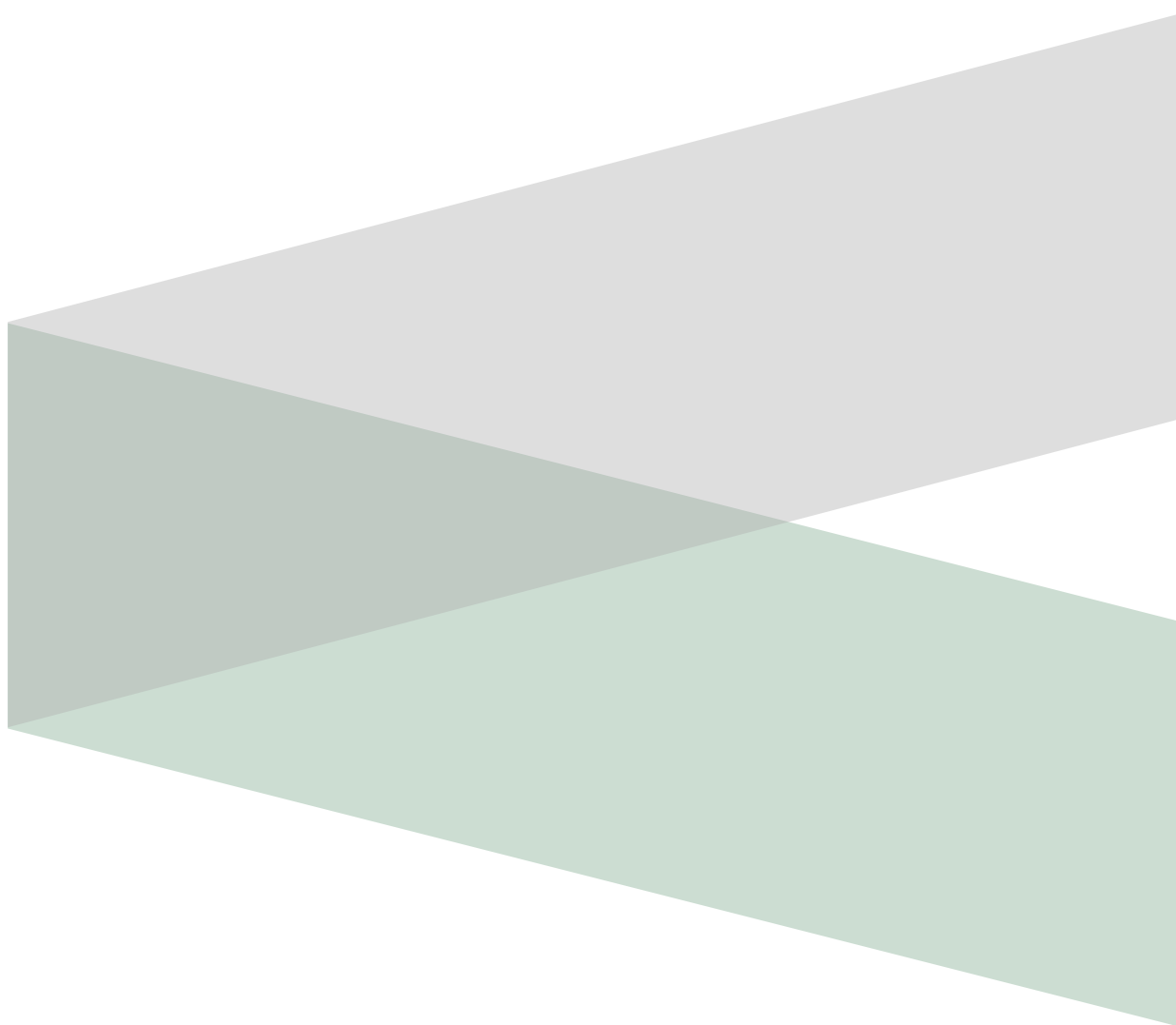


Forsyningsstrategi for institusjonstjenester i barnevernet

Oppdatert januar 2023



Bufdir

Innhold

Innledning	3
1. Hvorfor en forsyningsstrategi	3
Utviklingen i behovet for barnevernstjenester og nye rammebetingelser tilsier endringer	3
Ønskelig at tjenester med høyest faglig og økonomisk risiko driftes i offentlig regi	4
Langsiktig og fleksibel planlegging øker kapasitetsutnyttelsen	5
2. Nåsituasjon: utgangspunktet for ny forsyningsstrategi	6
Om risiko, rammer og samarbeid på tvers	6
Enkeltkjøp benyttes for å møte det økte tjenestebehovet ved variasjoner i etterspørselen	6
Barnas nærhet til tiltak varierer mellom regionene	7
Antallet barn med komplekse problemstillinger øker	8
Ny kunnskap gir økte krav til tjenestene	9
Konsolidering blant kommersielle aktører	10
Dagens avtaler og utfordringer i leveransene	10
3. Strategisk retning	10
De mest komplekse tjenestene ønskes lagt til det offentlige, og endret oppgavefordeling mellom kommersielle og ideelle aktører	10
Fordeler og muligheter med forsyningsstrategien	12
Viktige risikoer ved forsyningsstrategien	13
4. Prinsipper for arbeidet	13
Hva dette krever av det statlige tilbudet	13
Tettere dialog og bedre tilpassede avtaler med ideelle og kommersielle partnere	14
Konkurransereformer, avtaler og kontraktslengder som understøtter forsyningsstrategien	16
Regionalt avtaleeierskap som virkemiddel for kvalitet i leveransene	17
Etablering, omstilling og nødvendig inn- og utfasing styrer tidslinjen	17
Vi begynner å gå	18

Innledning

Institusjonsområdet i barnevernet er tjenester som er gjenstand for endring og utvikling, og det er rammebetingelser for området som er i bevegelse og som er gjenstand for både faglige og politiske diskusjoner. Erfaring fra Bufdirs arbeid med tidligere føringer og besluttede endringer for kjøp av tjenester viser at oppmerksomhet på avtale- og innkjøpsformer alene ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å oppnå ønsket resultat.

Bufetat leverer tjenester av stor viktighet og med høye kostnader, og det er avgjørende å ha en langsiktig *forsyningsstrategi* for tjenestene. Begrepet blir ofte brukt om oppdragsgiveres overordnede organisering og strategier for innkjøp.

Arbeidet med forsyningsstrategi er en del av Bufdirs langtidsplanarbeid, og begrepet brukes i strategien med en bredere betydning; *Strategi for hvilke tjenester Bufetat skal drifte selv og hvilke tjenester som skal kjøpes i markedet, samt hvordan de kjøpte tjenestene skal anskaffes, styres og forvaltes*. Stortingets anmodningsvedtak 762 legger åpenbare og tydelige føringer for en forsyningsstrategi for Bufetat om andelen tjenester levert av ideelle aktører og en opprettholdelse av nivå for statlige, egenproduserte tjenester.

1. Hvorfor en forsyningsstrategi

Utviklingen i behovet for barnevernstjenester og nye rammebetingelser tilsier endringer

En forsyningsstrategi beskriver virksomhetens overordnede og helhetlige organisering av kjøp av tjenester og egen drift slik at den har tilgang på og kan tilby tjenester med riktig innretning og tilstrekkelig kapasitet.

Vurderinger er basert på erfaring som viser at et økende antall barn har komplekse behov som krever samtidige og samordnede tjenester fra barnevernet, helsevesenet, skolen og kriminalomsorgen. Dette vil i årene framover kreve mer koordinering med tilgrensende tjenester. Det er også større forventninger fra samfunnet og omkringliggende tjenester og instanser til institusjonsbarnevernet enn det vi leverer i dag. Dette kommer til uttrykk i kritikk fra Riksrevisjonen, Helsetilsynet, Statsforvalter, media og andre, samt gjennom påpekte avvik og brudd i tjenestene gjennom tilsyn og kontroll. Også brukerorganisasjonene og Barneombudet er sentrale aktører i debatten om kvalitet og innretning i barnevernet. Det må endringer til, deriblant endringer i rammebetingelsene, for å utvikle tjenestene i tråd med den kvaliteten som nå er etterspurt, og for å sikre et godt og forsvarlig institusjonstilbud til barn og ungdom også i fremtiden. I dag ligger kostnadene for barnevernstjenester lavere enn andre døgntjenester det er naturlig å sammenligne med, som kriminalomsorg og psykisk helsevern. Det er ikke grunn til å tro at behovene er mindre omfattende i store deler av institusjonsbarnevernet.

Stortinget vedtok 28. mai 2018 følgende: *«Stortinget ber regjeringen sikre langsiktige og løpende avtaler med ideelle tilbydere av institusjonsplasser som fører til at andelen ideelle øker til om lag 40 pst. innen 2025, samtidig som den offentlige andelen institusjonsplasser ikke reduseres.»*

I forlengelsen av dette gjorde Stortinget 10. juni 2021 følgende vedtak¹: *«Stortinget ber regjeringen vurdere en styrking og omstilling av det statlige tilbudet for målgruppene «akutt» og «atferd høy» blant barn med særlig omfattende oppfølgingsbehov, og sikre at ideelle aktører fortsatt kan levere tilbud for målgruppene «omsorg for barn under 13 år» og rusbehandling».*

I BFD sitt tildelingsbrev for 2022 gis føringer til Bufdir om å innrette sin planlegging og dimensjonering av institusjonstilbudet etter en målsetning om at de statlige institusjonene i større grad enn i dag skal ta hånd om barna

¹ Vedtaket ble gjort i forbindelse med behandlingen av Prop 133 L (2020-2021) Lov om barnevern og lov om endringer i barnevernloven

med de største utfordringene, at bruken av ideelle leverandører øker og at bedre kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner reduserer behovet for kjøp fra kommersielle leverandører, herunder enkeltkjøp.

Stortingets anmodningsvedtak fra 2018, vedtaket fra juni 2021 og ytterligere føringer fra BFD legger tydelig retning for forsyningsstrategien når det gjelder andelen tjenester fra ideelle leverandører og nivå og innretning for statens egen drift av tjenester.

Dette har betydning for kostnadsutviklingen i institusjonsbarnevernet.

Endringene i behovet for barnevernstjenester vil imidlertid, uavhengig av Stortingets vedtak, medføre endringer både i utformingen av tjenestene og hvor mye de koster.

Noen av endringene som er nødvendige for å styrke kvaliteten er allerede i gang. Dette inkluderer blant annet implementering av standardiserte forløp, overføring av kontraktseierskap, nye vilkår og bemanningsfaktorer i enkelte avtaler, samt forsterket oppmerksomhet om styring, kontroll og rapportering. Arbeidet med øvrige rammevilkår ligger foran oss. Rammeavtalene for institusjonstjenester og flere leiekontrakter for bygg løper ut i nær fremtid. Sammen med behovet for økning av bemanningsfaktoren, innebærer det at sentrale rammebetingelser for kvalitet, bygg og eksisterende avtaler vil endres uavhengig av stortingsvedtak og departementets føringer. Stortingsvedtak og departementsføringer legger likevel nye føringer for hvordan endringene skal skje.

I dette dokumentet presenterer Barne- ungdoms- og familiedirektoratet forsyningsstrategien for barnevernstjenester. Strategien beskriver hvordan direktoratet vil legge til rette for at fremtidige barnevernstjenester har riktig innretning og tilstrekkelig kapasitet til å møte variasjoner i behovet. Strategien beskriver samtidig hvilke behov det er ønskelig at dekkes gjennom Bufetats egen drift og hvilke behov det er ønskelig at dekkes gjennom ulike typer innkjøpsavtaler med ulike private leverandører, samt hvordan de kjøpte tjenestene skal anskaffes og styres.

Ønskelig at tjenester med høyest faglig og økonomisk risiko driftes i offentlig regi

Barnevernets overordnede mål er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Det er Bufetat som har ansvar for å bistå med institusjonsplass som en behovsprøvd og målrettet innsats som hjelp til barnets utvikling. Bufetat har en ubetinget bistandsplikt, mens kommunalt barnevern har vedtaks- og oppfølgingsansvar. Det gjør det nødvendig å ha en forsyningsstrategi som sikrer en helhetlig dimensjonering av kapasiteten i institusjonstjenestene og sørger for at Bufetats regioner kartlegger og planlegger kapasiteten i tråd med variasjonene i behovet.

For å møte dagens utfordringer og sikre et godt framtidig tjenestetilbud legger forsyningsstrategien opp til at det offentlige tar ansvar for tjenestene til de mest sårbare barna. Hovedprinsippet er at tjenester med høyest faglig og økonomisk risiko og stort behov for offentlig styring og kontroll driftes i offentlig regi. Det samme gjelder ivaretagelse av barn med sammensatte behov som krever særlig tett samarbeid med andre offentlige instanser.

Dette innebærer at akuttinstitusjoner og behandlingsinstitusjoner for ungdom med høy risiko for videre problemutvikling ivaretas gjennom statlig drift. I tillegg vil det innebære at staten i hovedsak selv drifter tilbudet til de barna, uavhengig av plasseringsgrunnlag, som ikke kan få sine behov dekket av den innretningen som tjenestekatalogen beskriver. Dette er for eksempel tilbud til barn innenfor omsorgsområdet med større psykiske vansker og sterke lidelsesuttrykk.

Riktigere bemanning og bedre tilpassede bygg, i tillegg til forløpstankegang for gjennomføring av tjenestene, vil redusere flyttinger og forbedre kapasitetsutnyttelsen. Flytting er svært uheldig for ungdommene som rammes og innebærer store kostnader for Bufetat. Vi ønsker å etablere mer solide og fleksible institusjoner som kan håndtere flere barn innenfor planlagt kapasitet fremfor å kjøpe mange enkeltplasser med skreddersøm. For å løse disse oppgavene er det viktig at bemanningen økes. Dette gjelder både for statlige, ideelle og kommersielle institusjoner.

Utgangspunktet for en omstilling av statlig institusjonstilbud er *vesentlig bedre* i 2021 enn det ville ha vært i 2010 eller 2015. Dette har blant annet bakgrunn i at driften er blitt mer robust gjennom styrket oppmerksomhet på ledelse og økt lederkompetanse, og gjennom kvalitetsforbedring med langt større internkontroll. Det er også gjennomført et omfattende kompetanseløft i statlige institusjoner samtidig som direktoratets og etatens arbeid med standardiserte forløp, kvalitetssikring- og veiledningsordninger har fått effekt.



Illustrasjonsfoto: Tine Poppe

Langsiktig og fleksibel planlegging øker kapasitetsutnyttelsen

I gjennomføringen av Stortingets anmodningsvedtak, vurderer Bufdir at det også er nødvendig å ha oppmerksomhet på forutsetninger og utfordringer ved planlegging, dimensjonering, og drift av tjenestene. Barn og ungdom skal ha tilgang på et godt tilpasset institusjonstilbud. Dette stiller krav til innholdet i tjenesten, men også til styringsmulighetene og evnen til å håndtere risikoene mange av plasseringene innebærer. En teknisk endring i fordeling og eierskap løser ikke disse utfordringene. I verste fall kan en slik endring forsterke problemene vi i dag erfarer. Gjennomføring av anmodningsvedtaket på en forsvarlig måte krever derfor at vi ser helhetlig på tilbudene og på rammebetingelsene for tjenestene.

Bufdir mener det er nødvendig å planlegge bedre og øke fleksibiliteten og kvaliteten (herunder øke bemanningen og implementere standardiserte forløp, mer tilpasset bygningsmasse mv.) slik at kapasitetsutnyttelsen blir bedre og andelen enkeltkjøp reduseres. Dette tilsier at døgnekostnadene per benyttede plass innenfor den planlagte kapasiteten vil øke fremover. Direktoratet ønsker å utvikle institusjonsbarnevernet i følgende retning:

- Robuste institusjoner med stabil kvalitet over tid
- Større fleksibilitet i institusjonstilbudet, der vi med fleksibilitet mener tilpasningsdyktighet til både det enkelte barns behov og til variasjoner i etterspørsel fra kommunene om ulike typer plasser
- Bedre planlagt kapasitet
- Bedre og mer moderne rammer; bygg tilpasset mål og forventinger til dagens barnevern, arbeidstidsordninger som rekrutterer og beholder kompetanse, samtidig som de understøtter den faglige metodikken som institusjonene tilbyr

Bufdir vurderer at tidspunktet for å utvikle en ny forsyningsstrategi er riktig også med utgangspunkt i andre forhold enn anmodningsvedtaket:

- Majoriteten av de løpende, nasjonale avtalene for kjøp av institusjonstjenester løper endelig ut våren 2022 (medberegnet siste opsjonsmulighet). Nye avtaler bør dimensjoneres i tråd med en langsiktig plan – i tråd med anmodningsvedtakets målsetting og andre mål for området
- Den planlagte barnevernsreformen 2022 vil ha betydning for Bufetats tilbud og tjenester
- Et betydelig antall av Bufetats leiekontrakter med Statsbygg om institusjonsbygg løper ut 31.12.2023. Dette er kontrakter som normalt har lang løpetid, og tiden fremover representerer et gunstig handlingsrom for å foreta endringer på området

2. Nåsituasjon: utgangspunktet for ny forsyningsstrategi

Om risiko, rammer og samarbeid på tvers

Risikobegrepet brukes i dag både om barns risiko for negativ utvikling, risiko for manglende tjenester fra flere instanser, risiko for høy grad av myndighetsutøvelse, risiko for manglende kontroll med plasseringer/utilsiktede flyttinger og – også – økonomisk risiko. Det vil alltid være barn med stor risiko for negativ utvikling i alle målgrupper, slik målgrupper er definert i dag, og målgruppe/plasseringsgrunnlag er i seg selv ikke nødvendigvis ensbetydende med grad av risiko.

I mange tilfeller er det behov for samordnede og samtidige tjenester til barn og unge i barneverninstitusjon, fra flere hjelpeinstanser. Frischsenterets store forskningsprosjekt «Barn, unge og familier i barnevernet – En longitudinell registerstudie» gir ny kunnskap om de 1000 ungdommene som til enhver tid bor på barnevernsinstitusjoner. Den første rapporten fra prosjektet viser, blant annet, at de har betydelige helseutfordringer, og at det er en sterk økning i registrert kriminalitet hos de yngste:

«Spesielt interessant er det vi kan lære av ulike helseindikatorer. Én dimensjon er bruk av helsetjenester under institusjonsoppholdet. Over 90 prosent hadde vært hos fastlegen minst én gang i løpet av 2018. Til sammenlikning var tallet 60 prosent hos ungdommer som ikke hadde kontakt med barnevernet. Selv om dette var en relativt stor forskjell, er det nok mer informativt å se på andelen som var mange ganger hos fastlegen: Blant ungdommer på institusjon var det over 60 og 30 prosent som hadde vært hos fastlegen minst fem og ti ganger, mens tilsvarende tall for ungdommer utenom barnevernet var hhv. 20 og 5 prosent. Vi undersøkte også besøk hos barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Nærmere syv av ti hadde besøkt BUP i løpet av året, et tall som er mer enn ti ganger så høyt som for ungdommer uten kontakt med barnevernet. Mange hadde også vært hos BUP mange ganger: Fem av ti og fire av ti hadde hhv. minst fem og minst ti besøk.»

Det er viktig å understreke at dagens rammer gjør det utfordrende å levere gode tjenester til de mest sårbare barna, uavhengig av hvem som driver tilbudet. Helsetilsynet belyser dette i sin rapport 9/2019 «Når barn trenger mer»:

«Regelverket på barnevernsinstitusjoner hjemler ikke lovlig bruk av tvang i det omfang som kan være påkrevd, for eksempel langvarig overvåking eller skjerming»

«Det er med andre ord en utfordring for tjenestene å gi de mest sårbare barna forsvarlig omsorg uten å bryte reglene for bruk av tvang og begrensninger innenfor det lovverket som gjelder for barns opphold på barnevernsinstitusjoner. Et eksempel kan være dersom det er behov for begrensning i form av døgnkontinuerlig overvåking av et barn 24 timer i døgnet over måneder og år. Vi har sett at i noen tilfeller kan dette være nødvendig»

«Det kan synes som at det i dag ikke eksisterer et tiltaksapparat som med stor sannsynlighet kan sikre at utfordringer for barn og samfunn som beskrevet i sakene, blir forsvarlig ivaretatt. Vi kan ikke se at det i dag er etablert et tilbud med tilstrekkelig kompetanse og rammer til å kunne ivareta denne gruppen barn. Vi spør oss om det er behov for institusjoner som både kan ivareta de unges langvarige behandlingsbehov, og tilby de nødvendige rammene slik at de ikke er til fare for seg selv eller andre»

Enkeltkjøp benyttes for å møte det økte tjenestebehovet ved variasjoner i etterspørselen

Til grunn for dagens praksis ligger felles føringer i etaten om i hovedsak å dekke behovet for akutt plasser og behandlingsplasser til ungdom med høy risiko for videre problemutvikling gjennom egen drift. Myndighetene har også gitt føringer om, så langt det er mulig, å begrense institusjonsplasseringer for barn under 13 år og at behovet for

plasser til denne gruppen primært skal dekkes gjennom statlig drift og subsidiært gjennom kjøp fra ideelle organisasjoner.

I praksis har fordelingen av aktivitet mellom de ulike eiergrupperingene imidlertid vært preget av hva de ulike regionene selv har hatt av tjenestetilbud og kompetanse og hvilke private aktører som har vært tilgjengelig for å dekke det tilleggsbehovet som den enkelte region har. Kjøp av den type institusjonsplasser med høyest økonomisk risiko for aktørene har i stor grad vært dekket gjennom de store, kommersielle leverandørene.

Regionenes planlegging og dimensjonering av institusjonstilbudet bygger på følgende premisser:

- Regionens vurdering av utvikling/endringer i behovet for plasser, med utgangspunkt i bistandsplikten
- Økonomiske rammer
- Eventuelle føringer fra departementet (f. eks. om prioritering av ideelle organisasjoner)
- Tilgjengelige statlige plasser og plasser på rammeavtale til de ulike målgruppene
- Regionale eller nasjonale beslutninger om hvilke typer institusjonsplasser som skal prioriteres i egen drift og hvilke typer plasser som er egnet for kjøp fra andre aktører

I forkant av hvert budsjettår gjør regionene analyser av behovsutviklingen og vurderer om det er behov for endret dimensjonering eller innretning på institusjonstilbudet. En utfordring med dimensjonering av institusjonstilbudet i dagens praksis er manglende langsiktighet i planleggings- og budsjettarbeidet. Dette har ført til at behov for endringer i institusjonstilbudet i større grad enn ønskelig har blitt dekket gjennom en høy andel enkeltkjøp utenfor rammeavtaler.

Riktig dimensjonering og innretning på tjenestetilbudet er en utfordring da antall barn som henvises til institusjon, samt plasseringstiden for det enkelte barn er styrt av kommunenes og følgelig varierer over tid. Dette gjelder særlig akutt plasseringer, men det er også variasjon i etterspørselen for de andre målgruppene.

Om lag 900 plasser er belagt i barnevernsinstitusjon i gjennomsnitt over året. Disse er fordelt på fem regioner og seks målgrupper (*omsorg barn, omsorg ungdom, atferd lav risiko for videre problemutvikling, atferd høy risiko for videre problemutvikling, rus og akutt*). Det lave omfanget av institusjonsplasser og graden av differensiering gjør at små variasjoner i etterspørselen kan gi store utslag på kapasitetsutnyttelsen. Samlet sett, for alle målgrupper og alle regioner, har antall oppholdsdager i institusjon de siste årene vært relativt stabilt fra år til år. Det kan likevel være relativt store variasjoner i antall belagte plasser i de ulike målgruppene og regionene gjennom året. Dette preger kapasitetsutnyttelsen i de statlige institusjonene og i rammeavtalene. Det er utfordrende å dimensjonere institusjonstilbudet med tilstrekkelig kapasitet samtidig som kapasiteten benyttes mest mulig effektivt.

Det gjennomsnittlige behovet over lengre tid varierer lite, men dimensjonering av en tjeneste kan ikke innrettes mot et gjennomsnitt. Det bør innrettes en kostnadseffektiv strategi som innebærer at man kan ta alle toppene, samtidig som det ikke blir for kostbart å ha lavt belegg. Bistandsplikten innebærer at det ikke kan anlegges køer som ville gjøre det mulig å planlegge oppholdene. Dette betyr at man til enhver tid må kunne håndtere toppene.

Håndteringen av varierende innstrøm, lang oppholdstid og stor risiko i oppholdet har medført at Bufetat i utgangspunktet har ønsket å drive flest mulig plasser selv for å ha hånden på rattet i denne viktige perioden. Toppene håndteres imidlertid ved enkeltkjøp, og risiko legges dermed til kommersielle leverandører. En slik innkjøpsstrategi driver kostnader gjennom dyre enkeltkjøp.

Barnas nærhet til tiltak varierer mellom regionene

Dagens institusjoner er ujevnt fordelt ut over landet. I 2018 foretok direktoratet en kartlegging av avstanden ungdom i de ulike målgruppene og regionene må flytte når de har behov for et institusjonstiltak (basert på tall fra 2017). Tallene varierer. Bufetat opplever at økt fokus på geografisk nærhet mellom tiltak og nettverk, og at økt etterspørsel etter særlig tilrettelagte tiltak utfordrer utnyttelsen av eksisterende kapasitet.

Mellom 76 og 100 prosent av barna for målgruppen *akutt* får institusjonsplass i den regionen de bor. Avstanden mellom hjemkommunen og institusjon varierer mellom regionene. Hoveddelen av barna i Region øst og Region sør

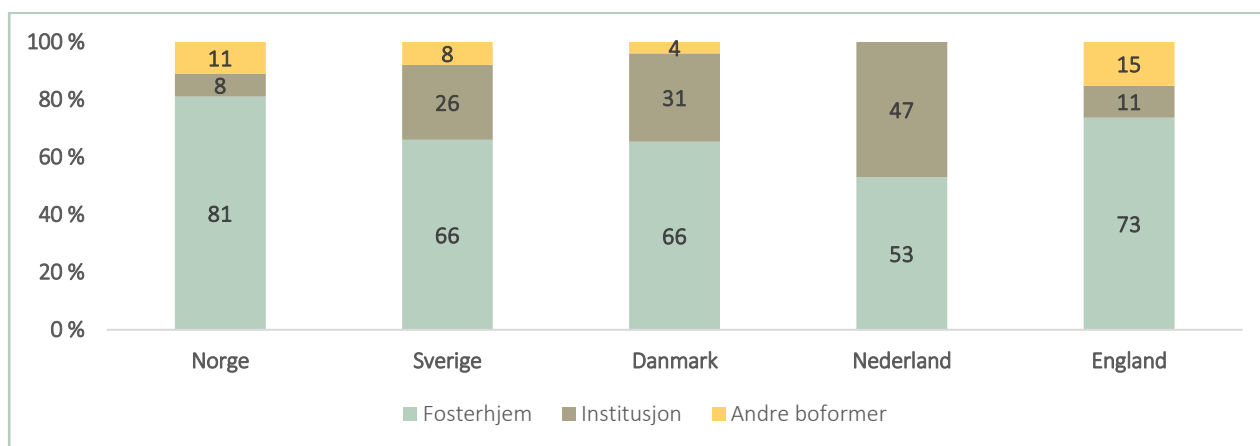
bor i en akuttinstitusjon 10 mil eller kortere fra hjemstedet. I Region midt bodde 33 prosent av barn og unge kortere enn 10 mil fra hjemkommunen, mens tilsvarende andel i Region nord var 23 prosent ved utgangen av 2017. Det er flest institusjonsplasser for målgruppen omsorg. I denne målgruppen har mellom 70 og 94 prosent av barna institusjonstiltak i egen region. Samlet bor nær 60 prosent av ungdom i omsorgsinstitusjoner under 10 mil fra kommunen de kommer fra. Barn og unge i atferdsinstitusjoner bor, i større grad enn for øvrige institusjoner, utenfor egen region. Dette skyldes at det er relativt få institusjonsplasser konsentrert til noen områder i landet. Dette gjelder også for rusinstitusjoner.

Antallet barn med komplekse problemstillinger øker

Når det gjelder situasjonen innen institusjonsbarnevernet, vurderer de som jobber tett på barna i institusjon at flere av barna har mer komplekse problemstillinger enn tidligere (ofte fordi familie/nettverk har mer komplekse problemstillinger):

- Psykiske lidelser (3 av 4)
- Kognitive utfordringer og reguleringsvansker (manglende oppfølging og oppdragelse)
- Dårligere fysisk helse (levetid, overvekt, tannhelse m.m.)
- Manglende ferdigheter: sosialt, praktisk og emosjonelt
- Mangelfull skolegang og mestring
- Handlinger som ødelegger for dem selv og andre
- Rus

De fleste av barna som blir plassert utenfor hjemmet kommer i fosterhjem, og Norge har en høy andel barn plassert slik, sammenlignet med land det er naturlig å sammenligne seg med².



Prosentvis fordeling av plassering i fosterhjem, institusjon og andre boformer. 0-17 år, pr. 31.12.2018.

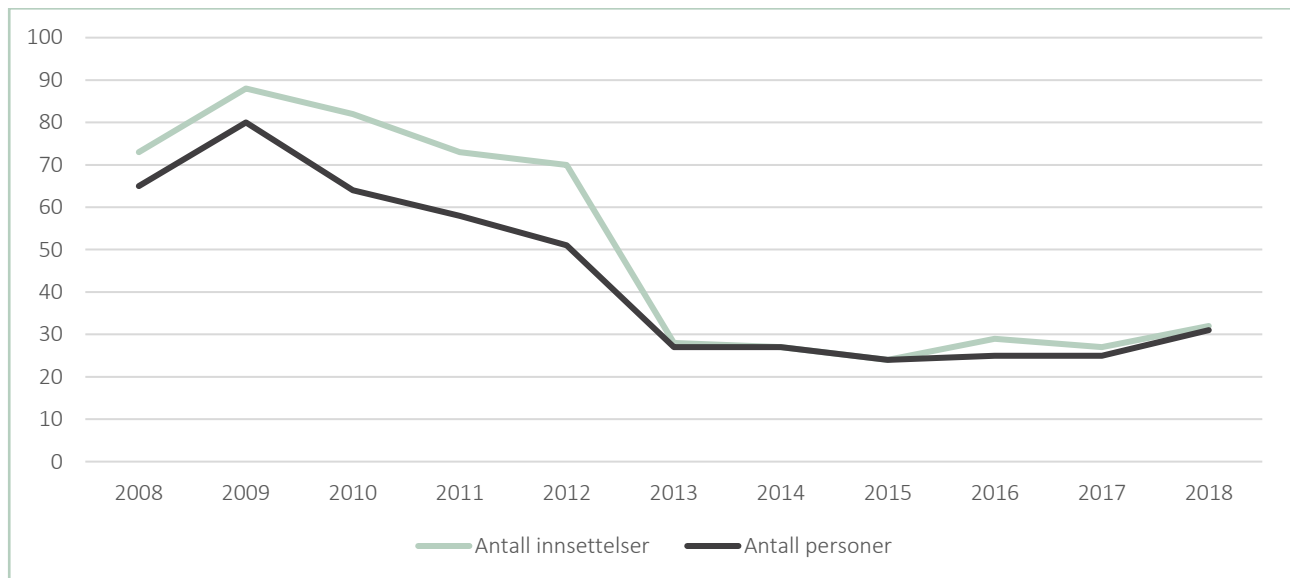
Det har også vært en økning i fosterhjems plasseringer. Andelen barn som plasseres på institusjon har gått ned, og fra utgangen av 2012 frem til i dag har det vært 20 prosent reduksjon i antallet barn på barneverninstitusjon. Økningen i antallet som tilbys fosterhjem betyr at barnegruppen på institusjon har endret seg, noe som innebærer at institusjonene nå ivaretar en høyere andel barn med omfattende utfordringer. Mulige årsaker til denne økningen i barn med mer kompleks problembelastning i barneverninstitusjoner kan være reduksjon i døgnplasser innen psykisk helse, samt at færre barn fengsles³. Bufetats bistandsplikt fører også til at flere av de barna som tidligere hadde vært innlagt i psykisk helsevern eller fengslet, nå plasseres på barnevernsinstitusjon.

² Kartlegging av institusjonstilbud i utvalgte europeiske land (Deloitte 2019)

³ Kriminalomsorgsdirektoratet (2019). Kriminalomsorgens årsstatistikk 2018.

I perioden 2005 til 2019 gikk antall døgnplasser i psykisk helsevern for barn og ungdom ned fra 662 til 554, samt at antall oppholdsdager på døgninstitusjon gikk ned fra 175 760 til 145 036 (kilde Statistikkbanken SSB).

Samtidig har det vært en reduksjon i antall barn som fengsles.



Totalt antall innsatte 15-17 åringer, 2002-2017. Kilde: Kriminalomsorgens årsstatistikk 2018.

Samtidig som det er en generell bekymring for økt problembelastning hos barna, hevder Menon Economics i sin rapport⁴ følgende: «Vår kartlegging viser at det er en bred konsensus om at kvaliteten på kartleggingen av barnas tilstand og behov er for dårlig, og at utfordringene går på tvers av dagens målgrupper. Barn som er kartlagt via YLS av NIT (Adferd høy/lav og Rus) vurderes som bedre utredet, men det er likevel et betydelig forbedringspotensial.»⁵. Dette gir utfordringer i arbeidet med å finne rett tiltak til det enkelte barn ved første plassering.

Ny kunnskap gir økte krav til tjenestene

Kunnskapen om både barna og de ulike tiltakene har de siste årene også vært i utvikling. Dette har ført til at kravene til hva som er gode nok tiltak har økt. Samtidig har det også vært endringer i rammebetingelsene for barneverninstitusjoner.

Det er utgitt flere analyser og forskningsrapporter som omhandler barneverninstitusjoner. Bufdir har som fagdirektorat utgitt en rekke veiledere for faglig godt arbeid, og det har vært uønskede hendelser som har ført til gjennomganger - som i sin tur har ført til krav om økning i kvalitet. Det er rapporter fra ulike tilsyn gjennomført av fylkesmenn, Helsetilsynet og Sivilombudsmannen, og det har i etterkant kommet presiseringer i lovfortolkninger. Sammen har ovennevnte ført til at rammene for hva som anses som forsvarlige tjenester er endret. I tillegg ser vi at økningen i omfang og kompleksitet i barnas behov, også fører til økte krav til tjenestene.

Litt forenklet kan det sies at det samlet sett er økte krav til medvirkning, kvalitet, kunnskapsbasert praksis, bemanning, kompetanse, åpenhet, effektmål og dokumentasjon.

⁴ MENON-PUBLIKASJON NR. 54/2020 «Institusjonstilbudet i barnevernet»

⁵ Menon Economics, «Institusjonstilbudet i barnevernet» s. 9.

Konsolidering blant kommersielle aktører

Det har over tid vært en betydelig konsolidering i leverandørmarkedet⁶. Det er i dag noen få store aktører som eier hoveddelen av de kommersielle institusjonene, og det er svært få «enkeltstående» eiere igjen. Dette kan ikke i seg selv sies å være en utfordring, da vi ser at det fortsatt kan være et mangfold i tjenestene innenfor samme eier. Det er ulikheter i hvilke målgrupper de ulike leverandørene gir tilbud til. Tradisjonelt sett har ideelle leverandører i hovedsak levert rus og omsorgsplasser, mens kommersielle leverandører i større grad har levert behandlingsplasser på adferd i tillegg til omsorgsplasser og akutt. De ulike leverandørene har gjennom dette spesialisert seg på ulike typer problematikk, og bygget opp sine tjenestetilbud etter dette. Spesialisering av tjenester fra leverandørene og varierende etterspørsel fra Bufetat har innvirkning på markedssituasjonen, som igjen påvirker Bufetats kapasitetsstyring.

Dagens avtaler og utfordringer i leveransene

Dagens rammeavtaler ble gjennomført som konkurranse med forhandlinger, og konkurransen ble nært knyttet opp til anskaffelsesregelverket. Regionene inngår i tillegg enkeltkjøpsavtaler når behov ikke er dekket gjennom inngåtte rammeavtaler. Dette kan være tilfeller der det ikke foreligger rammeavtale for aktuell målgruppe, full kapasitet er utnyttet eller barnets behov går utover det som lagt til grunn i rammeavtalene. Slike enkeltkjøp er en del av Bufetats planlagte kapasitet, og benyttes som en måte å håndtere variasjoner i behov på (f.eks. bemanningstetthet).

Bufdir har gjennomført ulike typer anskaffelser med ulike aktører og avtaletyper siden etatens opprettelse i 2004. Eksterne forhold har påvirket anskaffelsesprosessene, herunder relevante endringer av anskaffelsesregelverket og styringssignaler omkring bruk av ideelle og kommersielle aktører. Per i dag (*april 2021*) er det to løpende rammeavtaler direktoratet har inngått på vegne av regionene. Direktoratet inngikk i 2015/2016 rammeavtaler med både ideelle og kommersielle leverandører for målgruppene *omsorg barn/ungdom, atferd lav og rus*. Rammeavtalene ble gitt en varighet på fire år, og har en opsjon om forlengelse i 1+1 år. Med full utnyttelse av opsjonene avsluttes dermed rammeavtalene 31.03.22.

I 2018 ble det inngått rammeavtale for kjøp av institusjonsplasser innen målgruppe *atferd med høy risiko for videre problemutvikling*. Rammeavtalene har en varighet på 2 år med opsjon på 1+1 års forlengelse. Det var kun to aktører, begge kommersielle, som møtte rammeavtalens krav til prekvalifisering.

Erfaringene fra rammeavtalen viser at det private markedet har store utfordringer med å levere forsvarlige tjenester til denne målgruppen (*adferd med høy risiko for videre problemutvikling*). Dette er også bakgrunnen for at rammeavtalen kun ble forlenget med en av leverandørene i forbindelse med opsjonsuttak sommeren 2020. Kravene til leverandører av private institusjonsplasser har endret seg betraktelig. Det er krav om økt kompetanse og bemanning, økt dokumentasjon, økt behov for samarbeid, utfordrende endringer i rammebetingelser – samtidig som barnas problembelastning har økt. Vi erfarer at leverandørene både bruker mer tid på administrasjon, og har behov for tettere bemanning på enheter som leverer tjenester til flere av barna.

3. Strategisk retning

De mest komplekse tjenestene ønskes lagt til det offentlige, og endret oppgavefordeling mellom kommersielle og ideelle aktører

Hovedretningen i forsyningsstrategien er at institusjonstjenester med høyest faglig og økonomisk risiko og stort behov for offentlig styring og kontroll bør driftes i offentlig regi. Det samme gjelder ivaretagelse av sammensatte behov som krever særlig tett samarbeid med andre offentlige instanser.

Dette innebærer at akuttinstitusjoner og behandlingstinstitusjoner for ungdom med høy risiko for videre problemutvikling ivaretas gjennom statlig drift. I tillegg innebærer det at staten selv drifter tilbud til de barna, uansett målgruppe/plasseringsgrunnlag, som ikke kan få sine behov dekket av det tilbudet som tjenestekatalogen beskriver.

⁶ Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie. Vista analyse 2016/19

Barn med særlig omfattende og komplekse behov som fører til plasseringer med høy risiko finnes både innenfor omsorg og behandling. I behandlingsinstitusjoner for ungdom med alvorlige atferdsvansker skilles de barna med høyest risiko ut i egen målgruppe, for å redusere risiko for negativ læring til de ungdommene som har lavere risiko for videre problemutvikling. I omsorgsinstitusjoner gjøres det ikke en tilsvarende kartlegging av risiko, men det vil likevel alltid være en andel av barna som har svært omfattende og komplekse behov. For disse barna er risikoen for alvorlige hendelser høy, og det er stort behov for samordning av offentlige tjenester.

For barn under 13 år skal institusjonsplassering så langt det er mulig unngås. De barna i aldersgruppen som likevel trenger et institusjonstilbud er svært sårbare og har omfattende og komplekse behov. Samtidig er det viktig med særlig oppmerksomhet på oppholdets varighet ved disse plasseringene.

Denne strategiske retningen vil kreve stor omstilling av Bufetat og de private aktørenes institusjonstilbud. For Bufetat vil omfanget av omsorgsplasser bli betydelig redusert, samtidig som det stilles økte krav til robusthet og fleksibilitet i de omsorgsplassene Bufetat fortsatt skal drifte.

Å innfri på den strategiske retningen for statlig kapasitet vil medføre utfordringer i de regionene med minst befolkningsgrunnlag. Vi vurderer derfor at samarbeid med andre regioner om drift av statlige rusplasser til de barna som har store, sammensatte utfordringer i tillegg til vedvarende misbruk av rusmidler kan være hensiktsmessig. Dette er både av hensyn til tilstrekkelig tilgang på riktig kompetanse og av hensyn til kapasitetsutnyttelse. Alle regionene vil måtte utvide sin kapasitet til ungdom med alvorlige atferdsvansker og høy risiko for videre problemutvikling. Også her kan det være aktuelt å vurdere samarbeid mellom flere regioner for å få dette til, da denne målgruppen samlet sett er liten.



Illustrasjonsfoto: Glenn Røkeberg

For ideelle organisasjoner vil konsekvensene av den strategiske retningen være en **sterk økning av sin kapasitet innenfor omsorg for ungdom**, men at det ikke lenger legges opp til at de skal levere behandlingsplasser til **ungdom med alvorlige atferdsvansker**. Ideelle organisasjoner forutsettes fortsatt å levere en betydelig andel av rusbehandlingsplassene, selv om det er noen færre enn i dag. Retningen innebærer samtidig at ideelle organisasjoner **fortsatt vil drifte institusjonsplasser til barn under 13 år tilsvarende dagens nivå**.

For kommersielle leverandører vil retningen medføre at de vil bidra noe innenfor omsorg for ungdom og behandlingsplasser for ungdom med atferdsvansker og lav risiko for videre problemutvikling. Det vil si at det legges

opp til at de må avvikle store deler av sitt tilbud til *omsorg barn, omsorg ungdom, atferd høy risiko for videre problemutvikling og rusbehandling*. For disse leverandørene kan det bli aktuelt at noen plasser omstilles til behandlingsplasser for *ungdom med atferdsvansker og lav risiko for videre problemutvikling*.

Fordeler og muligheter med forsyningsstrategien

Tjenesteutvikling, mengdetrening og kompetanseutvikling i det offentlige barnevernet

Statlig drift av institusjonstilbudet til barn og unge med særlig omfattende og komplekse behov og høy risiko for uønskede hendelser, kan bidra til å øke oppmerksomheten om å utvikle et godt behandlingstilbud til disse barna, sammenlignet med dagens situasjon, hvor tilbudet i mange tilfeller etableres for det enkelte barn gjennom enkeltkjøp fra kommersielle leverandører.

Vi ser at det er en tiltakende utfordring at institusjonstilbudet ikke er godt nok tilpasset de barna som har de mest omfattende og komplekse behovene, og der risikoen for uønskede hendelser er stor. Vi erfarer at det, uavhengig av eierskap, er krevende å levere gode nok tiltak til de barna som har mest omfattende problematikk og utagerende adferd.

Statlig drift av tjenester bør være et godt utgangspunkt for utvikling av et godt tilbud også til disse barna. Da det er relativt få barn som omfattes av en særlig høy risiko for alvorlige hendelser, er det også en fordel å unngå å spre kompetansen på for mange aktører, men heller sikre en viss mengdetrening i statlig regi. Dette vil øke kvaliteten i tjenestene til disse særlig sårbare barna.

Velferdstjenesteutvalgets rapport påpeker også at ved stor bruk av private aktører kan det etableres seg en praksis der kompetanse leies inn fra private tjenesteytere heller enn å bygges opp i det offentlige⁷. Det trekkes videre frem at for å opprettholde god barnevernsfaglig kompetanse i det offentlige barnevernet og god ivaretagelse av et komplekst velferdsfelt med sårbare privatpersoner, bør innkjøp av private tjenester gjøres på en måte som støtter opp under at kompetanse kan beholdes og bygges opp i det offentlige barnevernet. Siden de komplekse oppdragene krever særlig barnevernsfaglig kompetanse, tilsier dette at denne kompetansen opprettholdes og utvikles i offentlig regi. Som offentlig aktør har også Bufetat gode forutsetninger for å etablere et forpliktende samarbeid med andre offentlige aktører, noe som er spesielt viktig for disse barna.

Samarbeid med andre offentlige tjenester

En fordel ved statlig drift av institusjonstilbudet er at det letter samarbeid og samordning med andre tjenester. Her vil adgangen til direkte styring (i motsetning til styring gjennom kontrakt) av institusjonen som har omsorgen for barnet føre til bedre kvalitet i tilbudet barnet får. Det vurderes også slik, at det er betraktelig enklere å gi direkte styringssignaler og føringer fra overordnede myndigheter til utøvende forvaltning, i en direkte eierlinje, enn gjennom kontraktstyring. Dette er av stor betydning når samme og samtidige føringer om tiltak og innsats må gis både i barnevern, helse, skole og kriminalomsorg.

Statlig kontroll over de mest inngripende tiltakene

Et viktig element i denne retningen er at det offentlige har full styring og kontroll over de mest inngripende tiltakene og de tjenestene hvor det er høyest risiko for alvorlige hendelser. Dette er også en strategi som samsvarer med de anbefalingene Velferdstjenesteutvalget gir⁸. Det å ha en tydelig strategi er risikoreduserende i seg selv, og vil føre til et bedre grunnlag for å jobbe med systemer og kvalitetsutvikling. De barna med størst utfordringer, uavhengig av plasseringsgrunnlag, trenger ofte tværfaglige tjenester, og staten har et bedre utgangspunkt enn private til å koordinere og adressere omkringliggende tjenester. Institusjonstiltak er dessuten inngripende overfor sårbare brukere, noe som stiller ekstra strenge krav til det offentliges ivaretagelse av barnas rettssikkerhet.

Ved komplekse tjenester er det særlig utfordrende å utforme kontrakter, og gode kvalitetsindikatorer vil ofte mangle

⁷ NOU 2020:13: Private aktører i velferdsstaten

⁸ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten s. 469

I Velferdstjenesteutvalgets rapport trekkes det fram at institusjonstiltak er svært komplekse og forskjellige, og at det mangler gode kvalitetsindikatorer. Det er dermed både vanskelig og ressurskrevende å utforme gode kvalitetskrav og -indikatorer i kontrakter på en tilfredstillende måte, og det er høye transaksjonskostnader knyttet til oppfølging av kontraktene i etterkant av inngåelse.

Ved komplekse tjenester kan ikke alle forhold avtales på forhånd. Omfanget av dette problemet avhenger av tjenestens særegne karakter, i hvilken grad det er vanskelig å fastsette, måle og etterprøve kvalitet på tjenesten som skal leveres, om informasjon om de faktiske forhold er ufullstendig, og om informasjon om de faktiske forhold er skjævt fordelt mellom det offentlige og den private aktøren. Dette kan betegnes som tjenestens kompleksitet

Viktige risikoer ved forsyningsstrategien

Forsyningsstrategien legger opp til store omstillinger, noe som i seg selv innebærer betydelig risiko. Omstillingen berører både Bufetat og tjenesteleverandørene, og det er risiko knyttet til manglende samordning og styring av omstillingsprosessen på tvers av aktørene. Ved etablering av nye og omstilling av eksisterende institusjoner vil det ta noe tid før driften er stabil. Det er derfor risiko for at tjenestekvaliteten i en periode kan være ustabil og lavere enn i de tiltakene som avvikles.

De kommersielle aktørene skal redusere sin virksomhet, og i institusjoner som styrer mot avvikling er det stor risiko for mangel på kompetent personell i avviklingsfasen. De ideelle organisasjonene skal i løpet av forholdsvis kort tid bygge opp en betydelig større kapasitet, og i en oppbyggingsfase kan det være utfordrende med tilgang på arbeidskraft med rett kompetanse.

Videre er det risiko for at statlige institusjoner ikke blir tilstrekkelig robuste og fleksible, slik at de kan ivareta barna med de største behovene på en forsvarlig måte. I så fall vil dette kunne føre til redusert kvalitet, både for de barna med høyest risiko og for eventuelle andre barn i samme institusjon. Videre vil det, på samme måte som i dag, være en risiko for at barn med særlig omfattende behov og høy risiko for alvorlige hendelser i praksis vil begrense kapasiteten/kapasitetsutnyttelsen ved de statlige institusjonene.

Det vil også være risikoer knyttet til økonomien på institusjonsområdet. Etablering av ny kapasitet og omstilling av kapasitet til andre målgrupper vil medføre økte kostnader og kostnader ved redusert kapasitetsutnyttelse i perioder med innfasing av nye plasser og utfasing av gamle.

4. Prinsipper for arbeidet

Hva dette krever av det statlige tilbudet

Gjennomføring av forsyningsstrategien krever langsiktighet og grundige forberedelser. Det er behov for helhetlig endringsledelse som både styrer endringene i det statlige tilbudet og koordinerer godt med omstillingene hos ideelle og kommersielle leverandører.

Samtidig er Bufetats evne til å gjennomføre endringene preget av utfordringene i dagens situasjon. Dette handler om behovet for å vurdere juridisk rammeverk, og krav når det gjelder faglig innhold, lokalisering, byggtekniske forhold og fleksibilitet. Bufetats arbeid med langtidsplaner er et viktig tiltak for å møte disse kravene. Mange av aktivitetene i langtidsplanarbeidet vil kunne redusere eller kompensere for risiko ved gjennomføring av anmodningsvedtaket og forsyningsstrategien.

I det statlige tilbudet vil følgende være viktig:

- Økt fleksibilitet og bemanningstetthet i institusjonene som nå får ansvaret for de gruppene med størst utfordringer
- Økt kompetanse i institusjonene
- Fleksible ordninger knyttet til bemanning, slik at det kan tilføres ekstra ressurser og eventuelt veiledning til institusjonene i krevende situasjoner

- Bygningsmessig fleksibilitet
- Tilgang på nødvendige tilgrensende tjenester som helsetjenester

Når det legges opp til at Bufetat selv skal drifte hele institusjonstilbudet innenfor f.eks. *akutt*, krever det større fleksibilitet i dimensjoneringen, grunnet usikkerhet og variasjon i etterspørselen etter tjenestene. Og når det legges opp til Bufetat skal ta et større ansvar for barna med det største hjelpebehovet, der også risikoen for uønskede hendelser er størst, krever det også økt robusthet i tilbudet slik at de kan ivareta barnas behov på en forsvarlig måte. I motsatt fall kan det føre til redusert kvalitet, både for de barna med høyest risiko og for eventuelle andre barn i samme institusjon.

For å unngå driftsproblemer i statlige institusjoner er det derfor avgjørende at disse er rigget med tilstrekkelig kompetanse, bemanning og fleksibilitet. Tilstrekkelig finansiering for å etablere et robust og stabilt tilbud til de barna med mest omfattende behov er viktig for en vellykket implementering. Tiltakene som foreslås for å gjøre tjenestene mer solide og fleksible med tanke på bemanning og bygg vil også kunne sette Bufetat i stand til å planlegge med at «topper» kan håndteres ved midlertidig økning i plassantallet for en eksisterende institusjon.

Fleksible ordninger knyttet til bemanning kan være følgende:

- Tilgang på personellressurser med kompetanse på ulike problemområder, som kan brukes når det er behov for å styrke bemanning rundt en ungdom
- Tilgang på ulike arbeidstidsordninger som kan tilpasses et situasjonsbetinget bemanningsbehov, for eksempel gjennom å forhandle frem mer fleksible særavtaler og større grad av kombinasjon av ulike turnusordninger. Dette er erfaringsvis krevende å få til, men bør være med som et mulighetsområde.
- Tilgang på bakvaktordninger

For å redusere behovet for omstilling, samt sikre fleksibilitet, bør regionene til en viss grad kunne benytte plasser fra andre regioner. Dette vil kunne være et kompensierende tiltak både i tilfeller der enkelte regioner har for mange statlige plasser til enkelte målgrupper, eller i regioner der det er få eller ingen ideelle institusjoner som ønsker eller evner å etablere seg. For å få til dette bør det settes opp bedre fullmaktstrukturer og logistikk-systemer enn i dag. I samråd med Bufetats regioner vil direktoratet vurdere nærmere hvordan plasser kan benyttes på tvers av regionene.

Tettere dialog og bedre tilpassede avtaler med ideelle og kommersielle partnere

Samtidig er det viktig med tett dialog mellom alle aktørene om planlegging av etablering, omstilling, inn- og utfasing av kapasitet. Dette for å hindre kapasitetsmangel som følge av eksempelvis forsinkelser i nyetableringer og omstillinger eller for rask utfasing av kommersielle aktører. Her bør partene sammen legge konkrete planer for avvikling og etablering. Direktoratet og regionene må ha tett oppfølging og styring av de planlagte kapasitetsendringene. Det vil også være viktig med grundig informasjon og opplæring internt i Bufetat om forsyningsstrategien og om konsekvenser for prioriteringer ved inntak og inngåtte avtaler.

Det må etableres en kvalifiseringsprosess med tydelige krav til hva som må være innfridd for at en aktør skal falle inn under definisjonen «ideell organisasjon». Kravene vil da følges opp i kontraktperioden, og det må være mulig å avslutte kontrakt hvis kravene ikke lenger er innfridd. Det bør legges vekt på tidlig og tydelig kommunikasjon om hvilke områder der det fortsatt er ønskelig at de kommersielle aktørene skal bidra. Dette for at de kommersielle aktørene ikke skal foreta grep som er unødvendige eller går i feil retning for Bufetats fremtidige behov for kjøp av plasser fra dem.

Fremtidige avtaler må samtidig hensynta nødvendig behov for økt forutsigbarhet og fleksibilitet. Det vil herunder være ønskelig å øke forpliktelsesnivået fra dagens rammeavtaler. Dette vil trolig føre til et økt kostnadsnivå, all den tid betalingsgarantien økes. En løsning med større forpliktelser fordrer god kapasitetsutnyttelse, samt en innretning på tilbudet som gir mulighet for å skjerme barn utenfor den ordinære gruppa. Det er også ønskelig med fleksibilitet i avtalene, slik at barn med særlige behov kan ivaretas.



Illustrasjonsfoto: Getty Images

Tiltak på kort- og mellomlang sikt for å sikre tjenestekvalitet i omstillingsperioden

I tillegg til langsiktige tiltak, vil en rekke tiltak være spesielt viktige for å ivareta kvaliteten på tilbudet fram til omstillingen er gjennomført, det vil si i årene 2021-2025:

- Utvikling og videreutvikling av standardiserte forløp vil være viktig for å opprettholde gode tjenester, både våre egne og hos de private, i perioden med store endringer.
- Oppfølgingen av arbeidet med kompetansestrategi for Bufetat som inngår i langtidsplanarbeidet til etaten vil også bidra til å redusere risiko
- Sette av tilstrekkelig tid til etablering av nye plasser og til omstilling fra en målgruppe til en annen. Det bør derfor planlegges med gradvis innfasing av ny kapasitet
- For å møte risiko knyttet til mangel på kompetent personell som følge av omfattende omstillinger, både i forbindelse med omstilling, utfasing og etablering, er det viktig med en god dialog aktørene imellom. Dette kan være dialog om ulike former for samarbeid om personalmessig håndtering av omstillingen
- Ulike former for overdragelse av bygg og/eller personell mellom aktørene bør også vurderes
- Planlegge for ekstra ressursbehov i enhet for inntak i regionene, for å hindre at enkeltbarn blir skadelidende i forbindelse med at institusjoner legges ned. Det bør også legges opp til ekstra ressursbehov til koordinering, styring og oppfølging
- Tilstrekkelig lang overgangs- og utviklingsperiode og tilgang på kjøpte tjenester i den perioden. Vi vet at det tar tid å bygge opp institusjonstjenester som skal gi god og jevn kvalitet over tid
- Tilstrekkelig grad av styringsmulighet overfor egne og private institusjoner, samtidig som vi kan øke fleksibiliteten i institusjonstilbudet. Med fleksibilitet menes mulighetene til å tilpasse tjenestetilbudet til barnets behov uten at barnet må flytte eller skifte omsorgspersoner

- For å redusere omfanget av flyttinger, og for å redusere de negative konsekvensene for det enkelte barn i de tilfellene flytting ikke kan unngås, vil det være viktig å legge en konkret plan for avvikling av den enkelte institusjon
- Tilstrekkelige rammer i omstillingsfasen

Oppsummert betyr dette at kvalitetsrisiko knyttet til omstillingsfasen kan reduseres eller kompenseres gjennom følgende tiltak:

- Tiltak for å sikre fleksibilitet og robusthet i tjenestene
- Tiltak knyttet til planlegging, koordinering og styring av endringene
- Tiltak for å forbedre grunnlag og metodikk for behovsvurdering og riktig dimensjonering av tjenestene

Konkurransereformer, avtaler og kontraktslengder som understøtter forsyningsstrategien

Direktoratet har foretatt en gjennomgang av ulike anskaffelsesprosedyrer og kommet frem til at fremtidige anskaffelser i hovedsak bør skje ved konkurranser, men at åpne konkurranser er mindre hensiktsmessig når konkurransene er forbeholdt ideelle aktører. Der vurderes det at direkte anskaffelser med konkurransepreget dialog er en bedre fremgangsmåte. Dette er anskaffelsesformer som best ivaretar grunnleggende krav til kvalitet og pris, samtidig som de ivaretar leverandørenes behov for langsiktighet og stabile driftsvilkår.

Anskaffelser gjennom konkurranser er prosedyren som direktoratet fulgte ved anskaffelse av rammeavtalen som ble inngått i 2016. Prosedyren kan legge til grunn at leverandøren må oppfylle absolutte kvalitetskrav og tildelingskriterier vil normalt basere seg på vekting av behov, kvalitet og pris.

Direkte anskaffelser (med konkurransepreget dialog) er en form for innkjøp der en tar direkte kontakt med en eller flere leverandører som er vurdert mest egnet til å levere det behovet kjøpet gjelder. Utvelgelsen kan være basert på egenskaper ved leverandør (f.eks. stabil tilgang på arbeidskraft, kompetanse/erfaring/forutsetninger, robusthet/størrelse, lokalisering, vurdering av ideell status, etc.). Gitt oppfyllelse av prekvalifiseringskravene, vil leverandørenes kvalitet være førende for hvilke leverandører som er aktuelle i anskaffelsen. Det vil også være anledning til å forhandle om løsningene og tilhørende kostnader. Selve dialogen i direkteanskaffelsen kan samtidig ha preg av konkurranse. Dette innebærer at en fører dialog omkring betingelser, vilkår og kvalitet gjennom anskaffelsen. Det er også anledning til å gå bredt ut i markedet ved slike anskaffelser, slik at vi sikrer konkurranse og likebehandling (i tråd med eventuelle kriterier for prekvalifisering). Ovennevnte anskaffelsesformer kan også kombineres med elementer og prinsipper hentet fra innovative anskaffelser, herunder tilrettelegge for tettere samarbeid og erfaringsutveksling mellom partene.

I tillegg vurderer direktoratet ulike grep og avtalevilkår som kan øke fleksibiliteten og forsterke partenes lojalitet til avtalene. Et eksempel på dette er delvis resultatbasert finansiering basert på oppfyllelse av forhåndsdefinerte milepæler på driftsområdet, som for eksempel andel faglærte, kapasitetsutnyttelse og lavt sykefravær. Måloppnåelse for det enkelte barn er lite egnede indikatorer for resultatbasert finansiering. Slik måloppnåelse vil være avhengige av en rekke faktorer, også faktorer som er utenfor institusjonstiltakets kontroll.

Det er videre nødvendig å sikre at avtaler med lengre avtaleperiode har innebygde mekanismer som ivaretar nødvendig endringsbehov som kan oppstå underveis i avtaleperioden. Dette kan ivaretas ved å innta forholdsvis vidtgående endringsbestemmelser, ved å kontraktsfeste opsjoner med angitte tidsintervaller og opsjoner på endret innretning på tilbudet.

Et vesentlig element uavhengig av avtaletype og endringsbehov er partenes behov for stabilitet. Avtaler med lengre tidshorison enn dagens rammeavtaler vil bidra til dette. For de ideelle leverandørene vil dette ha åpenbare fordeler, da det medfører større forutberegnelighet omkring fremtidig drift. Dette vil blant annet bidra til å skape bedre rammer for kompetanseutvikling samt ivareta nødvendig investeringsbehov. Dette vil også kunne være en fordel for Bufetat som oppdragsgiver, da det er i oppdragsgivers interesse å ha en stabil tilgang på leverandører som yter høy kvalitet i tjenestene.

En viktig forutsetning for gjennomføring av stortingsvedtaket er som nevnt å øke forpliktelsene fra det nivået som ligger i dagens rammeavtaler. Det vil også måtte legges opp til en økt andel garanti plasser sammenlignet med i dag. Dette for å skape nødvendig forutsigbarhet for de ideelle leverandørene, bl.a. gjennom lavere investeringskostnader forbundet med driftsendringer. Utvikling og stadig forbedring av den løpende kontraktsoppfølgingen vil også være et vedvarende satsingsområde for direktoratet, all den tid god avtaleoppfølging er et vesentlig suksesskriterium for å oppnå kvalitet og riktige avtaleforløp.

Regionalt avtaleeierskap som virkemiddel for kvalitet i leveransene

Direktoratet er i ferd med å innføre regionalt eierskap til kontrakter. Regionalt kontraktseierskap vil gi en sterkere og bedre styring av leverandørene og leveransene. Jo nærmere en sitter tjenestene, jo bedre egnet er en til å vurdere kvaliteten i leveransene og til å samarbeide om å utvikle tjenestene. Et regionalt kontraktseierskap vurderes som grunnleggende for å få til en forbedring av kvaliteten i leveransene, kapasitetsstyring og bestillingsprosess. Direktoratet mener at det er viktig at etaten får både et større ansvar og et tydeligere eierskap til leveransene, og at leverandørene på sin side får en sterkere forpliktelse og oppdragsforståelse til Bufetat og den aktuelle regionens utfordringer og prioriteringer. Dette vil legge til rette for bedre ressursutnyttelse og mer fokuserte og profesjonelle samarbeidspartnere.

Direktoratet vil utarbeide et kontraktforvaltningsregime i forbindelse med arbeidet med å overføre mer ansvar og eierskap til avtalene til regionene, der vi i samarbeid med regionene vil legge rammer for hvordan kontraktsoppfølging skal gjennomføres. Dette arbeidet vil også innebære en gjennomgang av grensesnitt, roller og ansvar mellom inntak, godkjenningmyndighet og direktorat. Når nye avtaler er iverksatt våren 2022 skal rammene for regional kontraktsoppfølging være på plass før kontraktseierskapet overføres til regionene. God, profesjonell og etterrettelig kontraktsoppfølging bidrar sterkt til å sikre god kvalitet i tjenestene og til å ha et velfungerende leverandørmarked.

Utvikling og stadig forbedring av den løpende kontraktsoppfølgingen vil være et vedvarende satsingsområde for direktoratet, all den tid god avtaleoppfølging er et vesentlig suksesskriterium for å oppnå kvalitet og riktige avtaleforløp.

Direktoratet arbeider for tiden blant annet med mulig driftsavtale i samarbeid med Bufetat. Dette arbeidet er illustrerende for hvilken innretning Bufdir vurderer at avtalene bør ha i fremtiden.

Driftsavtalen vil antakelig inneholde bl.a. følgende endringer fra dagens avtaler:

- Regionen skal være kontraktspart
- Regionen skal «eie» alle plassene på institusjonen
- Tettere styringsdialog mellom region og aktuell leverandør

Etablering, omstilling og nødvendig inn- og utfasing styrer tidslinjen

Nyetterableringer og omstillinger vil ta tid å gjennomføre, og arbeidet vil ventelig pågå i flere år. Foreløpig anslås etableringstid for nye statlige plasser til 12-18 måneder som et gjennomsnitt. Dette avhenger imidlertid av flere forhold, slik som tilgang på egnede lokaler og arbeidskraft. Omstilling vil i utgangspunktet kunne ta noe kortere tid, men dette avhenger av om eksisterende lokaler er egnet for ny målgruppe, hvor stor behovet er for rekruttering av nytt personell, og planlagt oppholdstid for de barna som bor på institusjonen når omstillingen starter.

Arbeid med innfasing av ny leveransemodell i Bufetat og hos de ideelle organisasjonene vil avhenge av hverandre, da omstilling av statlige omsorgsplasser til annen målgruppe ikke kan starte før det er et tilsvarende antall plasser i ideelle institusjoner tilgjengelig. Tilsvarende vil kjøp fra kommersielle leverandører ikke kunne reduseres før statlige og ideelle institusjoner er klare til å levere i samsvar med forsyningsstrategien. Det er videre grunn til å tro at selve utfasingen av kommersielle leverandører må skje over tid, da det av hensyn til barnets beste legges opp til at påbegynte opphold sluttføres som planlagt og at barn ikke skal måtte flytte som følge av omstillingen.

For å motvirke risikoen for kapasitetsmangel som følge av forsinkelser i nyetableringer/omstillinger, og for rask utfasing av kommersielle aktører, er det nødvendig med tett samarbeid mellom alle aktørene omkring planlegging av etablering, omstilling, inn- og utfasing av kapasitet. Direktoratet og regionene har behov for tett oppfølging og styring av de planlagte kapasitetsendringene. Det er behov for både prosjektledelse, endringsledelse, koordinering og oppfølging, både på nasjonalt (Bufdir) og regionalt nivå.

Vi begynner å gå

Aktiviteten knyttet til forsyningsstrategien i 2021 vil i hovedsak være planleggings- og koordineringsarbeid som kan iverksettes fra 2022.

Det planlegges å begynne arbeidet med inngåelse av nye avtaler i første kvartal 2021. Dette arbeidet må iverksettes uansett, dersom en ikke skal stå uten avtaler for tjenestene fra april 2022. For å utvikle avtaler som er i tråd med anbefalingen og med anmodningsvedtaket («løpende og langsiktig») er det avgjørende å ha en forpliktende dialog med markedet der vi kan gi noen tydelige signaler om retningen i vårt arbeid. Dersom dette skal være en del av rammebetingelsene for nye avtaler som skal gjelde fra 2022, må disse signalene være kjent senest høsten 2021.

Direktoratet har utarbeidet et oppdrag til regionene for første tertial 2021, der regionene skal kartlegge behov for nye avtaler med private leverandører av institusjonstjenester fra mars 2022. Kartleggingen skal ses i lys av arbeidet med forsyningsstrategi, strategi for anmodningsvedtak 762 og strategisk retning for arbeid på eiendomsområdet. Antall plasser pr. enhet, sted/geografisk beliggenhet, innholdet i og omfanget av tjenestene, andre behov ved institusjonene – f.eks. mht. robusthet og fleksibilitet. Regionene skal også redegjøre for hvilke leverandører som vurderes som særlig aktuelle.

Regionene må deretter legge plan for etablering og omstilling av institusjoner basert på ønsket geografisk beliggenhet, bygningsmessige forhold, personell og økonomi. I dette arbeidet inngår også en risikovurdering av dimensjoneringen og gjennomføringsplanen for de nødvendige endringene, i tillegg til at utgiftene ved omstillingen beregnes. Når regionenes behov er ferdig analysert, vil regionene gis i oppdrag å utarbeide en plan for implementering av forsyningsstrategien. Selve implementeringen er en prosess som er forventet å ha oppstart januar 2022 med et flerårig perspektiv. En gradvis implementering av ny leveransemodell er nødvendig.