidig godkjent med seks måneders frist til å innfri kravet om å implementere beskrevne metoder. Dette er eksempel på en av de institusjonene som hadde ramset opp mange faglige metoder, og der godkjenningsmyndigheten nettopp var ute etter å finne ut om metodene var forstått og hvordan de ble praktisert i det daglige arbeidet. Myndighetene har vært opptatt av hvordan en i realiteten arbeider, mer enn av flotte formuleringer. Fra institusjonens side kan en slik presentasjon være uttrykk for at de ønsker å arbeide etter fastsatte metoder, men også for at institusjonene trodde at det var slike metoder godkjenningsmyndigheten ville ha. De kan ha forstått det slik at såkalte vitenskapsbaserte metodene har høyere status enn de praksisbaserte tilnærmingene.

I dette eksemplet er konklusjonen at institusjonen ender opp med enda et nytt opplæringsprogram knyttet til de metodene som Andreassen (2003) beskriver, men denne gangen i samarbeid med regionkontoret. Andreassens metoder baseres på en grundig gjennomgang av internasjonal forskning om institusjonsbehandling av ungdom med atferdsvansker, og basert på eksisterende forskning har han funnet at kognitiv atferdstilnærming er det mest effektive i behandling av denne ungdomsgruppen. Denne konklusjonen baseres på kontrollerte studier og gjenspeiles entydig i forskning, mener han (2003: 332).

Flere andre institusjoner viser også til metoder som er presentert og utviklet av Andreassen. Det kan skyldes at det er hans tilnærming som er lagt til grunn ved etablering av de fem nye institusjonene for behandling av ungdom med alvorlige atferdsvansker som staten har opprettet i hver region. Slik sett er det lagt noen statlige føringer på hvilke metodiske tilnærminger som bør følges på institusjonene.

I eksemplet foran hadde institusjonen vist til at de hadde innført CAF som sin kvalitetsmodell, men heller ikke her var godkjenningsmyndighetene fornøyd med implementeringen. CAF er heller ikke en faglig metode rettet mot beboerne, men et kvalitetssikringssystem for virksomheten. Region sør bruker selv deler av CAF som kvalitetssystem for deler av

virksomheten i regionen, og det kan tenkes at også her har institusjonen tatt med dette for å tilfredsstillende myndighetene.

Det er, etter vår vurdering, en av de viktigste, men også vanskeligste, oppgavene for godkjenningmyndighetene å skulle vurdere om metodene som er beskrevet i søknadsdokumentene virkelig er forstått av institusjonspersonalet og implementert i institusjonens daglige virksomhet, eller om beskrivelsene er mer strategisk motivert og formulert for å tekkes godkjenningmyndighetene.

God metode og god praksis?

Flere av institusjonene har beskrevet kravet til faglige metoder slik som eksemplet foran viste, ved å ramse opp en mengde ”anerkjente” metoder, gjerne med bokstavforkortelser. Mange av disse metodene kan beskrives som helhetlige og totale tiltaks- og/eller behandlingssystemer (Parton i Hennem 2006). Med metodene følger manualer som viser til en vitenskapelig standard og er begrunnet i vitenskapelig påvist effekt. Hennem stiller en del kritiske spørsmål til slike totale behandlingsspakker, for eksempel hva slags betydning slike metoder kan ha for beboernes identitet. Mange av disse metodene er beregnet på ungdom med atferdsvansker, og kan dermed forsterke ungdommens syn på seg selv som atferdsvanskelig. Dette gjelder ikke bare ungdom med atferdsvansker, men er et kjent fenomen i klientgjøringsprosesser, der klienten må ha et definert problem for å passe inn i tiltaket. I denne sammenhengen må ungdommens problemer bli kategorisert som atferdsvansker, og det kan bidra til å forsterke den enkeltes oppfatning av seg selv som avviker og atferdsvanskelig. Metoder som er knyttet til en bestemt problematikk, kan ha en slik forsterkende funksjon og når klientene blir redusert til en sak med en bestemt problematikk, kan systemenes beskrivelse av klientene få forrang fremfor klientens egen oppfatning av seg selv, mener Hennem (ibid).

En neste kritisk innvending som Hennem trekker fram er at behandlingssystemene i seg selv kan være krenkende. Vitenskap, profesjonalisering og overgrep kan gå hånd i hånd, hevder hun (ibid). Metoder i vitenskapens navn kan være krenkende i konkrete situasjoner, dersom ikke den profesjonelle har den nødvendige autonomi til å handle på selvstendig grunnlag. Særlig bør en være varsom i institusjoner, og flere forhold peker i retning av at institusjonen kan bli et mål i seg selv. Hennem (2006:38) trekker fram tre forhold som kan være bekymringsfulle:

- Personalet legitimerer virksomheten med en vitenskapeliggjøring av hverdagen og av omsorgen.
- Personalets definisjonsmakt er stor, og det er vanskelig å komme utenom deres definisjon av hvor problematisk barn eller ungdom er.
- Det gis enkle årsaksforklaringer til problemer, noe som svært ofte rettferdiggjør bruk av atferdsterapeutisk metode.

Det er en alvorlig kritikk og advarsel Hennem kommer med, og, slik vi ser det, bør den ha relevans for godkjenningsmyndighetenes vurdering av hvilken plass vitenskapelige metoder skal ha på institusjonene.

Det er for øvrig understreket i presiseringsrundskrivet at enhver metode eller praksis som anvendes i institusjonen må være faglig så vel som etisk forsvarlig.⁴⁹ Den etiske siden ved anvendelsen av de faglige metodene er nesten aldri kommentert fra godkjenningsmyndighetenes side, med unntak av noen av de institusjonene som fikk avslag. Godkjenningsmyndighetene har vært opptatt av om metodene er forstått, men synes i mindre grad å ha vært opptatt av den etiske dimensjonen knyttet til hvordan metodene brukes. Miljøpersonalet kan stå i fare for å bli instrumentelle i sin tilnærming dersom de mister sensibiliteten og friheten til å gjøre det som oppleves rett i konkrete situasjoner.

Vi vil hevde at det er nettopp sensibiliteten i konkrete situasjoner som er et sentralt kjennetegn ved god praksis. De faglige metodene er utviklet på et generelt grunnlag, og den enkelte profesjonelle må omforme generalisert kunnskap til enkeltsituasjoner (Nordstoga 2004). I denne prosessen stilles det store krav til bruk av skjønn, fordi den konkrete situasjonen vil framstå mer nyansert enn det den generaliserte kunnskapen kan dekke. I dette spennet ligger den etiske utfordringen. Den profesjonelle kan komme i valget mellom å følge metoden og manualene framfor det som den profesjonelle opplever som rett i den bestemte situasjonen. Ekeland (2004) beskriver dette som at logikken fra den vitenskapelige verden eter seg inn i den kliniske praksis i relasjonen mellom den profesjonelle og klienten. Den kliniske logikken handler om å forholde seg til klienten som subjekt, mens den vitenskapelige logikken handler om objektivisering og generalisering. Når den vitenskapelige logikken dominerer relasjonen mellom klient og profesjonell, er dette en uheldig utvikling, mener Ekeland (ibid). I barnevernsinstitusjonene blir det avgjørende spørsmålet, i et slikt perspektiv, hvordan den etiske dimensjonen i praktiseringen av metodene løftes fram og utvikles.

Krav til bemanning og ansattes kompetanse

Det er kravet til bemanning og de ansattes kompetanse som har fått flest merknader både i de private og i de statlige institusjonene. 43 % av manglene ved de statlige institusjonene og 48,6 % ved de private gjaldt dette kravet. En stor andel av manglene var knyttet til forskjellige planer for opplæring, veiledning etc ved begge typer institusjoner.

Manglende formell lederkompetanse var også en sentral svakhet, spesielt i de private institusjonene. Dette er et krav der kriteriene er klare i henhold til presiseringsrundskrivet, nemlig at tilleggsutdannelsen bør tilsvare ca 15 studiepoeng⁵⁰. Flere regioner har på den bakgrunn stilt krav om at lederen/stedfortrederen må ta videreutdanning med studiepoeng og eksamen på høyskolenivå, eller at det blir tilsatt nye personer som har lederutdanning. I Oslo

⁴⁹ Presiseringsrundskrivet s 9.

⁵⁰ Godkjenning og kvalitetssikring av barneverninstitusjoner - presiseringer av regelverket. BFD 11.02.2004.

er det vurdert som tilstrekkelig at senterledelsen har denne kompetansen.⁵¹ I de fleste regionene ble det gitt midlertidig godkjenning inntil eksamen var bestått og selv om utdanningen var påbegynt. Det var en større andel av manglene ved de private institusjonene som dreide seg om dette punktet, 15,7 % mot 6,7 % i de statlige. Region nord skiller seg ut ved at omtrent alle lederne hadde tilstrekkelig lederkompetanse både blant de private og de statlige institusjonene. Regionkontoret forteller at fylkeskommunen hadde satset mye på lederutvikling, og forholdene var lagt godt til rette for desentralisert undervisning fra høgskolene/universitet sin side.

Som nevnt var regionene blitt enige seg imellom om å tolke kravet om *tilstrekkelig nivå og bredde i kompetanse sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting* til at minst halvparten av de ansattes skulle ha sosialfaglig bakgrunn. Det var i hovedsak blant de private institusjonene at kravet til sosialfaglig personale ikke har vært oppfylt. 10,9 % av manglene i de private dreide seg om dette, mot bare var 0,1 % i de statlige. Regionen stilte krav til de private institusjonene om at enten måtte staben skaffe seg den nødvendige formelle kompetanse, eller så måtte nye folk tilsettes. Noen regioner har vært opptatt av at det på alle vaktene i turnusplanen skal være minst en med sosialfaglig bakgrunn.

Når tallet er så lavt for de statlige institusjonene, kan det avspeile at fylkeskommunene hadde lagt vekt på å tilsette personale med tre-årig sosialfaglig høyskoleutdanning på sine institusjoner. Samtidig som de private institusjonene var opptatt av å ha personale med variert bakgrunn og som kunne engasjere ungdom i ulike aktiviteter (Støkken og Nylehn 2003)

Opplæring og veiledning er også et av kravene knyttet til ansattes kompetanse. Her er manglene størst i de statlige institusjonene. De har flest sosialfaglig utdannet personale, men mange synes til gjengjeld å mangle opplæringsplaner og veiledning. Når staben har relevant utdanning, har ledelsen kanskje ikke har vært så opptatt av veiledning og videre opplæring, og lederen kan ha hatt veiledningsansvar selv. I region sør har de lagt vekt på at veilederen skal være ekstern for å forhindre *lukkethet og faglig stagnasjon*.

Arbeidstidsordningen er også kommentert av godkjenningsmyndighetene på de private. Mange av de private institusjonene arbeider etter prinsipper om lange vakter og tilsvarende friperioder, og manglene her har vært knyttet til at dispensasjon fra arbeidsmiljøloven ikke har vært innhentet. Men også mangler på antall personale er påpekt. Noen institusjoner har for eksempel lagt vekt på at det alltid skal være en med sosialfaglig utdanning på jobb.

Lederkravet sett fra institusjonenes side

I løpet av 2004 var altså ledelseskompetansen så å si på plass i alle landets barnevernsinstitusjoner. Dette kravet må forstås slik at myndighetene ønsker å styrke kvaliteten på hver enkelt institusjon ved ledelsen. Om ledelsesoppgavene står det i

⁵¹ Institusjonene i Oslo kommune var knyttet sammen i sentre med en egen administrasjon.

strategidokumentet: *Ledelsens oppgave blir å utvikle mer enhetlige kulturer både med tanke på faglig analyse og forståelse, og på strategisk faglig og økonomisk styring i alle tiltak.*⁵² At Bufetat har lederutdanning som en del av sin kvalitetsstrategi vitner også utdanningsprogrammer for andre ledere i etaten om. Bufetat har kjøpt utdanningspakke som fagteamledere og ledere av familiekontorene er pålagt å ta. Å sikre at lederkompetansen er på plass, er en sentral del av denne kvalitetspolitikken, og ledelsen har fått ansvar så vel for faglig utvikling som for økonomisk styring. I kapittel 2 har vi vist at ledelsen hadde et ressurskrevende arbeid med å skrive søknader vedrørende godkjenninger/kvalitetsvurderinger, legge til rette for systemrevisjon og etter hvert også skrive anbudsdokumenter på de private institusjonene. Det er et omfattende skrive- og dokumentasjonsarbeid som med det er pålagt institusjonsledelsen.

Det var ulik oppfatning blant de lederne vi intervjuet om betydningen av kravet om videreutdanning i administrasjon og ledelse. Noen sier at de tok det fordi de måtte og havnet på et kurs på en høyskole som de egentlig ikke visste så mye om på forhånd (det viste seg å være et kurs i et masterprogram), mens andre mener at det er et ”must”. En leder forteller at han ble oppmerksom på betydningen av å delegerer ansvar, og dette har han hatt stor nytte av etter hvert som institusjonen vokste og arbeidsmengden økte. Han vet ikke hvor han hadde vært i dag dersom han ikke hadde lært seg å overlate ansvar til andre medarbeidere. En annen fremhever personalledelse som den mest krevende delen av jobben.⁵³

I intervjuene var vi også opptatt av å få tak i miljøarbeiderens oppfatning av betydningen av lederutdannelse. Erfaringene deres var nok noe forskjellige. En av miljøarbeiderne sa for eksempel at hun ikke trodde lederutdanning hadde så mye å si, mens en annen sa de merket forskjell i miljøet på hva lederen til enhver tid hadde lært på kurs, for eksempel ble det innført medarbeidersamtaler etter at lederen hadde vært på kurs om dette. Andre miljøarbeidere understreket betydningen av å ha en leder som har oversikt over hvordan systemet fungerer, og som kan ta ansvar for det skriftelige arbeidet.

Økt vektlegging av ledelsens betydning er også en av føringene i New Public Management. Her får ledelsen økt ansvar, samtidig som myndighetene skyver ansvaret nedover. Ledelsen får tillagt et stort ansvarsområde, men utfordringene er ofte at det ikke følger med nødvendig makt til å utføre oppgavene (Vike 2004).

Kvalitetsindikatoren på et godt lederskap i denne sammenheng er konkretisert til formell kompetanse på 15 studiepoeng i administrasjon og ledelse. Dette kan karakteriseres som et svært entydig og noe snevert krav, ved at det for eksempel ikke tas hensyn til hvilken realkompetanse lederne har. Det er lite eksplisitt uttrykt fra godkjenningsmyndighetenes side

⁵² Q 19/2003:3: Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. BFD.

⁵³ Dette var en institusjon med over 35 ansatte med mange ulike funksjoner, både gårdsdrift og skole.

hva som forventes oppnådd gjennom kravene til ledelseskompetanse. Men flere av de lederne vi intervjuet understreket imidlertid spesielt betydning av kompetanse på personalledelse, som var et område som ble opplevd som utfordrende.

Ledelse på barnevernsinstitusjoner i sammenligning med andre tjenester

Siden dette kravet har blitt så sterkt vektlagt i kvalitetsforskriften, skal vi se litt mer på koblingene mellom ledelse og kvalitet i andre tjenester. I helsetjenesten ble ledelseskonseptet Totalkvalitetsledelse (TKL) innført rundt 1990. Kjennetegn ved TKL er kobling mellom ledelse og kvalitet, og etter hvert fikk konseptet en voldsom utbredelse og ble lagt til grunn for offentlig politikk på ulike områder, blant annet i Helsetilsynet (Hallandvik 2005). Målet med TKL var å skape en kvalitetskultur som er økonomisk lønnsom og brukervennlig, der kriser i organisasjonen skal erstattes med planer og en kontinuerlig streben etter å perfektionere egen arbeidsprosess (Vabø 2002). Forbedringsarbeidet skal skje i en sirkulær prosess, der en identifiserer et problem, planlegger forbedringer, gjennomfører dem, kontrollerer og standardiserer dem. TKL var en viktig del av satsingen på kvalitet i helse og sosialtjenestene.

Slike ledelseskonsepter har, så vidt vi har kunnet registrere, ikke vært noe satsingsområde fra sentrale myndigheter innenfor barnevernfeltet. Region sør har imidlertid vært opptatt av at institusjonene, særlig de statlige, skal utvikle prosedyrer for det miljøterapeutiske arbeidet, og slik kan dette minne om TKL-konseptet. TKL-konseptet slik Vabø har funnet det praktisert i omsorgssektoren, tyder på et konsept som er opptatt av kvalitetssikring ved at ledelsen kontrollerer det profesjonelle arbeidet. I kvalitetsforskriften for pleie, omsorg og sosiale tjenester fra 1982 er ikke utdanning og kompetanse blant de ansatte stilt som spesifikt krav, og det er heller et ikke krav til lederutdanning.⁵⁴ I Sosial- og helsedirektoratets kvalitetsstrategi,.. *og bedre skal det bli (2005)* er imidlertid ikke TKL-konseptet nevnt. Det kan kanskje tyde på at dette konseptet nå er forlatt også i denne kvalitetsatsingen. Selv om den samme teoretiske forståelsen av kvalitetsutvikling er lagt til grunn, så synes det her som en har lagt vekt på kvalitetsutvikling i samarbeid med alle involverte parter, inkludert brukere, forskningsinstitusjoner og praksisfeltet. Kvalitetsledelse i barnevernsinstitusjonene i dag synes å være et åpent tema, uten at vi er kjent med at det er gitt statlige føringer på hva som forventes av ledelsen på dette området.

Vi ser altså her eksempler på at ulike sektorer velger ulike strategier for å kontrollere kvalitet i tjenestene og at hva som er rådene konsepter varierer over tid..

Krav til sosialfaglig/barnevernfaglig kompetanse

Regionene har, som nevnt, blitt enige seg i mellom om en norm der minst 50 % av staben skal ha treårig sosialfaglig høyskoleutdanning. På institusjonene synes det imidlertid å være en

⁵⁴ Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr.66 om heleetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr 81 om sosiale tjenester m.v.

felles oppfatning at formell utdanning ikke er tilstrekkelig for å være en god miljøarbeider, det skal en god porsjon personlig egnethet til i tillegg. Det oppfattes også som en fordel å ha forskjellige utdanninger representert i personalgruppa. En miljøarbeider karakteriserte særtrekk ved utdanningene slik: Førskolelærere er opptatt av lek, sosionomer er opptatt av den gode samtalen, vernepleiere er opptatt av ADL-trening (trening i dagliglivets aktiviteter), og psykiatriske sykepleiere er opptatt av den psykiske tilstanden. Ellers ble lærere i miljøarbeiderstaben ofte brukt som kontaktpersoner til skolene. De hadde lettere enn andre yrkesgrupper for å kommunisere med skolen, i følge en av institusjonene der vi intervjuet.

For å oppfylle andelen ansatte med treårig høyskoleutdanning, har institusjonene blant annet lagt til rette for at personalet kan ta slik utdanning, men de har også i høyere grad enn før vektlagt slik utdanning ved nytilsetninger, både ved naturlig avgang og ved tilsetting av ekstra personale. Hvorvidt de gjør dette primært for å oppfylle de formelle kvalitetskriteriene, eller har endret oppfatning om hvordan personalsammensetningen bør være, har vi ikke data om. Men uansett innebærer det en klar dreining i forhold til tidligere rekrutteringsstrategier. Et kjennetegn ved private institusjoner har nettopp vært miljøarbeidere med andre typer kompetanse eller spesielle ferdigheter for eksempel innenfor håndverk, sport eller andre aktivitetsområder (Støkken og Nylehn 2003). Ansettelsen av slikt personale har vært ansett som viktig for det miljøterapeutiske arbeidet, og det har vært betraktet som et godt grunnlag for å få kontakt med barn og unge. Ved at barn og ungdom lærer seg å mestre ferdigheter, økes selvfølelsen og det kan legge grunnlag for en videre positiv utvikling. Spørsmålet er om denne aktivitetskompetansen vil bli skjøvet i bakgrunnen på grunn av de mer formelle utdanningskravene.

Som et resultat av kvalitetskravet om treårig høyskoleutdanning har mange nyutdannede blitt tilsatt som miljøarbeidere, og det uttrykkes en del skepsis på institusjonene til om denne gruppen kan være til full nytte dersom de ikke har solid livserfaring og gode ferdigheter innenfor bestemte aktiviteter i tillegg til utdanningen. På en av institusjonene opplevde de at det nå hadde blitt mye vanskeligere å tilsette de rette folka, ”*nå må de både ha treårig sosialfaglig høyskoleutdanning og være godt egnet.*”

At formell utdanning i seg ikke er tilstrekkelig er noe som senere har vært drøftet på møtene mellom regionene og direktoratet.⁵⁵ For eksempel var det en institusjon som bare hadde nyutdannede personale og som ikke klarte å håndtere de situasjonene som oppsto. Formalkrav om utdanning viste seg ikke å være et tilstrekkelig kvalitetskrav, og Bufdir oppsummerer i samme skriv at en ikke kan ha bare nyutdannede på en institusjon. Det må foretas en helhetsvurdering, og det understrekes samtidig at der personalgruppen har relativt kort erfaring med målgruppen, er det særlig viktig at andelen med relevant fagbakgrunn er høy. Bufdir er også opptatt av personlig egnethet, og de legger vekt på kvaliteter som evne til empati, fleksibilitet, å se barnas forskjellige behov, samarbeidsevner, god skriftelig og

⁵⁵ Bufdir. 05.1.2006: Direktoratets oppsummering fra fagmøte om godkjenning og kvalitet onsdag 10. mai

muntlig fremstillingsevne, evne til å stå i konfliktsituasjoner, evne til å motta veiledning, å være tydelig, forutsigbare og omsorgsfulle voksenpersoner m.v

En miljøarbeider vi intervjuet sa dette om hva hun mente kjennetegnet en god miljøarbeider: *å opptre troverdig og være ærlig overfor ungdommene, å ha god moral og være tydelige på hva som er rett og galt.* Andre formulerte det slik: *en som har omsorg, som har lyst til å gjøre en god jobb, har godt humør og en smittende optimisme, evne til å balansere mellom å være venn og voksen.* Dette er på langt på vei i tråd med Kreugers studier av dyktige miljøarbeidere (Kreuger 1986 i Larsen 2004). Kreuger fremhever betydning av ”å ha glimt i øyet”, og med det menes at miljøarbeiderne gjennom handlinger og atferd viser et genuint og ekte engasjement for ungdommen. De er også åpne for å diskutere egne holdninger og verdier og kan både inngå kompromisser og utøve autoritet når det er nødvendig. De kan le og bruke humor uten å bli sarkastiske. Videre er den gode miljøarbeideren nysgjerrig og ivrig etter å lære barnet og ungdommen å kjenne. I tillegg viser flere studier (Horneman og Edvardsen i Larsen 2004) at selve relasjonen mellom beboer og miljøarbeider er av stor betydning.

Det er de formelle kravene til kompetanse som godkjenningsmyndighetene har best mulighet for å vurdere, mens det Larsen karakteriserer som den ”integreerte miljøarbeider”, (2004: s 120) må oppfylle tre andre kvalifikasjonskrav i tillegg til den formelle kompetansen. Det dreier seg om uformelle kvalifikasjoner som er basert på erfaringer gjennom eget livsløp, personlig egnethet og men også erfaringer fra veiledning, terapi og lignende. Den gode miljøarbeideren må ha integrert alle disse elementene i yrkesrollen sin. I et slikt perspektiv framstår godkjenningsmyndighetene vurdering av miljøarbeidernes kvalifikasjoner som noe snever, når det legges så stor vekt på formalkompetansen.

Kravet til formalkompetanse ved barneverninstitusjonene har økt i denne kvalitetssatsingen, og etter hvert som regionkontorene fikk erfaring med vurdering av hva som skulle regnes som sosialfaglig utdanning, ble det behov for ytterligere avklaringer fra direktoratet. I brev av 20.02.2007 har Bufdir redegjort for sitt syn på hva som skal regnes som barnevernfaglig og/eller sosialfaglig kompetanse. Som nevnt i kapittel 2 er det barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere som blir regnet som mest opplagt relevant kompetanse innenfor området barnevernfaglig/sosialfaglig kompetanse. Men også sykepleiere med videreutdanning i for eksempel psykiatri, familieterapi og helsesøsterutdanning kan etter en konkret vurdering regnes med blant andelen av barnevernfaglig/sosialfaglig kompetanse. Det samme gjelder for lærere med videreutdanning for eksempel i spesialpedagogikk. Førskolelærere kan regnes som relevant utdanning på institusjoner for små barn. Psykologer kan også regnes inn i andelen av barnevernfaglig/sosialfaglig kompetanse.

Av utdanninger som direktoratet ikke regner som relevant barnevernfaglig/sosialfaglig utdanning er politi, fengselsbetjenter eller personell med militær utdanning.

Det økte kravet til treårig barnevernfaglig/sosialfaglig kompetanse på institusjonene kan forstås som en utvidelse av jurisdiksjonen eller arbeidsområdet til barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere. Det er måte å ta kontroll over et arbeidsfelt på. Støkken og Nylehn (2003) viser til Abbot, som er opptatt av hvordan profesjoner vokser fram, splittes opp, slår seg sammen og tilpasser seg i et dynamisk perspektiv. De skriver at miljøarbeid i Abbots perspektiv ser ut til å være en åpen jurisdiksjon fordi det er rom for mange yrkesgrupper, også de uten barnevernfaglig høyskoleutdanning. Men etter reformen i 2004 har altså den barnevernfaglige/sosialfaglige profesjonen fått styrket kontrollen over sitt område og særlig i forhold til ufaglærte. Hvor stramme grensene for denne jurisdiksjonen er i det daglige miljøarbeidet, er mer usikkert. Direktoratet skriver i desember 2006 at det synes å være en felles oppfatning i regionene at 50 % kravet skal gjelde både på hver avdeling og på hver vakt.⁵⁶

En viktig oppgave for profesjonene er i følge Abbot å søke legitimitet ved å vise til at profesjonene er forankret i en vitenskapstradisjon. Kan hende er det denne legitimiteten som barnevernsmyndighetene er spesielt interessert i. At alle norske barneverninstitusjoner er ledet av personer med formell lederkompetanse, og at minst halvparten av miljøarbeiderne har treårig barnevernfaglig og/eller sosialfaglig utdanning, kan bidra til å øke tilliten til arbeidet ved barneverninstitusjonene.

3.6 Materielle forhold - bygninger og beliggenhet

Forskriften omfatter også materielle krav og beliggenheten til institusjonen. I forskriftens § 3 er det stilt krav om tilstrekkelige felles arealer, lokaler som er egnet til samvær med familie, og det er et absolutt krav at alle beboerne har enkeltrom. Det er heller ikke her store forskjeller på de private og de statlige institusjonene, men en noe større andel av manglene ved de private institusjonene berører slike forhold. De manglene som er påpekt, dreier seg i hovedsak om branntekniske utbedringer som brannmyndighetene selv allerede har påpekt, men det er også eksempler på manglende vedlikehold. Særlig de kommunale institusjonene i Oslo viste seg å trenge materiell opprustning. Mange av de offentlige institusjonene så positivt på dette kravet, nettopp fordi det ble satt søkelys på vedlikehold og materiell standardheving.

På institusjoner som har fått avslag, er dette kravet sett i sammenheng med andre krav. Det kan for eksempel bli påpekt av at beboerrommene er for små. En minimums grense på ti kvadratmeter synes å være normen. Ikke bare størrelsen er blitt kommentert, men også forhold knyttet til om det var hjemmekoselig eller ikke, og om lokalene var egnet for barn og unge. Her er et eksempel på dette:

⁵⁶ Bufdir. 05.12.2006: Direktoratets oppsummering fra fagmøte om godkjenning og kvalitet onsdag 10. mai

Institusjonen holder til i et stort bygg som tidligere har vært brukt som blant annet i psykiatrisk institusjon. Institusjonsbygget er lite oppgradert. Tapet og gulvbelegg er fra 50–60 tallet. Det er lange mørke korridorer og store og ”kalde” beboerrom. Stue/aktivitetsrom er på 75 kvm. Rommet er sparsommelig innredet med gamle møbler. Badet er stort, inneholder kun et gammelt dusjkabinett og vask. Institusjonen bærer preg av å være upersonlig og lite ”hjemmekoselig” sett i forhold til å være en omsorgsinstitusjon.

I denne sammenheng er det interessant å ta for seg avslagene, fordi her finner vi noen grenseoppganger for hva som kan godkjennes eller ikke. Her kan det være gamle og store bygninger, utformet i en annen tid og med annet formål som er benyttet til omsorgsinstitusjon for barn, og der godkjenningmyndighetene setter foten ned. Avslagene kommer vi imidlertid mer tilbake til i neste kapittel.

I tillegg til selve bygningene er også områder for fritidsaktiviteter blitt vurdert, og vi har sett kritiske bemerkninger om et verksted med mye eksos fra kjøretøy, likeså rot og uorden i uteområdene. De fysiske forholdene som barna bor og oppholder seg i, synes å ha fått en sentral plass i denne vurderingen.

Et hovedkrav til lokalisering er at institusjonene skal ligge slik til at beboerne kan leve et så normalt liv som mulig med hensyn til skolegang og fritidsaktiviteter. Ytterpunktene her er institusjoner som ligger sentralt i store byer og de som ligger avsides til med dårlig kommunikasjon. Dette kravet er lite kommentert fra godkjenningmyndighetenes side, men det er eksempler på at det er lagt vekt på for institusjoner som fikk avslag. Dårlig lokalisering er sjelden grunn nok i seg selv for avslag eller midlertidig godkjenning, men blir brukt sammen med andre forhold. For eksempel fikk en institusjon avslag fordi den lå midt i en større by og måtte ha nedtrukne gardiner i oppholdsrommene for å dempe støyen og forhindre innsyn. Et annet avslag var en institusjon med en beboer som ikke hadde skole eller arbeidstilbud, og som var avhengig av personalet for å bli kjørt på fritidsaktiviteter og samkvem med andre ungdommer.

3.7 Rutinekrav

Det vi kan kalle rutinekrav omfatter tre paragrafer: §§ 6, 7 og 8. Det dreier seg om dokumentasjon av rutiner for oppbevaring av private eiendeler og av penger, rutiner for oppbevaring og behandling av personopplysninger og rutiner for medisinsk tilsyn og behandling. En kunne tenke seg at disse kravene inngikk i institusjonsplanen eller i internkontrollsystemene, men i denne forskriften har de fått en særskilt oppmerksomhet. Alle disse tre kravene synes imidlertid i hovedsak å være oppfylt. Flest mangler på disse områdene gjaldt rutiner for medisinsk tilsyn og behandling og oppbevaring av private eiendeler på statlige institusjoner, mens det var en større andel mangler når det gjaldt oppbevaring og behandling av personopplysninger hos de private aktørene.

3.8 Beboernes medvirkning

Av oversikten i tabell 3.3 ser vi at det omtrent ikke er registrert mangler når det gjelder beboernes medvirkning, verken på de private eller de statlige institusjonene. I kvalitetsforskriften sies det at beboerne skal sikres deltakelse og innflytelse i saker som gjelder institusjonens daglige rutiner og gjøremål, felles fritidsaktiviteter og lignende. Godkjenningmyndighetene har ikke selv snakket med beboerne, så de har måttet vurdere dette kravet utfra hvilke rutiner institusjonen har og hva personalet forteller.

Spørsmålet om beboernes medvirkning kan en også se sammen med faglige metoder. Empowerment og brukarmedvirkning er faglige føringer som har stor oppslutning innenfor de fleste velferdstjenestene for tiden, der mobilisering av klientens egne ressurser oppfattes som en viktig strategi i hjelpeapparatet. Godkjenningmyndighetene for barneverninstitusjoner synes imidlertid ikke å ha vært særlig opptatt av dette. Det er for så vidt i samsvar med statlige føringer om metoder, som legger mer vekt på atferdsmodifiserende tiltak og styrking av systemene omkring barnet enn på å styrke barnets indre utvikling.

På flere av de institusjonene som fikk avslag var imidlertid beboernes medvirkning et sentralt område som ble grundig drøftet og brukt som et argument sammen med flere andre. Da ble det vektlagt:

- at det ikke ble holdt formaliserte beboermøter
- at beboerne ikke rutinemessig ble tatt med på utarbeiding av individuelt tilrettelagte handlingsplaner

Vi fant også eksempel på at beboermedvirkning ble koblet sammen med avsidesliggende lokalisering. Beboerne fikk i slike tilfeller få reelle muligheter til deltakelse i det sosiale liv.

Det er etter vår vurdering påfallende at dette kravet har fått så liten oppmerksomhet i denne første kvalitetsvurdering/godkjenningsbehandlingen. I lys av at Norge har ratifisert FNs barnekonvensjon om barns medvirkning, kunne det vært naturlig at dette punktet var blitt viet noe større oppmerksomhet. Kunnskapsspredning til ansatte på institusjonene om prinsippene og artiklene i Barnekonvensjonene er også en av anbefalingene fra Tjelflaat og Ulset (2007). De har undersøkt barn og unges medvirkning i barnevernsinstitusjon og på bakgrunn av det de fant, ble de opptatt av at institusjonell metodikk som bygger på regelstyring og sanksjoner, bør diskuteres både i lys av Barnekonvensjonene og barnevernlovens bestemmelser

Manglende oppmerksomhet om beboerne kan fortelle at godkjenningmyndighetenes krav til kvalitet først og fremst har vært rettet mot rammene og strukturene for driften og ikke direkte mot tjenestene til de enkelte barn og unge som bor der. I forslaget til internkontroll for barneverninstitusjoner er nå imidlertid et av kravene at institusjonen skal gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av institusjonen.⁵⁷ Dette vil forutsette at

⁵⁷ BLD. 17.10.2007: Høringsutkast til forskrift om internkontroll for barneverninstitusjoner § 4 e.

institusjonene utvikler system for å få tak i brukernes erfaringer og spørsmålet om brukernes medvirkning vil dermed også kunne få større plass

3.9 Oppsummering

Denne gjennomgangen av vedtakene fra den første kvalitetsvurderingen av barneverninstitusjonene etter at reformen ble innført, viser for det første at godkjenningmyndighetene primært tok fatt i krav som var målbare og enkle å kontrollere. Kompetansekravene er det punktet som har fått flest merknader, og særlig kravet om utdanning i ledelse og administrasjon. Her ble det lagt vekt på formell kompetanse, og dermed var det enkelt å kontrollere dette kravet. Kravet til treårig relevant barnevernfaglig og/eller sosialfaglig utdanning for miljøpersonale lot seg også lett kontrollere, selv om spørsmålet her i starten var hva som skulle regnes som relevant utdanning. Dette spørsmålet ble imidlertid mer avklart etter hvert. Formalkompetanse i barnevernfaglig og/eller sosialfaglig arbeid har fått styrket sin posisjon i det miljøterapeutiske arbeidet, og sosionomer, barnevernpedagoger og vernepleiere har utvidet sin jurisdiksjon.

De materielle forholdene, kunne også forholdsvis enkelt vurderes, og dels støttet godkjenningmyndighetene seg til andre etaters vurderinger, for eksempel brannforskriftene, men de satte også selv standarder for vedlikehold, romstørrelse, bygningsmassens utforming og egnethet, samt krav til en hjemlig og hyggelig innredning.

Det synes imidlertid å ha vært vanskeligere å kontrollere og sette standarder for det faglige innholdet (§ 2). Det er gitt forholdsvis få merknader for dette kravet sammenliknet med alle manglene på kompetanse. Satt på spissen kan en tolke dette slik at selv om kompetansen manglet, kunne det faglige innholdet likevel være tilfredstillende. Dette kan sies å angå selve institusjonens hjerte, og det er helt klart at flere regioner var opptatt av om de faglige metodene som var beskrevet i søknadsdokumentene var forstått av personalet og implementert i det daglige arbeidet.

For det andre har denne gjennomgangen vist at det har hersket en del usikkerhet hos alle parter i begynnelsen og at konkretiseringer av kravene i kvalitetsforskriften til dels er blitt til underveis både gjennom regionkontorenes praksis og diskusjoner seg imellom. Etter hvert har det så kommet tydeligere signaler fra godkjenningmyndighetene sentralt. Det gjelder for eksempel forslag til nye internkontrollsystem.

For det tredje har vi vist at kravet til beboernes medvirkning svært sjelden er kommentert av godkjenningmyndighetene. Dette kan skyldes at det har vært vanskelig å finne egnede kriterier å vurdere etter, men det er også verdt å merke seg at beboerne ikke har vært trukket inn i denne prosessen, så beboernes stemmer er langt på vei fraværende. Kvalitetsvurderingen retter seg mot formalkrav, med en implisitt forståelse om at dersom disse er på plass, medfører det god kvalitet for den enkelte beboer. En innvending mot ovenfra styrte

kvalitetskrav er at brukernes behov kan bli borte ved denne måten å kvalitetssikre tjenestene på. Velferdsarbeideren skal levere tjenester i tråd med forskrifter og avtaler, og da kan han eller hun miste muligheten til å finne konkrete løsninger som er tilpasset den enkelte bruker, hevder Vabø (2004).

Staten etablerer kontrollsystemer på ”*en armlengdes avstand*”, skriver Vike (2004:181). Informasjonsinnhenting skal være uavhengig av ansattes subjektive erfaringer og tjene hensyn som ikke nødvendigvis er i statens interesser. Han kaller dette for ”*kvalitetssikringens tyranni*”. På lang sikt truer dette organisasjonens fornuft, fordi den fjerner oppmerksomheten om innhold og retter den mot systemer og midler. Resultatene av denne første gjennomgangen av kvalitetsforskriften kan tyde på en slik utvikling, der det er systemene og formalkravene som kontrolleres og der kontrollen fjernes fra det daglige livet og innholdet i institusjonshverdagen.

4. Hva er god nok faglig kvalitet?

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi spesielt ta for oss de 15 private institusjonene som fikk avslag ved første gangs vurdering og se på begrunnelsene for avslagene. Det er først og fremst kravene til målgruppe, målsetting og metode (§ 2 i kvalitetsforskriften) og kravene til kompetanse i staben (§ 5 i kvalitetsforskriften) som ikke har vært tilfredsstillende oppfylt ifølge begrunnelsen for avslagene, men også bygningsmessige forhold har hatt betydning. Ved å studere disse vurderingene nærmere, skal vi drøfte noen av de grensene som godkjenningmyndighetene har trukket opp for hva som er tilstrekkelig kvalitet på institusjonene. Noe i dette kapitlet vil naturlig nok være overlappende med det forrige, men hovedfokus her er å se på avslagene, spesielt for å få en utvidet forståelse av hvor godkjenningmyndighetene setter grensene for hva som er god kvalitet.

De femten avslagene, kan grovt inndeles i følgende grupper:

- Mangler metode og kompetanse (9)
- Har kompetansen, men mangler metode (2)
- Har metodisk innhold, mangler kompetanse (2)
- Bygningsmessige forhold (2)

4.2 Mangler metode og kompetanse

Dette er den største gruppen, der det er funnet mangler både ved det faglige innholdet og i kompetansen hos personalet. Til sammen har disse manglene vært avgjørende for avslaget. Det er likevel forskjellige aspekt ved disse forholdene som trekkes fram. De faglige manglene handler for det første om at arbeidsmåtene i det daglige arbeidet ikke er godt nok beskrevet i dokumentene, og her er et eksempel på det:

Det er ikke redegjort for på hvilken måte miljøpersonalet omsetter intensjoner og angitte miljøterapeutiske prinsipper i praktisk miljøarbeid. Det er heller ikke nevnt hvordan det arbeides med vurdering og oppfølging av iverksatte tiltak. I henhold til innsendt dokumentasjon gis det for lite informasjon om hvordan observasjons- og kartleggingsoppgavene planlegges, gjennomføres og vurderes og på hvilken måte det konkrete daglige behandlingstilbudet generelt struktureres og evalueres. Videre viser XXX til at man hittil ikke har benyttet spesifikke behandlingsprogrammer, men manualer for håndtering av gitte situasjoner. I søknaden er dette ikke nærmere spesifisert. Godkjenningmyndigheten finner at virksomhetens miljøterapeutiske praksis og anvendte behandlingsprogrammer er mangelfullt dokumentert.

Godkjenningmyndighetene var i dette tilfellet opptatt av at en også i de skriftlige dokumentene måtte redegjøre for hvordan det daglige miljøterapeutiske arbeidet ble utført. I tillegg til innvendingen om mangelfull dokumentasjon av behandlingsprogrammer var det etterlyst en beskrivelse av hvordan *angitte miljøterapeutiske prinsipper* og *intensjoner* ble

omsatt i det daglige miljøarbeidet. Her etterspørres det ikke bare faglige metoder, men prinsipper og intensjoner. En muntlig redegjørelse på befaringene hadde ikke rettet opp inntrykket av en mangelfull skriftlig presentasjon av det faglige arbeidet.

For det andre kan selve den skriftlige søknaden inneholde en tilfredsstillende redegjørelse for de metodene som brukes, mens det viser seg på befaringen at det ikke er samsvar mellom de metodene som er beskrevet i dokumentene og det som personalet har redegjort for på befaringen. Metodene som anvendes kan ha blitt vurdert tilfredsstillende i de skriftlige dokumentene, men i samtalene med personalet har det kommet fram at metodene ikke er tilstrekkelige implementert i det daglige miljøarbeidet. På en av institusjonene hadde hele personalgruppen hatt opplæring i metoden ART (Aggression Replacement Training), men likevel fant myndighetene at metoden ikke var tilstrekkelig implementert i behandlingstilbudet, og at det derfor ikke var samsvar mellom i hvor stor grad metoden brukes i det praktiske miljøarbeidet og beskrivelsen i dokumentene.

Godkjenningsmyndighetene skriver i en annen sammenheng at de etter intervjuene sitter igjen med en bekymring:

Bekymringen knytter seg til om den faglige virksomheten, som er beskrevet i den fremlagte dokumentasjonen er i samsvar med de krav som må stilles til institusjoner som ønsker å motta barn etter §§§ 4-24, 4-25, 4-26.

Her kommer det til uttrykk en mer udefinerbar uro for det faglige innholdet ved en institusjon som søker godkjenning for behandling av ungdom med atferdsvansker. Sterkere er det formulert i avslaget for en annen institusjon, der det står:

Godkjenningsmyndigheten kan ikke se at XXX har implementert noen av de metodene de hevder å bruke i sitt arbeid.

Det er forholdet mellom det som står i søknadsdokumentene og det som faktisk gjøres i institusjonene, godkjenningsmyndighetene forsøker å få tak på. Ved å samtale med personalet danner de seg et inntrykk av om det som er beskrevet er forstått og etterlevet. Vi har tidligere gjort rede for hvordan søknadsprosessen har vært lagt opp på institusjonene. På noen av institusjonene har ledelsen tatt ansvar for utformingen av søknaden, mens andre steder har hele miljøarbeiderstaben vært med i utformingen av det faglige grunnlaget. Den tredje varianten er at eksterne konsulenter har stått for utformingen av redegjørelsen for målsetting, målgruppe og metodikk. Når personalet ikke er godt nok kjent med de offisielle metodene og arbeidsmåtene, kan dette skyldes at søknadsdokumentene er utformet av andre enn dem selv.

For det tredje kan metodevalget være for snevert og ikke relevant for målgruppen. For eksempel regnes ikke ART som tilstrekkelig i behandling av ungdom med atferdsvansker, slik det kommer til uttrykk her:

Godkjenningsmyndigheten mener at institusjonen har for ensidig fokusering på ART som metode.

Det er ikke bare spørsmål om å beherske en metode, men å kunne anvende anbefalte metoder for bestemte målgrupper, og da vises det i blant til metodeanbefalingene hos Andreassen (2003). Det forventes at institusjonene er oppdatert på kunnskap om institusjonsbehandling. Her er et eksempel:

Presentasjon av de faglige metoder, som arbeidet synes å benytte seg av, bar i følge godkjenningsmyndigheten for mye preg av tilfeldigheter og mangel på helhet og systematikk I disse samtalen ble det skapt et inntrykk av at institusjonens ledelse ikke var à jour med oppdatert kunnskap om institusjonsbehandling av ungdom, jf for eksempel Tore Andreassens bok: "Behandling av ungdom i institusjoner".

I dette tilfellet har de også kommentert metodevalget og skrevet at metodene ikke synes å være tilpasset målgruppa, og særlig gjelder dette metoder for ungdom med atferdsvansker. Godkjenningsmyndighetene er også av den oppfatning at ungdom med atferdsvansker og barn/ungdom med omsorgsbehov har behov for ulike metodiske tilnærminger.

For det fjerde er det tilfeller der verken målgruppene eller metodene er spesifisert og redegjort for i tilstrekkelig grad. Flesteparten av institusjonene i denne gruppen søkte om godkjenning for plasser til ungdom med atferdsvansker. Disse plasseringene er formelt sett mer behandlingsrettet enn omsorgsplasseringene, og de fordrer dermed en tydeligere spesifisering av målretta behandlingsstrategier i ulike faser av behandlingen enn om det hadde vært en omsorgsinstitusjon. Det var ikke alltid spesifisert i søknadene hvilke metoder som ble brukt overfor hvilken målgruppe. Noen av institusjonene hadde også satt seg ambisiøse mål ved å hevde at de tilbød tjenester av høy faglig kvalitet, men uten å ha redegjort tilstrekkelig for metodevalg knyttet til ulike målgrupper.

Manglende kompetanse

På alle disse ni institusjonene var heller ikke kravet til kompetanse hos de ansatte oppfylt. Et av ankepunktene kunne være at antall ansatte var vurdert som for lite i forhold til antall ungdommer. Eksempelvis var 16 personer fordelt på 8,8 årsverk sett på som for lite tre plasser og i forhold til den aktuelle målgruppas behov. En liten stab med fast ansatte og innleid arbeidskraft ved engasjementer i bestemte perioder blir heller ikke regnet for tilstrekkelig.

For en av institusjonene ble det også anført at alle medarbeiderne bodde geografisk langt unna arbeidsplassen. Det kunne gjøre det vanskelig å tilkalle personalet i krisesituasjoner, og de kunne ikke så lett være tilstede på kort varsel.

På en av de større institusjonene viste det seg at ca 77 % av miljøarbeiderstaben hadde mindre enn tre års erfaring fra barnevernfaglig arbeid, og det ble for denne institusjonen også lagt

vekt på at den barnevernfaglig/sosialfaglig kompetanse måtte befinne seg der ungdommene var. Med andre ord, det var ikke tilstrekkelig at avdelingsledelsen hadde kompetanse, den må også være hos miljøpersonalet og inngå i turnusen. Det er heller ikke tilstrekkelig med høyskoleutdanning, den skal være av sosialfaglig/barnevernfaglig karakter. Vernepleierutdanning ble i dette tilfelle heller ikke akseptert som barnevernfaglig kompetanse, og kompetansen var ikke tilstrekkelig på en av institusjonene som bare hadde denne yrkesgruppa.

Fra godkjenningsmyndighetenes side, og særlig i region sør, ble det lagt stor vekt på at personalet fikk tilstrekkelig veiledning. For eksempel ble veiledning hver fjerde uke sett på som for lite. Det ble også forventet at det skulle gis ulike typer veiledning, både intern og ekstern og at det skulle gjøres tydelig hva som var spesifikke veiledningssituasjoner. Overlappingsmøter i forbindelse med vaktskifte kunne for eksempel ikke regnes som veiledning med mindre det ble gjort eksplisitt klart hvor mye tid som var avsatt til dette og hva veiledningen rettet seg mot. Bruken av eksterne veiledere er noe som godkjenningsmyndighetene har verdsatt, men også dette må struktureres, og om det skriver en av regionene:

XXX redegjør for at de benytter seg av eksterne veiledere. Ved behov i spesielt vanskelige saker veileder de både fagkonsulentene og miljøpersonalet ved den aktuelle enheten. Godkjenningsmyndigheten definerer veiledning som en kontinuerlig prosess. Denne skal inngå som et element i prosessen med å heve kompetansen i arbeidet med ungdommene. Å finne den mest hensiktsmessige fordeling mellom ulike veiledningsfunksjoner er en sentral utfordring for virksomheten. Ut fra institusjonens metodikk, målsetting og målgruppe samt personalets erfaring og kompetanse, framstår redegjørelsen vedrørende veiledning ved XXX som overfladisk, lite planlagt og udiffereinsierte. Det er behov for å differensiere mellom ulike former for veiledning.

Det har heller ikke vært tilstrekkelig å bruke ekstern veileder ved spesielle behov. Veiledningen skal inngå som en kontinuerlig prosess i personalgruppa. På en annen institusjon hadde personalet veiledning av ekstern spesialist i psykiatri som også var behandler for beboerne, men dette ble heller ikke regnet som tilstrekkelig

Oppdatert godkjenning vedrørende arbeidstidsordning fra Arbeidstilsynet var et selvsagt krav, og som det for så vidt var enkelt å kontrollere.

4.3 Har kompetansen, men mangler faglig innhold

På to av institusjonene var ikke manglende formell kompetanse i seg selv grunn nok for avslagene, men hovedbegrunnelsen var knyttet til det faglige innholdet og til manglende ivaretagelse av beboernes rettigheter. Det var også her påpekt mangel på samsvar mellom beskrevne metoder og kunnskap om bruken av metodene hos personalet. I prinsippet kunne en

tenke seg at dersom den faglige kompetansen var godkjent, ville også det faglige arbeidet holde mål. I en av klagesakene til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, har direktoratet vurdert nettopp dette og skriver:

Direktoratet vil bemerke at god dekning av fagutdanna personell ikke i seg selv er tilstrekkelig for å fylle kravene i kvalitetsforskriftens § 2, herunder fylle kravet til at de faglige metoder som anvendes skal være faglig og etisk forsvarlige. Innen institusjonsdrift er det ikke bare den enkelte fagperson som er avgjørende for kvaliteten på oppfølgingen av ungdomsgruppen og de enkelte ungdommene. I døgndrift hvor ungdom må forholde seg til forholdsvis mange voksenpersoner som skal følge opp omsorg og handlingsplaner i hverdagen, er felles faglig tenkning, felles begreper og begrepsforståelse, hverdagsnormer og kultur på "huset", andre sentrale kvalitetsindikatorer.

Institusjonens måte å utnytte summen av personalets fagkompetanse synes å ha vært det sentrale kriteriet for god faglig kvalitet. På denne institusjonen kommer et motsatt bilde fram, nemlig at den faglige kompetansen mangler, mens formalkompetanse i hovedsak oppfyller forskriftens krav. Dette viser at formalkompetanse ikke er vurdert som tilstrekkelig kriterium for god faglig kvalitet.

Manglende ivaretagelse av beboernes rettigheter og personlig integritet var likevel hovedbegrunnelsene for avslagene i de to sakene der personalet hadde formalkompetansen i orden, men ikke oppfylte kravene til faglig kvalitet. På den ene institusjonen var manglene knyttet til beboernes rettigheter til medvirkning i eget utviklingsarbeid. Konkret handlet det om at beboerne ikke deltok i utforming av egne handlingsplaner. Institusjonen mente at de hadde tilbudt ungdommene å delta, men at de selv ikke ville. Godkjenningmyndighetene mente at institusjonen ikke hadde forklart godt nok hvordan de hadde forsøkt å motivere ungdommene uten å lykkes.. Institusjonen hadde heller ikke formaliserte beboermøter. Det var også avdekket at urinprøver ble tatt rutinemessig uten at det var vedtak om det. Sentralt i denne vurderingen var at personalet syntes å mangle en grunnleggende forståelse av regelverket og betydningen av å etterleve det. Godkjenningmyndighetene vurderte det til at manglene var av en slik karakter at det ikke var tilstrekkelig å etablere ytterligere prosedyrer.

På den andre institusjonen var avslaget knyttet direkte til spørsmålene om hvorvidt beboernes personlige integritet og rettigheter ble ivare tatt. Det ble også vist til at tilsynet hadde mottatt tjue klager fra tolv ungdommer på den behandlingen de hadde fått. Det forelå flere politianmeldelser av ansatte for vold, trusler og legemsfornærmelse, men uten at det kom til straffeforfølgelse. Institusjonen arbeidet etter mellom annet konsekvenspedagogiske prinsipper, og godkjenningmyndighetene skriver:

Det er godkjenningmyndighetens oppfatning at arbeid med den aktuelle målgruppe og ut fra de prinsipper XXX jobber etter, hvor struktur og konsekvenspedagogikk er vesentlige ingredienser, krever stor grad av fagetisk integritet for at ikke behandlingen skal få form av/oppleves som maktbruk, straff og overgrep.

Her er den etiske siden vektlagt spesielt. I godkjennings- og kvalitetsvedtakene for øvrig er den etiske siden påfallende lite kommentert, og det samme gjelder for beboernes medvirkning, slik vi har redegjort for i kapittel 2. Det er derfor interessant at dette perspektivet trekkes fram når en skal dra grensene for om institusjonen skal godkjennes eller ikke. I kvalitetsforskriftens § 2 understrekes det at metodene som brukes skal være faglig og etisk forsvarlige, og de etiske kravene er ytterligere utdypet i presiseringsrundskrivet. I denne sammenhengen er den etiske dimensjonen koblet opp mot rettighetsforskriften og kravet om ivaretagelse av personlig integritet. Etterlevelsen av rettighetsforskriften kontrolleres av fylkesmannen, som også har myndighet til å stenge institusjonene dersom de ikke oppfyller lovens krav. Det kan synes som om godkjenningsmyndighetene har søkt støtte i fylkesmannens regelverk ved beslutninger om ”ikke godkjenning”, når de ikke kan begrunne dem med manglende formell kompetanse. Ivaretagelse av rettighetsforskriften blir tillagt stor vekt, og den er avgjørende i grensdragning om godkjenning eller ikke når institusjonen har den nødvendige formalkompetansen, men ikke har dokumentert tilstrekkelig metodisk kompetanse.

4.4 Har metodisk innhold, men mangler formell kompetanse

Det er også to institusjoner der faglig innhold ble vurdert som tilstrekkelig, men som likevel ikke ble godkjent på grunn av manglende kompetanse hos personalet. På den ene institusjonen var det vesentlige mangler knyttet til barnevernfaglig/sosialfaglig eller tilsvarende utdanning. Av sju miljøarbeidere var det bare én med høyskoleutdanning og vedkommende var lærerutdannet. Institusjonen manglet også lederkompetanse. Lederen var utdannet barnevernpedagog, men gikk ikke i turnus. Det var oftest bare ufaglærte på vakt. Om det faglige innholdet på denne institusjonen skriver godkjenningsmyndighetene:

Institusjonen har en formulert målsetting for sin faglige virksomhet. Det er redegjort for teoriforankring og prosedyrebeskrivelser på det metodiske miljøarbeidet. Metodegrunnlaget slik det beskrives, er tilpasset målgruppen. Anvendelse av metodene krever teoretisk kompetanse som forutsetning for refleksjon og vurdering av egen og medarbeideres praksis. Lang praksis alene vurderes av godkjenningsmyndigheten som utilstrekkelig for å drive en barnevernsinstitusjon på en forsvarlig måte.

Det vurderes ikke som tilstrekkelig å kunne dokumentere et tilfredsstillende faglig opplegg uten å ha teoretisk kompetanse. Etter godkjenningsmyndighetenes syn skal den teoretiske kompetansen bidra til å utvikle arbeidet gjennom refleksjon over egen og kollegers praksis. Men også på denne institusjonen har myndighetene trukket inn brudd på rettighetsforskriften som en mangel. Det vises til husordensregler vedrørende behandling av tyveri, som godkjenningsmyndighetene vurderer til å være i strid med grunnleggende etiske prinsipper, inkludert rettighetsforskriften. Godkjenningsmyndighetene har innhentet ytterligere dokumentasjon på dette punktet og funnet at institusjonens begrunnelse for framgangsmåten ved tyveri er i strid med grunnleggende etiske prinsipper og med rettighetsforskriften.

Manglende etterlevelse av viktige etiske prinsipper i samsvar med rettighetsforskriften ble ved siden av manglende kompetanse, også sett på som avgjørende for avslaget. Slik føyer denne begrunnelsen seg også sammen med de forrige. Brudd på rettighetsforskriften trekkes fram som avgjørende for avslag og i dette tilfellet sammen med manglende kompetanse.

Den andre institusjonen i denne gruppen manglet også sosialfaglig/barnevernfaglig kompetanse. Av fem ansatte var det bare én med høyskoleutdanning og vedkommende var utdannet vernepleier. Institusjonen hadde heller ikke faglig veileder, og lederen manglet videreutdanning i administrasjon og ledelse. På tross av manglende kompetanse var vilkårene etter § 2 oppfylt. Det skrives ikke mer om dette enn at det er redegjort for teoriforankring og prosedyrebeskrivelser, og at institusjonen har en formulert målsetting og en metode tilpasset målgruppen.

4.5 Bygningsmessige forhold

På to institusjoner har godkjenningmyndighetene i begrunnelsen for avslag lagt avgjørende vekt på de materielle forholdene. Den ene institusjonen holdt til på en nedlagt psykiatrisk institusjon, og godkjenningmyndighetene mente at det var behov for en totalrehabilitering som ikke kunne la seg gjennomføre mens institusjonen var i drift. Kompetanse var imidlertid i hovedsak på plass, mens det derimot var knyttet bekymring til om den faglige virksomheten som var beskrevet, var i overensstemmelse med det arbeidet som faktisk ble utøvd på institusjonen. Også her vises det til Fylkesmannens tilsynsrapporter, som uttrykker bekymring for om ungdommene får tilstrekkelig oppfølging i form av skolegang, sosialt nettverk og fritidsaktiviteter.

Den andre institusjonen søkte om å etablere seg i en nedlagt planteskole med en internatbygning i to etasjer. Godkjenningmyndighetene fant at det var vesentlige mangler ved bygningsmassen, og at det heller ikke forelå planer og budsjett for rehabilitering. Kravene til faglig innhold og kompetanse var heller ikke oppfylt, og søknaden ble avslått. Bygningsmessige forhold kan altså være avgjørende for en institusjon skal godkjennes eller ikke.

Oppsummert

Vi har nå tatt for oss de 15 institusjonene som fikk avslag ved første gangs behandling av søknader fra private barnevernsinstitusjoner om godkjenning, for å danne oss et bilde av hvor godkjenningmyndighetene har satt grensen for hva som er god nok kvalitet. Hovedgruppen av institusjonene som fikk avslag ved første gangs behandling hadde vesentlige mangler både når det gjaldt kompetanse og faglig innhold. Det faglige innholdet var vurdert etter om metodene var tilstrekkelig beskrevet i søknaden, om de var implementert i personalgruppa og om de var egnet i forhold til målgruppa. Kompetansen var vurdert etter om det var tilstrekkelig antall personale i forhold til antall barn, om det var tilstrekkelig antall personale

med sosial/barnevernfaglig kompetanse og om lederkompetansen var på plass. Systematisk veiledning til personalet var også et av kravene.

Det er ikke så opplagt å se hvor terskelen ligger for når godkjenningssyndighetene har gitt avslag på disse institusjonene og når de har gitt midlertidig godkjenning med mulighet til å rette opp manglene. Det synes å være summen av mange forhold som preger denne gruppen.

Den andre gruppen institusjoner som fikk avslag har i hovedsak kompetanse, men manglet tilfredsstillende faglig innhold, og særlig trekkes det fram betenkelig etisk praksis og det vises til rettighetsforskriften. En tredje gruppe har det faglige innholdet i hovedsak på plass, men de mangler likevel formell kompetanse. Her trekkes også manglende etisk kompetanse inn i begrunnelsene og brudd på rettighetsforskriften.

Når godkjenningssyndighetene skal trekke grensene for hvilke institusjoner som skal godkjennes eller ikke, ser det ut til at håndheving av rettighetsforskriften kombinert med vurdering av etisk praksis, har vært avgjørende for å sette grensene. I tillegg til dette har ekstreme bygningsmessige forhold vært utslagsgivende.

Vi ser også at utfordringene knyttet til å avgrense hva som er god nok kvalitet har vært forvaltet på regionalt nivå og at det har vært rom for skjønn og fortolkninger. Grensedragningen, har så vidt vi kan forstå, ikke vært praktisert veldig strengt. Det er i seg selv interessant at det bare var 15 institusjoner – eller ca 10 % av dem - som fikk avslag i første runde av til sammen 154 private institusjoner som søkte om godkjenning, tatt i betraktning at det nok hersket en oppfatning i store deler av barnevernfeltet om at det fantes en del kvalitetsmessig tvilsomme aktører i markedet. Både private og offentlige aktører syntes derfor å være interessert i at godkjenningssystemet skulle komme.

4.6 En drøfting av godkjenningssyndighetenes syn på god kvalitet

Med den nye godkjenningssystemet fikk myndighetene anledning til å sette en standard for kvalitet på en barnevernsinstitusjon. Denne standarden er i all hovedsak vurdert på grunnlag av kompetansen til personene som arbeider der og måten de arbeider på. Andre krav i forskriften som mer går på interne rutiner og internkontrollsystemer har ikke fått samme avgjørende betydning i vurderingene av om en institusjon skal godkjennes eller ikke. At grensene er knyttet til de ansatte og til metodene de arbeider etter, synes rimelig for det er personalet som har ansvar for å skape et godt opphold for beboerne. Det synes som om godkjenningssyndighetene først og fremst og i tråd med kvalitetsforskriften, har vektlagt både beskrivelse og forståelse av metodene sammen med formell kompetanse, men i mindre grad hatt mulighet til å kontrollere hvordan metodene anvendes i det daglige miljøarbeidet. Vi skal i det følgende drøfte noen utfordringer ved et slikt fokus.

Metoden i forhold til målsetting og målgruppe

Når institusjonene ikke kunne redegjøre for metodene og sitt syn på hvordan de skulle arbeide for å oppnå bestemte mål, ble det gitt avslag. Hvordan de egentlig arbeidet vet vi ikke, men motsatsen til en praksis basert på eksplisitte metoder kan være en mer ureflektert eller taus hverdagskunnskap, som også kan ha kvaliteter av betydning for en god utvikling hos barn og unge. Et dagligliv i en institusjon er preget av mange forskjellige handlinger med ulike typer rasjonalitet. Institusjonen er beboernes hjem i den tiden de bor der, og hverdagen er preget av dagligdagse og trivielle hendelser. Et uklart punkt er i denne sammenheng er om alle slike dagligdagse hendelser skal skje i lys av en spesiell metodisk tilnærming, eller om det primært er i bestemte kritiske situasjoner at metodene skal aktiveres. Miljøarbeidere selv sier ofte at de arbeider eklektisk og mener med det at de henter kunnskap fra ulike teoretiske perspektiv og kanskje i tillegg ut fra mer erfaringsbasert kunnskap, alt etter hva situasjonen krever.

Kunnskapen i dagliglivet er også kjennetegnet av taus og innforstått kunnskap. En handler på intuisjon uten å ha så bevisst forhold til hvorfor en handler som en gjør eller hvilken metode en faktisk anvender.

Jensen (1992) viser til at utviklingen av det moderne velferdssystemet har skapt en todelt omsorg, den private, med nære pårørende som viktigste omsorgskilde, og den offentlige med formaliserte profesjonsgrupper som viktigste omsorgskilde. Denne todelingen innebærer også ulike kunnskapskilder, og Jensen hevder at det eksisterer en spenning mellom disse to formene, og at hverdagskunnskapen er blitt fortrent og at offentlige tjenester på den måten er tappet for omsorgsrasjonalitet. En barnevernsinstitusjon er en spesiell type tjeneste; både et hjem og en offentlig institusjon på samme tid. I vurderingene av om kvaliteten holder mål eller ikke, synes det å være formell kunnskap som legges til grunn. I hvilken grad institusjonspersonalet engasjerer seg i beboerne, om de bryr seg om dem og om de liker å være sammen med dem, er kvaliteter som forskriften og de prosedyrene som er knyttet til den, ikke uten videre fanger opp. Heller ikke vurderes beboernes egen opplevelse av å bo på den bestemte institusjonen.

På den annen side skal en heller ikke idealisere den tause kunnskapen og hverdagskunnskap. Mange overgrep har funnet sted i institusjoner kanskje nettopp fordi det i for liten grad er blitt reflektert over og satt ord på arbeidet og livet der. Vårt poeng er at heller ikke formelle kriterier som utdannet personale og metodikk er noen garanti mot overgrep eller dårlig behandling av barn og unge. Utfordringene på dette punktet handler kanskje først og fremst om å få fram beboeres og pårørendes erfaringer.

Larsen (2004) er opptatt av ikke å bruke begrepet *behandling* om miljøterapi, og med det legger han vekt på et syn om at miljøarbeiderne ikke kan behandle i betydning av å "ta vekk noe" eller "endre atferd". Miljøterapi handler om å legge til rette for endring. Det er de unge selv som må gjøre jobben, og utvikling og forandring skjer i den enkelte unge eller ungdom. Behandlingsbegrepet kan lede oppmerksomheten vekk fra den enkelte beboer og gi inntrykk

av at miljøarbeideren skal gjøre jobben. Larsen tar også for seg omsorgsbegrepet og mener at det er alt for generelt og utydelig til at det er nyttig. Likeså tar han avstand fra begrepet barn med atferdsavvik og er heller opptatt av å beskrive grunnen til atferdsvanskene. Han anbefaler uttrykk som barn og unge med relasjonsforstyrrelser eller barn med samspillsforstyrrelser. Endring må derfor også skje i samspillet med andre mennesker. Med dette leder Larsen oppmerksomheten mot selve samhandlingen eller relasjonen mellom miljøarbeider og beboer. Det innebærer aktiv involvering fra ansatte, og kvaliteten på oppholdet ligger i samspillet mellom beboer og personalet. Dette er et annet perspektiv enn at barn og unge skal *sosialiseres* og/eller *behandles*. Godkjenningsmyndighetenes vektlegging av gode beskrivelser og anvendelser av metoder kan representere et faglig syn som fører i en mer objektiviserende retning enn den Larsen tar til orde for her.

Kvalitetsforskriften legger til grunn et syn om at personalet skal dokumentere kjennskap til ulike metoder og synliggjøre hvordan de anvender metodene på ulike målgrupper. Ved en av institusjonene, sa personalet at de opplevde befaringen fra godkjenningsmyndighetene som en slags eksamen. Spørsmålet er om fokuseringen på metodene gjør at en mister av syne den mer hverdagslige delen av livet på institusjon. Samhandlingene mellom miljøarbeidere og beboerne gjennom alle døgnets 24 timer må, etter vår vurdering, nødvendigvis omfatte mye mer enn det metodene kan beskrive, med mindre enn snakker om metoder på et svært overordnet eller abstrakt nivå.

Kompetanse

På samme måten som med vektlegging av faglige metoder har godkjenningsmyndighetene lagt vekt på formell kompetanse, både når det gjelder lederne og det øvrige personalet. Men vi har også sett eksempel på at kravene omfattet mer enn formell kompetanse, og at avslag ble begrunnet blant annet med brudd på beboernes rettigheter, at beboerne ikke deltok i utforming av egne arbeidsplaner og manglende ivaretagelse av beboernes personlige integritet. Det var personalets moralske praksis som det ble lagt vekt på. Utdanning er i seg selv ikke en tilstrekkelig kvalifikasjon for godt profesjonelt arbeid. Når det ble gitt avslag med denne begrunnelsen, synes det å være helt spesielle forhold hos personalet som ble avdekket, og godkjenningsmyndighetene måtte ty til andre argumenter enn de rent faglige. I slike tilfelle ble forståelsen av kompetanse utvidet til å gjelde gode holdninger og respektfull atferd overfor beboerne.

Det er nettopp sensibiliteten i den konkrete situasjonen på hvordan metodene utøves eller kanskje til og med legges vekk, som er kjennetegn på god praksis (Nordstoga 2003). I slike prosesser stilles det store krav til utøvelse av skjønn, men også til autonomi i arbeidet. I dette rommet ligger den etiske utfordringen. Eller det kan ha utviklet seg uheldige institusjonskulturer, den en har mistet av syne den enkelte beboeres særegne interesser, og en blir mer opptatt av å ivareta institusjonens samlede regelsett og konsekvensene på regelbrudd enn å handle til det beste for den enkelte beboer. Den etiske kompetansen hos de ansatte er av avgjørende betydning og er ikke nødvendigvis knyttet til formell kompetanse. De etiske

sidene er ikke spesielt omtalt på de institusjonene som er kvalitetsvurdert/godkjent, men denne dimensjonen synes å spille en rolle når en skal trekke grenser for godkjenning eller ikke. Det gjelder både forhold knyttet til beboernes medvirkning, til personalets moralske praksis og til praktisering av rettighetsforskriften. Felles for disse områdene er at de berører samhandlingen mellom beboerne og personalet og gir beboerne en tydeligere stemme enn det vi har sett i vurderingen av de institusjonene som er godkjent. Beboernes deltakelse i egen behandling og personalets væremåter er lite vektlagt i forskriften, og det er vanskelig å kontrollere et slikt krav, men etter vårt syn av avgjørende betydning for utvikling av god kvalitet.

Rettighetsforskriften berører noen sider av dette vi har vært inne på her, men den har fylkesmannen ansvar for, og et nytt element i kontrollregimet for barneverninstitusjoner kobles på. Dette leder oss over til det neste kapitlet, der vi skal se nærmere på samspillet mellom kontroll av kvalitetsforskriften og av rettighetsforskriften.

5. Når fylkesmannen fører tilsyn og Bufetat kvalitetssikrer

5.1 Tilsyn

I dette kapitlet skal vi først ta for oss fylkesmannens tilsynsfunksjon og deretter drøfte den i lys av Bufetats kontrollordninger. Dataene i dette kapitlet bygger på en gjennomgang av alle årsrapportene til departementet fra tilsynet i 2005 i alle fylkene, i tillegg til intervjuer med ansatte i to av embetene og observasjon på en nettverkssamling i region sør.⁵⁸

Samtidig med innføring av forvaltningsreformen og de nye forskriftene om godkjenning av private og kvalitetsvurdering av alle barneverninstitusjoner, ble det innført en ny forskrift for tilsyn med barnevernsinstitusjoner.⁵⁹ Tilsynet utøves av fylkesmannen, som skal føre kontroll med hele institusjonens virksomhet. Formålet er formulert slik:

§ 2. Formål med tilsynet

Tilsynet skal ha til formål å påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen. Videre skal tilsynet påse at barna blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet.

Tilsynsmyndigheten skal ha sin oppmerksomhet rettet mot alle forhold som har betydning for barnas utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet

Det nye med denne forskriften var innføring av systemrevisjon én gang i året på hver institusjon. Systemrevisjon skal påse at institusjonen overholder de lover og forskifter som regulerer virksomheten. Samtidig med innføring av systemrevisjon ble individtilsynet redusert til to ganger i året, men fire ganger i året for institusjoner som tar imot ungdom etter Bvl. §§ 4-24 og 4-26. Slik sett føyer forskriften seg inn i det øvrige kontrollregimet i barnevernet ved å legge mer vekt på kontroll av systemer enn individtilsyn.

På samme måte som i Bufetat, så har fylkesmennene også treffpunkter der de drøfter fortolkning og praktisering av regelverket. De har tre fora, hvorav det ene er et tilsynsforum, der alle fylkesmennene møtes to ganger i året. Det andre er et kontaktutvalg som består av en representant fra fylkesmannsembetene i hver region, samt representanter fra Barne- og likestillingsdepartementet og en representant fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Det tredje forumet er nettverksmøtene i regionene, og her møtes representanter fra alle fylkesmannsembetene i den enkelte regionen. Hensikten med alle disse tre fora er å samordne virksomheten mellom embetene, men også å komme med innspill til departementet om lovfortolkning og kompetansebehov, for eksempel i gjennomføring av systemrevisjon.

⁵⁸ Årsrapportene er hentet fra fylkesmennenes hjemmesider, med unntak av to som ble innhentet på mail.

⁵⁹ Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling. BFD 11.12.2003.

Vi skal nå se nærmere på de to formene for kontroll ved barneverninstitusjoner som fylkesmannen gjennomfører: systemrevisjon og på individtilsyn

5.2 Systemrevisjon

I 2004 utarbeidet Fylkesmannen i Hordaland, på vegne av departementet, en veileder for systemrevisjon i barnevernsinstitusjoner. Denne malen ble brukt i hele landet. Systemrevisjon er fra før en kjent metode i helsevesenet og er for eksempel blitt brukt i den kommunale pleie og omsorgstjenesten bl.a. på sykehjem siden 1997.⁶⁰ Det er for tiden (våren 2008) en debatt om en skal lage et felles tilsynsutvalg der systemrevisjon for barnevernsinstitusjoner inngår som en del av helsetilsynets systemrevisjoner. På den måten ville en kunne skjerpe revisjonskompetansen, og det vil også kunne bidra til mer likebehandling i vurderingene.

I veilederen fra Hordaland defineres systemrevisjon slik:

...en systemrevisjon er en måte å granske hvordan en organisasjon institusjon) overholder de myndighetskrav i form av lover og forskrifter som regulerer virksomheten. Tilsynsmyndigheten (fylkesmannen) skal sammen med institusjonen avklare om institusjonens virksomhet planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med regelverket.

Helsetilsynet definerer revisjon slik: *systematisk, uavhengig og dokumentert prosess for å fremskaffe revisjonsbevis og bedømme om revisjonskriteriene er oppfylt.*⁶¹

Et kjennetegn ved systemrevisjon er at de ulike trinn i prosessen er bestemt på forhånd. Dette skal gi en forutsigbarhet for institusjonen og kan også bidra til at en kan sammenligne resultater fra ulike tilsyn. Et utvalg som består av tre personer skal utføre systemrevisjonen, og utvalget skal inneha både barnevernfaglig og juridisk kompetanse og være sammensatt av begge kjønn.

Systemrevisjonen skal følge dette programmet

1. Forberedelse: oppretting av utvalg, valg av tema, operasjonalisering av myndighetskrav, tilsynsvarsel, innhenting av dokumentasjon fra institusjonen, utarbeidelse av timeplan for revisjonen, gransking av dokumenter, utarbeidelse av sjekklister.
2. Gjennomføring: Åpningsmøte, intervjuer, eventuelle verifikasjoner, eventuell befaringsluttmøte
3. Skriftlig rapportering til institusjonen
4. Oppfølging: oppfølging av eventuelle avvik

⁶⁰ SHdep: Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. Rundskriv 1- 13/97.

⁶¹ Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon. Helsetilsynet.

Oppfølging av avvik er et omfattende og ressurskrevende opplegg både for institusjonen og for fylkesmannen. I veilederen står det at en systemrevisjon kan sammenlignes med å gå inn i et mørkt rom med en lommelykt, slik at en bare kan lyse opp enkelte deler av rommet og ikke helheten. En må derfor hver gang velge ut noen områder som skal belyses i systemrevisjonen.

På nettverksmøtene for fylkesmennene i regionene drøfter de temaer som kan være aktuelle for systemrevisjon, og noen ganger velger embetene i en region felles revisjonstema. Ved å velge de samme temaene i regionen, kan en få et sammenligningsgrunnlag og drøfte seg fram til en lik praksis. Ikke alle embeter ser ut til å få til valg av felles tema, etter hva vi har fått opplyst.

Systemrevisjonen kan konkludere med *avvik*, *merknad* eller ingenting å utsette. Et avvik defineres som mangel på oppfyllelse av krav fastsatt eller i medhold av lov eller forskrift. En merknad omhandler et forhold der tilsynsmyndigheten med utgangspunkt i myndighetskrav mener det er et forbedringspotensial. Denne forståelsen er i samsvar med helsetilsynets veileder for systemrevisjon. Hvordan grensene settes for når det er et avvik og når det er en merknad, kan i mange tilfelle være et skjønnsspørsmål for tilsynsutvalget.

Vi har gått igjennom årsrapportene fra fylkesmennene i 2005 for å danne oss et bilde av hva det er lagt vekt på ved systemrevisjonene på barnevernsinstitusjonene. Resultat er oppsummert i tabell 5.1.

Temaer

Det er bruk av tvang og den delen av rettighetsforskriften som handler om innskrenkninger av goder som er mest undersøkt i systemrevisjonene. Temaene er samordnet mellom fylkesmannsembetene i regionene, med unntak av fylkesmennene i region øst, som ikke synes å ha samordnet tematikken for revisjon. Det framgår likevel av årsrapporten fra Hedmark at det har vært et ustrakt samarbeid mellom fylkesmennene i regionen. Ideen med at flere embeter undersøker samme temaområde er videreført i samarbeid med departementet. I 2006 utførte embetene et landsomfattende tilsyn som innebar at alle embetene i hele landet undersøkte samme tema på noen institusjoner i hvert embete. Temaet var ”Vern av personlig integritet.”

Gjennomføring

Av oversikten fra 2005 ser vi at Fylkesmannen i Oslo og Akershus, skiller seg ut ved at de ikke har hatt en eneste systemrevisjon i 2005. I årsrapporten for 2006 går det imidlertid fram at de har hatt tre systemrevisjoner i forbindelse med landsomfattende tilsyn. Fylkesmannsembetene i region sør og nord har i størst grad gjennomført systemrevisjon i tråd med forskriften, det vil si en gang i året.

Tabell 5.1: Resultat av systemrevisjon i 2005⁶²

<p>Region sør: Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust - og Vest- Agder</p> <p>51 institusjoner</p>	<p>Fellestema: Rutiner for bruk av tvang Tilleggstema i fylkene: Målsetting og plan for oppholdet. Rutiner knyttet til personlige integritet, bruk av mobiltelefon, bevegelsesfrihet. Rutiner knyttet til skolegang/dagtilbud, rutiner knyttet til internkontroll. Skriftlig institusjonsplan, definert målgruppe, målsetting og metodikk, kompetanse i personalgruppa. 41 revisjoner, 74 avvik og 53 merknader</p>
<p>Region øst⁶³ Oslo og Akershus, Hedmark, Oppland, Østfold</p> <p>80 institusjoner</p>	<p>Tema:⁶⁴ Rett til opplæring, medisinsk tilsyn og behandling, ansattes kompetanse og bemanning. Taushetsplikt, urinprøver, bruk av mobiltelefon, beslaglegging, ransaking, telefonregler. 19 revisjoner, 8 avvik og 23 merknader Oslo og Akershus har ikke gjennomført systemrevisjon i 2005</p>
<p>Region vest Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane 44 institusjoner⁶⁵</p>	<p>Fellestema: Håndtering av uønsket atferd, begrensning av bevegelsesfrihet, bruk av tvang og makt, isolering 22 revisjoner⁶⁶ 12 avvik og 6 merknader</p>
<p>Region Midt-Norge Sør Trøndelag, Nord Trøndelag, Møre og Romsdal</p> <p>33 institusjoner</p>	<p>Fellestema: Adgang til å bevege seg innenfor institusjonens område, tilbakeføring ved rømming, Andre tema: Beboernes korrespondanse, medisinsk tilsyn og behandling, telefonbruk, urinprøvetesting, politiattester, vern om personlig integritet, bruk av tvang 25 revisjoner, 23 avvik og 7 merknader</p>
<p>Region nord Nordland, Troms, Finnmark 23 institusjoner</p>	<p>Fellestema: Bruk av mobiltelefon. Tvang i akutte faresituasjoner, Adgangsbegrensninger 20 revisjoner, 18 avvik og 18 merknader</p>

⁶² Kilde: Årsrapportene fra fylkesmennene til departementet.

⁶³ Oslo og Akershus har ikke gjennomført systemrevisjon i 2005. Oslo/Akershus har 37 institusjoner. Østfold har utført 1 systemrevisjon på 6 objekter, fylket har 22 institusjoner. I Hedemark er det 3 institusjoner som ikke har hatt systemrevisjon. I denne regionen er det 61 institusjoner som ikke har hatt systemrevisjon.

⁶⁴ Ingen fellestema ser det ut til.

⁶⁵ Mangler antall institusjoner i Sogn og Fjordane for 2005, i 2006 var det 5 institusjoner.

⁶⁶ I tillegg kommer inst. i Sogn og Fjordane. I årsrapporten skriver de at alle institusjonene hadde systemrevisjoner.

Erfaringer med systemrevisjon

Fylkesmannen i Aust-Agder skriver i sin årsrapport i 2005 at mye tyder på at systemrevisjon hvert år er for ofte. Det er en ressurskrevende arbeidsform, og de foreslår at forskriften endres slik at det gis anledning til å foreta systemrevisjon hvert fjerde år vurdert etter lokale forhold. Samtidig mener de at en bør øke det lovpålagte individtilsynet fra minimum fire besøk til seks besøk. De er opptatt av å utvikle kompetanse på individtilsynet og få mer tid til å snakke med beboerne. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane skriver noe av det samme, og de foreslår å kombinere systemrevisjon med individtilsyn. Ved å bruke rapportene fra systemrevisjonene som grunnlag for individsamtaler, kan en avdekke systemsvikt. Det er, etter deres oppfatning, en svakhet med systemrevisjonen slik den er i dag, at kontrollørene ikke snakker med barna. Den positive siden ved systemrevisjonen er at den gjør personalet bevisst på betydningen av gode styringssystem og gode rutiner, skriver de. De mener videre at på institusjoner der det er gode styringssystemer, internkontrollsystem og individtilsynene heller ikke avdekker mangler, bør en kunne ha færre tilsyn.

Ellers skriver to av fylkesmennene at de synes systemrevisjonen gir et godt bilde av situasjonen på institusjonene, at institusjonene også gir positive tilbakemeldinger på denne tilsynsformen, og at de liker å få ettersyn i egne rutiner⁶⁷. Fylkesmannens kontroll er en viktig del av institusjonens kvalitetsutvikling, sies det.

Fire av fylkesmennene skriver også om et godt samarbeid med institusjonene og at de har fått en god oversikt over deres virksomhet, samtidig som institusjonene viser stor vilje til å korrigere og rette opp eventuelle mangler.⁶⁸ Om viljen til å opprette avvik og merknader synes det nok å være ulike oppfatninger i fylkene. Dette kommer vi tilbake til senere i dette kapitlet.

Fra institusjonens side synes det å være et ambivalent forhold til systemrevisjon. På den ene siden oppleves det både lærerikt og skjerpene, men samtidig blir det ”*mye juss og veldig lite fag*”, slik en av våre informanter sa det. Vi forstår det slik at hun mener at systemrevisjonen i liten grad fanger opp det daglige faglige arbeidet på institusjonen og mer legger vekt på systemene. En annen styrer sier at systemrevisjon har bidratt til å sette i system selvfølgeligheter, som for eksempel rutiner for behandling av sykdom hos beboerne, og at dette er rutiner som det er viktig å få på plass.

En tredje informant forteller at institusjonen fikk påpekt et avvik i systemrevisjonen for brudd på rettighetsforskriften, fordi de inndro mobiltelefon og innskrenket bevegelsesfriheten for alle nyankomne ungdommer de første 28 dagene. Dette var en del av et behandlingsprogram som Bufetat hadde godkjent. På bakgrunn av dette ble registrert som avvik arbeidet institusjonen med omlegging av behandlingsprogrammet i samarbeid med fylkesmannen. De

⁶⁷ Sør-Trøndelag, Hordaland.

⁶⁸ Nordland, Finnmark, Nord-Trøndelag, Rogaland, Troms.

forteller at det har ført til hvert enkelt barn nå er blitt mer synlig. De vurderer hva som er i den enkelte beboeres interesse og behandler ikke alle likt, slik de gjorde før. Beboerne har fått mer frihet og opplegg som er tilpasset den enkeltes behov. Systemrevisjonen bidro altså i dette eksemplet til endring av det faglige opplegget på institusjonen.

Fylkesmannens tilsyn ved systemrevisjon og Bufetatets kvalitetsvurderinger sett i sammenheng
Systemrevisjon kan minne om den gjennomgangen som institusjonen må gjøre både i forbindelse med godkjenning/ kvalitetsvurdering og ved deltakelse i konkurranser om avtaler med staten i de private institusjonene. Alle institusjonene, både de statlige og de private, skal ha en kvalitetsoppfølging en gang i året av Bufetat.⁶⁹ Bufetat har ansvar for at hele institusjonens virksomhet er i samsvar med regleverket, mens tilsynet ved systemrevisjon har valgt ut noen områder, som de går mer i dybden på. Bufetat, region vest, har imidlertid i sin kvalitetsvurdering/godkjenningsprosess brukt den samme metoden som systemrevisjon, ved at de har valgt ut noen spesielle områder av institusjonens virksomhet som de har undersøkt mer inngående. Vi har altså to myndighetsinstanser som hver for seg kontrollerer systemene knyttet til institusjonsvirksomheten. I tillegg kommer også gjennomgangen som gjøres på de private institusjonene i forbindelse med konkurranseutsetting (konf kapittel 6).

En av våre informanter fra en privat institusjon kommenterte at det kunne se ut som en maktkamp mellom fylkesmennene og Bufetat, fordi de ofte innhentet de samme dokumentene, og at det var mange overlappinger i kontrollrutinene i de ulike instansene. Fylkesmannens systemrevisjon utføres på oppdrag fra departementet og det politiske systemet, mens Bufetat arbeider på oppdrag fra Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, en fagavdeling.

Det var behov for rutiner for oppfølging av tilsynsmyndighetenes rapporter om regelbrudd i barneverninstitusjonene, og disse kom 1.4.2005. Her ble det presisert at statlig regional barnevernsmyndighet skulle ha det overordnede ansvaret for oppfølging av tilsynsmyndighetenes rapporter på regelbrudd på de statlige institusjonene og for å holde seg løpende orientert om oppfølgingen på de private. Likeså skulle institusjonene selv ha ansvar for å melde fra innen en uke om slike regelbrudd til den statlige regionale myndigheten som hadde plassert barnet og institusjonene skulle gi skriftlig tilbakemelding på hvordan regelbruddet følges opp.⁷⁰

Disse retningslinjene var ikke tilstrekkelig dekkende for hvordan kontakten og samarbeidet skulle være mellom fylkesmennene og Barne, ungdoms- og familietaten, og det ble nedsatt en arbeidsgruppe som skulle avklare ansvarsområder og kommunikasjonslinjer mellom de to instansene.⁷¹

⁶⁹ Bufdir. 25.01.2008: Retningslinjer for kontroll av barneverninstitusjoner.

⁷⁰ § 3-1. Rutiner av 01.04.2005. Bufdir.

⁷¹ Avlagt rapport 01.02.2006.

Forslagene til retningslinjer fra arbeidsgruppen synes i stor grad å understreke fylkesmannens tilsynsmyndighet, og det ble foreslått at institusjonene må følge opp fylkesmannens begrunnede pålegg ved individtilsyn og avvik ved systemrevisjon, også dersom det er uenighet om lovforståelsen. Hvis forholdene ikke rettes opp på institusjonen, må fylkesmannen ta det opp med Bufetats regionkontor, eventuelt med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

En kan spørre seg hvorfor det var nødvendig med en slik presisering av fylkesmannens autoritet i denne sammenheng, og hvorfor det samtidig var behov for å understreke den statlige regionale barneverntjenestens myndighet og ansvarsforhold overfor institusjonene. Det kan synes som det i denne perioden har vært noe overlapping i myndighetsutøvelse overfor institusjonene av Bufetat og fylkesmennene. Fylkesmannen i Nordland skriver for eksempel i årsrapporten fra 2005 at institusjonene og regionkontoret ikke har erkjent fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet, og at det har tatt lang tid å få rettet opp avvik. Dette støttes også opp av våre intervjudata, der det sies at fylkesmannen har inntrykk av at det noen ganger er vanskelig å få rettet opp avvik etter en systemrevisjon. De har også inntrykk av at det er vanskeligere å rette opp avvik på statens egne institusjoner enn på de private. Det kan synes som Bufetat favoriserer egne institusjoner, sier en av våre informanter.

Ansvar for fagutvikling og råd og veiledning til institusjonene kan også være noe overlappende. For eksempel er vi kjent med at både fylkesmannen og Bufetat har hatt skoloring av institusjonspersonalet om bruk av rettighetsforskriften.

Både de statlige og de private institusjonene må altså årlig dokumentere sine systemer overfor både fylkesmannen og Bufetat. Dette er et eksempel på nye styringsmodeller fra myndighetens side, der kontrollen av faglig arbeid endres til kontroll av prosedyrer og systemer. Det kan også sees på som en måte fra myndighetene til å få mer kontroll med det profesjonelle arbeidet på. Eriksen (2001) hevder at det er en tillitsbrist mellom profesjonene og myndighetene, og at det er ulike strategier for å reparere på dette. Mer krav til systemer og rutiner slik vi finner det i systemrevisjonene og i Bufetats kontrollkrav, kan være en måte å få bedre kontroll over det profesjonelle arbeidet på, og dette kan være et forsøk på å gjenskape tilliten

Oppsummert

Hovdeinntrykket er at systemrevisjonen oppleves som skjerpene og nyttig fra institusjonens side, samtidig som det går en grense ved at det kan bli for mye fokusering på lov og juss og at det faglige arbeidet får mindre plass. Alle våre informanter forteller om en god relasjon til fylkesmannen og opplever dem som nyttige diskusjons- og veiledningspartnere i fortolkningen av lovverket.

Systemrevisjon er en tidkrevende tilsynsform som skal gjøres årlig. Sett i forhold til tidsbruken er det ulike oppfatninger blant fylkesmennene om nytten av denne tilsynsformen.

Ikke alle embeter har hatt mulighet til å gjennomføre dette tiltaket, og for eksempel har Oslo og Akershus ikke hatt en eneste systemrevisjon i 2005 på 37 institusjoner. Temaene for systemrevisjonen er samordnet i noen av regionene, og temaene har i hovedsak vært knyttet til kontroll av rettighetsforskriften. Systemrevisjonen har mange likhetstrekk med Bufetats kvalitetsvurderinger og vurderinger i forbindelse med konkurranseutsetting. For institusjonene er dette omfattende og ressurskrevende systemkrav med påfølgende skjemavelde, og de kan oppleves unødvendig overlappende.

5.3 Individtilsyn

Tilsynet av enkeltbeboere på institusjoner skjer på forskjellige måter, ved anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk på institusjonene med eller uten beboere tilstedet, ved samtaler med beboerne i forbindelse med tilsynsbesøkene, gjennomgang av tvangsprotokoller, gjennomgang av vedtak og av handlingsplaner og ved klagebehandling.

Tilsynsbesøkene

Tilsynsforskriften har som hovedregel at minst to representanter fra fylkesmannen skal besøke institusjonen så ofte som forholdene tilsier det, eller når de på annen måte er kjent med uheldige forhold på institusjonen.⁷² Besøkene skal skje minst to ganger i året, og minst fire ganger i året for institusjoner som tar i mot barn etter §§ 4-24 og 4-26. Halvparten av disse besøkene skal være uanmeldte og skal legges til tidspunkt der en kan forvente at beboerne er tilstede på institusjonen. For fylker med mange institusjoner er dette et ressurskrevende arbeid, og for eksempel hadde Østfold i 2005 22 institusjoner med 41 enheter som det skulle føres tilsyn med, mens Oslo og Akershus hadde 37 institusjoner med 50 enheter. Begge disse fylkene har tydeligvis prioritert tilsyn på individnivå framfor systemrevisjon. Østfold hadde systemrevisjon på én institusjon, og Oslo og Akershus foretok som nevnt ingen systemrevisjon. Mange av institusjonene har flere avdelinger og av og til enetiltak. For tilsynene er dette er tidkrevende og tilsyn på en institusjon i fylker med lange reiseavstander kan tilsvare flere dagsverk.⁷³ For fylkesmannen er det også et ressurs spørsmål og krever en vurdering av hvor mye kveldsarbeid de kan pålegge sine ansatte.

Hvert tilsynsbesøk skal ende opp med en skriftlig rapport, som også sendes til Bufetat. Denne rapporten kan påpeke mangler eller inneholde "begrunnede meldinger". Det kan synes som en begrunnet melding kan fange opp forhold som ikke er tema for systemrevisjon det året, og for eksempel oppgir Troms at de har gitt begrunnet melding om faglig opplegg knyttet til faseprogram og mangel på politiattester. Eller som i Hedmark, der de har vært opptatt av at beboerne ikke skal miste retten til videregående opplæring når skolegangen blir avbrutt eller hindret av institusjonsopphold. I Vestfold har de avdekket at en institusjon gjennomførte urinprøvetaking uten å føre protokoll, og institusjonen måtte gjennomgå sine rutiner for bruk

⁷² §8

⁷³ Fylkesmannen i Oppland.

av tvang og urinprøvetaking. I Hordaland skriver fylkesmannen at de har noen punkter som de alltid følger ved individtilsyn, og det er:

- Gjennomgang av tvangsprotokoller
- Sjekke at det foreligger gyldige vedtak og tiltaksplaner for den enkelte beboer
- Sjekke at institusjonen har utarbeidet handlingsplan for alle beboerne
- Tilbud om samtaler med beboerne som er tilstedet under besøket

Tilsynsbesøkene skal etter forskriften legges til tidspunkt når en kan forvente at beboerne er hjemme, og samtidig skal de være uanmeldte. På institusjoner som krever lang reise, har vi fått oppgitt at tilsynet ofte tar en telefon et par timer i forkant for å høre om beboerne er hjemme, slik at de slipper en lang reise til ingen nytte. I Vestfold skriver fylkesmannen i sin årsrapport at ved tilsynsbesøk i fosterhjem som benyttes som særtiltak, varsles tilsynsbesøkene for å sikre seg at beboeren er hjemme. I Nova/Fafo undersøkelsen (Gautun, Sasaoka, Gjerustad 2006) forteller imidlertid noen av de ungdommene som ble intervjuet (12) at tilsynet ofte foregikk på tider da ungdommene ikke var tilstede på institusjonen. Det var også usikkerhet blant beboerne om hva tilsynet kunne gjøre for dem som klaget og hvordan de konkret kunne hjelpe dem. Av alle som hadde besvart undersøkelsen (436), svarte fire av ti ungdommer at de hadde sett en plakate på institusjonen som informerte om tilsynet. Halvparten sa likevel at de hadde fått informasjon om hvordan de kunne kontakte tilsynet og flere (67%) sa at de hadde hatt besøk av tilsynet. Gautun m.fl. mener at ungdommenes usikkerhet om hvordan tilsynet arbeider, kan tyde på at de i liten grad har opplevd at tilsynet løser problemer på institusjonen.

Samtaler med beboerne

På tilsynsbesøkene skal tilsynet ha samtaler med beboerne på institusjonen. I forskriften § 8 er dette formulert slik:

Tilsynsmyndigheten skal ta kontakt med det enkelte barn. Når barnets alder og modenhet tilsier det skal tilsynsmyndigheten forespørre det enkelte barn om barnets syn på oppholdet. Det enkelte barn har rett til å snakke med de som utøver tilsynet uten at personalet er til stede. Tilsynsmyndigheten skal opplyse barnet om dette.

I årsrapportene framgår det at flere av fylkene prioriterer slike samtaler, og for eksempel oppgir Buskerud, Møre og Romsdal og Rogaland at de har samtaler med *alle* nye beboere på institusjonen.

I samtalene skal tilsynet spørre direkte om beboernes syn på oppholdet og om det er saker de ønsker å ta opp med tilsynsmyndigheten, samtidig som de skal informere om tilsynets oppgaver. Det praktiseres litt ulikt hvorvidt beboerne kan velge om de vil ha personalet tilstede på samtalen eller ikke. Noen tilsynsmyndigheter legger vekt på å snakke med barna i

enerom, mens andre lar barna bestemme selv om de vil ha personalet til stede eller ikke. Har de samtaler i grupper, gis det alltid også anledning til enesamtaler.

I Buskerud er tilsynet opptatt av å oppsøke beboerne selv med tilbud om samtale, fremfor at de ansatte skal være mellommenn. De har erfart at ved denne måten å gjøre det på, kommer de i kontakt med beboere som er mer tilbakeholdne og som ikke har spesielle ting de vil ta opp. De spør likevel hvordan de har det på institusjonen, og de har lagt vekt på at *alle* beboerne skal ha mulighet til å bli kjent med tilsynsmyndighetene. De har også lagt vekt på at det er den samme personen fra tilsynet som kommer hver gang på samme institusjon. Dette har de positive erfaringer med. Gjennom samtaler med beboere har de blant annet avdekket bruk av tvang som ikke har vært protokollført.

I Sogn og Fjordane skrives det at tilsynet har vært spesielt opptatt av å snakke med barn som har vært på skjermingsturer.

Det legges stor vekt på å informere barna om fylkesmannens ansvar og deres mulighet til å ta kontakt om forhold de opplever urimelige på institusjonen. For eksempel skriver fylkesmannen i Troms at det er opprettet egne SMS nummer slik at beboerne lett kan oppnå kontakt. Det påses at informasjonsmateriell om tilsynet er lett tilgjengelig og synlig for beboerne på institusjonen.⁷⁴

Fylkesmannen i Oslo og Akershus opplyser i tilsynsrapporten at de sender et personlig brev til alle beboerne sammen med tilsynsvarsel til institusjonen. I det brevet presenteres navnene på de som kommer på besøk og de skriver at de gjerne vil ha en samtale med hver enkelte beboer og angir grunnen til det. De har utarbeidet et skjema med spørsmål som blir stilt til alle beboerne. Samtalene avdekket blant annet at mange av beboerne var usikre på hva som skulle skje etter oppholdet på institusjonen, og at det tok lang tid før slike avgjørelser ble tatt.

I Nova/Fafo undersøkelsen kom det fram at de barna som snakket med tilsynet, forteller at det var godt å bli hørt og at tilsynet var flinke til å snakke med dem. I tabell 5.2 gjengir vi en tabell i sin helhet fra denne undersøkelsen. I alt hadde 436 beboere svart på undersøkelsen, og 62 % av dem (292) hadde svart på spørsmålet om hvordan det var å snakke med tilsynet

Vi ser at det ungdommene legger aller mest vekt på er selve samtalen, det å bli hørt har vært positivt, men også at noen har opplevd besøket som en belastning.

⁷⁴ Vestfold

Tabell 5.2: Hvordan ungdommene svarer at det var å snakke med tilsynet.

Det var godt å bli hørt	85
De/han/hun var flinke til å snakke med meg	73
Jeg følte meg overvåket	28
De forstod ingenting	51
Vet ikke	55
Sum	292

Kilde: Gautun m fl 2006:77, tabell 5.6.

I flere embeter synes det å være høyt prioritert å snakke med barna, og de fleste barna som har snakket med tilsynet, setter pris på dette og opplever både å bli hørt og at det er godt å snakke med tilsynet. Det er likevel verdt å merke seg at det fortsatt er et høyt tall som opplevde ikke å bli forstått. Her er det altså en kompetansesvikt som tilsynsutvalget ønsker å gjøre noe med, for å bedre evnen til å samtale med barn og unge i en tilsynskontekst.⁷⁵ Dette er ifølge våre informanter etterspurt i departementet. Landsforeningen for barnevernsbarn understreker imidlertid at det er mange dyktige folk hos fylkesmannen. I intervju med oss kommer de med et forslag om at de samme personene fra fylkesmannen burde komme på den samme institusjonen, slik at beboerne kunne bli kjent med dem. Av rapportene fra 2005 går det fram at noen embeter forøker å få til det.

Tvangsprotokollene

Bruk av tvang er hjemlet i rettighetsforskriften, og for all bruk av tvang skal det fattes et vedtak etter forvaltningslovens bestemmelser.⁷⁶ Det innebærer at beboerne skal ha rett til å uttale seg før vedtaket fattes, og de kan klage på vedtaket til fylkesmannen. Vedtakene skal protokollføres og oversendes tilsynsmyndighetene snarest mulig etter at tvangsbruken har funnet sted. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har publisert en mal for tvangsprotokoll, som institusjonene i andre fylker også er blitt oppfordret til å bruke. Institusjonene har fått veiledning i utfylling av tvangsprotokoller og i hvordan kriterier for bruk av tvang skal forstås. I Telemark meldes det om at føringen av tvangsprotokollene har vært mangelfull og ufullstendig utført, og det har gjort det vanskelig for Fylkesmannen å ta stilling til om tvangsbruken har vært lovlig og forsvarlig. Det samme skriver også Vest-Agder og Vestfold. Fylkesmannen i Hedmark viser til at når behandlingsskollektivene arbeider etter faseprogram som kan komme i konflikt med individuelle vurderinger, kan vedtakene lett bli standardiserte og noe ”pro forma”.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har i sin årsrapport for 2005 gitt en god oversikt både over tvangsvirkemidler og utvikling av tvangsbruken fra 2003 til 2005. Den har vi gjengitt i tabell 5.3. Her ser vi at tvangsbruken har gått ned med 31 % i tidsrommet 2003 til 2005. Fylkesmannen skriver at de har inntrykk av at institusjonene har et bevisst og faglig forhold til

⁷⁵ Samtale med ett av fylkesmennsembetene 19.10.2007.

⁷⁶ Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnverninstitusjon 12.12.2002.

tvangsbruk, og temaet drøftes jevnlig på de fleste institusjonene. For tilsynsmyndighetene er det et mål å få redusert tvangsbruken, men også å få den synliggjort.

Tabell 5.3: Oversikt over utviklingen av type tvangsbruk i Sør-Trøndelag

Type tvang (§ 8 i forskrift om rettigheter og tvang)	Antall 2005	Antall 2004	Antall 2003
Kontroll av post (RT § 8)	0	0	0
Kroppsvitasjon (RT § 14)	9	3	10
Ransaking av rom og eiendeler (RT § 16)	21	29	36
Beslaglegging og tilintetgjøring (RT § 17)	7	7	2
Tvang i akutte faresituasjoner (RT § 18)	55	93	113
Tilbakeføring ved rømming (RT § 19)	11	6	0
Nekting av besøk (RT § 21)	0	0	0
Nekting av telefonkontakt (RT § 22)	3	0	0
Begrensning i adgangen til å bevege seg utenfor institusjonens område (RT § 23)	6	0	2
Urinprøver (RT § 24)	1	1	0
Sum	113	139	164

Kilde: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag: Årsrapport for 2005.

Årsrapportene har i hovedsak ikke skilt mellom private og statlige institusjoner, men hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus kan vi for eksempel lese at av 918 tvangsprotokoller var 181 fra Oslo kommune, 132 fra statlige institusjoner og 605 fra de private. Det er akuttinstitusjonene som tar imot ungdom etter atferdsparagrafene i barnevernloven som har flest innsendte protokoller, og 520 gjelder urinprøvetaking. Ellers er tvang brukt i nødverge, ved kroppsvitasjon og ved ransaking. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har for øvrig registrert en betydelig nedgang i bruk av tvang de siste årene (1292 tvangsprotokoller var innsendt 2004 sammenlignet med 918 i 2005) og skal gjennomføre en systematisk kartlegging av mulige årsaker til nedgang i bruk av tvang. Vestfold opplyser at det største antallet protokoller dreier seg om urinprøvetaking, mens i Buskerud handler det mest om bruk av tvang i akutt faresituasjoner.

Protokollføringen av tvangsbruk er langt på vei et tillitsspørsmål mellom den enkelte institusjonen og fylkesmennene. Tvangsprotokollen kan gi grunnlag for en konstruktiv dialog mellom de to basert på en gjensidig tillit. Mangler tilliten, kan en risikere at institusjonene kan redusere på føringen av protokoller uten at dette nødvendigvis er uttrykk for redusert tvangsbruk.⁷⁷ Det er derfor av stor betydning at fylkesmannen gjør seg godt kjent på institusjonene og opparbeider seg tillit, slik at de kan få et godt grunnlag å føre tilsyn på. De minste barna har ofte ikke fått seg forelagt protokollen, og heller ikke blitt kjent med retten til å klage. Personalet oppgir at de har dårlige erfaringer med gjennomgang av

⁷⁷ Samtale på ett av fylkesmannsembetene 19.10.2007

tvangsprotokollen med de minste barna og deres erfaring er også at små barn er lite villige til å snakke om slike hendelser i ettertid.⁷⁸

Klager

Fylkesmannen skiller mellom klage og beklagelse. Klage er knyttet til et enkeltvedtak som institusjonen har fattet. Oftest gjelder dette vedtak etter rettighetsforskriften og kan være knyttet til tvangsbruk av et eller annet slag.⁷⁹ Det er forholdsvis få klager i lys av antall institusjoner og antall beboere. Oppland er det fylket som i 2005 har mottatt flest klager i forhold til antall institusjoner (16 klager på 7 institusjoner). Et vedtak om tvang skal alltid forelegges beboeren, og personalet skal hjelpe beboerne å klage dersom han ønsker det. Det er derfor noe underlig at beboerne sjelden benytter seg av denne retten. Det kan selvfølgelig være at de selv forstår hvorfor tvangsbruken var nødvendig, og at de påtar seg ansvaret for dette. Det kan antakelig også være vanskelig for beboerne å klage på ansatte som de på mange måter er så avhengig av i en barneverninstitusjon. Men det kan også være at de har liten tro på nytten av å klage og stiller seg spørsmålet om det noen vits å klage. Fylkesmannen i Troms viser til et eksempel der de på grunn av en klage fant å måtte rette sterk kritikk mot institusjonen, fordi både det kommunale og det statlige barnevernet hadde forsømt sitt ansvar overfor den aktuelle ungdommen. Aust-Agder skriver også om et eksempel der to av ungdommene klaget og fikk medhold. Dette resulterte i en begrunnet melding til institusjonen, som igjen medførte at institusjonen måtte legge om sine rutiner på det aktuelle området. Vi har også eksempel på at tilsynet har oppfordret beboerne til å klage når de er blitt kjent med urettmessige forhold. Det skal vi komme tilbake til senere i dette kapitlet.

Fra Oppland skrives det i årsrapporten (2005) at når det gjelder bruk av tvang i akutte faresituasjoner, gir beboere og institusjonen noen ganger motstridende opplysninger om foranledningen for tvangen. Tilsynet har hatt merknader på at det ikke er dokumentert en akutt faresituasjon som foranledning til bruk av tvang, og at lempeligere midler ikke er tilstrekkelig forsøkt. Institusjonene har vært for raske til å bruke tvang uten at andre midler forsøkt.

De forholdsvis få klagene som kommer fra beboerne, burde kanskje bekymre tilsynsmyndighetene sett i forhold til deres øvrige sterke innsats for å ivareta rettighetsforskriften og de mange tvangsprotokollene som meldes inn. Personalet ved en av institusjonene der vi intervjuet, hadde erfaring med at beboerne heller klaget til saksbehandleren sin enn til tilsynet. Saksbehandleren i kommunen var den beboerne opplevde som den mest nærliggende å klage til. En slik klage vil da ha form av en såkalt beklagelse. Det kan vitne om at beboerne ikke har den kjennskapen og tilliten til tilsynet som de bør ha, slik vi har beskrevet tidligere.

⁷⁸ Årsrapport fra Møre og Romsdal.

⁷⁹ Lov om barneverntjenester § 6 – 5.

Beklagelser

Gjennom individtilsynet kan fylkesmannen få beklagelser fra beboerne. Det kan handle om at de opplever for strenge husregler, manglende respekt fra de ansatte eller urettferdig praktisering av regelverket. Ofte blir slike forhold tatt opp med institusjonsledelsen. Slike beklagelser føres det ikke protokoll for. Beklagelser oppfattes ikke å berøre rettsikkerheten til beboerne og blir derfor behandlet av institusjonsledelsen. Det kan synes noe uklart hva som skiller en klage fra en beklagelse. For eksempel skriver Fylkesmannen i Finnmark om beklagelser som omhandler begrensninger i beboernes rettigheter og manglende medvirkning under oppholdet på institusjonen, mens Fylkesmannen i Vest-Agder skriver at forhold som ikke direkte berører rettssikkerheten, blir vurdert som beklagelser. Beklagelse kan synes som en slags klage som ikke formelt blir behandlet etter reglene for klagebehandling og ikke retter seg mot et allerede fattet enkeltvedtak. Det kan være at beboerne ikke ønsker en slik formell behandling, men likevel vil komme med en beklagelse.

Oppsummert

Individtilsynet er blitt redusert til fordel for systemrevisjon. Forskning viser at barn som møter fylkesmannen i forbindelse med tilsyn, i hovedsak har gode erfaringer med slike samtaler. Men det er en utfordring for tilsynsmyndighetene å få kontakt med enda flere beboerne og bli mer synlige på institusjonene. Få beboere klager, og en kan spørre seg hva grunnen er til det. Det kan være at beboeren har andre kanaler for å ta opp misnøye, for eksempel direkte til personalet, til ledelsen på institusjonen eller til saksbehandler i kommunen. Vi har tidligere vist at beboerne ikke har fått en stemme i forbindelse med kvalitetsvurderingen på institusjonen. I lys av både det og av at individtilsynet er redusert og at få barn klager, er det grunn til å stille spørsmål ved om systemene for å ivareta den enkelte beboeres interesser er tilstrekkelige utbygd.

5.4 Styring og tilsyn – to sider av samme sak?

Vi har tidligere vært inne på at fylkesmannens systemrevisjon kan ha mange likehetstrekk med Bufetats system for godkjenning og kvalitetsvurdering. Vi skal nå komme med noen eksempler på det vi oppfatter som gråsoner mellom kvalitetsforskriften og rettighetsforskriften, der vi reiser spørsmålet om ivaretagelse av rettighetsforskriften er til hinder for god kvalitet?

Rettighetsforskriften/kvalitetsforskriften

Som vi har sett er en sentral del av tilsynet kontroll med rettighetsforskriften, og det gjelder både for systemrevisjon og individtilsyn. Rettighetsforskriften er svært omdiskutert for tiden, særlig i de institusjonene som tar i mot ungdom med rusproblemer eller andre atferdsvansker. Institusjonene mener at de er fratatt myndighet som er nødvendig i behandlingen, og at rettighetsforskriften hindrer institusjonen i å gi ungdommene den hjelpen de trenger. Et av de

statlige kollektivene har problematisert dette i en artikkel på sin hjemmeside, der det blir reist flere problemstillinger.⁸⁰

- Det er vanskelig å opprettholde ro og orden på institusjonen, fordi rettighetsforskriften hindrer miljøarbeidere i å utføre rollen som foresatte, foreldre og miljøarbeidere. De sammenligner med skolen, der elever kan bli fjernet fra klassen eller utvist dersom de ødelegger for seg selv eller andre
- De voksne mister makten i miljøet når flere antisosiale ungdommer samles, og miljøpersonalet ikke har mulighet til å gripe inn mot trakassering av miljøarbeidere, mobbing, trusler og rusbruk eller "sex i stua".
- Manglende myndighet til å beslaglegge stoff, tyvgods eller mobiltelefoner på institusjonen. Institusjonen har ikke myndighet til å splitte negative ungdomsgrupper og burde ha mulighet til å flytte tvangsplassert ungdom mellom institusjonene når det er nødvendig for å stanse negativ påvirkning mellom ungdommer.
-

De argumenterer blant annet for å få videre fullmakter til å:

- ta urinprøver på ungdom som er plassert etter 4-12 og 4-4.
- styre ungdommens økonomi
- riste i senga for å få dem til å stå opp om morgenen
- bruke press eller makt for å få ungdom til slutte å ødelegge for seg selv eller for andre
- kunne dra på snakke- eller tenketurer.

Skrivet uttrykker noe av den frustrasjonen over fortolkning av rettighetsforskriften som også noen av våre informanter ved de private institusjonene har vært inne på. Vi oppfatter den nevnte artikkelen som et noe desperat rop på fullmakter til å drive mer styrt behandling i institusjoner for ungdom med rusproblemer. Artikkelen illustrerer at det finnes oppfatninger om hva som er riktig behandling på institusjonsnivå, som kan gå på tvers av de offisielle oppfatningene hos de sentrale barnevernsmyndighetene. Der kan slike oppfatninger forstås som uttrykk for mangelfull kunnskap om god behandling av unge med atferdsvansker eller rusproblemer, samt om effekten av bruk av (mer) tvang, press og makt.⁸¹

Landsforeningen for barnevernsbarn (Lbf) er inne på noe av det samme og gir uttrykk for at institusjoner kan virke noe "syttete" når de stadig trekker fram rettighetsforskriften som et hinder for godt arbeid. De mener at praktiseringen av denne forskriften er et spørsmål om kompetanse: *Skikkelig innebarka folk sier at dette ikke er noe problem.* For eksempel er det noen institusjoner som stadig tilkaller politiet, mens andre nesten aldri gjør det. Dette mener Lbf er et uttrykk for ulik kompetanse på institusjonene.

⁸⁰ http://skjerfheimkollektivet.no/faglige_utfordringer_knyttet_til.html

⁸¹ Bufdir. 11.12.2007: Et kontrollregime i endring: Tilbakemelding på utkast til rapport fra Universitet i Agder.

I 2007 var det to tragiske dødsfall på to barnevernsinstitusjoner, som igjen aktualiserte spørsmålet om personalets mulighet til å ransake beboernes rom når det var mistanke om rus. Det er særlig personalet på rusinstitusjoner som etterlyser mer handlingsrom. De mener at det er spesielle sider ved behandling av rusproblematikk som er blitt forsømt fra myndighetens side til fordel for oppmerksomhet omkring behandling av ungdom med andre atferdsvansker.

I 2005 skolerte Bufetat alle ansatte i statlige institusjoner i rettighetsforskriften, samtidig som det ble utarbeidet informasjonsmaterieell for beboerne om deres rettigheter. I løpet av 2006 hadde storparten av alle ansatte i statlige og private institusjoner hatt undervisning i rettighetsforskriften. Det har derfor vært en økt oppmerksomhet om dette de siste årene. Spørsmålet er om denne oppmerksomheten rundt rettighetsforskriften har gjort personalet mer usikre på sin egen myndighet og sitt eget skjønn enn tidligere. Et neste spørsmål er om fylkesmennene, i rettighetsforskriftens navn, kan ha gått for langt i sin kritikk av personalets skjønnsutøvelse. Et eksempel omtales i Fedrelandsvennen, 11.5.2007, der en institusjonsstyrer forteller at en av ungdommene hadde tatt masternøkkelen til hele institusjonen og at personalet tvang seg inn på rommet til ungdommen og hentet den ut. Dette ble i følge Fedrelandsvennen påpekt av fylkesmannen som brudd på rettighetsforskriften.

I våre intervjuer med ansatte ved private barnevernsinstitusjoner kom det fram at de opplevde at det var variasjoner i de ulike fylkesmannsembetenes fortolkning av forskriften. Noen embeter ble oppfattet som mer regelryttere enn andre, og i så fall er det kanskje ikke forskriften som oppleves som hovedproblemet, men fylkesmennes ulike forståelse og håndtering av regelverket. .

Vi har sett at Fylkesmannen kan finne brudd på rettighetsforskriften på institusjoner som er godkjent/kvalitetssikret av Bufetat. Vi kan dermed stå overfor en situasjon der Bufetat sier at institusjonen holder god kvalitet, mens fylkesmannen sier at denne institusjonen bryter rettighetsforskriften. Eksempel på dette er institusjoner som bruker "faseprogram", der alle beboerne starter oppholdet med stor grad av innskrenket bevegelsesfrihet, blir fratatt mobiltelefon og lignende, men der de kan opparbeide seg flere og flere goder etter hvert ved å oppfylle visse normer. Slike program kan representere brudd på rettighetsforskriften, blant annet fordi det ikke blir foretatt en individuell vurdering av den enkeltes beboers spesielle behov. Vi ser altså her eksempel på at det er mulig kravene i kvalitetsforskriften og samtidig bryte rettighetsforskriften. Spørsmålet er om det faktisk avspeiler ulike syn hos Bufetat og hos fylkesmannen på hva som er god kvalitet.

Vi har tidligere redegjort for at kvalitetsforskriften krever at institusjonene arbeider etter faglige anerkjente metoder som er tilpasset målgrupper og målsetting, og at disse skal kunne presenteres skriftlig. Vi har også reist spørsmålet om den skriftlige framstillingen av metodene kan bli noe instrumentell. Flere av de beskrevne metodene i godkjennings/kvalitetsvurderingsvedtakene er manualbaserte metoder slik som ART, MST og

lignende (Angel 2003, Angel 2005) og krever dermed en ekstra varsomhet med hensyn til ivaretagelse av enkeltmennesket. I den sammenheng kan en tenke seg at rettighetsforskriften kan fungere som et korrektiv til og kontroll av hvordan metodene utøves i praksis, slik de for eksempel har fungert når det gjelder faseprogrammene. På den andre siden kan også praktiseringen av rettighetsforskriften bli instrumentell og prinsipiell, dersom en ikke samtidig kan ta hensyn til enkeltsituasjonens egenart, slik noen institusjonsstyrere har vært opptatt av.

Håndtering av rettighetsforskriften er langt på vei et spørsmål om kompetanse, ikke bare hos de enkelte ansatte på institusjonen, men også hos fylkesmannen. Stivbeint regelrytteri kan finne sted hos begge parter og svekke den gjensidige tilliten. Men dersom tilliten er etablert, kan nettopp dialogen omkring fortolkning av rettighetsforskriften i konkrete situasjoner, etter vår vurdering, bidra til økt kompetanse i begge instanser.

Når nok er nok, hvem setter foten ned?

Bufetat som godkjenningsmyndighet av private institusjoner har makt til *ikke* å godkjenne private institusjoner og å trekke tilbake en godkjenning. Vi har vist at de ga avslag til 15 institusjoner i første runde av søknadsbehandlingen i 2004. Bufetat har en årlig gjennomgang av alle institusjonene og vurderer kontinuerlig om det fortsatt er grunnlag for godkjenningen. De har for såvidt den samme myndigheten til vurdere om kvaliteten er god nok på de statlige institusjoner som de har til å ikke godkjenne private institusjoner. Men på de statlige så er det staten selv som har ansvar for at institusjonene drives tråd med forskriftene. Fylkesmannen har gjennom tilsynsforskriften myndighet til å stenge institusjoner, og de skiller ikke mellom statlige og private i denne forbindelse. Begge de to statlige aktørene kan altså sette foten ned og stenge en institusjon. Slik sett er det en gråsoner mellom dem, og vi skal her trekke fram et eksempel på dette..

Det er et eksempel der fylkesmannen og Bufetat var enige om at institusjonen Knatten måtte stenges og spørsmålet var blant annet hvem av de to instansene som skulle bruke myndigheten til å stenge institusjonen.⁸² Knatten synes å ha vært en kasseball mellom Bufetat og fylkesmannen siden reformen ble iverksatt. Den fikk først avslag av Bufetat på søknad om godkjenning som institusjon våren 2004, men klaget og fikk etter hvert godkjenning. Etter det fikk den gjentatte merknader og pålegg fra fylkesmannen. Fylkesmannen påla etter noen år inntaksstopp, fordi de hadde avdekket at personalet ikke hadde tilgjengelig tilstrekkelige opplysninger om en av ungdommene da tilsynet kom på besøk. De hadde ikke vedtak, tiltaksplan eller fullt navn på beboeren. Fylkesmannen krevde at institusjonen fikk et system på plass, slik at hele personalgruppen visste hvem beboerne var til enhver tid. Rett etterpå kom det klager fra fire av beboerne over tvangsbruk. De mente at de hadde blitt holdt fast nede på gulvet unødvendig, de hadde nesten ikke fått puste, politiet ble tilkalt og det ble brukt håndjern. Fylkesmannen avdekket nye forhold ved et nytt tilsynsbesøk senere på året. De sendte kopi av alle vedtakene til Bufetat, ”*men det ringte ingen varselklokker hos dem,*”

⁸² Institusjonens navn er anonymisert.

ifølge fylkesmannen, før de tok direkte telefonkontakt. Godkjenningsmyndighetene dro så på besøk til institusjonen og sluttet seg til fylkesmannens vurdering om å stenge institusjonen. Etter dette var det en gjensidig informasjonsutveksling mellom Bufetat og fylkesmannen, og de ble enige seg i mellom om at den instans som først var ferdig med saksbehandlingen i egen etat, skulle ta belastningen med å stenge. Fylkesmannen var først ute med vedtak om å stenge institusjonen med begrunnelse i manglende kompetanse hos personalet, og Bufetat trakk like etterpå godkjenningen tilbake.

Fylkesmannens representant sier at det var en belastning å overprøve Bufetats kvalitetsvurdering, og at han hadde ønsket at Bufetat selv hadde trukket tilbake godkjenningen. Denne institusjonen ble brukt av andre regioner enn den som var godkjenningsmyndighet, og det kan kanskje være en av grunnene til at regionkontoret ikke var helt oppdatert på utviklingen i institusjonen. Dette eksempelet viser at vi står overfor to myndighetsorgan som hver for seg har myndighet til å stenge institusjonen, men der fylkesmannen i dette tilfelle var tidligst ute med å avdekke uholdbare forhold. To myndighetsorganer betyr også to ulike veier for klage. Klage på fylkesmannens vedtak går til departementet, og klage på Bufetats vedtak går til direktoratet. Slik kan en få den samme uklarheten mellom instansene også på et overordnet nivå.

I kapittel 2 beskrev vi godkjenningsprosessen som en grensedragningsprosess for hva som skal kjennetegne en barnevernsinstitusjon. I dette kapitlet har vi vist at vi står over to instanser som har makt til å sette slike grenser. Ett av Vikes (2004) poeng er at makten blir frikoblet ansvar, og at ingen tar et ordentlig ansvar for de nødvendige prioriteringene innenfor velferdsstaten. Fylkesmannen har bare makt til påpeke mangler og eventuelt stenge institusjonen, men ikke ansvar for selve institusjonsdriften eller for at det finnes et tilstrekkelig antall plasser. Vike mener at velferdsstaten som et organisasjonsfenomen er en hyklerisk organisasjon, som forespeiler mer enn den kan holde. På lavere nivå er fylkesmannsembetene den instans som trolig illustrerer hykleriet tydeligst, mener Vike. I dette eksempelet har fylkesmannen makt til å stenge en institusjon, og samtidig har de makt til å pålegge kommunene å finne de rette tiltakene for barna som barnevernet har ansvar for, men uten å ha ansvar for verken å iverksette eller å drifte institusjonsplasser. Bufetat har en blanding av både ansvar og makt. De har makt til å godkjenne/ikke godkjenne private institusjoner og ansvar for å drive egne institusjoner, og samtidig har de ansvar for å skaffe til veie nødvendig institusjonsplasser når kommunene ber om det. I dette perspektivet er det enklere for fylkesmannen å stenge en institusjon, fordi den makten fylkesmannen har, er frikoplet ansvaret mer enn tilfellet er for Bufetat.

To myndighetsinstanser – grenseområder

Bufdir og Bufetat med regionene representerer et nytt styringssystem innenfor barnevernsfeltet, og de skal finne sin plass i en allerede eksisterende myndighetsstruktur. Det er derfor ikke overraskende at det oppstår gråsoner. Vi har trukket fram to eksempler på gråsoner mellom tilsynsmyndighetene (fylkesmannen) og godkjenningsmyndighetene

(Bufetat). Det gjelder kontroll av det faglige arbeidet på institusjonen og spørsmål om hvem som skal bruke myndighetene til å stenge en institusjon. Berg (2002) viser til at økt konkurranse og mer privatisering av offentlige tjenester krever andre type styringssystemer som revisjon og kontrollsystem for å kontrollere bruken av offentlige midler. Dette fører med seg at det som skjer i grenseområdene mellom de ulike nivåene, framstår som mer komplisert enn det som skjer innenfor den enkelte enhet. Det skjer et skifte av tyngdepunkt, sier Berg, fra tidligere å bli styrt gjennom et hierarkisk system til nå å påvirke grenseområdene mellom flere autonome systemer. Den før omtalte arbeidsgruppa som så på kontakt og samarbeidsformer mellom fylkesmannen og Bufetat er et eksempel på et slikt forsøk på å påvirke et grenseområde. Det er disse mellomrommene eller grenseområdene som nå kommer i forgrunnen, skriver Berg og hun nevner tre eksempler på slike grenseområder:

- Mellom ulike ledd og nivå innenfor en desentralisert organisasjon, mellom virksomheter/tjenesteutøvere og brukere, mellom statlige og private virksomheter som er gjensidig avhengige av hverandre.

Fylkesmannens tilsynsarbeid og Bufetats godkjenning/kvalitetsvurderingssystemer er to autonome system som begge berører det samme området som dreier seg om kontroll av kvalitet på barneverninstitusjonene. Som et svar på dette, slik vi finner det i rapporten som så på samarbeidet mellom de to tjenestene og i retningslinjene, strammes den hierarkiske strukturen opp i hver av etatene.⁸³ Fylkesmannens myndighet overfor institusjonens virksomhet og makt til fortolkning understrekes, og statlig regional myndighets ansvar overfor oppfølging av eventuelle regelbrudd understrekes

Det er ikke bare kontrollobjektene som forskyves, men også selve kontrollformene, skriver Berg (ibid). Tidligere var myndighetene opptatt av å kontrollere resultatet, men nå handler det mer om kontroll av virksomhetenes egne systemer. Det er dermed skjedd et skifte av reguleringslogikker. Her er spørsmålet om hvordan ulike reguleringslogikker møtes og fungerer i grenseområdene. Reguleringslogikkene i dette grenseområdet kan beskrives som en tilsynslogikk som fylkesmennene står for og en styringslogikk representert ved Bufetat (Nordstoga 2006). Styringslogikken synes å gå i retning av en mer formalisert kontroll med vekt på enkle indikatorer, der en vektlegger formell kompetanse og gode beskrivelser av anerkjente faglige metoder, der målet er tilpasset målgruppa (kapittel 3).

En slik utvikling kan sees på som et forsøk fra statens siden på å få bedre kontroll med det profesjonelle arbeidet. Det kan sees på som en reparasjonsstrategi for å (gjen)skape tillit til det profesjonelle arbeidet, blant annet ved å redusere den profesjonelles rom for autonomi eller skjønnsutøvelse (Eriksen 2001). Samtidig er tilsynslogikken preget av mer fokus på rettsliggjøring enn før. Økt vektlegging av systemrevisjon fremfor individtilsyn og sterkt fokus på kontroll av rettighetsforskriften tyder på det. Mer rettsliggjøring i tilsynet og redusert

⁸³ Rutiner av 01.04.2005. Bufdir rapport 01.02.2006.

profesjonell autonomi i styringen av barneverninstitusjoner, kan se ut til å følges ad som parallelle prosesser. Hvis de møtes, kan det ligge til rette for gjensidig skjerpene korrektiv. For eksempel har tilsynslogikkens påpeking av bruk av faseprogram i institusjoner for behandling av ungdom med atferdsvansker, bidratt til en oppmykning av det som ellers kan føre til hva Eriksen beskriver som en mer instrumentalisert praksis (op.cit). Styringslogikkens oppmerksomhet mot rettsliggjøringen kan bidra til konstruktive drøftinger av for eksempel beboerens deltakelse i egen behandling. Utviklingen innenfor begge myndighetsområdene har imidlertid også likhetstrekk, ved å legge økt vekt på kontroll av kvalitet gjennom systemer. I kapittel 10 skal vi se nærmere på hvordan en slik utvikling kan forstås i lys av NPM-reformer.

6. Når staten er markedsaktør

6. 1 Innledning

Ved årsskiftet 2003/2004 ble forvaltningsreformen i barnevernet iverksatt. Slik vi har gjort rede for i kapittel 1 omfatter denne reformen mange endringer. En av disse endringene er et krav om utlysning og konkurranse når staten skal kjøpe plasser i private institusjoner. Det er imidlertid mer tvilsomt om dette skal forstås som en direkte effekt av reformen. Men, som vi skal se, falt reformen i barnevernet i tid sammen med en utvidelse av virkeområdet for Lov om offentlig anskaffelser, som dermed ble gjort gjeldende for kjøp av plasser i private institusjoner.

Som vi også har gjort rede for hadde innslaget av private barneverninstitusjoner økt på 1990-tallet, målt både i antall institusjoner og antall plasser (Støkken og Nylehn 2003). Noen hadde blitt klart større, med nedslagsfelt i flere fylker. Dessuten hadde det skjedd en utvikling i retning av flere kommersielle aktører, mens det tidligere var ideelle stiftelser som sto for driften av de fleste private institusjonene. I 2002 var vel 60 prosent av institusjonene eid av fylkeskommunene, mens bare 40 prosent av plasserte barn bodde i rent fylkeskommunale institusjoner ved årsskiftet 2001/2002. 17 prosent var plassert i private institusjoner som hadde en fast avtale med en fylkeskommune. De sto på fylkeskommunenes plan og ble slik sett regnet som "halvoffentlige". Resten, over 40 prosent av plassene, var i rent private institusjoner, med et flertall (30 prosent) utenfor det fylket som hadde ansvar for barna (Støkken og Nylehn 2003: 28-29).

Det var stor variasjon blant de private, både med hensyn til størrelse, organisasjonsform og nedslagsfelt. Et viktig kjennetegn ved feltet var dessuten at de private først og fremst hadde ansvar for såkalte atferdsplasseringer, altså for barn som var plassert på institusjon på grunn av egen atferd, ved at de var en fare for seg selv eller andre. De fylkeskommunale institusjonene tok seg av de barna som primært hadde behov for omsorg, fordi deres egen familie ikke kunne ivareta dem på en tilfredsstillende måte. De private institusjonene hadde med andre ord ansvaret for det som mange vil oppfatte som de mest krevende oppgavene. Flere av institusjonslederne vi har møtt i dette prosjektet, understreker imidlertid at det slett ikke er lett å klassifisere institusjonsbarn på den måten. De aller fleste såkalte atferdsbarna har også store omsorgsbehov, og det kan være noe tilfeldig hva slags paragraf de plasseres etter.

En viktig målsetting for forvaltningsreformen i barnevernet var å få bedre økonomisk styring, blant annet over utgiftene til institusjonsplasser. Det skulle skje dels ved å redusere bruken av institusjoner generelt og heller satse på tiltak i hjem og nærmiljø, dels ved å øke utnyttelsen av de statlige institusjonene. Det var gitt politiske føringer om at Bufetat skulle redusere omfanget av kjøp av private plasser og heller bygge opp eget tiltaksapparat.⁸⁴ Endelig ble det

⁸⁴ Ifølge Bufdir i e-post 1.4.2008.

lagt opp til å benytte konkurranse ved kjøp av private institusjonsplasser, framfor å inngå bilaterale avtaler med private aktører, slik fylkeskommunen tidligere hadde gjort (Strp.nr 1 (2004-2005)).

I dette og de neste kapitlene skal vi se nærmere på de prosessene og prosedyrene som er blitt etablert i forbindelse med det siste punktet, altså ved å bruke konkurranse ved kjøp av plasser ved private institusjoner. Disse prosedyrene er langt på vei styrt av et omfattende formelt regelverk, først og fremst av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Vår tilnærming til dette temaet er imidlertid ikke juridisk, men primært sosiologisk og barnevernfaglig. Vi er ikke opptatt av om aktørene har handlet rett i forhold til regelverket, men hvordan de faktisk har fortolket og forholdt seg til det, og hva slags betydning det nye regelverket har hatt for etablerte roller og relasjoner i feltet.

Som nevnt i kapittel 1 har vi stått overfor valg om hvordan en del sentrale begreper skal brukes i denne rapporten. Det gjelder blant annet det tema som står i fokus her, om konkurranseutsetting etter regelverket for offentlige anskaffelser. I dagligdagse, men også i mer faglige debatter brukes "anbudsprosesser" som et samlebegrep om forskjellige former for kjøp av varer og tjenester som er basert på konkurranse, enten det er fra private eller offentlige aktører. I regelverket for offentlige anskaffelser er det imidlertid bare visse former for kjøp som betegnes som anbud. Vi vil likevel bruke disse forståelsene av begrepet litt om hverandre. Som det vil fremgå av teksten er en slik videre forståelse av anbudsbegrepet noe som også riksrevisjonen benytter ved omtale av de prosessene som har funnet sted i barnevernet. Der hvor vi beskriver og refererer direkte til lovverket, forsøker vi imidlertid å være konsekvente og bruke "konkurranseutsetting" om de kjøpene som finner sted i barnevernet.

Konkurranseutsetting er heller ikke noe entydig begrep, og det understrekes i boka "Konkurranseutsetting i kommunene" (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004). Begrepet er blitt mye brukt om prosesser der både offentlige og private aktører konkurrerer om å utføre tjenester som har vært i offentlig regi. Det gjelder for eksempel innenfor eldreomsorgen, der både private aktører og kommunale virksomheter har deltatt i og kunnet vinne slike konkurranser. (Støkken og Nylehn 1996). På bakgrunn av en gjennomgang av hvordan dette begrepet er benyttet i offentlige utredninger og i annen forskning, spesielt Lilli (2004:43), ender Johnsen m.fl opp med denne definisjonen: "Med konkurranseutsetting mener vi situasjoner der det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv". De sier videre at dette "er en definisjon som beskriver prosessen. Hvem som til slutt kommer til å utføre oppgaven som resultat av denne konkurranseprosessen, er et åpent spørsmål. Det kan enten være det offentlige selv eller et privat rettssubjekt." (op.cit: 33)

Når begrepet konkurranseutsetting benyttes ved kjøp av plasser i private barneverninstitusjoner, gir det i forhold til denne definisjonen er litt feil bilde av situasjonen.

Her handler det om tjenester som private lenge har utført, det er ikke snakk om å konkurransesette plasser som allerede er i offentlig regi, og det er bare private aktører som deltar i konkurransen. Begrepet skal slik sett fange opp et mye snevrere område enn i andre prosesser med samme betegnelse.

6.2 Nasjonale føringer

Hvordan skal det forstås at kjøp av plasser ved konkurranse er blitt slik en sentral del av det vi har kalt det nye kontrollregimet i barnevernet? Var det et eksplisitt ønske fra sektoren selv, fra departementet eller var det eksterne føringer som slo inn i barnevernfeltet? Mye tyder på at det var flere forhold som spilte inn.

Innføring av en ny praksis ved kjøp av plasser hos private skyldtes åpenbart føringer i et nytt offentlig regelverk. Lov om offentlige anskaffelser (LOA) ble vedtatt i 1999 og forskriftene kom i 2001. Det nye regelverket skulle omfatte tjenester, ikke bare varer som tidligere. I denne loven skilles det mellom tjenester der medlemslandene er forpliktet til å følge EØS-regler om offentlige anskaffelser, såkalt prioriterte tjenester, og uprioriterte, der en står fritt. Det siste gjelder blant annet helse- og sosialtjenester, og slik sett kunne norske myndigheter latt være å følge EØS-reglene ved kjøp av barneverntjenester. I Norge ble imidlertid regler om anbud og konkurranse gjort gjeldende også for slike uprioriterte tjenester (Sletnes 2004). På en et overordnet nivå forelå det altså en politisk beslutning om at helse- og sosialtjenester skulle omfattes av et nytt regelverk for offentlige anskaffelser.

Men i de utredningene som lå til grunn for forvaltningsreformen i barnevernet, var verken anbud eller konkurranse noe tema. NOU 2000: 12 *Barnevernet i Norge* foreslår en godkjenningsordning for institusjoner (s 240), men ikke noe om anbud og konkurranse.

I Stortingsmelding nr 40 (2001-2002): *Om barne- og ungdomsvernet* omtales forslagene om endring i ansvarsforhold og organisering mellom fylkeskommune og stat (s 86), og det vises til et høringsnotat om dette, som departementet sendte ut i februar 2002. Bakgrunnen var at departementet mente at fylkeskommunene ikke hadde klart å bygge ut et tiltaksapparat som var stort nok og tilstrekkelig differensiert, og at det var mangler ved både institusjons- og fosterhjemdriften (side 87). Det sto imidlertid ikke noe om anbud og konkurranse her heller. I Ot. prp nr 9 2002-2003, som ble lagt fram i oktober 2002, er det et avsnitt om avtaler med private (s 63/64), men ikke noe om bruk av anbud og konkurranse i den forbindelse. Det er imidlertid et eget avsnitt i proposisjonen med overskriften "Forholdet til lov om offentlige anskaffelser", der det blir gjort rede for at lov og forskrift om offentlige anskaffelser som hovedregel skulle gjelde ved kjøp av private institusjonsplasser. Avsnittet er først og fremst refererende, uten noen vurdering av de forskjellige formene for anskaffelsesprosess eller av hvilken som anses som den beste på dette området. Heller ikke finnes det en prinsipiell diskusjon av hvordan dette i praksis skulle håndteres. Av disse dokumentene er det ingen ting

som tyder på at det å skulle forholde seg til det nye regelverket for offentlige anskaffelser var noen integrert del av tankegodset bak forvaltningsreformen i barnevernet eller hadde noen sentral plass i forarbeidet til reformen.

Ut fra den dokumentasjonen vi har hatt tilgang til, ser det ut til at implementeringen av det nye regelverket i stor grad har funnet sted gjennom diskusjoner mellom først departementet, senere direktoratet, og de fem regionene, blant annet i møter med regiondirektørene. I evalueringsrapporten om de første konkurransene i hver av de fem regionene blir det påpekt at dette førte til at ”regionene oppfattet direktoratets føringer knyttet til gjennomføringen av prosessen som utydelige og lite presise” (Ernst og Young 2006: 14). Det ga på sin side rom for regional variasjon, noe skal vi komme tilbake til.

Den nye forvaltningen startet imidlertid ikke med helt blanke ark. Buskerud fylkeskommune hadde allerede prøvd ut et slikt system. De lyste ut 20 plasser for ”konkurranse med forhandlinger” som en prøveordning allerede tidlig på høsten 2002, altså før forvaltningsreformen var etablert. Det var 13 institusjoner som meldte sin interesse, og det ble til slutt inngått avtale med tre av dem om til sammen 13 plasser (Støkken og Nylehn 2003:181). Det var betydelig skepsis mot fylkesbarnevernet i Buskerud, både blant private og offentlige aktører til å begynne med. Det var fra begge hold motforestillinger: ”barn skal ikke på anbud”. De private var spesielt engstelige for at dette ville medføre at bare de større aktørene i feltet ville overleve, at mangfoldet i feltet skulle reduseres og at offentlige og private institusjoner skulle bli mer lik hverandre. Det var også en uro blant de private for at integrasjonen med det offentlige ville øke, og at institusjonenes autonomi ville svekkes (side 181-182).

Nå i ettertid kan en spørre seg hva sentrale aktører i departementet og i fylkesbarnevernet i de 19 fylkeskommunene selv egentlig tenkte om dette med konkurranse. Var departementet en pådriver, eller var det noe først fylkeskommunene og senere regionkontorene grep fatt i på bakgrunn av erfaringene i Buskerud og så videreutviklet på egen hånd?

Slik vi vurderer det, er det som nevnt lite som tyder på at departementet var noen sterk pådriver i forkant av reformen. I det tidligere refererte strategidokumentet, som ble sendt ut i forbindelse med den forestående forvaltningsreformen sommeren 2003, sies det ingen ting om en slik ny praksis.⁸⁵ Der slås det fast som noe av bakgrunnen for reformen at kontrollen med de private institusjonene har vært mangelfull, og at de nye fagteamene ville få ansvaret for inntak til statlige barneverntiltak, samt kjøp av plasser fra private aktører. Ut over det nevnes verken de private aktørene eller spørsmål om nye måter å inngå avtaler på.

Det har likevel vært gjort forberedelse til det nye systemet i departementet. Blant annet ble det satt i gang en anskaffelsesprosess i region vest allerede før Bufetat var formelt etablert, men

⁸⁵ Q 19/2003

den ble stoppet etter en klage til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) (Ernst og Young 2006: 12). Arbeidet med å implementere det nye regelverket om offentlige anskaffelser ser, etter vår vurdering, ut til først og fremst å finne sted etter at staten hadde overtatt ansvaret for barneverninstitusjonene. Mer konkret ble prosedyrene utviklet gjennom diskusjoner på møter mellom regiondirektørene og Bufdir. Dette inntrykket bekreftes også av regionenes opplevelse av at det var lagt få føringer fra sentralt hold, slik vi har referert foran. Ifølge Ernst og Young (2006) ble det for eksempel på et direktørmøte 29-30 september i 2004, tre kvart år etter at reformen var innført, bestemt at anskaffelsesprosessen skulle skje i en tottrinns prosess, og på et møte den 27.10.04 ble det bestemt at det skulle gjennomføres befaringer på de institusjonene som kom videre til å levere tilbud i konkurransen. En av grunnene til dette skulle være å skille tydeligere mellom godkjenningsordningen og anskaffelsesprosessen (Ernst og Young 2006: 13/14).

Den 26. november 2004, da det meste av arbeidet med første runde av godkjenninger var gjennomført, ble det arrangert et såkalt leverandørseminar for tilbydere av private institusjonsplasser. Der ble det blant annet henvist til statsbudsjettet for 2005, der det blir presisert at kjøp av plasser er underlagt Lov om offentlige anskaffelser. I statsbudsjettet er dette formulert som et resultatmål og omtalt som ”systematisering av anskaffelse av private institusjonsplasser” under delmålet ”God faglig og økonomisk styring av barnevernet”. Det omtales slik:

Kjøp av plasser er underlagt Forskrift for offentlige anskaffelser, og dette innebærer at anskaffelsene skal skje ved konkurranse. Bufetat vil videreføre arbeidet med å gjennomføre konkurranser ved kjøp av private plasser i barnevernet. Erfaringene fra konkurranseutsettingen vil bli evaluert. (St.prp. nr 1 (2004-2005:120).

På det samme leverandørseminaret ble det blant annet orientert om at første ordinære runde med konkurranse ville bli kunngjort 1.12. 2004 for region vest. På det tidspunktet (årsskiftet 2004/05) var imidlertid de fem regionene i varierende grad innforstått med tanken om å inngå avtaler med de private på bakgrunn av konkurranse. Da vi intervjuet dem våren 2005, var flere av dem usikre på om det ville være aktuelt for dem når de eksisterende avtalene med private gikk ut. Tanken om konkurranseutsetting var med andre ord ikke noe som gjennomsyret de statlige regionkontorene på det tidspunktet, og for flere tok det litt tid før de satte i gang (konf tabell 6.1). I følge Bufdir har det vært et poeng at regionene gjennomførte anskaffelser i rekkefølge for å kunne trekke veksler på erfaringene fra hverandre.⁸⁶

I en revisjonsrapport fra Riksrevisjonen for budsjetterminen 2005 blir det påvist flere mangler hos Bufetat, blant annet at tre av regionene ikke ”har gjennomført anbudsprosesser etter LOA og inngått nye kontrakter med private aktører”. Det henvises i den sammenheng til at Riksrevisjonen hadde tilsvarende kommentar for 2004. Det ble også gjort en merknad om ulikhet mellom regioner med hensyn til hvordan de forholdt seg til de private, ved å vise til et

⁸⁶ Kommentar fra Bufdir i e-post 1.4.2008.

eksempel der anbud (Riksrevisjonens betegnelse) fra en institusjon ble avvist i én region samtidig som samme institusjon kom videre i prosessen i en annen region. Det er også et tredje punkt om at tre av fem regioner fremdeles kjøper plasser av ideelle organisasjoner etter gamle avtaler, som ble inngått med fylkeskommunene før forvaltningsreformen ble iverksatt.⁸⁷ Dette siste er et punkt som åpenbart har vært uklart og gjenstand for ulike fortolkninger i regionene (konf avsnitt 6.3).

På et direktørmøte i november 2004 var det enighet om at anskaffelsene i første runde skulle dekke halvparten av behovet for kjøpte plasser. Samtidig ble det bestemt at bruken av rammeavtaler skulle vurderes på nytt senere og før de siste regionene gikk ut med sine anskaffelser.^{88,89} Etter hvert har imidlertid alle regionene gjennomført minst én konkurranse, og i løpet av perioden 2005 til og med første halvår 2007 ble det gjennomført til sammen sju konkurranser med forhandlinger i regionene og i tillegg var det to konkurranser i Oslo.

Tabell 6.1 Konkurranser med forhandlinger ved kjøp av plasser i private barneverninstitusjoner⁹⁰

Region	Gjennomført konkurranse med forhandlinger	Antall plasser Utlyst	Antall plasser det er inngått avtaler om – (antall institusjoner)
Midt-Norge	2005 – 2006	Inntil 25	25 (9)
Nord	Mai 2006	Inntil 45	34 (6)
Sør	August 2005 og september 2006	35 Ca 70	33 (6) 33 (8)
Vest	2004 - 2005 2007	60 70	60 (13) 64 (9)
Øst	2005 – 2006	Ca 100	98 (16) ⁹¹
Bufetat i alt	7	405	347 (67)

Pr 31. august 2007 var situasjonen, i følge Riksrevisjonen, at ca halvparten av de 507 plassene som staten benyttet i private institusjoner, ikke var kjøpt gjennom konkurranse. Det gjaldt 241 plasser, hvorav flest fra institusjoner drevet av ideelle organisasjoner, 136 mot 105 fra kommersielle aktører.⁹² Våre tall fra de sju første konkurransene viser det var inngått avtaler om noen flere plasser; i alt 347 og med 67 institusjoner. I realiteten dreierer det seg om et

⁸⁷ Riksrevisjonsrapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjett termin 2005 Dok nr 1 (2006 – 2007), s. 46.

⁸⁸ Definisjon av rammeavtaler: avtaler som gir en rett, men ikke plikt til å kjøpe en plass (Notat fra Bufdir til direktørmøtet 23.08.2007).

⁸⁹ Protokoll fra direktørmøte 10.11.04.

⁹⁰ Dataene i denne tabellen er dels fra våre egne intervjuer/observasjoner, dels fra opplysninger framkommet i e-post fra enkelte regioner og dels fra evalueringsrapporten til Ernst og Young 2006. og i epost fra Bufdir 5.5.08.

⁹¹ En institusjon har sagt opp avtalen og det gjenstår derfor 96 plasser og 15 institusjoner.

⁹² Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat: Dokument nr 3:6(2007-2008) Rapport.

færre antall institusjoner da en del av dem har inngått kontrakter med flere regioner og/eller på flere tidspunkt med samme region.

Våren 2007 ble det første gang gjennomført en nasjonal konkurranse om rammeavtaler for kjøp av enkeltplasser, og i et notat i august 2007 fra Bufdir til direktørmøtet blir det anbefalt at framtidige anskaffelser skal foretas sentralt, men etter en overgangsperiode på tre år.⁹³ Dette forslaget må forstås som en oppfølging av anbefalinger i evalueringsrapporten til Ernst og Young (2006). Den rapporten påpeker at det har vært stor variasjon mellom regionene i håndteringen av prosessene knyttet til konkurranseutsetting, og de anbefaler en sentralisering av anskaffelsesprosessene.

Høsten 2007 var preget av mye oppmerksomhet i media om statens forhold til private aktører. Enkelte av de private hadde måttet legge inn årene, og beboere måtte flytte. Mange kritiske røster ble hevet, det ble blant annet gjennomført en høring i Stortinget, og Bufdirs direktør deltok i en blogg på Aftenpostens nettside 4. desember 2007. Fra direktoratets side ble det vist til at de forholdt seg til bestemmelser vedtatt i Stortinget. Fra enkelte jurister ble det påpekt at barnevernstjenester ikke nødvendigvis måtte følge regelverket for offentlige anskaffelser. På Aftenpostens nettside refereres det for eksempel til professor Hans Petter Grav, som sier at barnevernet "ikke er et marked i EØS-avtalens forstand, på linje med private tjenester i helsevesenet og eldreomsorgen. Barnevernet er en del av den statlige myndighetsutøvelse, og staten har ingen konkurrenter som kjøper barneverntjenester" (Aftenposten.no 9.12.2007). Han og hans kollegaer mener derfor at det er en politisk avgjørelse når Regjeringen legger ut slike tjenester på anbud.

Barne- og likestillingsdepartementet fikk Fornyings- og administrasjonsdepartementet til å vurdere dette spørsmålet, og i slutten av januar 2008 forelå en utredning som konkluderte med at "forskriftens del 1 uansett måtte gjelde". Fra Bufdirs side begrunnes dette med at det "er vanskelig å dokumentere at offentlige midler skjer på en ryddig måte og at ikke leverandører ikke oppnår særskilte fordeler hvis kjøp av plasser ikke skjer på en systematisk måte." Det skyldes blant annet at enkelte plasseringer kan skje under tidspress.⁹⁴ I to brev fra Barne- og likestillingsdepartementet til Bufdir 6.2.08 ble det imidlertid i første omgang gitt beskjed om endringer i prosedyrer ved kjøp av barnevernplasser.⁹⁵ Det skal vi komme tilbake.

Spørsmålet om barneverntjenester skal konkurranseutsettes har altså ikke et entydig svar, men er noe juridiske eksperter har ulike oppfatninger om. Det har heller ikke vært vår oppgave å ta stilling til dette spørsmålet. Vi konstaterer bare at det eksisterer ulike oppfatninger, og vi har tatt som gitt at de statlige aktørene i barnevernfeltet har forstått situasjonen slik, blant annet

⁹³ Notat fra Bufdir til direktørmøtet 23.08.07: *Forslag til valg av modell for organisering av barnevernanskaffelser*.

⁹⁴ Opplyst i e-post fra Bufdir 1.4.2008.

⁹⁵ Brev fra Barne- og likestillingsdepartementet til Bufdir 6.2.08.

med støtte fra Riksrevisjonen, at kjøp av slike tjenester skulle skje ved konkurranse. Med det som utgangspunkt har vi vært opptatt av hvordan prosessene knyttet til konkurranseutsetting har vært håndtert av ulike aktører, hva erfaringene har vært og hvordan det har påvirket relasjonene i feltet.

Noen av de overordnede prinsipper som er nedfelt i regelverket for offentlige anskaffelser, er likebehandling, gjennomsiktighet, forutsigbarhet etc. I det perspektivet kan det synes noe underlig at prosessen langt på vei har vært regionalisert og med rom for variasjon i mange faser av prosessen. Et slikt valg kan forstås i lys av at dette var et nytt arbeidsfelt og nye prosedyrer som skulle implementeres, og at det var behov for å innhente et bredere spekter av erfaringer enn en sentralisert modell ville gi. Det dreide seg om kompetanseoppbygging og læring på mange nivå. Slik sett underbygges vår påstand innledningsvis om at det i barnevernfeltet har foregått en utprøving av samarbeidsformer mellom offentlig og privat.

De første rundene med konkurranse og forhandlinger ble gjennomført av regionkontorene. Ifølge Ernst og Young 2006 var direktoratet svært delaktig i de første prosessene.

Det ble tidlig utviklet en standardkontrakt for alle regionene. Som nevnt var det i starten planlagt at ca halvparten av de plassene regionene hadde behov for, skulle konkurranseutsettes. Det betydde at det fortsatt fantes et marked for kjøp av enkeltplasser eller det som av enkelte ble omtalt som et "spotmarked" for kjøp og salg av institusjonsplasser. Der var prisene per plass vanligvis langt høyere enn for de plassene det var inngått avtaler om. Mange av institusjonene satset i første omgang på at dette behovet ville vedvare, og de var sånn sett mindre interessert i å binde alle plassene til langsiktige avtaler med regionene. Vi har gjennom våre intervjuer fått formidlet historier om hvordan en region kunne prioritere en institusjon lavt i konkurransen med andre den ene dagen, for så å komme med forespørsel om de kunne tilby en enkeltplass til høyere pris like etter. Noen av de private satset på å overleve i dette spotmarkedet.

Mye tyder altså på at regionene har vært i en situasjon der de fortsatt har opplevd en avhengighet av de private, som dermed fremdeles har en forholdsvis sterk posisjon i feltet. Det gjør det også rasjonalt for staten å satse på rammeavtaler for kjøp av enkeltplasser. Men staten har også vært under press fra Riksrevisjonen. I en ny kommentar fra Riksrevisjonen i oktober 2007 refereres det til en revisjon av Bufetats kjøp av private institusjonsplasser i 2006. Den viste at alle regionene hadde slutført første runde av konkurranser etter regelverket om offentlige anskaffelser. En nærmere kontroll i fire regioner viste imidlertid at ca 44 prosent av det totale behovet for institusjonsplasser fremdeles ble kjøpt uten konkurranse.⁹⁶ Riksrevisjonen har i den forbindelse følgende bemerkning:

Riksrevisjonen er kritisk til at Bufetat fremdeles kjøper omtrent halvparten av private institusjonsplasser uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt (s.48).

⁹⁶ Dokument nr 1 (2007-2008) Barne- og likestillingsdepartementet, side 46.

Departementets svar blir også referert. Der informeres det om at det blir avholdt ”en nasjonal konkurranse med sikte på å inngå rammeavtaler”. Disse rammeavtalene skal dekke det behovet regionene har, og som ikke ligger i de regionale avtalene om faste plasser. Det grepet som her er blitt tatt, er altså å arrangere nasjonale konkurranser om rammeavtaler i tillegg til de regionale. Vi skal komme nærmere tilbake til hva slags implikasjoner det kan ha for de private aktørene, men det synes åpenbart at staten på denne måten – blant annet etter flere kritiske kommentarer fra Riksrevisjonen – innfører endringer som i praksis kan føre til at grepet strammes om hvem som får delta i dette markedet og at de institusjonene som har satset på å delta primært i det såkalte spotmarkedet, vil få problemer med å overleve..

Selv om det har ligget sterke eksterne føringer i retning av å etablere og videreutvikle systemet med konkurranse ved kjøp av private tjenester i barneverninstitusjonene, gjensto flere valg både med hensyn til hvordan slike konkurranser skulle gjennomføres og hvem som skulle delta i dem.

6.3 Særtrekk ved prosessen

Konkurranse med forhandlinger

De konkurransene som har vært gjennomført så langt, har vært det som betegnes som ”konkurranse med forhandlinger”. Det er den ene av fire former for prosedyrer som kan benyttes ved offentlige anskaffelser. De andre tre er ”åpen anbudskonkurranse”, ”begrenset anbudskonkurranse og ”direkte anskaffelse”(Sletnes 2004:77). Lov og forskrifter setter rammer for i hvilke situasjoner de ulike prosedyrene kan benyttes. Som nevnt er helse- og sosialtjenester definert som uprioriterte tjenester i EØS-sammenheng, men norske myndigheter har bestemt at konkurransereglene skal følges også for slike tjenester. Ifølge Sletnes kan konkurranse med forhandlinger særlig være aktuell ”i situasjoner der det dreier seg om mer kompliserte tjenester hvor det er vanskelig for oppdragsgiveren å spesifisere tjenesten når det inviteres til en konkurranse” (s. 79).

Mange av de formelle spillereglene er de samme når det gjelder tidsfrister for levering av skriftlige tilbud og krav til oppdragsgiver – i dette tilfellet staten - om å ha utformet et grunnlagsdokument for konkurransen, der det er spesifisert hva slags tjenester som etterspørres. Men mens en oppdragsgiver i en åpen anbudskonkurranse bare skal forholde seg til de skriftlige dokumentene som sendes inn, kan en altså ved konkurranse med forhandlinger i tillegg gjennomføre muntlige forhandlinger, der en kan diskutere både pris og andre aspekter ved den tjenesten det dreier seg om.

Direkte anskaffelser innebærer at anskaffelse skjer ved direkte henvendelse til en eller flere leverandører (§ 1-4.k i forskriften) og kan bare benyttes ved tjenester med et omfang under det som er definert som terskelverdier. For prioriterte tjenester er denne 1,8 mill, mens den for uprioriterte tjenester er satt til kr 500 000. Her er det imidlertid et viktig unntak, som har

bidratt til å skape en del forvirring i forbindelse med konkurransen i barnevernet. Det innebærer at direkte anskaffelser kan finne sted uavhengig av verdien på kontrakten ”dersom oppdragsgiver skal inngå kontrakt om utførelse av helse- og sosialtjenester med en ideell organisasjon”. Denne bestemmelsen ble ifølge Sletnes (s 80) vedtatt i statsråd i januar 2004, blant annet etter påtrykk fra SV på Stortinget. En ny forskrift om dette ble gjort gjeldende fra 1.1.2007. Der blir riktignok ikke begrepet direkte kjøp brukt.

Dette siste punktet har vært omdiskutert og antakelig håndtert noe forskjellig i regionene. Det var særlig institusjoner som Kirkens Bymisjon, Frelsesarmen og liknende som skulle skjermes mot konkurransen i markedet. Problemet er at det kan være vanskelig å definere presist hva en ideell organisasjon er til forskjell fra andre stiftelser med mer eller mindre almenntilrette formål. Et kjennetegn ved stiftelser rent juridisk er at det ikke finnes eiere som henter ut eventuelt overskudd av driften, men at dette pløyes tilbake til virksomheten. Det gjelder langt flere stiftelser enn de typisk religiøse eller ideelle organisasjonene, for eksempel ruskollektivene.

I forbindelse med en revidering av regelverket for offentlige anskaffelser ble det sendt et brev fra Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon (HSH) i desember 2004, der de argumenterte sterkt for at unntaksbestemmelsen i loven måtte bestå og gjøres permanent. De ønsket at det skulle være mulig for en oppdragsgiver å foreta direkte anskaffelser fra ideelle organisasjoner. De begrunnet det blant annet med frivillige organisasjoners samfunnsmessige engasjement, og at de ofte har vært pionerer i utviklingen av nye tiltak og arbeidsmåter. Organisasjonen fryktet at ”dersom de ideelle organisasjonene generelt må konkurrere etter forskriftens normalprosedyrer, kan dette i enkelte tilfelle være en trussel mot organisasjonenes vitalitet, utviklingsmuligheter og på lengre sikt muligens deres eksistens”.

Noen av institusjonene som deltok i den første forhandlingsrunden i region sør, refererte til et brev som skulle være sendt fra departementet om dette, og mente at de skulle vært unntatt fra konkurransen. Det brevet har ikke vi sett, men vårt inntrykk er at denne unntaksbestemmelsen er blitt håndtert noe ulikt i de forskjellige regionene, noe som åpenbart har bidratt til en viss forvirring i feltet. Tross mange eksterne føringer ser det ut til at Bufetat faktisk har hatt et valg på dette punktet, men at beslutningen i første omgang ble overlatt til regionene. En lovendring om unntak for ideelle organisasjoner trådte imidlertid i kraft ved årsskiftet 2005/2006⁹⁷ og en ny forskrift ble gjort gjeldene fra 1.1.2007.

På nyåret 2008 ble det så sendt et brev fra Barne- og likestillingsdepartementet til direktoratet, der det ble gitt beskjed om endringer i prosedyrer ved kjøp av barnevernplasser fra ideelle organisasjoner. Heretter skulle en utnytte de unntaksbestemmelser som ligger i forskrift om offentlige anskaffelser så langt det er mulig. Samtidig var departementet opptatt av at ”Bufdir

⁹⁷ Opplysning i e-post fra Bufdir datert 11.12.2007.

i anskaffelsesprosessen sørger for likebehandling og at alle ideelle organisasjoner som ønsker å tilby barneverntjenester får mulighet til å delta på likt grunnlag”.⁹⁸

Det sies videre i brevet at ”Departementet ser på samarbeid om metoder og fagutvikling som kvalitetsfremmende. Departementet ønsker å motarbeide en kultur der de ideelle aktørene skjærer gode metoder og ideer som konkurransehemmigheter”. Departementet har med andre ord her vært lydhøre for noe av den kritikken som er kommet fra ideelle organisasjoner, og som vi skal gjøre nærmere rede for i kapittel 9. I det samme brevet sies det også at ideelle organisasjoner skal prioriteres framfor de rent kommersielle aktørene. Det er på mange måter et ganske dramatisk signal, som kan bidra til å skape nye relasjoner i feltet. Men det gjenstår å se hvordan en kursdreining faktisk blir håndtert, for eksempel når det gjelder spørsmålet om hva som skal være kriteriene for å være en ideell organisasjon. Gråsonen mellom de tradisjonelle religiøse og humanitære organisasjonene og andre stiftelser med eller mindre ideelle formål, er som nevnt ikke alltid like klar.

Bare private aktører med i konkurransen

Et annet kjennetegn ved de konkurransene som er gjennomført i barnevernet, til forskjell fra mange anbudsprosesser for eksempel i eldreomsorgen og i kommunesektoren generelt, er som nevnt at bare private aktører er invitert til å delta. Statlige institusjoner er ikke med i disse konkurransene. Heller ikke kommunale institusjoner deltar så vidt vi vet, selv om de i godkjenningforskriften defineres som private. En kunne i prinsippet ha tenkt seg at både statlige og kommunale institusjoner hadde deltatt, men så vidt vi har kunnet registrere har ikke det vært noe tema ved planlegging av konkurransene i barnevernet. Kan hende har selve språkbruken bidratt til å tilsløre hva dette dreier seg om. I statsbudsjettene for de siste årene omtales omleggingen gjennomgående som ”systematisering av anskaffelsen av private institusjonsplasser”. Selv om det neppe har vært intensjonen, kan det bidra til å skape en språklig avstand til forskjellige former for anbudsprivatisering og konkurranseutsetting på andre velferdsområdet. Dermed opprettholdes noe av det usynlige ved dette feltet.

Å la offentlige og private aktører konkurrere på lik linje er antakelig mer aktuelt i situasjoner der offentlige myndigheter ønsker å slippe private til innenfor tjenester som tradisjonelt har vært drevet i offentlig regi. I barnevernet, derimot, er det langsiktige målet at staten skal stå for en relativt større andel av institusjonsplassene enn den har gjort de senere årene og fortsatt gjør. Slik sett er det snakk om en ”statliggjøring” av feltet, men - paradoksalt nok - ved hjelp av markeds mekanismer. Den hybride koblingen mellom offentlig og privat videreføres, men i en noe annen innpakning.

Selv om spørsmålet om å likestille de private og offentlige i denne prosessene ikke ser ut til å ha vært noe aktuelt tema fra statens side, har de private i våre intervjuer stilt spørsmål ved hvorfor de statlige institusjonene ikke er med i konkurransene. På samme måte har de vært

⁹⁸ Brev fra Bld 6.2.2008.

kritiske til at det er de statlige regionkontorene som foretar godkjenningene, siden de samtidig har driftsansvar for egne institusjoner. Slik det er nå, oppleves det som en sammenblanding av roller, og de private aktørene er engstelig for at staten kanskje ser mer gjennom fingrene med sine egne institusjoner. De statlige institusjonene er, i likhet med de private, gjenstand for en kvalitetsvurdering, så de følges ad et stykke på veien, men spørsmål om godkjenning og deltakelse i konkurranser er bare aktuelt for de private. Ut fra den første gjennomgangen av kvalitetsvurderingen av både statlige og private institusjoner i kapittel 2, er det imidlertid ikke noe som tyder på at regionkontorene har vært mindre strenge i vurderingene av de statlige institusjonene. Det har blant annet kommet til uttrykk i at også noen av disse måtte stenge.

Bare det offentlige som oppdragsgiver

På samme måte som anskaffelsesprosessen for institusjoner i barnevernet er preget av at bare private deltar i prosessen, er det bare offentlige myndigheter, ved staten og kommunene Oslo og Trondheim, som er oppdragsgivere. Det er ikke slik at privatpersoner, for eksempel foreldrene, selv kan kjøpe seg en plass i institusjon. Plassering i institusjoner reguleres i lov om barneverntjenester og kontrolleres av offentlige myndigheter.

Situasjonen er annerledes for en del andre typer tjenester som konkurranseutsettes, for eksempel snøbrøyting i en kommune, der en privat bedrift kan selge sine tjenester både til kommunen, til privatpersoner og til private bedrifter. Situasjonen i barnevernet har skapt en spesiell type gjensidig *avhengighet* mellom de private aktørene og offentlige myndigheter (Støkken og Nylehn 2003). Den uro som mange av de private aktørene har opplevd i forbindelse med både godkjenningsprosess og konkurranse, må blant annet forstås i lys av dette. Barnevernet representerer slik sett et delvis fiktivt marked, noe som også er blitt påpekt av enkelte av de private aktørene i intervjuer vi har hatt med dem. Det er også dette, slik vi har forstått det, som er grunnlaget for noe av kritikken fra juridisk hold når det gjelder å bruke regelverket for offentlige anskaffelser i barnevernet, slik vi har redegjort for foran.

En prosess i flere faser

En prosess der staten, ved en av regionene, ønsker å kjøpe plasser i private institusjoner, består av flere faser: kvalifisering og evaluering av tilbud, muntlige forhandlinger og slutføring av forhandlingene med kontraktsinngåelse. I kapittel 7 skal vi se nærmere på hvordan disse tre fasene ble gjennomført ved de tre konkurransene som her står i fokus.

6.4 Foreløpig oppsummering

Som en foreløpig oppsummering kan vi peke på ulike forhold som kan forklare at det har blitt etablert et system med konkurranseutsetting for kjøp av plasser i private barneverninstitusjoner. Det fantes åpenbart klare føringer fra omgivelsene gjennom Norges EØS-medlemskap. Samtidig er det frihetsmarginer innenfor dette medlemskapet, som norske myndigheter hadde valgt bort ved å vedta at regelverket for offentlige anskaffelser også skulle gjelde for helse- og sosialtjenester, som er såkalt uprioriterte tjenester. I tillegg var det klare

historisk-institusjonelle kjennetegn ved barnevernfeltet, som hadde betydning spesielt ved at de private aktørene hadde fått en såpass sterk posisjon og at det offentlige var blitt avhengig av dem. Dette ble blant annet knyttet til en sterk utgiftsvekst i feltet. Gjennom konkurranse skulle offentlige myndigheter både kunne presse prisene ned og sikre seg avtaler med de institusjonene som ble vurdert som best. I neste kapittel skal vi se nærmere på hvordan disse ambisjonene rent konkret er blitt håndtert i forbindelse med tre utlysninger med konkurranser i det vi vil betegne som implementeringsfasen av det nye kontrollregimet.

Først bare noen ord om våre data. I kapittel 1 har vi gjort rede for datainnsamlingen i hovedtrekk, mens vi her skal se nærmere på datagrunnlaget når det gjelder kjøp av private plasser ved konkurranser.

6.5 Våre data

Valg av to regioner – likheter og forskjeller mellom disse to

Slik vi også har gjort rede for i kapittel 1 bestemte vi oss tidlig i prosjektperioden, og etter å ha besøkt alle fem regionkontorene og de to kommunene Oslo og Trondheim, for å konsentrere oss om datainnsamling i region Midt-Norge og region sør. De to regionene har hatt noe forskjellig utgangspunkt når det gjelder å engasjere seg i konkurranser ved kjøp av plasser i private institusjoner. Region sør var tidlig ute, og det var bare én region (vest) som hadde gjennomført forhandlinger tidligere. Region Midt-Norge, som gjennomførte sine første forhandlinger tre kvart år senere, kunne trekke veksler på erfaringer fra både vest og sør, og de nøt godt av at det etter hvert var utviklet et nettverk blant regionlederne, som bidro til erfaringsutveksling.

De to regionene var også ulike på andre måter. I region sør var det lokalisert et stort antall private barneverninstitusjoner. Ved første søknadsrunde om godkjenning var det 28 private institusjoner som ble vurdert. I region Midt-Norge var det 11. Region Midt-Norge omkranser Trondheim kommune, som i tillegg vurderte to. Nærheten til Trondheim påvirker arbeidet i regionen på flere måter. Den må til dels forholde seg til en del storbyproblematikk, fordi ungdom fra kommunene rundt søker inn til Trondheim. Samtidig betyr dette at det kan være like aktuelt å kjøpe plasser hos flere av institusjonene i Trondheim kommune som av institusjoner i egen region.

I region sør ble det gjennomført en ny runde med utlysning og konkurranse med forhandlinger i 2006, og vi har derfor to sett data derfra. Samlet gir dette oss mulighet for en viss komparasjon både geografisk (mellom regionene) og over tid i region sør. Tidsaspektet er imidlertid også relevant for forholdet mellom regionene. Som vi skal komme tilbake til, lå det altså til rette for læring både innenfor og mellom regionene og blant tilbyderne, det vil si de private institusjonene.

Metodisk tilnærming

Vår metodiske tilnærming har vært tre faser med observasjon av muntlige forhandlinger mellom to regionkontor og private aktører. På denne måten har vi fått tre ”snutter” av forhandlingsprosesser, som både hadde startet før og som ble avsluttet etter at selve de muntlige forhandlingene hadde funnet sted. Denne tilnærmingen har gitt oss mulighet til å fange opp sentrale temaer og problemstillinger i en viss fortettet og til dels ”dramatisert” form. En svakhet ved denne tilnærmingen er at vi har langt mindre data om de andre fasene i konkurransene. Vårt siktemål har imidlertid ikke vært å gi detaljerte beskrivelser av prosessene, men å fange opp sentrale temaer og utfordringer som er blitt tydeliggjort under forhandlingene. Observasjonsdata er blitt supplert med dokumentanalyse og intervjuer med en del av de impliserte aktørene. I tillegg til data fra selve forhandlingene har vi også intervjudata fra ledere og ansatte på åtte institusjoner, som har deltatt i en eller flere konkurranser, samt to intervjuer med representanter for *Organisasjonen for Private Barneverntiltak* (OPB) med ca to års mellomrom.

Mot slutten av vår prosjektperiode fikk vi, i tillegg til våre egne data, tilgang til en del dokumenter fra Bufdir, samt den evalueringsrapporten vi allerede har referert til. Den var utarbeidet av Ernst og Young i 2006 om erfaringene med de første konkurransene i hver av de fem regionene. Den har bidratt til både å utdype og langt på vei bekrefte våre data. Ernst og Youngs rapport har imidlertid bare statlige aktører, først og fremst fra de fem regionene, som informanter, mens vi har vært opptatt av å få innsikt i erfaringer også fra dem som sitter på den andre siden av bordet under forhandlingene, det vil si de private aktørene.

I forbindelse med de muntlige forhandlingene ble det innhentet samtykke fra de private aktørene til at vi kunne være tilstede. De to regionkontorene sendte ut et brev fra oss og et samtykkeskjema til de institusjonene som skulle møte til forhandlinger. Verken vi eller andre skulle på det tidspunktet vite hvilke institusjoner som skulle delta. I brevet ble det redegjort for undersøkelsen, og de private aktørene ble bedt om å returnere samtykkeskjemaet til oss. Av de til sammen 41 forhandlingsrelasjonene som disse tre anbudsrundene omfatter, er det bare én vi ikke fikk adgang til, fordi den aktuelle institusjonen ikke ga samtykke til at vi skulle være tilstede. Blant de øvrige institusjonene var det enkelte som ikke hadde returnert skjemaet før forhandlingene, men i de tilfellene ble det enten utfylt i møtet eller regionkontoret hadde fått klarert på forhånd at vi kunne være tilstede via e-post eller på annen måte.

Et betimelig spørsmål i denne forbindelse er i likevel hvorvidt og i tilfelle på hva slags måte vår tilstedeværelse kan ha påvirket forhandlingene. Det er det selvsagt vanskelig å vite, men vi registrerte at enkelte av de private aktørene gjorde det til et tema at vi var tilstede og henvendte seg mer eller mindre direkte til oss og ba oss notere oss noe. Vi har også fått kommentarer i andre sammenhenger om at det var bra at vi var der, fordi det fikk regionens representanter til å skjerpe seg. Slik sett er vi blitt tillagt en slags kontrollørrolle. Vårt hovedinntrykk er nok likevel at det som har stått på spill i forhandlingene har vært så viktig

for de involverte at de i all hovedsak har hatt fokus på dette mer enn på vår tilstedeværelse. For regionenes forhandlere har vi antakelig representert den største belastningen, fordi vi i stor grad fikk delta også ”back stage”, altså utenom selve forhandlingene, for eksempel når de hadde sine interne diskusjoner om hvordan de skulle forholde seg til de tilbudene som var kommet og til den informasjonen som kom fram under forhandlingene.

Vår oppgave har ikke vært å evaluere forhandlingsprosessene som sådan, men ved observasjon og intervju å få et inntak til å forstå de prosessene som finner sted i feltet, de forskjellige aktørenes interesser, rammebetingelser og strategier for handling og ikke minst de prinsipielle spørsmålene som kan reises i tilknytning til slike prosesser. Det er heller ikke konkurransene som juridiske prosesser vi primært er opptatt av, men som sosiale prosesser av stor samfunnsmessige betydning. Desto mer vi har arbeidet med dette stoffet, jo tydeligere er det blitt for oss at denne studien ikke bare har relevans for barnevernfeltet, men også for andre deler av helse- og sektoren der det nye regelverket for offentlige anskaffelser skal implementeres.

7. Forberedelser og selve forhandlingene i to regioner

7.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på de tre forhandlingsrundene som ble gjennomført i region sør og region Midt-Norge i løpet av 2005 og 2006. Som nevnt i kapittel 6 er de grunnleggende prinsipper for regelverket for offentlige anskaffelser knyttet til verdier som likebehandling, transparens og ikke-diskriminering. Når dette regelverket ble tatt i bruk i forbindelse med forvaltningsreformen i barnevernet, ble likevel arbeidet regionalisert. Vi ønsker derfor å belyse rommet for variasjon i slike prosesser, både når det gjelder regionenes håndtering av dem og ved valg av tilbydere. Av anonymitetshensyn vil vi ikke referere til institusjonene ved navn, men ved karakteristika som størrelse, organisasjonsform og de oppgavene de er godkjent for.

7.2 Kvalifisering og evaluering av tilbud

Før forhandlingene kom i gang, hadde det funnet sted en kvalifisering og evaluering av tilbudene, basert på utlysning av et spesifisert antall plasser etter regelverket for offentlige anskaffelser, som er omtalt i kapittel 6. Antall plasser skulle bestemmes på bakgrunn av en analyse av antatte behov i den enkelte regionen. Men det var som nevnt også gitt signaler i et direktørmøte 11.11.04⁹⁹ om at ikke alle plassene regionene hadde behov for, men bare omtrent halvparten skulle lyses ut i første omgang.

Denne fasen omfatter flere elementer som vi ikke skal gå så grundig inn på her. I korte trekk dreier det seg for det første om at de aktørene som sender inn sine tilbud etter kunngjøring av en konkurranse, blir vurdert etter to sett kriterier.¹⁰⁰ Det første omtales som obligatoriske krav som må oppfylles. Ellers blir tilbudet avvist. De som ikke blir avvist, blir så vurdert og rangert etter visse faglige kriterier. På bakgrunn av denne vurderingen og rangeringen får de tilsendt selve konkurransegrunnlaget og inviteres til å komme med et tilbud

Det var Bufdir som gjennomførte kvalifiseringen i alle disse konkurransene som her er beskrevet,¹⁰¹ men med bistand fra de involverte regioner, i hvert fall ved den første i sør i følge Ernst og Young (2006: 27).

Første anskaffelsesrunde i region sør

I region sør kom den første utlysningen i begynnelsen av februar 2005 av inntil 35 plasser med frist for levering av tilbud 18. mars samme år. Det kom inn 27 kvalifikasjonssøknader fra private institusjoner, og 20 av dem ble vurdert som kvalifisert (Ernst og Young 2006). Kvalifisering var avhengig av at institusjonens økonomi var solid, av institusjonens faglig

⁹⁹ Protokoll fra direktørmøte 11.11.04, sak 6.

¹⁰⁰ Her har vi blant annet trukket veksler på Ernst og Youngs evalueringsrapport.

¹⁰¹ Opplyst i e-post fra Bufdir 11.12.2007.

plattform og av at den var godkjent. Derimot var det ikke grunnlag for å foreta noen siling på bakgrunn av geografiske kriterier. Men som vi skal komme tilbake til, kan en institusjon i enkelte tilfeller bli silt ut pga det såkalte nærhetsprinsippet, som innebærer at barn og unge på institusjon skal ha muligheter for å vedlikeholde kontakten med familie og nærmiljø. I prinsippet kan tilbydere fra hele landet være med i konkurransen.

Av de 20 institusjonene som var funnet kvalifisert, fikk 15 mulighet for å komme med et tilbud på bakgrunn av et konkurransegrunnlag innen 22.4.2005. Deretter var tre personer fra regionen på befaringsreise til alle institusjoner som hadde lagt inn tilbud. Da ble både ledere og miljøarbeidere intervjuet hver for seg. Det ble brukt samme mal på alle institusjonene, og det ble stilt de samme spørsmålene til ledere og til miljøarbeidere, men representantene for regionen møtte ikke beboerne. Regionen var blant annet opptatt å danne seg et bilde av om, og i tilfelle hvordan, institusjonens faglige grunnlag, som var beskrevet i det tilbudet den hadde lagt inn, var implementert i personalgruppa. Det var på forhånd utarbeidet en mal for å gi poeng i samsvar med et sett kvalitetsindikatorer, som alle institusjonene ble vurdert etter.

I perioden fram mot de muntlige forhandlingene var det også dialog med institusjonene, og regionen opplyser at de fikk mulighet for å presentere forbedringer på bestemte faglige områder.¹⁰² Både i denne og i den andre konkurransen i region sør pågikk dette arbeidet over en periode på fem til seks uker.

Deretter ble de 15 institusjonene invitert til muntlige forhandlinger. Da disse forhandlingene startet, lå både den skriftlige dokumentasjonen og opplysninger samlet inn under befaringsreisen til grunn for regionens vurderinger.

Andre anskaffelsesrunde i region sør

Andre runde i region sør ble startet med utlysning av inntil 70 plasser våren 2006. 28 institusjoner la inn kvalifiseringssøknad, og 12 av dem fikk anledning til å komme med tilbud og ble invitert til muntlige forhandlinger etter en runde med befaringsreise etter noenlunde samme opplegg som i første runde. Det var en forholdsvis stram plan for møtene og lik struktur på befaringsreisen, og det ble brukt ca halvannen time på hver institusjon.

Fra regionens side ble dette begrunnet med behov for likhet, for å kunne foreta en best mulig sammenlikning av institusjonene. Også denne gangen deltok tre personer, men det varierte litt hvem de møtte på institusjonene, fra en til tre personer. Noen ganger var det bare ledelsen, andre ganger ledelsen og ansatte. Heller ikke denne gangen møtte de beboere. Som i første runde ble det benyttet et eget skjema for å gi "kvalitetspoeng".

På ett punkt ble det gjort en mer vesentlig endring fra forrige gang. De 12 institusjonene ble invitert til å komme tilbake med et nytt tilbud etter å ha fått presentert regionens ønsker i

¹⁰² I en uttalelse til førsteutkastet til denne rapporten, oversendt fra Bufdir 13.2.08.

brevs form. På den måten ble selve innledningsprosedyren til forhandlingene tatt i forkant av de muntlige forhandlingene.

Første anskaffelsesrunde i region Midt-Norge

I region Midt-Norge søkte til sammen 30 institusjoner om prekvalifisering på bakgrunn av en utlysning av inntil 25 plasser 2. september 2005 med søknadsfrist 3.10.2005. Tilbudsfristen var 5. desember samme år. Den økonomiske situasjonen for disse 30 institusjonene ble i første omgang vurdert av Bufdir. Så overtok regionkontoret, som også hadde ansvaret for å vurdere den faglig kvaliteten hos søkerne. 23 institusjoner ble vurdert som kvalifisert (Ernst og Young 2006: 33), og så valgte regionen ut 15 som fikk anledning til å komme med tilbud. En av disse falt ut på grunn av for sen innlevering. Så sto de igjen med 14 tilbydere. Noen falt ut i prekvalifiseringen pga formelle feil. Det kunne være mangelfulle skatteopplysninger, ikke overholdelse av tidsfrister ol, mens andre falt ut på grunn av grunn av økonomiske, administrative eller faglige svakheter ved institusjonen.

Ved de oppfølgende befaringene ble det benyttet en felles vurderingsmal. Tre personer deltok fra regionen, og befaringene varte i ca tre timer. Det ble oppfattet som tilstrekkelig av regionen, siden de kjente mange av institusjonene fra godkjenningrunden.

Vi ser altså at prosessen fram mot de muntlige forhandlinger blir håndtert noenlunde likt i de to regionene, men med noe variasjon når det gjelder tidsbruk på selve befaringene. Dessuten varierte det noe hva slags rolle Bufdir hadde i denne fasen. Ifølge Ernst og Young (s 26) var det ulike oppfatninger om hvor hensiktsmessig arbeidsdelingen mellom direktoratet og regionene var. Enkelte regioner oppfattet at direktoratet var opptatt av at de første konkurransene skulle være en læringsprosess for de involverte aktørene (op.cit. s 27).

Hvilke erfaringer sitter så institusjonene igjen med fra disse rundene med prekvalifisering?

Institusjonenes opplevelse av denne fasen

Private aktører som har deltatt i flere konkurranser (også andre enn de tre som står i fokus her), har for det første påpekt at de har opplevd regionenes befaringer som forskjellig, både med hensyn til hvor formelle rammene rundt befaringene har vært og hva slags interesse regionens representanter har vist for dagliglivet på institusjonen. Besøket fra enkelte av regionene har blitt opplevd som utilstrekkelig for at de skulle få et skikkelig innblikk i hvordan institusjonen drives, og når regionens representanter for eksempel ikke har tatt seg tid til å delta i måltider eller være med rundt på institusjonen, er det blitt oppfattet som uttrykk for manglende interesse. Noen uttrykker at de opplevde regionens besøk ved befaringene mer som en "teoretisk eksamen", der de skulle redegjøre for hva de sto for metodisk, enn som en befaring der det var forventet at de besøkende skulle se seg om.

Selve det skriftlige arbeidet med dokumentene som måtte sendes inn i forbindelse med søknad om kvalifisering og tilbud, ble imidlertid ikke opplevd som så svært krevende, da mye

allerede var gjort i forbindelse med søknad om godkjenning. De fleste av dem opplevde at dreide seg mer om å tilpasse den dokumentasjonen de allerede hadde, til den nye malen som krevdes for et tilbudsdokument. Det nye var at de måtte vurdere hva slags *pris* de skulle tilby plassene for.

Når private aktører legger inn et tilbud på plasser til en region, er det forutsatt at institusjonen skal være godkjent, enten av den regionen der tilbudet er gitt, dersom institusjonen er lokalisert der, eller av en annen region. Flere av de private har derfor stilt spørsmålet: Hvorfor er ikke en godkjent institusjon automatisk kvalifisert til å delta i konkurransen? At spørsmålet er relevant kommer blant annet til uttrykk ved at region sør på sin hjemmeside (november 2006-januar 2007) la ut en uttalelse om et avslag de hadde gitt på et tilbud fra en av Frelsesarmeens institusjoner. Der understreker regionen at det å bli godkjent ikke uten videre betyr at en institusjon stiller sterkt i en konkurranse med andre institusjoner.

Ved godkjenning er det primært *kvalitet* som teller. Økonomiske aspekt er relevante først og fremst ved vurdering av institusjonens likviditet, det vil si om den har en trygg økonomi som sikrer at den ikke plutselig går konkurs og kanskje blir nedlagt. I forbindelse med kvalifisering for konkurransen skal imidlertid både institusjonens økonomi og kvalitet vurderes, både hver for seg og i sammenheng. Den skal dessuten sammenliknes med andre institusjoner og rangeres i forhold til dem, ikke bare komme over en viss terskel for hva som er akseptabelt.

Dessuten, dersom institusjonen er godkjent av en annen region, kan den regionen som skal inngå nye kontrakter ønske å gjøre sin egen vurdering. I praksis innebærer dette at regionkontoret må foreta kvalitetsvurderinger av institusjoner som de ikke har hatt til godkjenning. Det kan oppfattes som en dobbelt kvalitetssikring og har også et element av en viss overprøving av den andre regionen som har vært inne i bildet.

I noen tilfelle kan det være behov for en *oppdatert* vurdering av godkjenningen. Ny informasjon kan ha kommet til, for eksempel gjennom fylkesmannens systemrevisjon (se kapittel 5). Det ser imidlertid ut til at regionene har hatt noe ulik praksis på om – og i tilfelle hvor mye – de har skjelt til fylkesmannens vurderinger. En annen forskjell fra godkjenningen er at det i forbindelse med konkurransene gjerne er lagt inn spesielle krav med hensyn til målgrupper eller metodikk. Ved kjøp av institusjonsplasser kan det derfor bli enda viktigere å kontrollere om faglig metoder faktisk er implementert i institusjonen, altså å vurdere forholdet mellom det som er nedfelt i skriftlige dokumenter og praksis.

7.3 Om tilbyderne

Gjennom de tre rundene med kvalifisering og evaluering av tilbud som her er presentert, var altså først 15 så 12 institusjoner i region sør og 14 institusjoner i region Midt-Norge funnet kvalifisert og invitert til forhandlinger. Nå skal vi se nærmere på hva slags institusjoner dette

var. Hva slags aktører var det med hensyn til type organisasjon, størrelse, utbredelse og hva slags oppgaver, uttrykt i plasseringshjemler, var de godkjent for?

Vi har data fra til sammen 40 av de 41 forhandlingsrelasjonene som disse tre forhandlingsrundene omfattet. De utgjør våre enheter i materialet, men antallet institusjoner er noe lavere, fordi enkelte av dem har deltatt i flere av konkurransene. Blant de 12 private aktørene i andre runde i region sør var det bare fire nye, de andre åtte hadde deltatt også i første runde.¹⁰³ I realitetene var det derfor snakk om 19 institusjoner til sammen.¹⁰⁴ Blant de 14 institusjonene som deltok i Midt-Norge, var det fire som også deltok i en av rundene i region sør. Samlet var det altså snakk om $19 + 10 = 29$ institusjoner.

Av de 14 tilbyderne som vi har opplysninger om fra første runde i region sør, var seks organisert som aksjeselskap, sju som stiftelser og én var ”privat eid”. Av de fire nye i andre runde var to stiftelser (hvorav den ene FA) og de andre to antakelig AS. Av tilbyderne i region Midt-Norge var det ti aksjeselskap og fire stiftelser.

Bildet av tilbyderne bekrefter altså et generelt bilde av at det private barnevernsmarkedet etter hvert består av en stor andel kommersielle aktører, som er organisert som AS, til forskjell fra gründerne i feltet som ofte startet ut som stiftelser. Men vi ser også at det på langt nær var bare de kommersielle som kastet seg ut i det og engasjerte seg i de tidlige konkurransene.

I tabellene 7.1, 7.2 og 7.3 nedenfor har vi kategorisert tilbyderne ved de tre konkurransene etter størrelse og hva slags plasseringshjemler de er godkjent for. Vi har her valgt å beholde de 40 forhandlingsrelasjonene som enhet, selv om det faktisk var færre institusjoner involvert. For vårt formål her er de relasjonelle aspekt mest sentrale.

¹⁰³ Et forbehold om antallet her siden det var en institusjon i første runde som vi ikke har data om og derfor heller ikke kan vite om de har deltatt senere.

¹⁰⁴ Muligens 18 dersom det var overlapp også for den institusjonen vi ikke fikk delta under forhandlingene med.

Tabell 7.1: Tilbyderne i region sør – første konkurranse, antall godkjente plasser og type plassering

Antall godkjente plasser/ Type plassering	1 - 5	6 - 10	11 - 15	Mer enn 15¹⁰⁵	I alt
Omsorg/hjelp (4.4, femte ledd, 4-12)		1			1
4-24 og 4-26 Atferd				2	2
Blandet	1		3	7	11
Ukjent ¹⁰⁶					1
I alt	1	1	3	9	15

Tabell 7.2: Tilbyderne i region sør – andre konkurranse, antall godkjente plasser og type plassering

Antall godkjente plasser¹⁰⁷/ Type plassering	1 - 5	6 - 10	11 - 15	Mer enn 15	I alt
Omsorg/hjelp (4.4, femte ledd, 4-12)					
4-24 og 4-26 Atferd					
Blandet		5	3	4	12
Ukjent					
I alt		5	3	4	12

Tabell 7.3: Tilbyderne i region Midt-Norge, antall godkjente plasser og type plassering

Antall godkjente plasser/ Type plassering	1 - 5	6 - 10	11 - 15	Mer enn 15	I alt
Omsorg/hjelp (4.4, femte ledd, 4-12)	1		1		2
4-24 og 4-26 Adferd	1			1	2
Blandet	4	1	3	2	8
Ukjent					
I alt	6	1	4	3	14

¹⁰⁵ Enkelte institusjoner er godkjent for et færre antall plasser av regionen enn hva de tilbyr. Det innebærer at større deler av de organisasjonene som disse institusjonene inngår i, deltar i konkurransen. I slike tilfelle har vi kategorisert etter hovedinstitusjonens størrelse.

¹⁰⁶ Her fikk vi ikke være tilstede – mangler data.

¹⁰⁷ Oversikt over godkjente plasser i flg Bufetats hjemmeside mars 2006.

Å kategorisere institusjonene nøyaktig etter størrelse, kan by på visse problemer, fordi noen av dem er enheter eller avdelinger innenfor større konsern som har aktiviteten spredt på flere regioner. Dersom avdelingene blir vurdert som selvstendige enheter, vil de bli godkjent i forskjellige regioner. Det betyr at det noen ganger kan være litt vanskelig å vite hvilken størrelseskategori det er mest korrekt å plassere disse institusjonene i. Noen institusjoner blir etter hvert godkjent for flere plasser, og da kan det også være uklart hva som er det mest presise tallet for plasser på det tidspunktet forhandlingene foregår. Av de inngåtte kontraktene fremgår imidlertid antallet godkjente plasser på det tidspunkt avtalene ble inngått, se avsnitt 7.4.

Når det gjelder målgrupper eller plasseringshjemler kan det også skje endringer underveis, slik vi har gjort rede for i kapittel 2. Av de data som denne undersøkelsen bygger på, ser dette ut til primært å dreie seg om utvidelser i retning av at flere institusjoner blir blandet, det vil si at de tar i mot flere grupper enn tidligere. I region sør er det en prosess som i noen tilfelle synes å ha bli eksplitt oppmuntret av regionkontoret, både for statlige og private institusjoner. Det gir regionen større fleksibilitet ved plassering, men begrunnelsen er også at det iblant oppfattes som noe tilfeldig akkurat hvilken paragraf som blir tatt i bruk ved plasseringer, fordi mange av barna har sammensatte behov. De utfordringene vi har hatt med korrekt kategorisering, kan kanskje først og fremst forstås som uttrykk for at dette er et felt i stadig endring.

Når vi sammenlikner tilbyderne ved de to konkurransene i region sør, ser det ut til å være større variasjon i størrelse i andre runde. Mens den første runden var dominert av store institusjoner, nær to tredjedeler hadde mer enn 15 plasser, gjaldt dette bare en tredjedel i annen runde. Det kan være uttrykk for at de store institusjonene hadde bedre kapasitet, organisatorisk og økonomisk til å komme tidlig på banen. De store aktørene har vært bedre forberedt, mens flere av de mindre trengte mer tid for å ta innover seg – og ta de praktiske konsekvensene av - det nye regimet. Blant de store institusjonene i første runde var kollektivene, som er ideelle stiftelser, og det er mulig at noen av dem lot være å legge inn tilbud i region Midt-Norge pga den uklarheten som da hersket om ideelle stiftelser skulle delta eller ikke i konkurransene. Men dette har vi ikke presise opplysninger om. Samtidig ser vi en sterkere konsentrasjon eller ensretting over tid, ved at alle tilbyderne i andre runde er blandete institusjoner; det vil si at de tar imot både atferdsbarn og barn som er på institusjon på grunn av omsorgsbehov.

Blant tilbyderne i region Midt-Norge var det mer variasjon i størrelse. Halvparten av institusjonene hadde færre enn ti plasser. Den klareste forskjellen mellom de to regionene er at det blant tilbyderne i region Midt-Norge er mer spredning både i størrelse og plasseringshjemler. Det er flere av de minste institusjonene, og det er en lavere andel av de blandete institusjonene. Men i begge regionene er de blandete institusjoner i flertall blant tilbyderne.

Lokalisering

I begge konkurransene i region sør var et flertall av tilbydere fra egen region. Av de 14 institusjonene vi har data om fra første runde i region sør, var åtte fra egen region, og av de 12 som deltok i andre runde, var også åtte lokalisert i egen region. I region Midt-Norge var halvparten av tilbyderne lokalisert i egen region. Som nevnt skal ikke et entydig geografisk kriterium legges til grunn ved prekvalifisering. Men geografiske avstander gjøres relevant i spørsmål om muligheten for å holde kontakt med familie og nettverk. Den formelle begrunnelsen vil derfor være knyttet til muligheten for å drive familie- og nettverksarbeid når avstanden til familien ble stor.

Når regionene ikke har anledning til å legge vekt på geografisk tilhørighet, kan det dels forstås som anvendelse av *likhetsprinsippet* og prinsippet om *ikke diskriminering* av tilbydere: alle gode institusjoner skal i prinsippet kunne delta på lik linje.¹⁰⁸ Men det kan også forstås som et ønske om å ha et større marked å spille på enn de tilbyderne som finnes i den enkelte regionen.

Manglende geografisk tilhørighet i regionen kan bryte med nærhetsprinsippet i barnevernet, som nettopp vektlegger at barn og unge skal få tilbud nær egen familie eller i eget nærmiljø. Samtidig blir det i noen tilfelle også argumentert faglig for at det er best for et spesielt barn eller en ungdom å bli plassert langt unna eget nærmiljø og/eller egen familie.

Nærhetsprinsippet er dermed ikke enerådende, og det synliggjør noen av spenningene i dette feltet

Det er verdt å merke seg at nærhetsprinsippet er knyttet til hvor den aktuelle institusjonen der barnet skal bo, er lokalisert i forhold til familie og nettverk. Hvor den *organisasjonen* som eier institusjonen har sin hovedbase, er en annen sak. Flere av de store aktørene, som kan karakteriseres som konsern (Støkken og Nylehn 2003), har hovedkontor ett sted og driver virksomheter flere andre steder i landet. Den største av dem er Ungplan, med norsk hovedkontor i Oslo og med avdelinger i alle regionene. Den ble for en tid tilbake kjøpt opp av en svensk organisasjon og har skiftet navn til Aleris Ungplan, med hovedkontor i Sverige, men er fremdeles den største aktøren i det norske barnevernmarkedet.

7.4 De muntlige forhandlingene

Etter at tilbydere var funnet kvalifisert, hadde levert sine tilbud og regionen hadde vært på befaring, fant selve de muntlige forhandlingsmøtene sted. Regionene var gitt frihet med hensyn til å utforme disse møtene slik de selv fant best innenfor de rammer som regelverket

¹⁰⁸ Bufdir understreker i en e-post 11.12.07 at "kravet til ikke-diskriminering av leverandørene her har ligget til grunn fra Bufetats side. Det er imidlertid slik at kravet til barnets beste og nærhetsprinsippet legger føringer som Bufetat er satt til å følge. Barnevernloven vil som særlov ha rang foran mer generelle lover som lov og forskrift om offentlige anskaffelser (jf lex specialis prinsippet)".

for offentlige anskaffelser ga. Forhandlingene, slik vi observerte dem, foregikk da også på litt forskjellig måte i de to regionene, både med hensyn til hvordan de var strukturert, hvordan deltakerne utformet sine roller som forhandlingsparter og hvordan de forholdt seg til forhandlingsmotparten.

Struktur

I region sør ble alle forhandlingene i begge runder gjennomført i løpet av tre påfølgende dager. (I første runde 16.- 18. august 2005 og i andre 14.-16. september 2006). Til første forhandlingsrunde var det som nevnt invitert 15 institusjoner, og det møtte fem institusjoner hver dag. Som konkurrenter skulle de i prinsippet ikke kjenne til hverandre og de andres tilbud. Forhandlingene fant sted på et nøytralt område – nemlig et hotell i byen. Det var i utgangspunktet lagt vekt på at tilbyderne ikke skulle ha kontakt med hverandre, de skulle være reelle konkurrenter. Det var derfor bestilt et eget stort hotellrom til hver av aktørene, der forhandlingene var ment å foregå. Da det viste seg at de hadde fått rom som ikke var store nok for dette formålet, ble det endret til at alle forhandlingene foregikk i det samme grupperommet. Der satt tilbyderne og forhandlingsdelegasjonene fra regionen ved hvert sitt bord, rett overfor hverandre. Institusjonene ble innkalt etter tur, men hadde også tenkepauser underveis, mens andre aktører var inne til forhandling. Da hadde de hotellrom til disposisjon, der de kunne trekke seg tilbake, og det var ordnet med mat og drikke til dem. I praksis innebar det likevel en del kontakt mellom tilbyderne på gangen utenfor i tenkepausene.

Ved den andre forhandlingsrunden var det stort sett samme opplegg. I begge rundene var de institusjonene som var noenlunde like med hensyn til størrelse eller andre kriterier samlet på samme dag. Det var for eksempel de større institusjonene, konsernene eller de som driver i flere regioner én dag, kollektivene andre dag, og den tredje dagen ”andre”; til dels mindre institusjoner.

Forhandlingsdelegasjonen fra regionen besto av tre personer; en jurist og en økonom i tillegg til forhandlingsleder som var en avdelingsdirektør med barnevernfaglig bakgrunn.

Regiondirektør deltok ikke direkte i forhandlingene, men var til stede på et annet rom, der delegasjonen trakk seg tilbake og diskuterte status for forhandlingene og strategien videre overfor institusjonene. I første runde i region sør var også en representant for Bufdir tilstedet på bakrommet, men ikke i den andre. Fra institusjonene varierte det litt hvem og hvor mange som møtte, men i de fleste tilfelle stilte styreleder og daglig leder. I noen tilfeller kom det i tillegg eller alternativt en faglig leder.

Etter en presentasjonsrunde av alle de tilstedeværende, inklusive oss observatører, startet forhandlingsmøtene ved at regionens forhandlingsleder innledningsvis presenterte regionens fem faglige visjoner for sine egne institusjoner og for de institusjonene som de skulle kjøpe plasser av. De lød slik:

1. Familie og nettverk som første valg, de fleste barn skal hjem igjen og regionen ønsker tiltak så nær den kommunen som de bor i som mulig
2. Metodene skal være nasjonalt og internasjonalt anerkjente.
3. Rett tid i rett tiltak for hver enkelt ungdom. Barn skal ikke være lenger på institusjon enn nødvendig
4. Tiltakene skal være robuste og utviklingsorienterte – unngå flyttinger – og tiltakene skal kunne tilpasse seg endringer i tiden og i målgruppe
5. Brukermedvirkning både for barn og familie - alle skal være aktivt deltakere

Det ble også understreket at de private plassene skulle være et supplement til de statlige, og at det skulle være et tett samarbeid. Regionens representanter ga uttrykk for at de ønsket et partnerskap med de private og ville samarbeide om både kvalitetsprogram og kvalitetsutvikling.

I region Midt-Norge ble forhandlingene gjennomført på fire dager, spredt over en periode på to uker i månedsskiftet mars/april/ 2006. Selve forhandlingene fant sted på regiondirektørens kontor. Der sto det hele tiden framme kaffe og et stort fruktfat. Deltakerne satt rundt et felles bord, og tilbyderne tok plass ved den ene enden av bordet når de kom inn. Det var satt av to timer til hver institusjon, men slik at forhandlingene med den enkelte institusjon ble avsluttet før delegasjonen fra regionen møtte en ny. De to timene som var avsatt til forhandlinger med hver institusjon, viste seg å være romslig tid for de fleste, og det var rom for tenkepauser for begge parter underveis. Fra regionkontoret stilte fire personer, foruten avdelingsdirektør. Det var ingen støttespillere på et bakrom slik som i region sør. Bufdir var heller ikke med, slik som ved de første forhandlingene i region sør.

Det var laget et skjema for hver enkelt institusjon, med opplysninger om tilbudet når det gjaldt pris og kjennetegn ved det faglige, og der det var ført opp tilleggsopplysninger og spørsmål som regionen ønsket å få avklart i møtet.

Forhandlingene startet med en presentasjonsrunde av alle de tilstedeværende og ved at tilbyderen bekreftet sitt tilbud, etter at forhandlingslederen fra regionen hadde åpnet med å presentere hva regionen la vekt på. Forhandlingsmøtene ble avsluttet med at de private aktørene fikk mulighet for å stadfeste hva som da var deres pristilbud, enten samme dag eller dagen etter (Midt-Norge).

Et viktig moment i forståelsen av aktørenes handlinger under forhandlingene er tidsaspektet. Det var gått åtte-ni måneder mellom de første forhandlingene i region sør og i region Midt-Norge og ytterligere et halvt år før den andre runden i region sør. Det betyr for det første at region Midt-Norge, som nevnt, kunne trekke veksler på de erfaringene som var gjort både i region sør og vest, mens region sør hadde kastet seg tidlig ut i det. På den annen side hadde region sør med i sin stab personer med erfaring fra den første konkurransen som var

gjennomført av det tidligere fylkesbarnevernet i Buskerud, og alle i forhandlingsteamet hadde gått på kurs i forhandlingsteknikk. I den andre runden i region sør hadde regionen enda flere erfaringer å skjele til, og det har åpenbart vært en læringsprosess for de involverte.

Det innebærer at også de private aktørene hadde gjort seg noen erfaringer og kunne være bedre forberedt ved forhandlingene i region Midt-Norge og kanskje særlig ved den andre runden i region sør. Da hadde det allerede vært gjennomført en del slike runder i andre regioner, og noen av de private aktørene var blitt ganske drevne i forhandlingsspillet. Det kom blant annet til uttrykk ved at flere av dem var lite villige til å nedjustere det pristilbudet de hadde kommet med før forhandlingene startet.

Tidsaspektet hadde kanskje størst betydning for de institusjonene som hadde opplevd overgangen til å skulle operere i en mer rendyrket markeds kontekst som mest dramatisk. Det gjaldt særlig kollektivene, andre ideelle stiftelser og enkelte av de institusjonene som hadde vært mer eller mindre ”halvoffentlige”, det vil si de som hadde hatt en fast plass på det tidligere fylkesbarnevernets plan (se kapittel 1). For alle var det imidlertid en ny situasjon å skulle delta i forhandlinger som ledd i en konkurranse med andre institusjoner. For noen ble dette oppfattet som et spill, der utgangsposisjonen for deltakerne kunne være svært ulik, og de tilbudene som ble spilt inn var mer eller mindre realistiske. Situasjonen tidligere, som var basert på direkte avtaler med fylkesbarnevernet, hadde gitt de private en forholdsvis sterk posisjon, men også en *relasjon* til oppdragsgiver preget av gjensidig avhengighet og en slags, om enn varierende, tillit. For mange var det en stor overgang å skulle inngå forhandlinger, noe som blant annet kom til uttrykk i det vi kan kalle ”forhandlingsklimaet”.

Forhandlingsklima

Selv om alle forhandlingsmøtene i prinsippet skulle skje etter de samme prosedyrer, gitt i regelverket for offentlige anskaffelser og med maler for relevante dokumenter, var regionene gitt betydelig frihet med hensyn til hvordan de ville utforme selve forhandlingssituasjonen.¹⁰⁹ Her framsto de tre forhandlingsrundene som vi har observert som ganske forskjellige. Det ene ytterpunktet var situasjoner der forhandlingsdelegasjonen gikk ut med et svært lavt tilbud, noe som enkelte institusjoner oppfattet som provoserende, mens andre tok det med et glimt i øyet. Regionens utspill ga inntrykk av at de befant seg i en klar markeds kontekst, og at de oppfattet og forholdt seg til de private som rene tilbydere. En slik situasjon er først og fremst preget av en forventning om at de andre følger spillereglene, men også om at de er profittmaksimerende aktører. I praksis viste det seg at kunnskapen om spillereglene varierte mye blant de private aktørene, og det kan forklare noe av de sterke reaksjonene fra enkelte av dem, da de ble presentert for et tilbud som de oppfattet som urealistisk lavt.

¹⁰⁹ Fra Bufdir understrekes det at ”oppdragsgiver har store frihetsgrader til å tilpasse rammene for forhandlinger knyttet til hver gjennomført konkurranse, men at forhandlingene må ivareta de grunnleggende kravene i regelverket. Det er i tillegg slik at oppdragsgiver kan endre rammene for forhandlinger for hver gjennomført konkurranse (innenfor de rammene som regelverket gir for øvrig). (E-post fra Bufdir 1.4.2008).

I det andre ytterpunktet var forhandlingssituasjonen i større grad preget av et ønske om å skape gode rammer om forhandlingene. En forhandlingsleder uttrykte at ”alle skulle forlate kontoret med en god følelse, og med en følelse av å ha møtt respekt”. Det vitner om en oppfatning om at statlige og private aktører fremdeles befant seg i en situasjon der de var avhengig av hverandre og om tillit til at de private ønsket å gjøre en skikkelig jobb. Argumentasjonen fra forhandlingsleders side var blant annet at ”vi må ikke skvise de private, vi er avhengig av at de har mulighet for å drive på en god måte hvis vi skal plassere barn og unge der”.

Holdningen til private aktører henger nok også sammen med hva slags erfaringer regionen har med de private og hvor fornøyd/misfornøyd regionen er med egne statlige tiltak. De statlige institusjonene har vært gjennom en tilsvarende kvalitetsvurdering som de offentlige, og det har gitt regionen mulighet for å gjøre sammenlikninger på en mer systematisk måte enn tidligere.

I kapittel 9 skal vi komme tilbake til forhold som kan ha betydning for hvordan forhandlingsrelasjonene utformes. Her skal vi i første omgang se noe nærmere på prosessen etter de muntlige forhandlingene og hva slags institusjoner det ble gjort avtaler med om kjøp av plasser.

7.5 Prosessen etter de muntlige forhandlingene og kjøp av plasser

Vi har lite detaljert informasjon om den delen av forhandlingsprosessen som fant sted etter de muntlige forhandlingene. Tilbyderne fikk anledning til å komme tilbake med et nytt pristilbud, og i enkelte tilfelle kunne det være mye kommunikasjon fram og tilbake.

Regionen skulle dels vurdere de enkelte tilbyderne opp mot hverandre, men også skjele til regionens samlede behov for ulike plasser. Kontrakt som skulle inngås, skulle gjerne ha to års varighet med mulighet for forlengelse ett + ett år.

Tabellene 7.4, 7.5 og 7.6 viser hva slags institusjoner som fikk avtaler som et resultat av de forhandlingene som var gjennomført.

Tabell 7.4: Kjøp av plasser – første runde region sør. Institusjoner etter antall godkjente plasser og type plassering (antall avtaleplasser i parentes).

Antall godkjente plasser/ Type plassering	1 - 5	6 – 10	11 - 15	Mer enn 15	I alt
Omsorg/hjelp (4.4, femte ledd, 4-12)		1 (6)			1 (6)
4-24 og 4-26 Adferd				1 (15)	1 (15)
Blandet	1 (1)			3 (11)	4 (12)
I alt	1 (1)	1 (6)		4 (26)	6 (33)

Tabell 7.5: Kjøp av plasser – annen runde region sør. Institusjoner etter antall godkjente plasser og type plassering (antall avtaleplasser i parentes).

Antall godkjente plasser/ Type plasserings	1-5	6-10	11-15	Mer enn 15	I alt
Omsorg/hjelp (4.4, femte ledd, 4-12)					
4-24 og 4-26 Adferd					
Blandet		3 (12)	1 (4)	4 (17)	8 (33)
I alt		3 (12)	1(4)	4 (17)	8 (33)

I region sør ble det i første runde kjøpt 33 plasser av seks private aktører, og i andre runde ble det også kjøpt 33 plasser, men da ved åtte institusjoner. Tre av disse var "gjengangere", det vil si at de hadde fått en avtale allerede i første runde. I tillegg var det en institusjon som ikke var med i første runde, men som tidligere hadde hatt avtale med fylkesbarnevernet i en av fylkeskommunene i regionen. Blant de resterende fire institusjonene var det to som var med i første runde i region sør, men som ikke kom gjennom ved forhandlingene da. Begge hadde hatt avtaler om enkeltplasser. Etter disse to forhandlingene hadde altså regionen inngått langsiktige avtaler med til sammen 11 forskjellige private aktører.

Det er betydelig prisvariasjon mellom de forskjellige institusjonene det er inngått kontrakt med, fra kr 3.400 til 4.450 i døgnpris i annen runde. Fra regionens side var utgangspunktet at en ønsket å komme så langt ned mot kr 3000 som mulig.

Tabell 7.6: Kjøp av plasser – første runde region Midt-Norge. Institusjoner etter antall godkjente plasser og type plassering (antall avtaleplasser i parentes).

Antall godkjente plasser/ Type plassering	1-5	6 – 10	11 - 15	Mer enn 15	I alt
Omsorg/hjelp (4.4, femte ledd, 4-12)	1 (2)		1 (2)		2 (4)
4-24 og 4-26 Adferd					
Blandet	3 (8)	1 (4)	1 (4)	2 (5)	7 (21)
I alt	4 (10)	1 (4)	2 (6)	2 (5)	9 (25)

I region Midt-Norge ble det inngått kontrakter med til sammen ni institusjoner om 25 plasser. Slik vi ser av tabell 7.6 var det stor spredning på disse med hensyn til både størrelse og hva slags plasseringshjemmel de var godkjent for.

Institusjonenes størrelse

En sammenlikning mellom de to regionene viser at region sør har kjøpt flere plasser totalt og med en større andel i store institusjoner (med mer enn 15 plasser). Ca 70 prosent av plassene var i store institusjoner, mot 33 prosent i region Midt-Norge. Det har antakelig først og fremst sammenheng med at flere av de store faktisk var på banen i region sør.

Spredning/konsentrasjon

Region sør har konsentrert sitt kjøp i første runde til seks institusjoner med til sammen 33 plasser. Her utgjør én institusjon en stor andel med 15 plasser. I annen runde ble det også kjøpt 33 plasser, men da ved åtte institusjoner, hvorav tre som de hadde avtale med fra første runde, slik at regionen til sammen hadde avtale om 66 plasser ved 11 institusjoner etter disse to forhandlingsrundene.

Region Midt har spredt sine 25 plasser på ni institusjoner og har dermed relativt sett mer spredning enn region sør, henholdsvis et gjennomsnitt på i underkant av tre plasser per institusjon, mot seks per institusjon i region sør.

Lokalisering

I region sør er det kjøpt plasser fra fem institusjoner i egen region, fra fem institusjoner i region øst og fra en i vest. I region Midt-Norge ble det kjøpt plasser fra seks institusjoner i egen region, fra en institusjon i Trondheim kommune og fra to institusjoner i region øst.

7.6 Oppsummering

Våre data fra de tre konkurransene med forhandlinger kan så langt for det første fortelle at den statlige forvaltningen av ansvaret for kjøp av plasser i private barneverninstitusjoner har blitt utformet noe ulikt både i de enkelte regionene, men også innenfor den enkelte region over tid. Det avspeiler at det nye systemet som skulle implementeres for kjøp av private institusjonsplasser, i den første fasen i stor grad har vært desentralisert.

Slik variasjon handler, etter vår vurdering, ikke om at noen utfører arbeidet mer korrekt enn andre rent juridisk og prosedyremessig. Det handler om at prosedyrer som skal iverksettes må fortolkes og utformes i et sosialt samspill mellom aktørene, og at det er forskjellige måter å gjøre det på.

Til tross for et felles formelt regelverk har det vært rom for skjønn og lokale/regionale utforminger av rollene både hos statens forhandlere og de private aktørene. Evalueringsrapporten til Ernst og Young (2006) viser også til forskjeller mellom regionene. Rolleutforming kan forstås som en prosess som finner sted i lys av en lokal kontekst, som blant annet er preget av etablerte roller og relasjoner i feltet. De færreste har startet med helt blanke ark. Både private og statlige aktører har erfaring fra tidligere samarbeid eller kjøp/salg av plasser, og slike erfaringer vil de bringe med seg inn i den nye situasjonen. Vi har med andre ord fått bekreftet en antakelse om at relasjonen privat-offentlig blant annet må forstås i lys av kontekstuelle forhold (Støkken 2004).

Vi har også observert ulikhet med hensyn til hvor forpliktet eller helhjertet aktørene går inn i de prosedyrer og det spillet som slike forhandlinger innebærer. Både blant regioner og private aktører er det variasjon, som dels kan henge sammen med hva slags erfaring de har fra kjøp og salg av tjenester, men som også må forstås i lys av hva slags holdninger de har til spillet, hvor meningsfullt eller -løst de opplever det å være og hva slags interesser de faktisk har i det. I neste kapittel skal vi derfor gå grundigere inn på de *temaene* som sto sentralt under forhandlingene, for deretter, i kapittel 9, å analysere *relasjonene* mellom forhandlingspartnerne nærmere.

8. De vanskelige temaene

8.1 Hva forhandles det om?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva som var de sentrale temaene under de muntlige forhandlingene, og med det få fram viktige dilemmaer og problemstillinger som aktørene sto overfor. I kapittel 9 skal vi så diskutere og analysere disse i lys av aktørenes ulike posisjoner i feltet.

De sentrale problemstillingene under forhandlingene er knyttet til *pris* og *kvalitet*.

I dette avsnittet skal vi gjøre rede for hvordan spørsmål om disse temaene kom til uttrykk i de muntlige forhandlingene, og deretter skal vi forsøke vise hvordan og hvorfor spørsmål om pris og kvalitet både henger sammen, men også er så ulike at prisen fort vil få forrang. Samtidig er det grunn til å ha i mente at det også hadde vært diskutert kvalitet i fasen forut for selve de muntlige forhandlingene, men det er prosesser som ikke vi har hatt direkte innsyn i.

8.2 Pris for plasser i institusjon

Det temaet som det åpenbart ble brukt mest tid på under forhandlingene, var hva slags pris staten var villig til å betale for institusjonsplassene hos private aktører. Det gjaldt både pris generelt og ved ubrukte plasser. Disse spørsmålene henger nært sammen, og de er også knyttet til spørsmålet om antall plasser som skal kjøpes/selges.

At det offentlige kjøper tjenester hos private aktører, er ikke nytt i barnevernfeltet. Det har de gjort lenge, men da har kjøpet som nevnt vært basert på bilaterale avtaler. Det nye er for det første at det er innført konkurranse, slik at institusjonene skal måles opp mot hverandre, både for pris og kvalitet. For det andre blir det kjøpt et visst antall plasser uavhengig av hvilke barn som til enhver tid skal bo på institusjonen. Mens det gamle systemet dreide seg om *spesifikk* prisfastsetting på bakgrunn av en spesiell ungdoms behov, opererer en i det nye regimet med *standardiserte* priser; enhetspriser som skal dekke varierte behov og situasjoner. Det betyr ikke at alle plasser skal ha nøyaktig samme pris; det opereres med noen kategorier på basis av de målgrupper som regionen har utlyst konkurranse om.

I de avtalene som blir inngått, spesifiseres den tjenesten som regionen kjøper i form av *antall plasser* og ut fra *hvilke paragrafer* i barneverneloven institusjonen tar i mot barn. I kontraktene henvises det så til de såkalte "trepartavtalene", som skal inngås for den enkelte beboer. De inngås mellom kommunen der barnet bor, staten ved regionen/fagteamet og institusjonen.

Spørsmålet om mer *differensierte* priser var et tilbakevendende tema under forhandlingene. Mange institusjoner startet med å fremme et sett differensiert priser eller stilte spørsmål om muligheten for å gjøre det. Noen spurte også om muligheten for å reforhandle prisen eller å

søke om å få dekket ekstraavgifter dersom det oppsto spesielle, uventete situasjoner. Regionen på sin side holdt konsekvent på at de ønsket én pris, og at det var opp til institusjonen å ta høyde for variasjon. For regionen handler dette om å ha et enklest mulig system, som er oversiktlig og gir mulighet for å sammenlikne institusjoner. For institusjonen er dette en situasjon som krever at de skal tenke langsiktig, se for seg ulike situasjoner og beregne potensielt kostbare behandlingsopplegg inn i en standardpris. Det er en situasjon som forutsetter at de har god likviditet, slik at de har rom for betydelig variasjoner. Det har ikke vært uvanlig med prisvariasjoner i området kr 3000 til 10 000 i døgnpris på institusjoner, noe som blant annet avspeiler at tiltakene eller tilbudene som rettes mot den enkelte beboer kan variere sterkt. Men det kan selvsagt også avspeile at institusjonene beregner seg ulikt overskudd og/eller har forskjellige toleransegrenser for perioder med færre beboere enn vanlig.

Her kan det være nyttig å foreta sammenlikninger med andre sektorer der offentlige myndigheter har stått overfor noen tilsvarende utfordringer ved kjøp av tjenester fra private. Hanne Bogen (2004) diskuterer for eksempel det forholdet at konkurranseutsetting er mer utbredt i institusjonsomsorg enn i åpen omsorg for eldre. Hennes poeng er at brukere av hjemmetjenester oppfattes å ha mer ulike behov enn pasienter på sykehjem, og derfor er det vanskeligere å kontraktfeste tjenester til dem. Dette er antakelig relevant i vår sammenheng også, selv om det her er snakk om institusjonsplasser. De behovene barn og unge i institusjon har, er antakelig minst like varierte som for hjemmeboende eldre, og dermed kan det være vanskelig å spesifisere dem i kontrakter. Våre intervjudata forteller også at en del av de private aktørene har erfart at det er prisen som styrer mest i de muntlige forhandlingene, og de forklarer det blant annet med at det er vanskelig for staten å spesifisere bestillingen.

Hvor ”firkantet” eller rigid et slikt system er, avhenger imidlertid også av trepartsavtalene, som skal inngås mellom kommunen der barnet hører hjemme, regionen og institusjonen ved plassering av det enkelte barnet. Vi har begrenset innsikt i hvordan disse avtalene faktisk håndteres, men enkelte utsagn fra private aktører tyder på at også disse forvaltes forholdsvis stramt.

Om det ikke var rom for å diskutere differensierte priser under forhandlingene, var det gjensidig forståelse for at pris per plass kunne henge sammen med antall plasser som ble kjøpt, i den forstand at jo flere plasser regionen var villig til å kjøpe, jo rimeligere tilbud kunne institusjonen gi. Det forteller noe om at langsiktige, faste avtaler skaper en større trygghet for institusjonen. Utgifter institusjonen må ta høyde for i en mer usikker framtid, får mindre betydning. På den annen side mener vi at det også er grunn til å stille spørsmålet om en slik endring i inntektssystemet for institusjonen kan ha betydning for dagliglivet på institusjonen og det faglige arbeidet der. En kan i hvert fall i prinsippet tenke seg situasjoner der en ungdom som krever mye oppfølging av personalet, blir synligere som en utgiftspost som kan trekke ressurser (voksenkontakt, fritidsaktiviteter etc) bort fra andre ungdommer

eller fellesskapet. En ungdom som bringer med seg et ”verstingstempel” inn i institusjonen, kan altså i teorien erfare at dette blir forsterket av økonomiske grunner.

Dersom en region kjøper for mange plasser, risikerer den å måtte betale for en tjeneste den ikke benytter.¹¹⁰ I begge regionene forhandlet de derfor om en *spesialpris for ubenyttete plasser*. Kjøper de for få plasser, risikerer de å måtte kjøpe mye dyrere plasser i det åpne markedet. For institusjonen ser situasjonen ofte annerledes ut. Ubrukte plasser koster i mange tilfelle like mye som en plass som er i bruk, på grunn av faste lønnskostnader. Dessuten representerer ubrukte plasser et reelt tap, dersom det finnes potensielle kjøpere til dem i et åpent marked. Institusjonen må med andre ord finne en balanse mellom den sikkerheten som ligger i en mer langsiktig avtale og det potensielle tapet som slike avtaler kan innebære.

Utgangspunktet for regionene, både ved den første konkurransen i sør og i Midt-Norge, var at det skulle betales redusert pris for ubrukte plasser. I begge regionene tilbød de en pris på 70-80 % for ubrukte plasser, med unntak av når institusjonen selv krevde mindre eller ingen ting. En representant for en av regionene uttrykte det slik: ”Dersom dere får 100 prosent (for ubrukt plass) har dere ikke samme incitament for å ta inn den siste ungdommen”. Fra institusjonens side ble det argumentert med at de var opptatt av om nye beboere passet inn i det etablerte miljøet på institusjonen, enten det gjaldt to eller tre barn. Dette er et eksempel på at regionen argumenterer ut fra pris og økonomiske forhold og institusjonen ut fra faglige hensyn. I realiteten handler dette selvsagt også om økonomi for institusjonen, men slik uenigheten kommer til uttrykk i selve forhandlingsmøtet, kan det gi et inntrykk av at regionen er mest opptatt av penger og pris. Det betyr ikke at de er det, men at det er slik de framstår for motparten.

I andre konkurranserunde i sør gikk regionen et skritt videre og ga ikke tilbud om betaling for ubrukte plasser, med den begrunnelse at de ønsket høy utnyttelse av plassene; det som omtales som høy ”beleggsprosent”.¹¹¹ På dette punktet skjedde det med andre ord en endring underveis, muligens noe påvirket av at en av institusjonene selv hadde foreslått dette i første runde i region sør. For den institusjonen var dette et forhandlingsutspill om den såkalte inntakskontrollen, se pkt 8.4. På dette punktet er det grunn til å tro at det er betydelig forskjell på institusjonene med hensyn til hvor økonomisk robuste de er for å tåle en periode med noe ledig kapasitet. Store institusjoner har antakelig mer å gå på enn de små.

I de kontraktene som er inngått etter andre runde i region sør, åpnes det imidlertid for at ledige plasser kan selges til andre. Der står det:

Leverandør skal omgående melde fra til Oppdragsgiver ved fagteamansvarlig dersom en plass blir ledig. Når en plass er ledig skal Oppdragsgiver kunne disponere denne til

¹¹⁰ Vi holder oss til regionen i argumentasjonen her, selv om det er direktoratet som i økende grad skal overta forhandlingsoppgavene.

¹¹¹ Se for eksempel Riksrevisjonens rapport 2008.

ny beboer senest en dag etter at ledighet har oppstått. Dersom Oppdragsgiver ikke benytter antall reserverte plasser fullt ut, kan Oppdragsgiver i samarbeid med Leverandør tilby (selge) disse til andre.

Et viktig stikkord her er ”reserverte plasser”. Det staten gjør i disse transaksjonene er å reservere et sett plasser, som kan disponeres av andre regioner også da Bufetat representerer en juridisk enhet. Regionen som har inngått kontrakten, er imidlertid ansvarlig for betaling til den private institusjonen.¹¹² Dette kan antakelig også forstås som første ledd i utviklingen av et mer nasjonalt felles marked for kjøp av institusjonsplasser. Med de rammeavtalene for enkeltplasser som ble inngått på nasjonalt nivå høsten 2007, og de vedtak som er gjort om sentraliserte innkjøp, vil denne problemstillingen endres. Behovet for mer nasjonale grep ser ut til å ha presset seg fram, noe som blant annet kan forstås i lys av konkurransens dynamikk og kjennetegn, ved det vi innledningsvis har betegnet som ”markedsbyråkratiet” i barnevernet.

Nært knyttet til spørsmålet om ubrukte plasser, men med omvendt utgangspunkt, er spørsmålet om prisen på plasser som regionen har behov for å kjøpe *i tillegg til* avtaleplassene. Formelt sett skal riktignok dette unngås, og det ble også signalisert tydelig, særlig i annen runde med forhandlinger i region sør. Men det var likevel et tema under forhandlingene i første runde, der regionen kom med et innspill om at de ønsket å kjøpe flere plasser enn det som var avtalt til 90 prosent av avtalt pris. Spørsmålene om betaling for ubrukte plasser og pris på enkeltplasser utenom avtaleplasser vil imidlertid kunne bli mindre aktuelle når det etableres nasjonale rammeavtaler.

I tillegg til de temaene knyttet til prisfastsetting som er nevnt, ble også enkelte tilsynelatende mer tekniske spørsmål tatt opp under forhandlingene, for eksempel hva som egentlig var inkludert i prisen og hvordan og når en skulle håndtere prisstigning/justeringer. Det første kunne for eksempel dreie seg om situasjoner som rømning, noe som kan påføre institusjonen store ekstraavgifter. Et annet tema dreier seg om overgangsordninger, i de tilfelle der regionen allerede hadde avtaler som var inngått bilateralt uten konkurranse.

Et hovedinntrykk fra disse tre forhandlingsprosessene som vi har fulgt, er at spørsmål om pris håndteres på ulike måter både mellom regionene og over tid innenfor den regionen vi har to sett data fra. Variasjonen er dels knyttet til hvor lav eller ”realistisk” pris regionens representanter tilbyr i utgangspunktet, og dels til hvordan en forholder seg til pris på ubrukte plasser.

Region sør gikk ut med en svært lav pris i utgangspunktet i sin første konkurranserunde. Region Midt-Norge startet høyere, men så i større grad ut til å ha en strategi der de la seg litt lavere enn den prisen de så for seg som realistisk. De forsøkte også å skjule noe til kostnader i sammenliknbare statlige institusjoner, blant annet sin egen ”multifunc” institusjon, der

¹¹² Opplyst fra Bufdir i e-post 1.4.2008.

døgnprisen var antatt å ligge høyere. Dersom institusjonen selv hadde kommet med et tilbud om en svært lav pris, vakte det en viss bekymring, fordi det kunne handle om at den ikke hadde tilstrekkelig økonomisk kompetanse og forsøkte å tilby priser som var uforsvarlig lave. En tilsvarende bekymring kunne spores i andre runde i region sør. De hadde da dessuten selv gått opp noe i sitt pristilbud og forsøkte ikke å presse på pris overfor de institusjonene som i utgangspunktet lå svært lavt.

Å presse ned prisen kan ha forskjellige konsekvenser. For enkelte institusjoner betyr det først og fremst at eierne får mindre utbytte. Det gjelder de institusjonene som er organisert som aksjeselskap. Langt på vei vil det være en tilsiktet effekt fra statens side og oppfattes som høyst legitimt av dem som mener at en ikke skal kunne tjene penger på barn og unge i krisesituasjoner. For regionkontorene har det derfor vært viktig å opprettholde et visst press. Da lønn til personalet er den største utgiftsposten ved de fleste institusjoner, vil en inntekt under et visst nivå kunne få betydning for sysselsettingen ved institusjonen, både målt i antall tilsatte og/eller ved at institusjonen satser på å ha et større innslag av ekstravakter og midlertidig ansatte. Dette var ikke et tema som kom sterkt fram i de muntlige forhandlingene, men som det likevel er verdt å reflektere over. Det har direkte konsekvenser for de ansatte det gjelder, og de kan få en mer usikker arbeidssituasjon. Men det kan også ha implikasjoner for det faglige arbeidet på institusjonen på minst to måter. For det første kan en relativt større andel vikarer og ekstravakter gjøre det vanskeligere å opprettholde stabile relasjoner til beboerne. For det andre kan det gjøre det vanskeligere å implementere faglig metoder på alle nivå i institusjonen. Pris handler slik sett på mange måter også om kvalitet.

8.3 Kvalitet

Konkurransen ved kjøp av plasser i private barneverninstitusjoner handler både om pris og kvalitet. Hvordan kom så dette til uttrykk i de muntlige forhandlingene?

Kvaliteten skal i utgangspunktet være sikret gjennom godkjenningsprosessen som alle institusjonene har vært gjennom, og gjennom den utsiling som har funnet sted ved kvalifisering og evaluering av tilbydere før forhandlingsmøtene. De befaringene som ble foretatt førte til en vurdering og rangering (med score) av institusjonene også med hensyn til kvalitet. Ikke alle regioner har gjennomført slik befaring. Det behøver de heller ikke ifølge Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), som har behandlet en klage fra *Tiltaksgruppen* etter konkurranse med forhandlinger i region øst (KOFA-sak 2006/119).

I godkjenningsprosessen er spørsmålet om kvalitet knyttet til en rekke forhold, som omfatter både selve det faglige arbeidet, bygningsmessige forhold og lokalisering (se kapittel 2). Ved de muntlige forhandlingene var det først og fremst forskjellige aspekt ved det faglige arbeidet som sto i fokus. Det kan se ut til at faglig/metodiske spørsmål har fått særlig oppmerksomhet gjennom befaringene, der regionen har forsøkt å vurdere om det er samsvar mellom ord og handling. Det vil si om det som står nedfelt om faglig metoder i tilbudsdocumentene, faktisk

gjennom syrer livet på institusjonen. Enkelte institusjoner som enten har benyttet eksterne konsulenter i dette arbeidet, eller som har brukt et felles faglig grunnlag fra det konsernet de er del av, kan stille svakt og ha vanskelig for å overbevise om at de faktisk driver institusjonen etter de prinsippene som er beskrevet. Ved minst én institusjon som vi observerte forhandlingene til, var regionen svært usikker på om metodene var implementert, og det ble også brukt som begrunnelse ved avslag.

Våre data tyder imidlertid på at faglige spørsmål ikke har stått spesielt sentralt under selve forhandlingsmøtene, når vi ser bort fra ved introduksjonen, der regionens forhandlingsleder slo fast deres visjon eller utgangspunkt. Men det var også en viss forskjell mellom de tre forhandlingsrundene på dette punktet. I noen sammenhenger ble det brukt noe mer tid på faglige spørsmål, for eksempel ved at en av regionens representanter hadde et særlig ansvar for dette temaet. I andre tilfelle syntes det å være mer tilfeldig om og hvor grundig faglige spørsmål ble tatt opp.

Et tema som klart har relevans for det faglige innholdet på institusjonen, var knyttet til målgrupper, der det i noen tilfelle ble signalisert et ønske fra regionen om en bredere rekruttering ved de institusjonene som bare hadde enten omsorgs- eller atferdsplasseringer. Denne formen for mildt press kan imidlertid vanskelig karakteriseres som forhandling, i hvert fall ikke på kort sikt og for den aktuelle avtalen som skulle inngås. En utvidet målgruppe ville uansett kreve en ny godkjenning, noe som det kan ta måneder å få på plass. Også i andre tilfelle ble spørsmålet om målgrupper reist, men da mer for å få tydeliggjort hva slags oppgaver institusjonen mente den hadde kompetanse til å ta seg av.

Et tema som ble tatt opp i begge regioner, og overfor flere institusjoner, var familie- og nettverksarbeid. Det er særlig aktuelt for institusjoner som er lokalisert utenfor regionens eget virksomhetsområde. Det ble også stilt spørsmål om skolegang og om dyrehold som miljøterapi eller hobby. I ett tilfelle var det tydelig at regionen ønsket å påvirke institusjonen til å ta i bruk større bredde i sin metodiske tilnærming. Dette var en institusjon som over mange år hadde utviklet en metodisk-ideologisk ståplass som de oppfattet som sin egen og var stolte av. I andre tilfelle ble det stilt spørsmål ved den eller de veilederne som en institusjon benyttet seg av, og det ble påpekt et behov for fornyelse og variasjon. I hvilken grad fornyelse og variasjon ble oppfattet som et gode i seg selv, eller om det primært handlet om å nærme seg de metodene som var rådende i feltet, er uklart.

Varighet på institusjonsoppholdet ble tematisert, da noen institusjoner har en modell som tilsier mer langvarig opphold enn regionen ønsker. Det var kanskje på dette punkt det klartest kom til uttrykk en faglig uenighet mellom partene i forhandlingene. Denne uenigheten kom også til syne ved diskusjoner om grensene for institusjonens virksomhet og hva slags plasser det skulle forhandles om. Det kunne dreie seg om fosterhjem/familiehjem og mer hybelliknende tiltak i ettervernet. Også på dette punktet ser det ut til å være en viss regional variasjon mht fortolkninger av grensedragning (konf kapittel 2). Flere ganger ble det stilt

spørsmål om varigheten på plassering og eventuelt ettervern. Flere av de private institusjonene har utviklet tiltakskjeder, som også inkluderer forskjellige ettervernstiltak. Dette har åpenbart også økonomisk betydning for institusjonene, men under forhandlingene blir det stort sett framført som faglige argumenter. For eksempel blir vist til at det tar tid å bygge opp gode relasjoner med de unge og den typen strukturer som de har behov for.

Staten vil ha kontrakter om den enkelte beboer på maks ett år (trepartsavtalen). Enkelte private aktører, spesielt blant kollektivene og de som arbeider med rusproblematikk, har et 2-3 års perspektiv på arbeidet med de unge. De hevder at kortvarige kontrakter skaper usikkerhet og uforutsigbarhet. Institusjonene er generelt kritiske til statens måte å forholde seg til rusproblematikk på og mener at det statlige barnevernet ikke tar disse oppgavene på alvor, og at de til dels er kommet i skyggen av eller er pakket inn i "atferdsproblematikk" (Turøy 2006). Når Bufetat ikke tar arbeidet med rusproblemer på alvor, og i tillegg forfekter nærhetsprinsippet, sier de, innebærer det at mange unge først gjennomgår et MST-opplegg eller opphold i en annen institusjon, som ikke har taket på arbeid med rusbrukere. På den måten blir rusproblemet bare større over tid, til tross for mange velmente tiltak.

På dette punktet får institusjonene også støtte fra Landsforeningen for barnevernsbarn, som uttrykker, i intervju med oss, skepsis til den filosofien statens barnevern står for, spesielt i de nye "multi-funk" institusjonene, der oppholdstiden skal være et halvt år og de unge verken skal knytte seg til de ansatte eller til andre beboere. På visse områder ser det altså ut til å være en reell faglig uenighet mellom staten og mange av de private aktørene, en uenighet som for begge parter også har åpenbare økonomisk implikasjoner. Både gjennom forhandlingene, men også i de intervjuene vi har hatt med institusjonsledere som har deltatt i en eller flere konkurranser, er det altså tydelig at det hersker forskjellige oppfatninger om hva som er godt kvalitativt arbeid i barnevernfeltet. Denne uenigheten har betydning for forhandlingssituasjonen, fordi den ene parten – i dette tilfelle staten - setter de fleste av premissene. Denne uenigheten behøver ikke å være av ny dato, men i det nye systemet for kjøp og salg av barneverntjenester blir den artikulert på en tydeligere måte enn tidligere.

Mange spørsmål som ble berørt under de muntlige forhandlingene, har åpenbart relevans for det faglige arbeidet på institusjonen. Likevel gir de private aktørene et bilde av at de sitter igjen med en undring over at spørsmål om faglighet og kvalitet i så liten grad er blitt tatt opp på disse møtene. I tillegg har enkelte av dem opplevd befaringen i forkant som svært kjapp og lite egnet til å gi et tilstrekkelig inntrykk av kvaliteten på institusjonen. Regionkontorene på sin side har skullet forholde seg til de private aktørene – som tilbydere – ut fra prinsipper om likebehandling og ikke-diskriminering. Kortvarige og likeartede befaringer kan ha være en måte å oppnå det på. Men det at arbeidsformen er korrekt betyr ikke uten videre at den velegnet til å få et godt bilde av alle nyansene i det sosiale livet og det faglige arbeidet på en institusjon.

En foreløpig oppsummering kan være at det under forhandlingsmøtene kommer opp temaer knyttet til fag og kvalitet i form av spørsmål som regionen ønsker å få avklart, mer enn som temaer for forhandlinger. Dette skjer til tross for at begge parter antakelig har et ønske om at faglige spørsmål skulle stå mer i fokus. Et unntak er forsøket på å påvirke enkelte institusjoner i retning av å ta imot flere målgrupper. Dette er imidlertid et mer langsiktig prosjekt, som representerer endringer som forutsetter ny eller utvidet godkjenning. Det er dessuten en type press som i større grad kan forstås som økonomisk motivert enn faglig. Faglig sett vil institusjoner med flere målgrupper kunne bli mer krevende og representere et dårligere tilbud til en del beboere. Det er en utvikling som det er uttrykt skepsis til fra flere hold, blant annet fra ansatte hos fylkesmannen.

Dersom vi har rett i vår observasjon av at det faglige arbeidet og spørsmål om kvalitet har hatt en beskjeden plass under forhandlingene, bør det ikke forstås som mangel på interesse for temaet hos partene. Det handler etter vår oppfatning mer om hva det er *praktisk mulig* å forholde seg til i en forhandlingssituasjon, og at pris og kvalitet er variabler med svært forskjellig presiseringsnivå, noe som kan føre til at det er en økonomisk logikk som styrer forhandlingene.

8.4 Kontroll

Det ligger ulike elementer av kontroll i den konkurransen som er etablert for kjøp av plasser i private barneverninstitusjoner, noen direkte, andre mer indirekte. Kontroll har minst to aspekt i denne forbindelse, og dreier seg om kontroll både av den faglige og den økonomiske virksomheten.

En viktig målsetting med hele forvaltningsreform har vært å redusere kostnadene ved institusjonsplassering. Departementet hadde et bilde av at fylkeskommunene hadde mistet grepet og ikke var i stand til å føre skikkelig kontroll med utgiftene. Dette skulle det ryddes opp i, blant annet ved en annen type anskaffelsesprosess for private institusjonsplasser (St pr nr 1 (2004-2005)). Det har også vært et hovedsiktemål å heve kvaliteten på det faglige arbeidet i de private institusjonene, primært gjennom godkjenningsordningen, men også ved en faglig vurdering ved kjøp av private plasser.

Det spørsmålet som under de muntlige forhandlingene i særlig grad dreide seg eksplisitt om kontroll, gjaldt såkalt *inntakskontroll*. Det vil si spørsmålet om hvem som skal ha det avgjørende ordet når et barn eller en ungdom skal plasseres på institusjonen - institusjonen eller staten. For staten som oppdragsgiver (representert ved fagteamene) er det viktig å sikre seg at institusjonen ikke setter foten ned når de ønsker en ungdom plassert. Det vil hindre noe av fleksibiliteten for staten, og det kan ha klare økonomiske implikasjoner, særlig dersom de har en avtale som innebærer at de må betale for ubrukte plasser. Uansett kan det bli mer kostbart dersom de må ut på det åpne markedet for å få tak i en enkeltplass. For institusjonen er det vesentlig å sikre seg at de ikke får plassert en ungdom som ikke passer inn i det miljøet

som er etablert, eller som de føler at de ikke har kapasitet og kompetanse til å ta seg av. Enkelte argumenter også med at de må ta hensyn til lokalmiljøet, for eksempel skolen som skal ta imot den unge. Her synes det altså som om regionens argumenter primært er av økonomisk art, mens institusjonen argumenterer faglig eller legger vekt på sosiale aspekt. Når aktørene legger ulike type premisser til grunn, kan det selvsagt gjøre det vanskelig å få til en god dialog.

Vårt inntrykk er at de private aktørenes oppfatninger om hvem som skal ha inntakskontroll, også avhenger av hva slags erfaringer de har fra samarbeidet med forskjellige regioner og da spesielt med fagteamene. Noen uttrykker skepsis, andre gir uttrykk for tillit til at plasseringer i praksis kommer til å skje på bakgrunn av enighet.

For institusjonen spiller økonomiske vurderinger også inn, og spørsmålet om inntakskontroll er derfor knyttet til temaet pris for ubrukte plasser. Dersom staten betaler for ubrukte plasser, vil den være desto mer motivert for å benytte disse. Institusjonene på sin side kan mistenkes for å ville holde noe igjen når de uansett får delvis betalt for ubrukte plasser. Om staten ikke betaler for disse plassene, vil institusjonen, slik vi har drøftet foran, ha større økonomiske interesse i å fylle dem opp. Dilemmaet økonomi versus faglighet, det vil hva som vurderes best for de andre beboerne, blir da i en viss forstand noe institusjonen må ta stilling til. Institusjoner som er organisert som AS eller på andre måter har private eiere som forventer et overskudd fra driften, kan muligens oppleve dette dilemmaet sterkere enn stiftelser og ideelle organisasjoner.

8.5 Hva med dem som ikke nådde opp?

I de endelige vedtakene som blir fattet for de tilbydere som ikke får avtale med regionen, skal det gis en begrunnelse knyttet til pris, kvalitet eller begge deler, sammenliknet med andre institusjoner. Formuleringene er viktige, og det er vanskeligere å være presis når det gjelder kvalitet enn pris. For regionen er det derfor en fordel om en institusjon som de av faglige grunner ikke ønsker avtale med, også har en pris som gjør at de faller ut.

Av de 40 tilbudene som vårt datamateriale består av, resulterte regionens vedtak i to klagesaker. De viser blant annet hvor vanskelig det er for aktørene å håndtere spørsmål om kvalitet og faglige metoder på en entydig og ryddig måte. Selv om institusjonen kan redegjøre skriftlig for det faglige arbeidet, kan det være vanskelig å overbevise i muntlig framstilling om hvordan det faglige arbeidet faktisk utøves og gjennomsyrrer organisasjonen.

På samme måte vil regionen ha problemer med å begrunne avslag på faglig grunnlag på en måte som virker troverdig og overbevisende for institusjonen. Det viste seg blant annet i en sak som ble innklaget fra en institusjon (Tiltaksgruppen AS) etter forhandlingene i region øst sommeren 2006. Tiltaksgruppen hadde klaget på en rekke forhold i denne prosessen, men her

er det spesielt klagen på den begrunnelsen de hadde fått for at region øst ikke hadde valgt dem som leverandør av barneverntjenester, som er av interesse:

Oppdragsgiver har ikke funnet å kunne velge deres institusjon ut fra faglige vurderinger, kvalitet og økonomiske betingelser. Institusjonen har levert inn et tilbud med en pris som vurderes som for høy i forhold til den faglige kvaliteten, sammenliknet med andre institusjoner.

Denne delen av klagen fikk institusjonen medhold i, selv om regionen etterpå hadde forsøkt å komme med en presisering eller forklaring om at forutsetningen hele tiden hadde vært at utvelgelse av leverandører skulle skje på bakgrunn av en ”skjønnsmessig helhetsvurdering, der kvalitet og pris skulle telle omtrent like mye”. KOFA mente at det ikke holdt å komme med en slik ny begrunnelse etterpå uten at selve klagefristen var blitt utvidet, og at den opprinnelige begrunnelsen var ”for generell og ikke etterprøvable” (pkt 84 i KOFA sak 2006/119).

Tiltaksgruppen klaget også over formuleringen ”en skjønsmessig helhetsvurdering”, som ikke ga noen signaler om hva slags vektning mellom pris og kvalitet som var foretatt. Det ble i den sammenheng henvist til en annen sak i region vest, der regionen hadde gjort eksplisitt hva slags vektning de hadde benyttet, og som viste at det var mulig. På dette punktet fikk de ikke støtte i klageorganet.

Vi skal ikke bevege oss for langt inn i denne saken, som inneholder flere komponenter, men som først og fremst illustrerer en del viktig forhold knyttet til bruken av konkurranse med forhandlinger i barnevernfeltet. Rent substansielt er en klagesak som dette et eksempel på det kronglete farvannet staten beveger seg i når den skal vurdere pris og kvalitet i sammenheng. Selv med en tilnærming der en forsøker å vekte disse to forholdene mot hverandre og bestemmer seg for hvor mye de skal telle, gjenstår problemet med å finne kvalitetsindikatorer som ”matcher” pris med hensyn til presiseringsnivå. Problemet blir ikke mindre av at regionene ser ut til å ha hatt en viss frihet til selv å vurdere vektningene av disse to dimensjonene.

I denne sammenheng kan det være interessant å merke seg at Uppsala kommune i 2004 bestemte seg for å fastsette en bestemt pris *før* de lyste ut til konkurranse, etter tidligere å ha vært gjennom noen runder med å sette ut sykehjemstjenester på anbud, der både kvalitet og pris skulle vurderes. Ved å fastsette en bestemt pris i utgangspunktet, kom konkurransen bare til å dreie seg om kvalitet, og de private aktørene måtte skissere hva de kunne få gjort for den aktuelle summen med utgangspunkt i visse kvalitetskriterier (Forssell og Norén 2007).

Både vår studie og den klagesaken som er referert viser at i det nye kontrollregimet er den juridiske kompetanse og myndighetsområde, eller det Abbott (konf kapittel 1) betegner som jurisdiksjon, blitt klart styrket. Det skjedde allerede ved etablering av godkjenningsordningen (kapittel 2). En rekke institusjoner fikk midlertidig godkjenning eller avslag på søknaden, og

de mobiliserte juridisk kompetanse i klagesaker, noe som førte til at regionen også måtte styrkes på det området. Med innføring av konkurranse og forhandlinger skjerpes behovet for slik kompetanse ytterligere. Da skal statens aktører forholde seg til et omfattende regelverk for offentlige anskaffelser, og her har det vist seg å være mange mulige snubletråder.

For å ivareta det offentliges grunnleggende verdier om likhet, etterprøvnbarhet og transparens i vid forstand, er klageorganet KOFA opprettet. Det har ekspertise på lovverket om offentlige anskaffelser, og både statlige og private aktører tvinges til å bygge opp en kompetanse som i det minste gjør det mulig å kommunisere med KOFA i de rette termer.

Et siste tema som ble aktualisert i Solgløtt-saken (som er referert til i kapittel 6), er at det å være kvalifisert til å delta i en konkurranse er noe annet – krever noe mer - enn å være faglig god nok til å bli godkjent. Å bli rangert i forhold til andre er noe annet enn å komme ”over lista” (se Bufetats/region sør hjemmeside om denne saken). Men akkurat det kan nok fortone seg noe underlig for tilbydere som vet at regionen i enkelte tilfelle har lyst ut inntil dobbelt så mange plasser som de faktisk har inngått kontrakter om. I et slikt perspektiv kan prosessen kanskje best forstås som en type ”forsterket” godkjenningsprosess, der det enkelte regionkontor gis mulighet for å skjerpe kravene som er gitt i kvalitetsforskriften.

8.6 Anbudsprosessen i barnevernet en del av ”kvalitetsbevegelsen”?

I kapittel 1 introduserte vi begrepet ”kvalitetsbevegelsen”. Det er brukt som samlebetegnelse på en del reformer som vektlegger etablering av systemer for kvalitetssikring framfor mer direkte kontroll av faglig eller profesjonell virksomhet. At godkjenningsordningen kan forstås som en del av en slik bevegelse, synes åpenbart, i hvert fall slik den kommer til uttrykk gjennom kvalitetsforskriften og tolkninger av den. Det samme gjelder fylkesmannens systemrevisjon. Hva så med prosessene knyttet til konkurranseutsetting?

I konkurransen skal både kvalitet og økonomi vektlegges, og for staten er det viktig at konkurransene skal ivareta formålet med lov om offentlige anskaffelser og kravene til konkurranse, likebehandling osv. Våre data bekrefter imidlertid det som andre undersøkelser har vist, at det er vanskeligere å spesifisere og vurdere kvaliteten på tjenester enn det er å konkretisere og vurdere kostnader og pristilbud. Når pris og kvalitet skal vurderes i sammenheng, er det fare for at kvalitet kommer i skyggen av pris. I et slikt perspektiv er det langt fra sikkert at konkurranseutsetting er den mest optimale måten å kvalitetssikre barneverninstitusjoner på.

9. Forhandlingsspillet

9.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på de aktørene som deltar i forhandlingene, hva slags utgangsposisjon de har, deres interesser og hvilke rammebetingelser de handler innenfor. Det kan i denne sammenheng være på sin plass å stoppe litt opp ved selve begrepet forhandling. Den underliggende rasjonalitet i en forhandling er et bytte eller en utveksling av goder eller byrder. Rognes definerer begrepet slik (2001:13):

Når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme fram til en felles beslutning, forhandler de.

Det dreier seg altså om *delvis* motstridende interesser, noe som innebærer at begge parter også har en interesse av å komme fram til en felles beslutning. Hvis ikke, er det ikke noe grunnlag for å forhandle. Syltevik (2002) viser til Elster (1981: 400) som skriver at

..forhandlinger foregår mellom to eller flere parter som har både sammenfallende og motstridende interesser. De felles interessene ligger i at partene gjennom et samarbeid kan oppnå et bedre totalresultat enn hva de kan oppnå hver for seg. De motstridende interessene angår fordelingen av den gevinst som skapes gjennom samarbeidet. Forhandlinger står derfor i motsetning både til kamp (ren interessekonflikt) og til koordinering (rent interessefellesskap).

Staten og de private aktørene er parter som er interessert i å komme fram til en avtale om kjøp og salg av institusjonsplasser. Uten en slik felles interesse ville det ikke ha vært grunnlag for forhandlinger i det hele tatt; partene er avhengig av hverandre. De private institusjonene er avhengig av at en av statens regioner eller Oslo eller Trondheim kommuner kjøper plasser av dem, og, som tidligere nevnt, finnes det ikke noe privat marked for omsetning av slike plasser. Omvendt er staten fremdeles avhengig av å kjøpe plasser hos private, selv om denne avhengigheten ikke er knyttet til enkeltinstitusjoner, og selv om staten ønsker å redusere denne avhengigheten ved å utnytte egne institusjoner mer og ved å satse på å bygge ut familie- og nærmiljøtiltak.

9.2 Staten som forhandler

Utfordringer for regionene

Det statlige barnevernet har i denne første fasen av det nye forvaltningssystemet fungert som en "femhodet aktør" ved at kjøp av plasser i private institusjoner i stor grad har vært regionalisert. Situasjonen er nå i ferd med å endres ved at Bufdir vil at kjøp av plasser hos private skal sentraliseres, men våre data er fra den første perioden med regionaliserte kjøp.

Situasjonen har skapt utfordringer både for de statlige og de private aktørene. Regionene har stilt til forhandlinger med et mandat som formelt har vært regulert av lov og forskrift for offentlige anskaffelser og med føringer i retning av å få prisene ned. De skulle også forsøke å unngå kjøp av enkeltplasser og sikre at det blir kjøpt plasser fra institusjoner med høy kvalitet.

Det er imidlertid forskjell på regionene med hensyn til hva slags forhandlingsposisjon de er i. Det handler for det første om hvor viktig det er for dem å få inngått kontrakter, altså hvor *avhengig* de er av private institusjoner i utgangspunktet. Her var det, som tidligere nevnt, vårt inntrykk våren 2005 at flere av regionene enda var usikre på om de i hele tatt skulle lyse ut plasser for konkurranse.

For det andre handler det om hvordan regionen oppfatter relasjonen mellom seg selv og institusjonene, om de ser den som kjøpers eller selgers marked. Det siste kan blant annet avhenge av om det er flere anbudsprosesser som foregår samtidig, slik det for eksempel var i region Midt-Norge. På det tidspunktet de gjennomførte forhandlinger (mars/april 2006) om inntil 25 plasser, var det lyst ut inntil 100 plasser i region øst og 70 i region sør, mens det var lyst ut 45 plasser i region nord. Ulikheter i faglig sammensetning av staben ved regionkontoret og hvem som er de sentrale forhandlerne, kan også bety noe for forhandlingene.

En annen utfordring som regionene har stått overfor, er å framstå og bli oppfattet som en seriøs forhandler, og her vil både regioner og private aktører ha ulike oppfatninger om hva det er, avhengig av hva slags erfaringer de har fra denne type spill og hva slags holdninger de har til det. Det handler antakelig om å være en engasjert markedspiller, uten å overspille den rollen. Vi har, som nevnt, observert at når de statlige forhandlerne presenterer et pristilbud som ikke blir oppfattet som seriøst, blir det møtt med ulike reaksjoner. Noen trakk på smilebåndet og oppfattet det kanskje som deler av spillet. Andre ble oppgitt og ga uttrykk for frustrasjon, mens noen få ble aggressive. En styreformann uttrykte seg slik (i en kanskje litt belærende tone): ”Jeg har vært med i så mange sentrale forhandlinger at jeg har erfart at det skaper et dårlig klima å skremme eller å komme med et tilbud som ikke er reelt Når forhandlingsdelegasjonen går på gangen, skaper det et dårlig klima selv om vi skjønner at det ikke er så alvorlig ment”. En annen representant for de private sa det slik: ”Når dere (regionen) begynner med et tilbud på kr 3000, er det ikke seriøst, det gidder vi ikke, vi kjenner hverandre.”

Den siste passusen er interessant, for her henviser representanten for den private institusjonen til at de kjenner hverandre; de har samhandlet tidligere og har en felles referanseramme som brytes når regionen tar sin nye forhandlerrolle for alvorlig.

I forrige kapittel så vi at selve forhandlingsklimaet kunne variere, og at én forhandlingsleder var tydelig på at ”alle skulle forlate kontoret med en god følelse; en følelse av å ha blitt møtt med respekt”. Det lyktes vedkommende tydeligvis med, for det ble uttrykt eksplisitt fra en av

de private representantene at de hadde opplevd det slik, noe som ikke var en selvfølge. Det er tydelig at institusjonene på dette punkt har ulike erfaringer med regionene, og at blant annet de prisene som regionen gikk ut med, har hatt betydning for om institusjonene har opplevd å bli møtte med respekt og å bli tatt på alvor.

Enkelte deltakere i regionens forhandlingsdelegasjon kunne i pausene uttrykke at de opplevde det meningsløst å presse på pris, når det tilbudet de hadde fått egentlig var rimelig. Forhandlingene var ikke noe mål i seg selv, samtidig som regionen hadde et krav på seg, eller en forventning fra sentralt hold, om å kunne vise til hva de hadde tjent inn gjennom forhandlingene.

Riktignok ønsker regionen lavest mulig pris, men også robuste institusjoner. Det innebærer at de statlige forhandlerne kan bli noe usikre dersom prisene kommer for langt ned, for det kan kanskje gå ut over kvaliteten. Dessuten har de hatt et problem med usikker informasjon om reelle kostnader i statlige institusjoner. Det gir et dårlig sammenlikningsgrunnlag, noe de private aktørene også er klar over.¹¹³

Lokalisering av regionkontoret kan også ha betydning for forhandlingssituasjonen: Region Midt-Norge har for eksempel regionkontoret i Trondheim. Det setter dem i en litt spesiell forhandlingssituasjon og kan innebære en slags konkurranse med Trondheim kommune om kjøp av plasser. Det kan gi institusjonene i regionen en bedre forhandlingsposisjon enn institusjoner i andre regioner har.

Den største utfordringen regionene står overfor er nok likevel å skulle vurdere kvalitet. For å kunne det, må de skaffe seg et mest mulig korrekt bilde av forholdet mellom institusjonens fine ord og dens praktisk handlinger, altså vurdere om planer og systemer er implementert og gjennomsyret institusjonen. Å måle kvalitet er generelt vanskelig. Det handler om å finne treffsikre (valide) indikatorer, noe som har vist seg problematisk i forbindelse med godkjenningsprosessen (se kapittel 2). I den sammenheng fant regionene etter hvert fram til noen enkle indikatorer for kompetanse, av typen 50 % ansatte med sosialfaglig utdanning eller 15 studiepoeng lederutdanning. På samme måte har en forsøkt å konkretisere ”anerkjente metoder” som metoder det blir undervist i ved høyere utdanningsinstitusjoner.

Slike kvalitetskrav kan ha klare økonomiske implikasjoner, særlig for institusjoner som har hatt et stort innslag av personale uten formell høyere utdanning. Derfor er kvalitet nært knyttet til pris. Regionkontoret ønsker en mest mulig gunstig pris, men samtidig ønsker de at de institusjonene de kjøper plasser av, skal være solide. Å måle kvalitet mot pris handler, som nevnt, om å holde mer eller mindre diffuse kvalitetsindikatorer opp mot en presis størrelse som kan måles i kroner og ører. Regionen møter dette dilemmaet spesielt i de tilfellene der en

¹¹³ I oktober 2007 det opplysninger på Bufetats hjemmeside om en gjennomsnittspris i statlige institusjoner på kr 5400.

institusjon de ikke ønsker, tilbyr en svært gunstig pris som egentlig utkonkurrerer de andre. Da blir behovet for ”gode forklaringer” desto større, og det kan være nærliggende å anlegge et ekstra kritisk blikk på det metodiske. Eller det vil kunne være gunstig for regionen ikke å presse for mye på pris, fordi de egentlig ikke er interessert i den aktuelle institusjonen, og det er lettere å begrunne et avslag med pris enn kvalitet i en konkurranse mellom flere.

Utfordringer på nasjonalt nivå

Det er ikke bare det enkelte statlige regionkontoret som står overfor utfordringer. Bufdir har – og har også hatt – store utfordringer i arbeidet med å utvikle en ryddig relasjon til de private aktørene. Det er blitt foretatt en avgrensning med hensyn til hva slags private aktører som skal omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser, og det er på nyåret 2008 bestemt at ideelle organisasjoner skal foretrekkes framfor rent kommersielle aktører.

Direktoratet har hatt forventninger rettet mot seg om å redusere kostnadene ved kjøp av plasser i private institusjoner ved konkurranseutsetting. Derneft har de stått overfor en rekke utfordringer knyttet til samordning og koordinering av aktiviteten på tvers av de fem regionkontorene. Behovet for samordning gjelder både ved utlysning av konkurransene, i selve forhandlingsprosessene og ved de beslutningene som blir fattet om avtaler. Mye av samordningen har i denne første fasen blitt foretatt gjennom diskusjoner på møtene mellom regionene og direktoratet. Bufdir har bistått ved evalueringen og vurderingen av om tilbydere er kvalifisert, og de også har deltatt mer aktivt i prosessene knyttet til de første konkurransene, slik som i region sør. Riksrevisjonen har likevel, som vi har referert, ved flere anledninger påpekt ulikheter mellom regionene i håndteringen av disse prosessene. Det samme gjør Ernst og Young i evalueringsrapporten om de fem første konkurransene fra 2006. De legger særlig vekt på faktorer som likebehandling av leverandører, enhetlig tilnærming til markedet, bedre ressursutnyttning og det de kaller ”forsterket markedsmakt” (s.70-71). Ved å sentralisere anskaffelsene ”og ved å heve kvalitetskravene til leverandørene, vil etaten kunne utnytte sin makt som landets største kjøper” (s. 71).

En annen type koordineringsoppgave gjelder utnyttning av de ledige plassene i regionene. Her er det etablert eller under etablering et system der regionene kan overta ledige avtaleplasser i andre regioner. De nye rammeavtalene for kjøp av enkeltplasser må også tolkes som et trekk i retning av bedre samordning av kjøp av private plasser. Med det kan også forstås som et grep med sikte på å få bedre kontroll med et dynamisk marked og å redusere det såkalte ”spotmarkedet” til fordel for mer langsiktige avtaler basert på konkurranse.

9.3 De private aktørene som forhandlere

De private institusjonene som har deltatt i de forhandlingene vi har kunnet observere, har vært svært forskjellige, både med hensyn til hva slags utgangsposisjon de har hatt for forhandlingene, hvor godt de har kjent spillereglene, hvor motivert de har vært for å delta i

det, og ikke minst når det gjelder hva slags forhandlingsposisjon eller -tyngde de faktisk har hatt.

Utgangsposisjon: profitører og idealister

I utgangspunktet var det stor variasjon blant de private institusjonene både med hensyn til utbredelse, organisasjonsform og hva slags relasjoner de har hatt til det offentlige. Vi kan skille mellom minst tre forskjellige ”utgangsposisjoner”. For det første har vi de aktørene som har vært markedsaktører lenge og har hatt bilaterale avtaler med flere fylkeskommuner. Disse institusjonene var vant til å forholde seg til spørsmål om priser og kontrakter, og de var langt på vei forberedt på de forandringene som skulle komme, blant annet gjennom deltakelse i interesseorganisasjonen sin, OPB. For det andre var det en gruppe institusjoner som tidligere hadde hatt en slags ”halvoffentlig” posisjon, det vil si at de hadde vært innlemmet i en fylkeskommunal plan og var blitt benyttet av det offentlige omtrent på linje med de fylkeskommunale institusjonene. Enkelte av dem forsto ikke med en gang at de også skulle delta i det nye spillet, og de avsto fra å levere tilbud i første omgang. Men de kom etter hvert på banen, og noen av dem ser ut til å ha sikret seg en god posisjon, slik at de kanskje fremdeles fremstår som mer eller mindre halvoffentlige. En tredje gruppe private aktører mente at de ikke skulle behøve å delta i slike forhandlingsprosesser, fordi de ikke oppfattet seg selv som markedsaktører; de hadde status som kollektiv eller ideell stiftelse. Dette var et noe uklart punkt allerede fra starten, slik vi har gjort rede for i kapittel 6. Det ser ut til at dette punktet er blitt håndtert noe ulikt av regionene, men at det nå – på nyåret 2008 – er skjedd en endelig avklaring.

Enkelte av dem som tidligere var halvoffentlige, har fått en annen økonomisk situasjon enn før. Så lenge de hadde en driftsavtale med fylkesbarnevernet, var det et poeng ikke å ha et stort overskudd. Da kunne de risikere å komme dårlig ut ved forhandlinger med fylkeskommunen om tilskudd påfølgende år, og det var egentlig det beste å gå i null. Det betydde at da staten overtok som avtalepart, hadde noen av disse institusjonene dårlig likviditet. Enkelte av dem erfarer nå at de har en relativt god økonomisk situasjon, til tross for at de kan selge plassene forholdsvis rimelig, sammenliknet med andre. De mener selv at forklaringen blant annet er at de har jevnt belegg, noe som på sin side kan henge sammen med at de over tid har opparbeidet gode kontakter med det offentlige. Dersom de er organisert som stiftelse, har de heller ingen eier som forventer utbytte, og eventuelt overskudd skal pløytes tilbake til virksomheten ved institusjonen.

Om å ha staten som motpart

Staten oppfattes på mange måter som en motpart med fem hoder. Tidligere forholdt de private seg til opptil 19 forskjellige fylkesbarnevern. Nå har det i prinsippet vært snakk om én aktør, nemlig staten (når vi ser bort fra kommunene Oslo og Trondheim), men statens forvaltere har gjennomført hver sine utlysninger med påfølgende konkurranser, og de private aktørene har erfart at både regelverk og prosedyrer praktiseres noe forskjellig. For institusjonene har den regionale organiseringen noen praktiske implikasjoner.

For det første har det betydd at de noen ganger har deltatt i flere slike konkurranser parallelt. I tillegg til at det krever betydelig arbeid for å framskaffe den dokumentasjonen som er krevd ved den enkelte konkurransen, skaper det usikkerhet for dem med hensyn til hva de faktisk kan tilby i den enkelte regionen.

Det kjennes også krevende å forholde seg til regioner som gjennomfører forhandlingene på forskjellige måter, som kanskje vurderer deres faglige arbeid forskjellig og som tilbyr ulike priser for samme tjenester. Det blir mye å ha oversikt over. Ikke minst kan det etter hvert blir mange kontrakter å holde styr på, kanskje både tre og fire i en enkelt region. Hver kontrakt som inngås har inntil nå gjerne hatt to års varighet, med mulighet for forlengelse ett + ett år. I den grad regionene velger å gjennomføre årlige utlysninger og konkurranse, kan en institusjon altså i prinsippet ha fire forskjellige kontrakter på samme tid med én region og (fortsatt i prinsippet!) inntil 20 slike kontrakter dersom institusjonen har avtaler med alle fem regionene. Det er med andre ord snakk om en ganske kompleks struktur, og det er noe av bakteppet om en skal forstå institusjonenes forhandlingssituasjon.

Noen av institusjonene har vært usikre på hva de egentlig skal, eller hva det har vært mulig å, forhandle om. Enkelte gir uttrykk for at de synes det er rart å skulle forhandle, når de oppfatter at premissene allerede er gitt fra regionens side ved starten av forhandlingene. Det er en misforståelse som regionen har forsøkt å oppklare, og som kanskje først og fremst betyr at de private aktørene i varierende grad har vært fortrolig med ”forhandlingsspillet logikk”.

Forhandlingsposisjon

De private aktørenes forhandlingsposisjon ser ut til å avhenge av en rekke forskjellige forhold. Hvor de er *lokalisert* i forhold til hvor de største problemene er, kan ha betydning. For noen institusjoner er det en fordel å være i eller nær byer. For andre er nettopp avstand til byene en fordel. Selv om nærhetsprinsippet har en sterk forankring i barnevernet, er det også eksempler på at institusjoner selger plasser til regioner i andre deler av landet. Institusjoner i Nord-Norge selger for eksempel plasser til regioner sørpå, og omvendt, institusjoner i sør selger til region nord. Noen ganger oppfattes avstand fra eget nærmiljø som en fordel for den ungdommen det gjelder.

I andre tilfelle kan det være at institusjonen har en spesiell *kompetanse* som det er behov for, og lokalisering blir underordnet dette fortrinnet. Mange institusjoner ser ut til å reservere seg mot kombinasjonen av rus-, atferds- og kriminalitetsproblemer, så de institusjonene som har tilbud på slike områder kan stille med komparative fortrinn.

Etablerte relasjoner mellom regionale aktører og institusjonen kan også spille inn. Nærhet, i betydningen bekjentskap og etablerte relasjoner fra tidligere samhandling, vil kunne ha betydning, selv om det strengt formelt ikke skal gjøre det. I enkelte regioner har private og offentlige aktører en mer felles historie enn i andre regioner, for eksempel ved at regionen

aktivt har inkludert de private i sin kursvirksomhet ol. En slik nærhet vil kunne ha betydning både for hvordan aktørene fortolker hverandres utspill og for om de evner eller ønsker å sette seg inn i motpartens situasjon eller ikke.

Institusjonene har også vært ulike med hensyn til hvor viktig det reelt sett har vært for dem å få en avtale på plass. På dette punkt har det vært åpenbare forskjeller mellom institusjonene, og de har antakelig hatt ulike ”balansepunkt” for hva som er en optimal kombinasjon av faste avtaleplasser og plasser for salg i det åpne markedet. De må veie langsiktighet og forutsigbarhet mot å kunne oppnå en kanskje langt bedre pris i et åpent marked. For noen institusjoner kan det å ha deltatt i utlyste konkurranser først og fremst ha vært en måte å gjøre seg kjent på, slik at de er kommet i et slags inngrep med regionen og vil kunne få enkeltoppdrag i neste runde. Vi har fått formidlet eksempler der institusjoner ikke har kommet igjennom i konkurransen, men der, som nevnt, den aktuelle regionen like etter har tatt kontakt og kjøpt enkeltplass til langt høyere pris.

Noen – antakelig ganske mange - av de private aktørene oppfatter seg åpenbart som vel så kompetente som staten når det gjelder å drive institusjoner på en faglig god måte. Det er en oppfatning som også i visse tilfelle ser ut til å deles av regionens representanter, selv om de ikke er like eksplisitte på det. Slike institusjoner gir uttrykk for både forbauselse og forargelse over at staten ikke heller forsøker å etablere gode samarbeidsrelasjoner enn å invitere til det spillet som de opplever at forhandlingene er.

Kunnskap og holdinger

Et sentralt punkt er også hvor kompetente og/eller hvor villige de private er til å delta i forhandlingsspillet. På bakgrunn av våre data kan vi skille mellom noen hovedvarianter: 1) profesjonelle forhandlere; 2) de som var dårlig forberedt; og 3) de som ikke ønsket å delta i forhandlingsspillet.

Den første gruppen består av dem som lenge har vært vant til å inngå avtaler i en slags markedskontekst, selv om denne er blitt endret ved at de nå må konkurrere med andre og forholde seg til et langt mer omfattende regelverk. Men disse aktørene har vært lenge i feltet, og de kjenner i en viss forstand forhandlingens logikk.

Den andre gruppen er uvant med å forholde seg til en slik markedskontekst. Mange av dem har ikke oppfattet seg selv, og kanskje heller ikke blitt oppfattet av andre, som markedsaktører. Noen har vært uforberedt på alle formalitetene den nye konkurransesituasjonen forutsatte. En institusjon hadde for eksempel gjort klart alle dokumenter i forbindelse med en konkurranse, men den var en dag for sent ute, og da var den ute av konkurransen. Selv om regionen hadde ønsket å ha dem med, hvilket vi ikke vet noe om, hadde de, på grunn av det offentlige regelverket, ikke kunnet gjøre noe med det.

Den tredje gruppen institusjoner ønsker, av ulike grunner, egentlig ikke å delta i forhandlingsspillet. Noen av dem opplever at det bryter med en samarbeidsfilosofi som de tror på, enten det gjelder i relasjonen til staten eller til andre institusjoner. Andre mener at det er moralsk forkastelig med ”barn på tilbud”. Mange av institusjonene sier eksplisitt under forhandlingene at de leverer priser som er reelle, det vil si at det er priser de må ha for å kunne drive. Prisene er derfor ikke å betrakte som forhandlingsutspill. Noen av disse private aktørene kan være svært godt skolert juridisk og faglig og fremstår derfor som vanskelige i forhandlings situasjonen.

Det er kanskje denne siste gruppen av institusjoner som er særlig interessant. Vi kan stille oss spørsmålet om hva som ville skjedd dersom mange private aktører nektet å ”spille forhandlingsspillet”. Det er et interessant spørsmål i en situasjon der staten faktisk er avhengig av dem. En kan i prinsippet tenke seg en situasjon der de private aktørene nekter å konkurrere med hverandre, opptrer samlet og leverer samme pristilbud. De har potensielt en stor makt slik og vil kunne drive prisene i været. De ville kanskje også kunne redefinere deler av det faglige innholdet. Så langt ser det ikke ut til at de har benyttet sitt maktpotensial, heller ikke gjennom interesseorganisasjonen OPB. Men de ville – om de var mange og solidariske nok – kunne undergrave hele forhandlingslogikken og tvinge fram en annen type avtaler med staten, som var mer på linje med de avtalene de hadde tidligere. Når de private ikke har gjort det, skyldes det vel først og fremst den store variasjonen i feltet, der små og store institusjoner er såpass forskjellige at det er vanskelig å se at de umiddelbart kan fremme felles interesser. Tvert imot er det slik at noen av de større nettopp kan være tjent med at en del av de mindre bukker under.

Når departementet nå har bestemt at institusjoner drevet av ideelle organisasjoner skal prioriteres framfor de rent kommersielle, har det på sett og vis kommet disse organisasjonene i møte og akseptert noen av deres argumenter, blant annet det som dreier om faren for at faglig utvikling hemmes av konkurranse (se kapittel 6.3). Med en slik beslutning har departementet også i en viss forstand bidratt til å sementere forskjeller mellom private aktører og kanskje forebygge sterkere allianser mellom dem.

9.4 Mot en mykere relasjon?

Hva har denne analysen av konkurranser og forhandlinger i barnevernfeltet kunnet vise så langt? For det første har vi sett at det i den første fasen av det nye kontrollregimet har vært betydelig rom for variasjon innenfor staten, det vil si mellom de fem regionkontorene som har forvaltet statens interesser. Statens forhandlere har valgt noe forskjellig rolleutforming. Vi har sett tendenser i retning av både ”myke” og ”harde” varianter, slik Ramsdal og Vold Hansen (2005) gjorde i sin studie av hvordan en bestiller-utfører-modell praktiseres i noen kommuner. En hard variant innebærer at en holder seg strengt til formalitetene og opprettholder avstand mellom bestiller og utfører. I mer myke varianter er det rom for kontakt og justeringer av de avtalene som inngås etter hvert.

På samme måte som Ramsdal og Vold Hansens materiale viser at slike abstrakte modeller kan omsettes på forskjellige måter i praksis, har vi observert at de statlige regionene fortolker sitt mandat og utformer relasjoner til private aktører på mer eller mindre harde eller myke måter. Og vi ser tendenser til endringer over tid i retning av at relasjonene blir mykere.

Denne distinksjonen mellom myke og harde utforminger av en bestiller-utfører-modell, har en parallell i begrepsparet ”transaksjonstilnærming” og ”relasjonell tilnærming”, som Forssell og Norén (2007) blant annet har brukt i sin studie av konkurranseutsetting av sykehjemstjenester i Uppsala kommune. En transaksjonstilnærming innebærer å holde tilbyderne på en armlengdes avstand. Hver transaksjon blir sett på som en enkelthendelse. Fordelen med en slik modell er fleksibilitet, følge Forssell og Norén. Det er lettere å skifte tilbydere når det dukker opp en ny med et bedre tilbud. En slik tilnærming forutsetter meget detaljerte kontrakter og nøye kontroll for å sikre at tjenesten som leveres holder mål. En relasjonell tilnærming derimot, bygger mer på samarbeid, og den enkelte transaksjonen blir sett som ledd i en serie av kontakter, der begge parter investerer i relasjonen og blir avhengig av hverandre. En transaksjonstilnærming fokuserer primært på *pris* og målet er å redusere prisen. En relasjonell tilnærming vektlegger de *totale kostnadene* som inkluderer kvalitetsaspekt, ikke bare pris. Pris blir betraktet som bare et mindre viktig element i de totale kostnadene.

Med utgangspunkt i barnevernfeltet kan vi si at det tidligere samarbeidet mellom fylkesbarnevernet og de private langt på vei var preget av en relasjonell tilnærming, mens det statlige barnevernet langt på vei har valgt en transaksjonstilnærming. Det interessante er imidlertid at det ser ut til at staten har satt i gang prosessen med konkurranseutsetting tilsynelatende uten å reflektere over at en faktisk sto overfor noen valg med hensyn til utforming av relasjonen til de private, selv om det på dette tidspunkt fantes relevant forskning om temaet. Det statlige barnevernet er i så fall ikke alene om det, ifølge Forsell og Norén (2007: 207):

When states in the wake of NPM reforms, decided to outsource various kinds of services, they tended to apply a transaction approach. According to Lian and Liang (2004), both the European Union and the United Kingdom embraced the transactional approach (or paradigm), as they call it.

Når vi analyserer de muntlige forhandlingsmøtene som vi har observert, er det mye som tyder på at det formelle, offisielle utgangspunktet også har hatt innslag av en relasjonell tilnærming. Det kom til uttrykk både ved at det i det hele tatt er blitt anvendt et system med forhandlinger, ved innsamling av muntlig informasjon og i mange tilfelle også med befaringer, for enda bedre å få dokumentert kvaliteten på de tjenestene som skulle kjøpes. En relasjonell tilnærming kom også til uttrykk i den innledende sekvensen ved forhandlingsmøtene, der regionens representanter understreker ønsket om partnerskap for barnas beste. Men når det så kom til det videre forløpet av forhandlingene, var det spørsmål om pris som kom til å dominere. Slik har i hvert fall mange av de private aktørene opplevd det. Rammene rundt

forhandlingene var dessuten preget av et byråkratisk regelverk, som innebar å ”holde tilbyderne på en armlengdes avstand”, med sikte på å ivareta sentrale offentlige verdier som likebehandling, gjennomsiktighet (transparens) og etterprøvnbarhet, altså i praksis mer av en transaksjonstilnærming.

Dette samsvarer også med Forssell og Noréns analyse fra Uppsala kommune. De presenterer, slik vi har gjort, prosessen fra utarbeidelse av anbudsdokumenter til endelig beslutning blir tatt. Også svenske myndigheter må forholde seg til et lovverk for offentlige anskaffelser. Hele prosessen er preget av et omfattende byråkrati, slik som tilfellet er ved kjøp av private barneverntjenester etter lov om offentlige anskaffelser. Men, som Forssell og Norén understreker, et slikt regelverk forholder ikke private virksomheter seg til når de skal kjøpe varer eller tjenester fra underleverandører. Vi står derfor overfor den paradoksale situasjonen at når offentlige myndigheter setter i gang prosesser som er inspirert av modeller i privat næringsvirksomhet, gjør de det ved hjelp av et byråkratisk regelverk som har sin forankring i det offentlige, med vekt på likebehandling, upartiskhet, transparens og standardiserte prosedyrer. For å ivareta disse prinsippene velger de i praksis ofte en transaksjonstilnærming.

Besides the paradox that business practice is interpreted one way by the PPA (det svenske lovverket) – the transactional approach – and another way by private companies in other markets – the relational approach – the public procurement procedure also activates certain bureaucratic principles that are strongly associated with the public sector in general (side 213).

I et slikt perspektiv fremtrer de tidligere relasjonene mellom fylkesbarnevernet og private institusjoner mer på linje med hvordan aktører ellers opptrer i et marked, mens det nye systemet for kjøp av tjenester har bidratt til en oppfattende byråkratisering, som ledd i det vi tidligere har betegnet som et ”markedsbyråkrati”.

Vi har forsøkt å vise at utformingen av relasjonene mellom staten og private aktører i tillegg kan forstås i lys av erfaringene fra tidligere samarbeid og de holdningene til hverandre som aktørene bærer med seg inn i relasjonen. Det får betydning for hvordan de faktisk navigerer innenfor de frihetsmarginene for skjønn og fortolkning som finnes i lovverket.

En annen viktig observasjon er at det, som nevnt, ser ut til å finne sted en oppmyking over tid, i retning av en mykere eller mer relasjonell tilnærming fra statens side, både mellom regioner og innenfor den enkelte regionen. Det er antakelig vanskelig å opprettholde en ”hard modell” over tid, og våre observasjoner føyer seg inn i andres erfaringer, som er at når moderniseringstiltak i det offentlige basert på teoretiske modeller møter praksis, blir teoriene gjenstand for lokale fortolkninger og tilpasninger.

Ønsket fra regionenes side om å etablere mer langsiktige avtaler med en del private aktører, basert på partnerskap, kan tolkes som et uttrykk for dette. Det samme gjelder forholdet til de tidligere halvoffentlige institusjonene, som kan få en tilnærmet like trygg posisjon i det nye

regimet som i det forrige. I de konkrete forhandlingene har vi også sett at en tendens fra regionens forhandlere til å ta forhandlingsspillet på alvor, for eksempel ved å presentere urealistisk lave priser ved innledningen av de muntlige forhandlingene, er tonet ned. Om dette innebærer at forhandlingene over tid vil fokusere mer på spørsmål knyttet til kvalitet, er etter vår vurdering mer usikkert. Men det finnes et potensial for det, fordi det i barnevernfeltet faktisk eksisterer en del faglig uenighet.

Som vi har vært inne på, er mange av de private aktørene skeptiske til en del av utviklingen i statens barnevern, spesielt når det gjelder vektleggingen av at det primært skal satses på åpne tiltak i familie- og nærmiljø og at institusjonsoppholdet skal være av kortest mulig varighet. Skepsisen synes å være særlig stor innenfor rusfeltet og i andre institusjoner som oppfatter at de har hatt en sentral rolle i fag- og metodeutvikling. De har, i hvert fall et stykke vei, spilt den samme rollen som private aktører har gjort innenfor andre sektorer, ved å representere et alternativ til offentlige velferdsordninger, for eksempel i helsesektoren og skolesektoren. I barnevernfeltet har metoder og behandlingssideologier hatt en mer eklektisk basis både blant offentlige og private aktører, og de private institusjonenes alternative tilnærming har først og fremst kommet til uttrykk ved rekruttering av personale med annen bakgrunn (uten sosialfaglig høyere utdanning) og ved andre måter å benytte personale på i turnusordningene. Gjennom den godkjenningsordningen som nå er etablert, vil en del av disse forskjellene mellom offentlige og private reduseres. Samtidig kan det hende at den faglige uenigheten blir tydeligere på andre områder, for eksempel når det gjelder lengden på oppholdet i institusjon. Det kan også bety at det er større grunnlag for reelle faglige diskusjoner og forhandlinger om faglige spørsmål enn det ser ut til å ha vært til nå. En endring i retning av det vi refererte fra Uppsala, med et fast pristilbud fra statens side, ville kunne bidra til det. For slik situasjonen er nå, er faglige argumenter og økonomiske interesser vevd inn i hverandre hos begge parter på måter som antakelig vanskeliggjør en mer relasjonell tilnærming. For begge parter kan det synes som om de vektlegger de faglige argumentene hos seg selv, men primært ser de økonomiske interessene hos motparten. På samme måte som langvarige institusjonsopphold og mer langsiktige tiltakspakker kan være økonomisk attraktivt for en del av de private aktørene, har staten økonomiske interesser i å redusere institusjonsoppholdene, både i antall og varighet, og satse mer på hjemmebaserte tiltak.

9.5 En velferdshybrid i endring

I tillegg til å være en økonomisk-administrativ reform, representerer det nye systemet for kjøp og salg av plasser i barneverninstitusjoner også en sosial og kulturell reform. Den er sosial i den forstand at den har betydning for utviklingen av relasjoner i barnevernfeltet mellom mange forskjellige aktører og på ulike nivå. Den fremstår som en kulturell reform gjennom de begrepene som brukes, ofte litt spøkefullt i en tidlig fase, men som etter hvert får eller kan få gjennomslag som en felles forståelsesramme for de impliserte aktørene. Eksempler på dette er begreper som kunder, leverandør, stykkpris, spotmarked mv.

Innledningsvis i dette kapitlet presenterte vi et par definisjoner av forhandlingsbegrepet, der det understrekes at forhandlinger finner sted i situasjoner som er preget av at aktørene både har egeninteresser og fellesinteresser. Slike fellesinteresser kan imidlertid befinne seg på ulike nivå. Det kan være snakk om interesser knyttet til den spesielle relasjonen de har eller den konkrete transaksjonen som skal finne sted. Men det kan også være snakk om felles interesser i et felt, for eksempel et fagfelt, som er overordnet de ulike aktørene som er implisert. Barnevern er et slikt felt, som også kan forstås som et såkalt *interorganisatorisk* felt. Begrepet interorganisatorisk peker i retning av at det er relasjonene *mellom* de involverte aktørene som står i fokus, ikke det som skjer innenfor hver av dem.

Samspeillet mellom det statlige barnevernet og private aktører i feltet kan forstås i slikt interorganisatorisk perspektiv. Da kan samspeillet bli analysert i lys av begrepene marked, hierarki og nettverk. (Thompson m.fl. 1991).

I et markeds perspektiv består feltet av rasjonelle aktører som forsøker å maksimere sine interesser, og som enten inngår i selger-kjøper relasjoner til hverandre eller er konkurrenter. Transaksjonskostninger er også et relevant tema innenfor et slikt perspektiv (Støkken og Nylehn 2003). Et hierarkisk felt er preget av styring og kontroll, mens nettverk i denne sammenheng refererer til en form for samarbeid som i større grad er basert på gjensidig tillit. Hvordan passer så disse begrepene med hva vi har observert? Hvorvidt det nye kontrollregimet i barnevernet som helhet har medført mer marked eller mer hierarki, er det ikke så lett å svare entydig på. Det er elementer av begge deler og i tillegg nye koblinger, som gjør at bildet er sammensatt. Kontrolldimensjonen er gjennom godkjenningsordningen blitt klart styrket. Slik sett representerer reformen mer hierarki og mer styring, men samtidig er det introdusert en ordening med kjøp og salg basert på konkurranse. Det kan oppfattes som en styrking av markedsaspektet ved relasjonen. I en viss forstand har feltet dermed beveget seg i retning av en mer utpreget *markeds kontekst*. Den systematiske bruken av konkurranse med forhandlinger er uttrykk for det. Samtidig har vi observert aktører som i svært varierende grad er komfortable med å spille de rollene som en slik kontekst forutsetter.

Det er også et spørsmål om hvor mye en har å vinne på å opprettholde en slik ramme over tid. Fra andre anbudsprosesser vet vi at potensialet for innsparing og effektivisering i organisasjoner som utsettes for konkurranse, ofte tas ut i en første runde, og deretter er det ikke så mye å hente. Det gjelder både i offentlig og privat virksomhet (for eksempel Bogen og Nyen 1998).

Dataene fra andre runde med konkurranse i region sør bekrefter dette. Når vi sammenlikner det pristilbudet fra institusjonene med den prisen som til slutt lå til grunn for kontrakten, er hovedbildet at det har blitt svært små reduksjoner i løpet av forhandlingsprosessen. Det kan handle om at de private er blitt mer profesjonelle forhandlere, og/eller at de tok sjansen på at regionen egentlig var nødt til å inngå avtale med flere av dem, siden det var lyst ut så mye

som inntil 70 plasser, og regionen hadde et press på seg om å unngå å handle på det åpne markedet.

En kunne kanskje forvente at når det ikke lenger var så mye å forhandle om når det gjaldt pris, ville det bli brukt mer tid og oppmerksomhet på spørsmål om kvalitet, men i praksis er det lite som tyder på at det skjer. Det kan skyldes at mye av det som kunne vært gjenstand for forhandlinger, egentlig er tatt ut gjennom godkjenningsprosessen og ved institusjonsbesøk før de muntlige forhandlingene. Men det kan også skyldes at det er mer komplisert å forhandle om kvalitet enn om pris, slik vi har vært inne på. Det er også mulig at det over tid hadde utviklet seg en gjensidig forståelse av hva som er en realistisk pris. Det bekrefter i så fall et poeng om at det meste av et potensial for innsparinger ved bruk av konkurranser, tas ut i første runde (r).

Vårt utgangspunkt har vært at de forskjellige regionene har kunnet velge å utforme relasjonene til private mer eller mindre som markedsrelasjoner eller nettverksrelasjoner, samtidig som det har vært elementer av hierarki tilstede gjennom godkjenningsordningen og anvendelsen av regelverket for offentlige anskaffelser. Innenfor disse overordnede rammene har imidlertid regionene vært gitt betydelig frihet til å utforme sine lokale relasjoner på ulike måter, og det gjelder også relasjoner til private aktører utenfor egen region.

Regionene er pådrivere i retning av at det skal bli flere plasser i statlige institusjoner og at både statlige og private skal kunne ta imot et bredere spekter av målgrupper. Mye tyder på at det over tid etableres og opprettholdes samarbeid med et visst antall private som inngår i partnerskap eller et mer nettverksliknende samarbeid, og kanskje kan det på lengre sikt utvikles en ny variant av "halvoffentlige" institusjoner. Spørsmålet er hvilke institusjoner det vil være. Slik det nå fortoner seg, kan det se ut til at det er de ideelle organisasjonenes institusjoner som her står i første rekke. I tillegg til at de skal prioriteres, skal avtaleperiodene forlenges, fra nå 2+1+1 år til 4+1+1 år. Det peker i retning av mer stabile, nettverksliknende samarbeidsrelasjoner. Avtaleperioden kan også forlenges for de kommersielle, men da skal det vurderes i hvert enkelt tilfelle.¹¹⁴

Litt spissformulert: Kanskje det som har skjedd i årene fra 2004 til 2007 i ettertid først og fremst vil bli beskrevet som en sanerings- og "oppdyddingsaksjon", men at på lengre sikt blir mye ved det gamle når det gjelder formen på relasjonen offentlig-privat i barnevernfeltet. Spørsmålet er også om bruk av anbud og konkurranse blir en varig prosess eller en mer kortvarig episode.

¹¹⁴ Brev fra Bld til Bufdir 6.2.2008.

10. Markedsbyråkratiets utvikling

10.1 Tilbake til utgangspunktet

Nå er tiden inne for å vende tilbake til det som var utgangspunktet for prosjektet ”Et kontrollregime i endring”. Den overordnede problemstillingen var: *Hvordan fortolkes og forvaltes nye og gamle kontrollkrav og -rutiner av de forskjellige aktørene i feltet og hva slags implikasjoner har de på kort og lang sikt?* Vi har forsøkt å besvare denne problemstillingen gjennom fem deltemaer, som vi skal se nærmere på her i avslutningskapitlet. Men de blir presentert i en litt annen rekkefølge enn de ble innledningsvis, fordi noen av dem henger mer naturlig sammen med hverandre:

- Hvordan forstås og håndteres de nye kravene til dokumentasjon og systemer av de forskjellige aktørene?
- Forholdet system versus individ
- Forholdet mellom tilsynsmyndighetene (fylkesmennene) og regionene
- Implikasjoner for profesjonssystemet/ faglige vurderinger mv
- Utviklingen i feltet

Vi skal diskutere disse temaene i lys av teorier knyttet til den såkalte New Public Management (NPM) og noen av de begrepene og perspektivene som ble skissert i kapittel 1. Avslutningsvis skal vi skissere noen alternative veier framover.

10.2 Hvordan forstås og håndteres de nye kravene til dokumentasjon og systemer av de forskjellige aktørene?

Det første spørsmålet vi stilte oss var hvordan de nye kravene om å dokumentere og skriftliggjøre virksomheten i institusjonen og om å presentere den gjennom systemer, er blitt håndtert av institusjonene, og hvordan disse kravene er forstått og håndtert av kontrollerende myndigheter. De nye kravene er aktualisert både i forbindelse med kvalitetsvurderingen, i godkjeningsprosessen, ved konkurransene og i forbindelse med fylkesmannens tilsyn.

Hovedinntrykket er at institusjonene har erfart at arbeidet i forbindelse med godkjeningsprosessen var krevende mens det sto på, men også nyttig, fordi de fikk satt ord på det som ”satt i veggene”. Det gjelder kanskje særlig der hvor mange av de ansatte har deltatt i prosessen. Men de har stilt spørsmålstegn ved hvorfor alt måtte gjøres på nytt, hvorfor staten ikke i større grad kunne ha trukket veksler på det forarbeidet som tidligere var blitt utført av fylkeskommunene, da de ønsket å få oversikt over situasjonen i de private institusjonene. Noen institusjoner er dessuten skeptisk til det de opplever som sendrektighet og manglende fleksibilitet ved utvidelser av antall plasser eller for nye målgrupper, fordi det da kreves nye godkjenninger. Samtidig er det også noen som har erfart at denne prosessen har

kunnet gå veldig raskt, og at det er tatt noen snarveier i situasjoner der det hastet med en plassering. Det har bidratt til å gi hele prosessen et visst skjær av tilfeldighet og, i visse situasjoner, ikke fullt samsvar mellom det strenge regelverket og den faktiske anvendelsen av det.

Statens aktører på regionalt nivå har forholdt seg til en kvalitetsforskrift som i varierende grad gir konkrete signaler om hvordan de ulike punktene skal operasjonaliseres. De fikk etter hvert noen signaler fra sentrale myndigheter og utviklet dessuten egne tolkninger gjennom et nettverksarbeid. De vanskeligste punktene i kvalitetsforskriften har vært bestemmelsene i paragrafene 2 og 5, som dreier seg om å ha anerkjente metoder tilpasset de ulike målgruppene og krav om tilstrekkelig kompetanse for å anvende metodene.

Kvalitetsforskriften representerer et sett indikatorer som institusjonene skal vurderes etter. Å finne gode indikatorer handler om å bevege seg fra fine ord og runde formuleringer til noe som er målbart. Det betyr ikke nødvendigvis at alt skal kunne telles, men det skal konkretiseres og identifiseres. De utfordringene som regionene har stått overfor i forbindelse ved godkjenningprosessen, er blitt skjerpet ved kjøp av plasser. Da skal en ikke bare forsøke å lage gode indikatorer for kvaliteten, men i tillegg veie den opp mot i pris, og resultatet skal brukes i en rangering av forskjellige institusjoner.

Vi har i våre data sett en viss variasjon mellom regionene med hensyn til hvordan de har håndtert godkjenningprosessen, og vi har sett kanskje enda mer variasjon når det gjelder utformingen av forhandlerrollen ved kjøp av plasser hos private aktører. I lys av den distinksjonen Berg (2002) viser til, mellom "harde" og "myke" utforminger av kvalitetssystemer (se kapittel 1 og 3), synes det som om det systemet for kvalitetsvurdering av institusjonene som er valgt, først og fremst representerer en "hard" variant. Da er en opptatt av kvantifisering og kontroll, rutiner og avvikskorrigerings. Ved myke kvalitetssystemer legger en vekt på at den enkelte arbeidstaker er delaktig i et kontinuerlig utviklingsarbeid. Den kvalitetsvurderingen som de statlige regionene foretar, kjennetegnes ikke av slik deltakelse, men vi har sett at institusjonene i varierende grad har trukket med medarbeidere i utarbeidelsen av den dokumentasjon som regionen krever som grunnlag for sine vurderinger.

Også når det gjelder systemet for kjøp av plasser hos private aktører kan vi snakke om mer eller mindre harde og myke ordninger. I kapittel 9 redegjorde vi for det vi oppfatter som en tendens til noe oppmyking over tid. Om dette også vil skje for kvalitetsvurderingene i forbindelse med godkjenning, er etter vår vurdering mer usikkert, men en slik oppmyking er etterspurt fra institusjonenes side, spesielt ved utvidelser av driften i form av flere plasser eller nye målgrupper.

10.3 System versus individ

Den neste problemstillingen vi har vært opptatt av, dreier seg om forholdet mellom enkeltindividet og alle systemene som forventes å være på plass i forbindelse med denne reformen. De enkeltindividene det først og fremst dreier seg om, er beboere på institusjonene. I hvilken grad og eventuelt på hvilke måter har beboere (nåværende eller tidligere) og deres pårørende deltatt i de prosessene som det nye kontrollregime omfatter, og i hvilken grad samsvarer deres vurderinger med andre aktørers? Hvor ble det med andre ord av beboernes stemme i det nye kontrollregimet?

Dette spørsmålet er det forholdsvis enkelt å besvare: Beboere har i begrenset grad vært involvert i de prosessene vi har studert. De har verken deltatt i forbindelse med kvalitetsvurdering og godkjenning av institusjonene eller i konkurransesituasjonene. Slik vi refererte innledningsvis, ser det ut til at institusjonene nettopp har lagt vekt på å beskytte dem mot å få for mye innsikt i disse prosessene. Det er bare i forbindelse med fylkesmennenes individuelle tilsyn at beboernes stemmer blir hørt, men også dette tilsynet er blitt redusert og erstattet av systemrevisjoner. Det kan synes underlig i en tid da brukermedvirkning og brukerdeltakelse har fått en mye mer eksplisitt plass på ulike arenaer og i forskjellige velferdssektorer. En konsekvens av den lave graden av brukermedvirkning er at man ikke vet om den forståelsen av kvalitet ved barneverninstitusjoner som kontrollerende myndigheter har lagt til grunn, samsvarer med beboernes oppfatninger av hva en god barneverninstitusjon er.

Samtidig er det også grunn til å trekke lærdom av de vanskelighetene vi selv har hatt med å få tilgang til informasjon direkte fra beboere. Våre problemer er et stykke på vei sammenfallende med fylkesmannens når det gjelder de rent praktiske mulighetene til å treffe ungdommene hjemme på institusjonen. Fylkesmannen har imidlertid en langt større utfordring, som handler om å få beboerne til å fortelle eller å ta opp spørsmål som de opplever som problematiske, mens de er i en situasjon preget av avhengighet av institusjonens personale. Vi ønsker derfor også å benytte dette kapitlet avslutningsvis til å diskutere noen alternative strategier for å samtale med barn og unge.

Både godkjenningsordningen og tilsynsfunksjonen har ført med seg økt byråkratisering i form av krav om flere skriftlige dokumenter, planer og protokoller. Det innebærer at myndighetene får kunnskap om institusjonen primært gjennom ledelsen og i noen grad fra de ansatte. Foreldre og barnas stemmer har en mer beskjeden plass, som er blitt enda mindre etter at antallet individuelle tilsyn er blitt redusert. Spørsmålet er om myndighetene er i ferd med å bygge opp et "systemregime", som lever sitt eget liv uavhengig av beboernes erfaringer. Kanskje kan det komme til å utvikles to system; et mer offisielt system som styrings- og tilsynsmyndighetene forholder seg til, og et annet som former dagliglivet på institusjonen. Det vil i så fall samsvare med Mia Vabøs erfaringer fra hjemmetjenesten (Vabø 2004).

Hva legger så beboerne vekt på? På bakgrunn av våre intervjuer med enkelte beboere og lederen i Landsforeningen for barnevernsbarn kan følgende punkter illustrere noe av det som beboere er opptatt av:

- at søsken får bo sammen
- at de ansatte er snille og greie og ikke ”kjefter”
- at institusjonen har et opplegg for fritiden
- at beboerne får gå på skole på institusjonen
- en turnusordning uten for mange skift
- at beboerne setter opp delmål sammen med personalet for hver uke, som så evalueres ved ukas slutt
- at de ansatte bryr seg om dem som mennesker, ikke bare som noen de forholder seg til som en del av jobben – for eksempel ved at det er mulig å ha kontakt utenom arbeidstid
- at personalet har tid, at beboere blir møtt med respekt og at det er forutsigbarhet (LFB)

Landsforeningen for barnevernsbarn legger særlig vekt på at beboerne må oppleve kjærlighet og at det må etableres gode relasjoner. De er opptatt av kontinuitet og stabilitet, og de er derfor skeptiske til for korte opphold og spesielt til at ungdom må flytte. Uforutsigbarhet med hensyn til avtalenes varighet, kan i den sammenheng skape en konstant usikkerhet.

Å ha fokus på omsorg framfor adferd er et annet sentralt poeng når det gjelder kvalitet på institusjonsoppholdet, og kanskje er dette et kjernepunkt for å forstå noe av uenigheten i feltet. Den som har fokus på adferd, blir opptatt av behandling og metodikk og kanskje også av mer tidsbegrensede tiltak. Omsorg er derimot noe vi trenger kontinuerlig, og det er vanskeligere å si når en har fått nok. Da blir ettervernet også viktig, noe både Landsforeningen for barnevernsbarn og flere av institusjonene legger stort vekt på.

Enkelte av de punktene som er nevnt over, for eksempel det å sette opp ukentlige delmål som evalueres kontinuerlig, kan antakelig knyttes mer eller mindre direkte til en eller annen form for metodikk. Andre ønsker, for eksempel om turnusordninger eller om engasjement fra ansatte utenom arbeidstid, kan være på kollisjonskurs med ansattes rettigheter og/eller interesser. Skepsisen til å bli plassert på kontraktbasis kan være på kollisjonskurs med hele det systemet for kjøp og salg av institusjonsplasser som nå er etablert.

De synspunktene vi har fått fram, stemmer overens med tilbakemeldinger fra brukerne i andre undersøkelser. De understreker også i stor grad betydningen av *relasjonen* til de voksne. Å bli møtt med medmenneskelighet, ærlighet og av engasjerte profesjonelle er noe som brukerne verdsetter (Uggerhøj 1996; Mayer og Timms i Howe 1992, Egelund Nielsen mfl 2005). Det synes som brukerne er mer opptatt av relasjonen til de voksne enn av hvilke metoder som anvendes. Det er derfor et spørsmål om statens kontrollordninger er i takt med beboernes ønsker og behov.

Å bygge opp byråkratiske systemer er kostbart, og det kan i denne forbindelse være grunn til å spørre om disse ressursene kan bli brukt på en måte som kommer beboere mer direkte til nytte i dagliglivet på institusjonen. Dette spørsmålet aktualiseres blant annet av at staten har to aktører som ivaretar kontrollen av barneverninstitusjoner, og slik sett opptrer med ”to ansikter”.

10.4 Statens to ansikter: tilsynsmyndighet versus region

I og med oppretting av de statlige regionene, som overtok ansvaret for andrelinjetjenesten i barnevernet, har vi fått et system med to statlige kontrollorgan - et på fylkesnivå og et regionalt. Disse to har dessuten fått mer overlappende oppgaver enn fylkesmannen og det tidligere fylkesbarnevernet hadde, siden det både ble innført en godkjenningsordning basert på en kvalitetsvurdering av barneverninstitusjonene, og en systemkontroll av institusjonene som en del av fylkesmannens tilsynsansvar.

”Statens to ansikter” er på mange måter en eiendommelig konstruksjon, slik vi har redegjort for i kapittel 5, og det er derfor ikke så overraskende at det ser ut til å være gråsoner mellom de to kontrollorganene. Selv om oppgavefordelingen kan se ryddig ut på papiret, kan erfaringene være mindre tydelige og avgrensbare i praksis. Det gjelder spesielt fylkesmannens systemrevisjon og regionkontorenes arbeid med oppfølging av institusjonene som er godkjent. Riktignok har de to sine separate tilnæringsmåter og arbeidsformer, og fylkesmannens fokus er for eksempel konsentrert om rettighetsaspektet på en helt annen måte enn regionenes. I praksis trekker regionene likevel betydelig veksler på fylkesmennes tilsynsrapporter i denne sammenheng, og her kan vi snakke om ”delvis overlappende domener” (Yanay 1989). Det er en situasjon der de risikerer å trå i hverandres bed eller utvikle strategier for å unngå hverandre, dersom de ikke lykkes i å etablere et samarbeid, såkalt ”interorganisatorisk koordinering” (Knudsen 1993:15).

Slike gråsoner representerer nemlig også et potensial for et konstruktivt samspill. Et slikt samspill kan det ligge til rette for her, ved at fylkesmannens sterke fokusering på rettigheter kan utfordre det metodiske arbeidet på en konstruktiv måte, men det er samtidig også ved vurderingene av det faglige arbeidet at de to statlige aktørene kan komme på kollisjonskurs med hverandre. Det å ivareta beboeres rettigheter, som er fylkesmannens oppgave, kan komme i konflikt med målsettinger om høyere beleggsprosent, om utvidelse av antall målgrupper i institusjonene, og det kan komme i konflikt med metoder som er preget av standardisering og ensretting i behandlingen av de unge.

Økt vektlegging av systemrevisjon hos tilsynsmyndigheten minner dessuten om godkjenningsrutinene som en ser hos Bufetat. Det synes å være en overlapping, og spørsmålet er hva det er uttrykk for. Det kan forstås som to statlige systemer som er blitt utviklet

samtidig, men som i for liten grad er koordinert med hverandre, og relasjonen kan tenkes å utvikle seg til et område for konflikt.

10.5 Implikasjoner for profesjonssystemet

De endringene som er satt i verk gjennom forvaltningsreformen, har hatt betydning for det profesjonelle arbeidet og for det Abbott (1988) omtaler som ”profesjonssystemet”, men bildet er på mange måter *tvetydig*. På den ene siden kan det argumenteres for, slik vi har gjort tidligere, at de eksplisitte kravene om at institusjonene skal ha minst 50 % ansatte med sosialfaglig kompetanse, vitner om en sterk tillit til den sosial- og barnevernfaglige kompetanse. Disse kravene har i praksis betydd at mange av de private institusjonene har måttet rekruttere nye medarbeidere eller omskolere sine egne. De har måttet endre sin tidligere rekrutteringsstrategi, som la mer – eller like stor - vekt på andre kvalifikasjoner enn formell utdanning. Slik sett har den sosialfaglige profesjonen fått styrket sin posisjon i barnevernfeltet.

Samtidig er også kravene til institusjonens ledelse skjerpet, blant annet med krav til formell lederutdanning. Det kan dels tolkes som en sterk tro på hva ledelsen betyr for kvaliteten på institusjonene, men det kan samtidig oppfattes som en mer skjult skepsis til at sosialfaglig profesjonsutdanning er tilstrekkelig. I tillegg er det, slik vi har gjort rede for, innført nye krav til dokumentasjon av virksomheten og til at arbeidet er forankret i anerkjente metoder. Det er med andre ord ikke nok å ha en betydelig andel profesjonelle.

Forvaltningsreformen legger opp til å sikre god kvalitet, bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet, samt sørge for et mer likeverdig tilbud over hele landet. Kontrollkravene kan oppfattes som en skjerping av kontrollen av de profesjonelle. Likeså kan tilsynsforordningen sees som uttrykk for det samme.

Hvordan skal vi forstå disse tilsynelatende motsatte signalene om holdninger til profesjonene? Kanskje hører de ikke sammen, men er forankret i to ulike konsept – eller forståelser – som en forsøker å forene innenfor samme reform. Men det kan også argumenteres for at de begge kan forstås i lys av NPM, eller, mer spesielt, i lys av den såkalte kvalitetsbevegelsen (Berg 2002).

Kravet om å kunne dokumentere at en arbeider etter faglig anerkjente metoder kan også forstås i lys av det Eriksen (2001) karakteriserer som en tillitsbrist i relasjonen mellom profesjon og samfunn. Han viser til tre forskjellige reparasjonsstrategier for å gjenreise tilliten til de profesjonelle: vitenskapeliggjøring, yrkesetikk og prosessuelle reguleringer. I kapittel 5 har vi introdusert begrepene ”styringslogikk” og ”tilsynslogikk”, for å karakterisere de to formene for kontroll med barneverninstitusjoner som føres av henholdsvis de statlige regionene og fylkesmennene. I Nordstoga (2006) stilles spørsmålet om styringslogikken og tilsynslogikken i forvaltningsreformen i barnevernet, i lys av Eriksens perspektiv, kan bidra til å gjenreise tilliten til de profesjonelle. En kan også stille spørsmålet om det var intensjonen,

men det har ikke vi entydige data om. Reformens intensjoner om mer likebehandling, bedre kvalitet, reduksjon av utgiftene og bedre kontroll med private barneverninstitusjoner, kan imidlertid tolkes som en generell mistillit til både ledelsen og det faglige arbeidet på institusjonene, slik det fungerte i det tidligere systemet. Og staten har heller ikke tillit til at det å øke andelen med profesjonell utdanning er tilstrekkelig til å oppnå alle reformens intensjoner.

Nordstoga (2006) stiller også spørsmålet om hvilken tillit som skal gjenskapes. Er det hos myndighetene, hos allmennheten, hos politikerne eller hos brukerne av tjenestene? Hun legger til grunn at tilliten skal gjenreises mellom de profesjonelle og brukerne, og etter hennes syn innebærer det at brukerne får et faglig og etisk forsvarlig tilbud, slik også kvalitetsforskriften krever, og at de blir behandlet hensynsfullt og med respekt for sin integritet, slik det er stilt krav om i tilsynsforskriften.

Instrumentalisering av det faglige arbeidet

Det vi har kalt styringslogikken, kan oppfattes å gå i retning av et mer instrumentalisert syn på praksis, der en vektlegger formell kompetanse og gode beskrivelser av anerkjente faglige metoder som er tilpasset målgruppen. Dette kan forstås som en strategi fra statens side, som samsvarer med det Eriksen beskriver som vitenskapliggjøring og instrumentalisering, og som bidrar til å redusere den profesjonelles rom for autonomi og skjønnsutøvelse.

Slik vi har gjort rede for i kapittel 1, er forholdet mellom profesjon og vitenskap komplekst. Vitenskapen gir de profesjonelles arbeid legitimitet, men dersom vitenskapelige funn brukes til å utvikle rutiner som kan ivaretas av ufaglærte eller av andre profesjoner, kan det bidra til å svekke den aktuelle profesjonens jurisdiksjon eller myndighetsområde. Vitenskapeliggjøring kan med andre ord være et tveegget sverd, sett fra enkeltprofesjoners ståsted.

Profesjonelle avgjørelser består ifølge Abbott av ulike aspekt eller elementer. Det handler om å klassifisere og identifisere problemer, det vil si å tolke dem, for så trekke slutninger om hva som kan bidra til problemløsning og til slutt velge en løsning. Det er det mellomste leddet som i en viss forstand er mest interessant, for det er her det profesjonelle skjønn ligger forankret. Dersom vi appliserer dette resonnementet på arbeidet i barneverninstitusjoner, innebærer det på kort sikt at arbeidet der kan vitenskapeliggjøres ved å satse på kunnskapsbaserte eller evidensbaserte metoder, noe som kan bidra til å styrke den profesjonelle legitimitet. Men på noe lenge sikt kan en slik økt instrumentalisering eller rutinisering av arbeidet bidra til å undergrave de samme profesjonene, fordi, litt satt på spissen, dersom manualene og instruksene overtar, vil profesjonelle beslutninger reduseres til et sett prosedyrer. Og det å lese manualene kan alle gjøre.

Rettsliggjøring

Økt vekt på rettsliggjøring, noe som blant annet kommer til uttrykk i den nye rettighetsforskriften, kan på sett og vis ha noe av den samme funksjonen som økt

instrumentalisering. De profesjonelle kan bli mer opptatt av å ivareta beboernes rettigheter enn av å forholde seg til hva som kjennes som riktig i den konkrete situasjonen.

Fylkesmannen har som del av sin oppgave å kontrollere at barnet blir behandlet hensynsfullt og med respekt for sin integritet, samt å kontrollere at barns rettigheter blir ivaretatt på institusjonen. Kontrollen av rettighetsforskriften gjennomføres primært ved å se på hvordan enkeltbeboere blir ivaretatt ved bruk av faglige metoder på institusjonene, gjennom systemene for protokollføringer av frihetsberøvelse og bruk av tvang og gjennom samtaler med barna.

Ved rettsliggjøring sikres den individuelle behandlingen av beboerne, og den kan dermed også fungere som et korrektiv til en form for standardisering av det faglige arbeidet, som kan følge av økt vitenskapeliggjøring. Det er rettighetene som skal sikre at de profesjonelle ivaretar enkeltindividets integritet. Utfordringen er her å rette oppmerksomheten mot beboernes rettigheter i konkrete situasjoner. Det er derfor et tankekors at fylkesmannens tilsynsfunksjon er dreid i retning av systemrevisjon på bekostning av individuelle samtaler med barna på institusjonen. Det kan også sees på som en dreining mot kontroll av det faglige arbeidet gjennom systemer, mer enn en kontroll av selve relasjonen mellom barna og de voksne på institusjonen.

Med Abbotts perspektiv som utgangspunkt kan utviklingen også forstås som en rettsliggjøring av selve det profesjonelle arbeidet i barnevernfeltet. Det gjelder ikke bare på institusjonsnivå, men også ved at betydningen av juridisk kompetanse har økt generelt, både i forbindelse med søknader om godkjenning og i forbindelse med konkurransene.

Likheten mellom instrumentalisering, rettsliggjøring og økt byråkratisering er at de kan begrense de profesjonelles skjønn, slik dette utformes i relasjonen til det enkelte barn. I dette prosjektet har ansatte ved flere institusjoner gitt uttrykk for en bekymring for dette, eller mer presist for hva slags handlingsrom de har overfor beboerne hvis de skal overholde det nye regelverket. Spørsmålet blir særlig tematisert i tilknytning til unge med rusproblemer. Når de nye kontrollordningene har redusert den profesjonelles skjønn og autonomi, kan det innebære en begrensning av den profesjonelles frihet til å ta individuelle hensyn. På den annen side er det ingen garanti for at profesjonelle alltid handler rett – eller anvender sin kompetanse rett. Det er nok av eksempler på det motsatte, og etablering av systemer for kontroll av det faglige arbeidet er et svar på dette. Kanskje er det riktigere å si at det Eriksen omtaler som en tillitsbrist i forholdet til de profesjonelle, i barnevernets nye kontrollsystemer mer kommer til uttrykk som en ambivalens?

10.6 Utviklingen i feltet

Den siste problemstillingen dreier seg om utviklingen i feltet av barneverninstitusjoner i kjølvannet av det nye kontrollregimet. I hvilken grad har den nye godkjenningsordningen og bruken av konkurranse ved kjøp av private plasser bidratt til å endre de private aktørenes posisjon i feltet? På hvilke måter har de statlige institusjonene endret seg? Og hva betyr disse

prosessene på sikt? Medfører de nye ordningene en økt likedanning mellom offentlige og private institusjoner, eller finner det også sted prosesser som bidrar til fortsatt mangfold og et differensiert felt? Dette er store spørsmål, og i lys av den korte tiden det nye regimet har fungert, er det grunn til å være varsom med å trekke konklusjoner. I dette avsnittet vil vi likevel forsøke å presentere noen tendenser, slik de kommer til uttrykk i en del tallmateriale.

De viktigste offisielle målsettingene fra statens side er:

- Større vekt på tiltak i familie og nærmiljø framfor i institusjon
- Bedre utnyttelse av statlige institusjoner for barn og unge som faktisk trenger institusjonsplasser
- Institusjoner som kan dekke flere behov
- Færre barn i private institusjoner

I St.prp. nr 1 (2006-2007) formuleres det slik:

Det er et mål for departementet å få en bedre ressursutnyttelse i det statlige barnevernet og redusere kostnadsveksten. Det legges opp til fortsatt gradvis overgang fra dyre institusjonsplasser til mer bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak. Dette er en vridning etaten lykkes med, siden økning i tiltak nå i hovedsak kommer i andre tiltak enn institusjon. Et annet viktig tiltak er å øke belegget i de statlige institusjonene og i de private institusjonene etaten har faste avtaler med. Eget tiltaksapparat må derfor i større grad gjøres mer robust for å dekke et større spekter behov og sikre full utnyttelse av egne institusjoner.

Disse målsettingene bygger på både faglige og økonomiske argumenter, samtidig som faglige og økonomiske tiltak henger sammen. Endringer med sikte på bedre kostnadseffektivitet kan ha faglig implikasjoner. En økning i beleggsprosenten i institusjonene eller en utvidelse med sikte på å dekke et større spekter av behov, kan få betydning for det faglige innhold i institusjonene. Det kan bli flere, og kanskje mer belastede ungdommer, som blir plassert sammen, noe som også kan være kostnadsdrivende. Som vi har vist til, er det ulike oppfatninger i feltet om de faglige og økonomiske målene lar seg forene.

Utviklingen i forholdet mellom private¹¹⁵ og statlige aktører i institusjonslandskapet – målt i antall institusjoner og plasser

Det første spørsmålet vi skal ta for oss her er hva slags endringer som så langt har funnet sted, målt i antall private institusjoner og institusjonsplasser. Tabell 10.1 viser en oversikt over antall private barneverninstitusjoner som søkte om godkjenning i 2004, de som i første omgang fikk godkjenning eller midlertidig godkjenning. I tabellen sammenholdes dette med antall godkjente institusjoner på slutten av 2007. Tallene fra 2004 viser hvor mange private aktører som faktisk var interessert i å få adgang til feltet og hvor mange som fikk full eller

¹¹⁵ I de statlige regionene omfatter dette også de kommunale institusjonene som krever samme godkjenning som de private

midlertidig godkjenning i første omgang. I 2007 var den første godkjenningsprosessen for lengst avsluttet, og flere konkurranser i forbindelse med kjøp av plasser var gjennomført.

Tabell 10.1 Antall private institusjoner 2004 og 2007

Region	Private institusjoner som søkte om godkjenning i 2004	Godkjent eller midlertidig godkjent sommeren 2004	Godkjente private institusjoner 12.12.07
Region øst	36	27	29
Region sør	28	20	13
Region Midt-Norge	11	10	11
Region vest	37	30	23
Region nord	11	10	6
De statlige regionene i alt	123	97	82
Oslo kommune	25 (inklusive kommunale)		25 (også kommunale)
Trondheim kommune	6		7
I alt	154		120

Kilder: I 2004: Vedtak for søknader om godkjenning og i 2007: Oppdatert list fra Bufdir 12.12.07

Vi skal konsentrere oss om de statlige regionene. Situasjonen i Oslo og Trondheim er noe mer uoversiktlig, fordi de har et stort innslag av kommunale institusjoner. Tabell 10.1 viser at ca 4/5 av dem som søkte om godkjenning i 2004 fikk det med en gang, eller de fikk en midlertidig godkjenning. Midlertidig godkjenning vil si at det ble satt en tidsfrist for å rette opp en del mangler. Etter denne første avgrensningen har det imidlertid funnet sted en begrenset reduksjon i antallet institusjoner, ca 15 prosent, fram til desember 2007. Disse tallene forteller ikke om det er de samme institusjonene som inngår i oversikten ved disse to tidspunktene, men langt på vei er det nok det. Samlet sett er det en reduksjon i antallet private institusjoner på 33 % fra søknadene i 2004 til desember 2007.

Hvis vi tar et skritt bakover i tid, var det ifølge Veland (2002) ved årsskiftet 2001/2002 i alt 70 private barneverninstitusjoner. Her synes det å ha skjedd en dramatisk økning på noen få år fram mot 2004, men dette kan henge sammen med forskjeller i statistikkføring. For eksempel kan det hende at mange av de store institusjonene, konsernene med flere avdelinger, ikke ble regnet som mer enn én institusjon tidligere, mens de i forbindelse med godkjenningen kan telle som flere (jf kapittel 2).

Av tabell 10.1 ser vi også at det er klare regionale forskjeller i utviklingen i institusjonslandskapet. I regionene sør og nord har det vært relativt sett størst reduksjon, mens region øst har flere godkjente institusjoner 2007 enn det var etter første godkjenningsrunde i 2004. Det kan bety at noen av dem som fikk avslag eller ble avvist i den første godkjenningsrunden, er kommet på banen igjen etter hvert.

Slik vi tidligere har vært inne på (kapittel 2), er ikke antall institusjoner uten videre noe godt mål for å vurdere omfanget av det private engasjementet i feltet. Antall *plasser* kan gi et vel så presist bilde. Også her konsentrerer vi oss om de statlige regionene. I tabell 10.2 er det gjort en sammenlikning mellom antall plasser i private barnverninstitusjoner det er søkt godkjenning for i 2004 og antall godkjente plasser i desember 2007.

Tabell 10. 2 Antall plasser 2004 og desember 2007 i private og kommunale institusjoner

Region	Antall plasser søkt godkjenning for i 2004	Godkjente plasser desember 2007
Region øst	571	433
Region sør	206	134
Region Midt-Norge	58	87
Region vest	269	219
Region nord	74	60
Sum Bufetat	1178	933
Oslo kommune	102	150
Trondheim kommune	50	58
I alt	1330	1141

Kilder: I 2004: Vedtak for søknader om godkjenning og i 2007: Bufetats hjemmeside

Antallet plasser i private institusjoner i de statlige regionene er redusert med vel 20 %, altså lavere enn antallet institusjoner. Dette kan tyde på at de godkjente institusjonene er blitt større. Ifølge SSB-statistikk var det per 31. desember 2003, altså på det tidspunktet det nye kontrollregimet trådte i funksjon, 1084 barn plassert i private barneverninstitusjoner, mot 1141 ca fire år senere, dersom vi inkluderer de to kommunene Oslo og Trondheim. Tallene er ikke direkte sammenliknbare, for 2003-tallet gjelder faktiske barn og 2007-tallet godkjente plasser. Det er ikke sikkert alle plassene er fylt opp, og det er høyst sannsynlig at det totalt fantes noen flere plasser i 2003 enn antallet barn. Dessuten er det en usikkerhet med hensyn til hvordan de kommunale institusjonene ble kategorisert tidligere. Likevel er hovedinntrykket at antallet er forholdsvis stabilt målt i rene tall.

Tabell 10.3 Antall plasser på private og statlige institusjoner

Region	2004 ¹¹⁶	2007 ¹¹⁷
Region nord		
<i>Private</i>	74	60
<i>Statlige</i>	72	105
Region Midt-Norge		
<i>Private</i>	58	87
<i>Statlige</i>	69	62
Region vest		
<i>Private</i>	269	219
<i>Statlige</i>	59	168
Region sør		
<i>Private</i>	206	134
<i>Statlige</i>	156	141
Region øst		
<i>Private</i>	571	433
<i>Statlige</i>	132	151
De statlige regionene i alt		
<i>Private</i>	1178	933
<i>Statlige</i>	588	627
<i>Institusjonsplasser</i>	1766	1560
<i>I alt</i>		
Trondheim	50	58
Oslo	102	150

Disse tallene for private institusjoner kan sammenholdes med utviklingen i de statlige for å kunne vurdere de privates posisjon i feltet, relativt sett, se tabell 10.3. Vi skal her også konsentrere oss om plassene, fordi det er enda vanskeligere enn før å telle statlige institusjoner, siden en del av dem etter hvert er organisert i større sentra.

Dersom vi igjen ser spesielt på de statlige regionene, viser det seg for det første at de private plassene fremdeles utgjør ca 60 % av det totale antallet plasser i de statlige regionene. Antallet institusjonsplasser er totalt redusert med 206, eller ca 12 %. Men reduksjonen er bare kommet blant de private, med som nevnt ca 20 %, mens antallet plasser i statlige institusjoner har økt med ca 7 %.

Samlet sett er altså både antall institusjoner og antall plasser redusert, men endringene er ikke dramatiske. Vi ser også at det er betydelig regional variasjon med hensyn til utviklingen både

¹¹⁶ Antall søknader i 2004

¹¹⁷ Oppdatert liste fra Bufdir pr. 12.12.2007 på private og pr 12.11.2007 på statlige.

i antall institusjoner og plasser. Region sør peker seg ut med reduksjon både i private og statlige plasser, mens bildet varier i de andre regionene.

Likedanning versus differensiering

En viktig side ved de private institusjonene har vært at de har bidratt til å skape et mer differensiert sett av tilbud enn de offentlige institusjonene har hatt. De private har kunnet spesialisere seg og utvikle ”nisjer”, basert på mer eller mindre anerkjente faglige metoder. Som en del av dette i og for seg ønskede mangfoldet har det vært en del utvekster som en har søkt å luke bort ved den nye godkjenningsordningen. Spørsmålet er da om dette også uunngåelig fører til større likedanning i feltet (Loretsen 1994, Støkken 2004), både blant de private og mellom private og statlige institusjoner. Det er også et spørsmål om økt likedanning i feltet vil føre til at noen større institusjoner overlever på bekostning av de mindre og bidrar til en monopolisering av feltet.

En reell vurdering av utviklingen i feltet forutsetter statistikk som gir informasjon om både hvilke målgrupper/plasseringshjemmel den enkelte institusjon er godkjent for og antall plasser. På dette punktet har det vist seg vanskelige å framskaffe entydige tall. Det gjelder spesielt for situasjonen i 2004 ved starten av det nye kontrollregimet. Men også når det gjelder situasjonen i 2007 viser det seg at statistikken er mangelfull, spesielt når det gjelder statlige institusjonene. Vi har derfor i denne omgang ikke hatt anledning til å gjennomføre en mer detaljert analyse av utviklingen i feltet for variablene størrelse og plasseringshjemmel ved henholdsvis statlige og private institusjoner. Det gir et begrenset bilde av utviklingen i feltet, noe vi beklager for denne rapportens del. Mer alvorlig er det imidlertid, etter vår vurdering, at dette kan avspeile at heller Bifdir ikke har tilstrekkelig oversikt over utviklingen i feltet, og med det heller ikke om enkelte av de sentrale målsettingene i forvaltningsreformen blir ivaretatt.

En viktig målsetting ved det nye kontrollregimet har vært å redusere bruken av private institusjoner og erstatte dem med mer åpne tiltak og familie- og nærmiljørettede tiltak (MST og lignende). Flere av de private aktørene har påpekt at dette innebærer at de får til plassering ungdom som allerede har prøvd ut andre tiltak, som ikke har vært vellykket. Til dels er de bare blitt mer belastet og har i en del tilfelle fått lengre tid til å utvikle et rusmisbruk. Dersom dette er en riktig observasjon, betyr det at institusjonene, både statlige og private, over tid kan få et tyngre klientell, og at selve institusjonspreget av den grunn vil bli forsterket.

Vi kan altså se for oss en mulig utvikling der økt satsing på å bygge ned institusjoner, i praksis fører til at de institusjonene som blir igjen, får tyngre oppgaver. Forvaltningsreformen representerer også, ved sin vektlegging av anerkjente metoder, en styrking av behandlingsorienterte institusjoner til forskjell fra de mer diffuse husholdsbaserte. Økt vekt på MST-liknende tiltak i institusjon er uttrykk for dette. Både det målrettede ved tiltakene og vektleggingen av kortvarige opphold bidrar til å fjerne institusjonen fra en familie- eller husholdsmodell. I samme retning trekker også det forholdet at institusjonene ikke uten videre

får godkjent plasser i familiehjem som en del av sin drift. De tiltakskjedene som en del private har etablert, er derfor utsatt for press, noe som også kan bidra til en mer entydig institusjonsstruktur. Det statlige barnevernet ser, paradoksalt nok, ut til å være preget av sterk tro på betydningen av nærhet til egen familie, men en svekket tro på familien som modell for institusjonene.

En annen endring som finner sted er oppbygging og omorganisering av de statlige institusjonene. Den etablerte arbeidsdelingen i feltet mellom statlige og private institusjoner forrykkes dermed, og de statlige forventes å bli både større og mer sammensatte med hensyn til hvilke barn og ungdom de kan ta imot. Vi kan altså se kimer til en utvikling i retning av større institusjoner, både offentlige og private. Slik sett er det et paradoks innebygd i reformen: avinstitusjonalisering og økt institusjonalisering kan komme til å følges ad.

Det er selvsagt for tidlig å si hva slags effekt denne reformen vil få på lengre sikt. Foreløpig kan det se ut til at omfanget eller innslaget av de private er redusert, og tilgangen på nye institusjoner er antakelig bremset. Om bruken av konkurranse på lang sikt vil snevre inn ytterligere, gjenstår å se. Høsten 2007 kom kanskje de første tydeligere effektene gjennom nedleggelse og konkurser blant private.

I tillegg til de endringene som er her nevnt, er det også andre bevegelser i feltet, som vi har drøftet og som har betydning for utviklingen av det. Det gjelder for det første sentraliseringen av kjøp av plasser hos private og, for det andre, innsnevringen av hvilke institusjoner som skal delta som rene markedsaktører, ved at de ideelle organisasjonene nå skal holdes utenfor konkurransene. Et tredje trekk er innføring av mer langsiktige avtaler, som vil kunne bidra til å skape mer stabile samarbeidsrelasjoner.

10.7 Forvaltningsreformen i barnevernet i lys av NPM-reformer

Som nevnt i kapittel 1 kan forvaltningsreformen i barnevernet på et mer overordnet nivå vurderes i lys av teorier om reformer som knyttes til NPM. Slike reformer har ifølge Lægred og Christensen (2007) hatt ulike utforminger i forskjellige land. Noen stikkord er imidlertid spesielt sentrale ifølge Ramsdal og Skorstad (2004, s 61, med referanse til Pollitt (1989)):

1. Vektlegging av økt kostnadsbevissthet/effektivisering, der argumentasjonen er basert på modeller fra private bedrifter.
2. Vektlegging av et brukerperspektiv.
3. Innføring av nye organisasjonsmodeller, kjennetegnet ved "divisjonalisering" og resultatenheter.
4. Helhetsledelse/totalledelse – "managementledelse".
5. Målstyring som viktigste planleggingssystem.
6. Resultatevalueringssystemer som kobler mål og resultatvurderinger

Samtidig legger både Ramsdal og Skorstad (op.cit.) og Christensen og Lægreid (2007) vekt på at NPM- reformer ikke utgjør noen fast ”pakke”, men er mer eller hybride sammenstillinger av forskjellige endringer: ”Thus the spread of NPM, as well as post-NPM reforms, is seen as a complex process, going through different stages and packed in different ways in different countries...” (Christensen og Lægreid 2007 s.4). Her henvises det til post-NPM reformer, som kan oppfattes som en ny bølge eller fase, der det igjen legges større vekt på koordinering og kontroll. Mens NPM i mange land har ført til fristilling, desentralisering og fragmentering av offentlige tiltak, ser en at flere land nå forsøker å ”gjenoppbygge” staten, eller i det minste legger mer vekt på statlig styring (s.25).

I samme bok skilles det mellom ulike perspektiver på utviklingen i det enkelte land. Det skilles mellom a) føringer fra omgivelsene; b) politiske føringer; og c) historisk-institusjonelle kjennetegn (op.cit. side 4-5).

Dersom vi anvender denne tredelingen på barnvernfeltet, kan vi si at den store oppmerksomheten om en del skandaler eller kritikkverdige forhold i barneverninstitusjoner er en slik føring fra omgivelsene (a), som har ført til et krav om godkjenning og bedre kontroll. Rettighetsforskriften kan antakelig også forstås slik, mens bruken av konkurranseutsetting i denne sektoren er et politisk-administrativt valg (b), fordi, som vi har sett i kapittel 6, myndighetene har hatt et reelt valg, selv om det ligger sterke ytre føringer i EØS-samarbeidet. Betydningen av historisk-institusjonelle kjennetegn (c) er også påvisbart, i form av den sterke posisjonen private institusjoner hadde fått over årene, ikke minst på 1990-tallet.

I kapittel 1 lanserte vi også begrepet ”Markedsbyråkratiet”, for å karakterisere de endringsprosessene som ble satt i gang ved forvaltningsreformen fra 2004. Vår studie av den første fasen av denne reformen har vist at det på den ene siden er innført prosedyrer som klart kan forstås som påvirket av NPM; det vil si av modeller opprinnelig hentet fra privat næringsvirksomhet, og som etter hvert er tatt i bruk for å utvikle en moderne offentlig forvaltning. Det gjelder systemer for kvalitetssikring og for kvalitetsvurdering både i Bufetat og hos fylkesmennene, og det gjelder prosedyrene for kjøp og salg av private barneverntjenester. Både godkjenningsordningen og regelverket for kjøp av private institusjonsplasser kan forstås som ledd i en type grensesetting (Vike 2004) og adgangskontroll til et marked for omsetting av barneverntjenester.

For å kunne ivareta denne kontrollen, er det på den annen side etablert et omfattende og omstendelig byråkratisk system, for å gjennomføre kvalitetsvurderinger av både statlige og private institusjoner, for å vurdere søknader fra private institusjoner om godkjenning, og for å gjennomføre systemrevisjoner i regi av fylkesmennene, og ikke i minst i forbindelse med kjøp av institusjonsplasser hos private aktører. Karakteristikken ”markedsbyråkrati” kan nettopp fange opp denne spesielle koblingen. Markedsbyråkratiet er en organisasjonsform som vokser fram når modeller fra privat sektor transformeres til en offentlig kontekst.

Et slikt markedsbyråkrati står overfor den spesielle utfordringen, som blant annet Norén og Forssell (2007) påpeker, at når slike modeller, inspirert av privat næringsvirksomhet, implementeres i det offentlige, skal de også tilfredsstillende typisk offentlige verdier som likebehandling, etterprøvnbarhet og transparens. Her er noe av forklaringen på at det må opprettes et ressurskrevende byråkratisk system. Alle kravene knyttet til lov om offentlige anskaffelser er uttrykk for dette. I de prosessene som vi har studert, har vi sett hvordan både staten og de private forvalter sine interesser nettopp ved hjelp av disse prosedyrene når de opptrer som markedsaktører. Det gjelder for eksempel de private aktørene ved klagesaker. Sånn sett er dette et marked der aktørene ser ut til å være sosialisert til en felles offentlig forvaltningskultur.

Kravet om likebehandling er et kjernebegrep i denne sammenheng, og det har blant annet ført til kommentarer fra Riksrevisjonen gjentatte ganger. Det nye kontrollregimet i barnevernet har fått en tydelig regional forankring ved etablering av fem regionkontor innenfor Bufetat. Disse fem kontorene har kunnet utforme sine kontrolløroller noe ulikt, både for sin godkjenning av private institusjoner og ved kjøp av plasser. Vi har, som vi tidligere har gjort rede for, sett eksempler på myke og harde varianter, for å bruke Bergs (2002) og Ramsdal og Vold Hansens (2005) terminologi.

Det nye regimet samsvarer med mange NPM-reformer som preges av desentralisering. Men da utgangspunktet var en sentralisering av det ansvaret fylkeskommunene tidligere hadde hatt for andrelinjetjenesten, kan vi snakke om en ”desentralisert eller regionalisert modell for sentralisering”. Nå ser vi imidlertid at deler av dette kontrollregimet er i ferd med å sentraliseres ytterligere, spesielt det som gjelder kjøp av tjenester hos private.

Dimensjonen lokal versus sentral styring er altså et viktig tema i det nye kontrollregimet. Det handler om koordinering og samordning innenfor Bufetat. Spørsmålet om koordinering er imidlertid minst like viktig i forholdet mellom Bufetat og fylkesmannen, der systemet foreløpig er preget av til dels overlappende domener og gråsoner. Dette illustrerer antakelig også at det nye regimet ikke er etablert som en enhetlig ”pakke”, men er blitt utviklet på bakgrunn av initiativ og føringer fra forskjellige kanter. Det er dermed eksempel på det Christensen og Lægneid (2007) understreker, at NPM-inspirerte reformer kan være uttrykk for mange forskjellige føringer.

10.8 Veien videre – noen alternativer

Helt til slutt vil vi trekke fram noen poenger som vi synes er særlig viktig med tanke på utviklingen i institusjonsfeltet innenfor barnevernet fremover. De gjelder behovet for å styrke både brukernes og de ansattes stemmer i vurderinger av kvalitet.

Å styrke brukerstemmene i kvalitetsutviklingen

Vi har flere steder i denne rapporten påpekt at det mangler systemer for å få fram brukernes syn på hva som er god kvalitet. Det er en del utfordrende sider ved å trekke barn og ungdom inn i en slik prosess, blant annet fordi deres opplevelse av institusjonen kan variere med dagsformen, og det kan være vanskelig å vurdere kvaliteten av et opphold mens en bor der. Erfaringene som beboerne har med institusjonsoppholdet blir kanskje tydeligere for dem etter at oppholdet er avsluttet. Dessuten kan det være noen etiske betenkeligheter ved å involvere barn og ungdom i beslutninger som kan få som konsekvens at en institusjon skal godkjennes eller ikke. Like fullt er det, slik vi ser det, en mangel ved dagens kvalitetsvurderinger at brukererfaringene i liten grad blir trukket inn i vurderingen av hva som er god kvalitet. Her mener vi det er en utfordring å få til gode systemer, der brukererfaringene får betydning for utvikling og fortolkning av kvalitetskravene. I den forbindelse skal vi skjele til det danske KABU- prosjektet, der et av delprosjektene, TABUKA, handlet om å få fram brukererfaringene.¹¹⁸

TABUKA (Tidligere anbragtes bud på kvalitet i anbringelsen af børn og unge) er et prosjekt der tidligere beboere på institusjoner og i familiepleien reflekterer over hva som var god kvalitet for dem under oppholdet (Egelund Nielsen, red. 2005). Arbeidet har vært ledet av en prosjektgruppe med representanter fra brukerorganisasjonene. En psykolog var tilsatt som prosesskonsulent, og forskere har deltatt i analysen og som sparringpartnere. Gjennom brukerorganisasjonene samlet de 39 personer til to konferanser. Prosjektgruppen forberedte fire tema som brukerne skulle drøfte på den første konferansen. Temaene dreide seg om deres syn på hva som er god hjelp for barn som har det vanskelig.

Disse temaene ble så tatt fram og drøftet med forskere og andre ressurspersoner for videre bearbeiding. Resultatet etter den første konferansen var at barna hadde opplevd at oppmerksomheten i høy grad hadde vært rettet mot systemets innsats overfor barnet og i liten grad på barnet selv som person og aktør. Tema på den neste konferansen var derfor rettet mot barna selv og hvor og hvordan de hentet kraften til å få et bedre liv.

Resultatene ble behandlet på samme måte som på den første konferansen. Erfaringene ble nedskrevet, og deltakerne kommenterte hvert kapittel som til slutt ble utgitt i en bok (Egelund Nielsen red 2005).

Det interessante i dette prosjektet, i vår sammenheng, er prosessen for å få fram brukerens syn på kvalitet ved opphold i institusjons/fosterhjem. En kunne tenke seg at hver region hadde etablert et brukerprosjekt med tidligere beboere på barnevernsinstitusjoner. En kunne arbeide på tilsvarende måte med å be brukere reflektere i etterkant over hva som de vurderte som gode kvaliteter ved oppholdet, og gjennom en prosess mellom brukere og forskere kunne man få fram forhold som hadde vært av betydning. Det ville kunne gi føringer både for hva en

¹¹⁸ Kvalitet i anbringelsesarbeidet med børn og unge. Socialministeriet 2002-2005.

skulle vektlegge i kvalitetsvurderingene av institusjonene og for hva staten skulle legge vekt på i driften av egne institusjoner. En slik nærhet mellom godkjenningmyndighet og brukere vil kunne gi viktige innspill i diskusjonen om hva som burde være retningsgivende for god kvalitet.

Vi vil også trekke fram et par interessante brukererfaringer fra dette danske arbeidet, som utfordrer håndteringen av den norske kvalitetsforskriften. Det første er barnas behov for å delta i beslutningene vedrørende dem selv. Mange erfarte at ingen hadde snakket skikkelig med dem, og at de hadde vært uvitende og umyndiggjort i planene for eget liv. Samtaler med barna om deres livssituasjon, både om bekymringer, sorg og savn og om fremtidsveier er antakelig av stor betydning for at barna skal mestre eget liv. Viktige forutsetninger for slik mestring er i følge Antonovsky (i Gjærum, Grøholt og Sommerschild, red 1998) å forstå situasjonen, ha tro på at det kan finnes løsninger og å finne mening i å forsøke å finne løsninger.

I vårt materiale er kravet om beboernes medvirkning lite kommentert i kvalitetsvurderingene og godkjenningsvedtakene. Vi har tolket det som en usikkerhet om hva en skal legge vekt på, og saken synes å være overlatt til tilsynsmyndighetene. På et par institusjoner som ikke ble godkjent i første runde, var det kommentert at institusjonene ikke har hatt rutiner for barnas deltakelse i å utforme tiltaksplaner for dem selv. At beboerne er med å lage egne tiltaksplaner, er et eksempel på deltakelse som kunne være pålagt. Å sørge for at institusjonen legger opp til en arbeidsform der barna kontinuerlig trekkes inn i avgjørelser som gjelder dem selv, kan være et viktig grep for å hjelpe beboerne til å mestre eget liv, og som samtidig ivaretar kravet om beboermedvirkning..

Det neste punktet gjelder synet på profesjonalitet. Brukerne etterlyser profesjonelle som møter dem som mennesker, som bekymrer seg for dem, holder av dem, gir dem omsorg og trygghet og åpner opp for en mer personlig relasjon. De etterlyser en form for kjærlighet som rommer både en følelsesmessig og omsorgsmessig side. Dette står ikke i motsetning til fagkompetansen. Brukerne vil også ha profesjonelle som har kunnskap om deres problematikk, og som kan hjelpe dem til å arbeide konstruktivt med problemene, inkludert forholdet til foreldrene, som ofte er konfliktfylt.

I den norske kvalitetsforskriften er det først og fremst tale om formalkompetanse. I hvilken grad personalet har evne til å involvere seg følelsesmessig og omsorgsmessig i beboerne, er det i liten grad lagt opp til å vurdere. Kvalitetsforskriften legger derimot vekt på beskrivelse av faglige metoder og den måten de er tenkt brukt for å nå målet for den aktuelle målgruppen. En god metode, til og med om den er evidensbasert, betyr imidlertid ikke at barna sikres følelsesmessig involvering fra de ansatte.

Personlig egnethet er noe som institusjonene legger vekt på ved tilsetting av personalet. Men hvilke relasjoner mellom de ansatte og beboerne som utvikles på institusjonen, synes å være

lite etterspurt av godkjenningsmyndighetene; det er metodene som ser ut til å være i fokus, mer enn holdninger og relasjoner.

Ved å trekke brukerne inn i utviklingen av forståelsen av kvalitet, kan en få fram viktige og nødvendige korrektiv.. Vårt forslag vil være at det i hver region etableres et brukerprosjekt, gjerne etter modell av TABUKA, med tanke på å få fram brukererfaringer og gi dem en betydningsfull plass i utviklingen av forståelsen av hva som er god kvalitet. Selv om prosjektet legges på regionnivå, må det være tydelige informasjonslinjer til Bufdir og til lokale enheter. Landsforeningen for barnevernsbarn kan være en viktig samarbeidspartner i et slikt arbeid.

I forslaget til forskrift for internkontroll for barneverninstitusjoner er det innarbeidet et krav i § 4 e om at internkontrollen skal: ”gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av institusjonen, samt gjøre bruk av erfaringer fra den kommunen som har ansvaret for oppfølging av barnet, jf. barnevernloven § 8-4”. Her ligger det en viktig mulighet for den enkelte institusjonen til å få fram brukererfaringer. Det er opp til institusjonene å være kreative og finne fram til gode måter å få fram disse erfaringene på. TABUKA prosjektet kan også her gi inspirasjon til hvordan en kan organisere arbeidet med å få fram brukererfaringer på en systematisk måte.

Utvikling av faglig forståelse på institusjonen

Vi skal trekke fram et annet dansk prosjekt, som handler om å bli bedre til å beskrive det faglige arbeidet på institusjonen, og som kan ha relevans for hvordan institusjonene selv arbeider med utvikling av egen faglig forståelse. Socialpædagogernes Landsforbund tok initiativ til et prosjekt i samarbeid med Danmarks pædagogiske universitet (Bryderup, red. 2005). De samlet to-tre representanter fra seks forskjellige institusjoner og startet en skriveprosess, som inkluderte fem seminardager, som ble ledet av en forsker. Et av målene var å utvikle et konsept for å beskrive det faglige arbeidet på egen institusjon, men også med tanke på at andre institusjoner kunne bruke det. Seminardagene hadde også som formål å utveksle erfaringer mellom institusjonene, utvikle en skriftlig kultur og avklare begreper innenfor området, tydeliggjøre den sosialpedagogiske profesjonen, øke kvaliteten av både praksis og forskning og å synliggjøre sosialpedagogisk arbeid overfor offentligheten. Gjennom skriveprosessen ble institusjonspersonalet mer bevisst på hvordan de arbeidet. Det konseptet som ble utviklet for å lage beskrivelser av det faglige arbeidet, har mange likhetsstrekk med den norske kvalitetsforskriften.

Vi har tidligere i denne rapporten redegjort for at når miljøpersonalet har vært delaktige i utformingen av beskrivelsene av det faglige innholdet på institusjonene, så har de kjent det som en nyttig og lærerik prosess. Å arbeide med å framstille det faglige arbeidet skriftlig, kan bidra til en utvidet forståelse og større bevissthet om egen praksis. Kvalitetsforskriftens krav om beskrivelse av målgrupper, målsetting(er) og metodikk kan brukes på institusjonene i en

prosess som også inkluderer miljøpersonalet, og som en kontinuerlig utvikling av det faglige arbeidet.

I vårt prosjekt har vi sett eksempel på at de metodene som er beskrevet i søknadsdokumentene, ikke alltid avspeiler det arbeidet som faktisk gjøres i institusjonene. Det var flere institusjoner som fikk merknader om å implementere metodene i det daglige arbeidet. En måte å arbeide på for å øke bevisstheten om det faglige arbeidet kan være å trekke staben mer aktivt med i utformingen av det.

To framtidbilder

Med utgangspunkt i utviklingen så langt og de føringene som nå legges, vil vi skissere et par mulige scenarier for utvikling av koblingen mellom offentlig og privat i barnevernfeltet. Det er snakk om stikkordmessige skisser, ikke full utarbeidete scenarier. Vi tar sikte på å fremheve bilder som representerer noen ytterpunkt, for å tydeliggjøre noen veivalg.

Framtidsbilde 1 bygger i stor grad på en forsterkning av tendenser og utviklingslinjer vi nå ser. Det er kjennetegnet ved en tydeligere sentralisering og effektivisering av det statlige arbeidet med kjøp av private tjenester. Det har også ført til at arbeidet med godkjenning av de private er sentralisert, for å effektivisere arbeidet med kvalitetsvurderingene som skal foretas i begge tilfelle. Systemene for å kontrollere ulike sider ved institusjonenes drift er videreutviklet og perfektionert med hovedvekt på skriftlig dokumentasjon. Dette har på sin side ført til at private aktørene i sterkere grad har søkt sammen gjennom oppkjøp eller foretatt sammenslåinger, blant annet for å være på høyde med staten med hensyn til kompetanse og forhandlingsstyrke. Samarbeidsrelasjonene mellom staten og de private er preget av et system med langsiktige avtaler i nettverk med langt færre, men også langt sterkere aktører. I realiteten er det en håndfull sterke, private konsern som dominerer markedet og kan sette mange av premissene i det, både faglig og økonomisk. Samlet sett har utviklingen ført til større likhet mellom de statlige og de private institusjonene, både faglig og med hensyn til størrelse. Antall institusjonsplasser er redusert, men de som er igjen er mer lik hverandre og kjennetegnet av å være større og mer ”institusjonspreget”.

I et slikt scenario vil det være stor avstand mellom på den ene siden det sentrale nivået, både i staten og i de private organisasjonene, og på den andre siden fotfolket, det vil se fagteamene og de enkelte tiltakene på lokalt plan.

Framtidsbilde 2 bygger på en forutsetning om at det er foretatt beslutninger sentralt – politisk eller administrativt – som fristiller barnevernfeltet fra å følge regelverket for offentlige anskaffelser, slik at det ikke lenger er nødvendig å benytte konkurranse ved kjøp av private tjenester. Situasjonen er også kjennetegnet av større regional eller lokal forankring. Både kvalitetsvurderinger og godkjenninger foretas lokalt. Også i dette bildet er det utviklet mer langsiktige samarbeidsavtaler og nettverksliknende relasjoner, som minner mye om relasjonene mellom de private og det tidligere fylkesbarnevernet.

Nærheten mellom aktørene lokalt har skapt rom for ”mykere” relasjoner og mer fleksible definisjoner av hva en institusjon er. Det foregår et utstrakt utviklingsarbeid på lokalt plan, der både statlige og private tiltak er involvert, og der en forsøker å mobilisere både brukere, pårørende og ansatte i arbeidet.

Buudir har det faglige overordnede ansvaret og koordinerer byttet eller kjøp av tjenester på tvers av regionene. De utarbeider også veiledende standardpriser, som kan være utgangspunktet for kjøp av tjenester, slik at avtalene og forhandlingene knyttet til dem er konsentrert om kvaliteten på tjenestene.

En fare ved stor nærhet mellom lokale aktører er kameraderi og manglende kritisk blick på både statlige og private tiltak. For å forebygge dette er fylkesmannen gitt en mye tydeligere rolle som kontrollør i feltet, ved å ha overtatt både arbeidet med godkjenning og oppfølging av institusjonene og kontrollen med at de avtaler som inngås mellom regionen og private følger gjeldende regler og forskrifter. Samlet sett er dette en modell som gir rom for betydelig regional variasjon både mht til arbeidsdeling mellom offentlig og privat og med hensyn til hvor differensiert tjenestetilbudet er.

Så langt om de to framtidsbildene. Vi skal ikke tvære dem ut. Poenget er først og fremst å gjøre tydeligere både de valgene en kan stå overfor, og at det dreier seg om valg som må foretas på mange forskjellige nivå i barnevernfeltet.

Litteratur

- Abbott, A. (1988): *The System of Professions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Andreassen, Tore (2003): *Behandling av ungdom i institusjoner. Hva sier forskningen?* Kommuneforlaget.
- Angel, Bjørn (2005): Aggression Replacement Training (ART) En utfordring for praksisfeltet. *Norges Barnevern* 4/2005.
- Angel, Bjørn Øystein (2003): Evidensbaserte programmer. *Nordisk Sosialt Arbeid* nr 2.
- Berg, Anne Marie (2002): Kvalitetsrørelsen – mellom polik og organisation. I Bejerot, Eva og Hans Hasselbladh (red): *Kvalitet utan gränser*, Academia Adacta AS.
- Bogen, Hanne. og T. Nyen (1998): *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*. Oslo:Fafø.
- Bogen, Hanne (2004): Konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester: Brukeren i spillet mellom bestiller og leverandør i Johnsen, Å. mfl (red): *Konkurranseutsetting i kommunene*, Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Bryderup, Inge M (red).(2005) *Socialpædagogisk arbejde med børn og unge. Beskrivelser og Dokumentation*. København: Socialpædagogernes Landsforbund.
- Christensen Eriksen, Tom og Læg Reid Per (eds) (2001): *New Public Management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot, Ashgate.
- Christensen, Tom og Læg Reid, Per (red) (2007): *Transcending New Public Management*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Ekeland, Tor Johan (2004): *Autonomi og evidensbasert praksis*. Senter for profesjonsstudier. Høgskolen i Oslo, arbeidsnotat 6/2004.
- Elster, Jon (1981): Forhandlinger. *Pax Leksikon*, Oslo: Pax.
- Eriksen, Erik Oddvar (2001): *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Ernst og Young (2006): Evaluering av kjøp av barneverntjenester. Oslo: Bufetat.
- Forsell, A. og L. Norén (2007): ”(The Difficult Art of) Outsourcing Welfare Services” i Christensen, Tom og Per Læg Reid (red): *Transcending New Public Management*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Gautun, Heidi, Sasaoka, Karin, Gjerustad, Cay (2006): *Brukerundersøkelse i barnevernsinstitusjonene* Nova rapport 9, Fafø.
- Gjærum, Bente, Grøholt, Berit og Sommerschild, Hilchen (red) (1998): *Mestring som mulighet i møte med barn, ungdom og foreldre..* Oslo: Tano Aschehoug.
- Hallandvik, Jan-Erik (2005): *Forbedring, endring eller kontinuitet? Den nye Kvalitetspolitikken i helsetjenesten*. Dr.polit. Avhandling Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Hennum, Nicole (2006): Faresignaler i tiltaksindustrien. *Norges Barnevern* nr 1
- Howe, David (1992): *An Introduction to Social Work Theory*. Aldershot: Ashgate.
- Jensen, Karen (1992): *Hjemlig omsorg i offentlig regi. En studie av kunnskapsutvikling i omsorgsarbeidet*. Universitetsforlaget.
- Johnsen, Åge, Sletnes Ingunn og Vabo, Signe Irene (red) (2004): *Konkurranseutsetting i*

- kommunene*, Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Knudsen, Harald (1993): Samarbeid på tvers av organisasjons grenser i Pål Repstad (red.) *Dugnadsånd og forsvarsverker*. Oslo: Tano.
- Kvaran, Inge. (1996): *Miljøterapi. Institusjonsarbeid med barn og ungdom*. Bergen: Høyskoleforlaget.
- Larsen, Erik (2004): *Miljøterapi med barn og unge: Institusjonen som terapeut*. Universitetsforlaget.
- Lilli, Marco. (2004): "Konkurransesutsetting av kommunale oppgaver når kommunen opptrer med to hatter". *Lov og rett*, årgang 42 (1-2): 43-71.
- Lorentzen, Håkon (1994): *Frivillighetens integrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mølland, Anne Marie og Varden, Carstens Silje,(2005): *Kvalitetssikring i offentlige og private barnevernsinstitusjoner – en kvalitativ studie av fem barnevernsinstitusjoner i godkjenningssprosessen*. Masteroppgave i offentlig administrasjon. Høgskolen i Agder.
- Nielsen, Henrik Egelund m.fl. (2005): *TABUKA Tidligere anbragtes bud på kvalitet i anbringelsen af børn og unge*. København: Forlaget Børn og Unge.
- Nordstoga, Sigrid (2004): *Moral i praksis. Barnevernarbeidaren som verdikoblar mellom teknologi og praksis*. Essay i vitenskapsteori ved Universitetet i Bergen. Vest-Norsk nettverk.
- Nordstoga, Sigrid og Støkken, Anne Marie i samarbeid med Børre Nylehn (2005): Et regimeskifte for norske barnevernsinstitusjoner. *Nordisk Sosialt Arbeid* 4/2005.
- Nordstoga, Sigrid (2006): *Faglig og etisk forsvarlig? En drøfting av statens kontroll av kvalitet på norske barnevernsinstitusjoner?* Paper på 6.nordiske FORSA konferanse i Helsinki 9-11.februar 2006.
- NOU 2000:12: *Barnevernet i Norge. Tiltaksvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*.
- NOU, 2004:23: *Barnehjem og spesialskoler under lupen Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945–1980*.
- Ramsdal, Helge og Egil J. Skorstad (2004): *Privatisering fra innsiden*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ramsdal, Helge og Hansen, Gunnar Vold (2005): Om sirkelens kvadratur i *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*. Vol. 2. nr 2.
- Rognes, Jørn. K. (2001): *Forhandlinger*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Sletnes, Ingun (2004): Offentlige anskaffelser og kommunal tjenesteyting i Johnsen, Å. mfl (red): *Konkurransesutsetting i kommunene*, Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Støkken, Anne Marie (1997): "Privatisering i velferds kommunen" i Lyngstad, Rolv m.fl. (red.): *Kommunen som velferdsyter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Støkken, Anne Marie og Nylehn, Børre (2003): *Et velferds marked i vekst. Privat barnevern i det offentlige*. Høyskoleforlaget.
- Støkken, Anne Marie (2004): En velferdshybrid i endring. Private barnevernsinstitusjoners samspill med det offentlige", *Tidsskrift for velferdsforskning*. Årgang 7, nr 3, 2004, side 118 – 130.
- Skjerve, Jan (2005): Gransking av barnevernsinstitusjoner i Bergen. *Norges Barnevern* nr 1

Kommuneforlaget

- Syltevik, Liv (2000): "Forhandlinger – Et fruktbart begrep for familiepraksis?" i *Sosiologisk tidsskrift* nr 3 2000, s. 187 -208.
- Terum, Lars Inge (2003): *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Kommuneforlaget.
- Thompson, Grahame m.fl. (red)(1991): *Markets, Networks and Hierarchies*. London: Sage
- Tjelflaat, Toril og Ulset, Gro (2007): *Barn og unges medvirkning i barneverninstitusjon*
Rapport 11/2007 NTNU. Samfunnsforskning AS. Barnevernets utviklingssenter.
- Turøy, Terje, 2006: Barnevernet svikter unge rusmisbrukere. I *rus og avhengighet nr 4*.
- Uggerhøj, Lars (1996): Profesjonelle personligheter. I Sandbæk Mona og Tveiten
Gunnar (red): *Sammen med familien*. Kommuneforlaget.
- Vabø, Mia (2002): Kvalitetsretorik i norska kommuner. I Bejerot, Eva og Hasselbladh:
Kvalitet utan gränser. Academia Adacta.
- Vabø, Mia (2004): Effektivitet og kvalitet i omsorgstjenesten – en drakamp mellom nye og gamle styringsidealer. I Dahle, Rannveig og Thorsen, Kirsten (red): *Velferdstjenester i endring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Veland, Jarmund (2002). *Barnevernboka: Årbok for barnevernet*. Senter for atferdsforskning.
- Vike, Halvard (2004): *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe.
- Wollebæk, Dag, Selle Per og Lorentzen, Håkon (2000): *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Oslo:Fagbokforlaget.
- Yanay, U. (1989):"Reactions to domain overlap". In *Administration & Society*, November.
-

