



# Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet

Hva forklarer økende kostnader  
til barnevern i kommunene?

Bent A. Brandtzæg, Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder

TF-rapport nr. 270/2010





## Sammendrag

Følgende tabell oppsummerer hvordan viktige variabler vedrørende barnevern har utviklet seg gjennom perioden 2002 til 2009.

*Indekstall for et utvalg av viktige variabler, 2002 til 2009.<sup>1</sup> Indeks der nivå i 2002 = 100.*

Kostnader	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Reell nettoutgift barnevern totalt (sum funksj. 244,251,252).</b>	100	106,5	107,4	108,2	112,4	114,1	116,4	124,0
<b>Reell nettoutgift f. 244</b>	100	101,9	103,5	105,1	108,0	116,6	122,9	131,8
<b>Reell nettoutgift f. 251</b>	100	102,7	108,5	114,4	116,3	120,9	119,4	123,0
<b>Reell nettoutgift f. 252</b>	100	110,8	109,6	108,1	113,8	110,4	111,3	119,3
Kostnadsdrivere	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Totalt antall barn med tiltak i løpet av året</b>	100	104,8	109,5	114,2	118,0	124,0	128,4	135,0
<b>Antall barn med tiltak i oppr. familie (funksjon 251)</b>	100	102,5	108,2	110,5	114,0	120,5	125,3	133,8
<b>Antall barn med tiltak utenfor oppr. familie (funksjon 252)</b>	100	109,2	116,0	117,9	123,4	129,1	133,2	140,5
<b>Antall stillinger i alt</b>	100	102,0	102,6	105,5	109,3	114,5	118,4	122,8
<b>Antall undersøkelser i alt</b>	100	105,0	111,5	114,2	124,5	133,3	146,9	160,2
<b>Realkostnad per barn med tiltak i opprinnelig familie (f. 251)</b>	100	100,4	100,5	101,5	100,4	99,0	93,9	91,7
<b>Realkostnad per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (f.252)</b>	100	101,5	94,6	91,4	91,9	85,3	83,1	85,0

Reelle nettoutgifter til barnevern har økt med 24 % fra 2002 til 2009. Dette innebærer at utgiftsveksten til barnevern har vært 24 % høyere enn den generelle lønns- og kostnadsveksten i kommunene, målt ved den kommunale kostnadsdeflatoren.

Den viktigste enkeltstående forklaringen på økte utgifter til kommunalt barnevern, er utvilsomt at antall barn som er omfattet av barneverntiltak har økt markert. Totalt sett har antall barn med barneverntiltak i løpet av året økt med 35 % fra 2002 til 2009 eller med 12224 barn. Dette fordeler seg med en økning på 40,5 % og på 4064 barn utenfor opprinnelig familie, mens antall barn med tiltak innenfor opprinnelig familie øker med 33,8 % eller 8292 barn. Økningen i tiltak utenfor opprinnelig familie påvirker de totale kostnadene mest, siden tiltak utenfor opprinnelig familie i gjennomsnitt er ca. 7 ganger så dyre per barn, som tiltak innenfor opprinnelig familie.

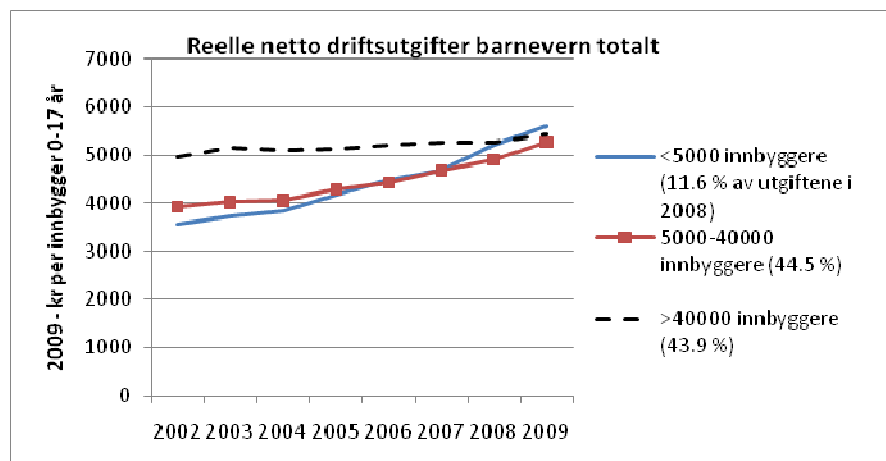
<sup>1</sup> Funksjon 244 = barneverntjeneste (generell administrasjon og saksbehandling i barnevernet). Funksjon 251 = tiltak innenfor opprinnelig familie. Funksjon 252 = tiltak utenfor opprinnelig familie.

Antall undersøkelser har økt med hele 60 %, men tiltakene er langt viktigere for kostnadsutviklingen enn undersøkelser, selv om antall undersøkelser også kan ha betydning, spesielt for bemanningsbehov og saksbehandlingskapasitet.

Flere barn med tiltak krever økt kapasitet i barnevernet, og antall ansatte har totalt sett økt med ca. 23 % fra 2002 til 2009. Stillingsveksten holder altså ikke følge med veksten i antall barn med tiltak.

Prosentvis økning i antall barn med tiltak er altså større enn prosentvis vekst i samlede reelle driftsutgifter. Dette betyr at reelle utgifter per barn med tiltak har gått ned i løpet av perioden. Realutgift per barn med tiltak i opprinnelig familie har sunket med 8,3 % mens reelle utgifter per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie har gått ned med 15 %. Det er altså *aktiviteten – antall barn med tiltak – som skaper veksten i kostnader*, og ikke gjennomsnittlig kostnad per barn med tiltak. Trenden med fallende kostnad per barn med tiltak viser imidlertid tegn til å snu fra 2008 til 2009, siden kostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie da stiger med ca. 2,2 %. Denne økningen blir riktignok mer beskjedent når Oslo utelates – vi får da en vekst på kun ca. 0,8 %.

For de fleste variablene vi har studert, er veksten høyest i de minste kommunene, nest høyest i de mellomstore og lavest i de største kommunene. Det er videre gjennomgående slik at nivået i de største kommunene innledningsvis (fra 2002) var høyest i de største kommunene. Dermed er utviklingen preget av at nivået for de ulike størrelsesgruppene av kommuner er likere mot slutten av perioden enn i begynnelsen. Følgende figur viser et talende eksempel på denne tendensen. Figuren viser samlede reelle netto driftsutgifter til barnevern per innbygger i aktuell alder for barneverntjenester (barn/ungdom i alder 0 til 17 år):



### Oppsummering av øvrige viktige konklusjoner og funn i rapporten

- Den viktigste enkeltstående årsaken til at kostnadene til barnevernet i Norge har økt, er utvilsomt en klar vekst i antall barn som er omfattet av barnevernstiltak.
- Vår forståelse av kostnadsveksten er i hovedsak positiv eller konstruktiv; det har vært ønskelig å kanalisere mer ressurser til barnevernet for å øke bemanningen, behandle flere saker og iverksette flere tiltak.
- Det er en økende trend i samfunnets behov for barneverntjenester som har sammenheng med endringer i samfunnsforhold, sosiale forhold og levekår. Dette gjelder alle typer kommuner (store og små) og bidrar til å forklare noe av økningen i antall meldinger, undersøkelser og tiltak.
- Mange kommunale barneverntjenester har blitt bedre organisert og drevet, slik at de avdekker en større andel av de underliggende behovene for barneverntjenester enn tidligere. Dette er dermed også en forklaring på økning i aktiviteter og kostnader i barnevernet. Denne forklaringen gjelder i særlig stor grad for mindre kommuner, hvor det de senere årene har foregått en betydelig styrkning av barneverntjenestene. Dette har dels skjedd gjennom etablering av interkommunale barnevern, men også ved at ressursbruken har blitt økt betydelig i de småkommunene som fortsatt driver en separat barneverntjeneste.
- I starten av perioden vi studerer, 2002 til 2009, var ressursbruken per innbygger i aktuell alder for barnevernet (0 til 17 år) klart lavere i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Fra 2002 til 2009 har det imidlertid skjedd en fascinerende stor grad av konvergens, slik at driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år i 2009 ligger på tilnærmet samme nivå for hhv. små, mellomstore og store kommuner.
- Selv om barnevernet er lovpålagt, er det likevel et lokalt spillerom, både for å drive godt og mindre godt barnevern og bruke mer eller mindre ressurser. Dette demonstreres av at både kommunenes nivå på frie inntekter per innbygger og politiske forhold i kommunestyret (andelen representanter på venstresiden) klart påvirker prioriteringen av barnevern.
- Kommuner som gjennomfører mange undersøkelser, har *lavere* totale kostnader til barnevern. Dette gjelder vel å merke når vi kontrollerer for øvrige aktivitetsmål for barneverntjenesten i kommunene (antall stillinger, antall tiltak

m.v.). For gitt antall stillinger og tiltak, er det altså lavere kostnader i kommuner som gjennomfører mange undersøkelser.

- Økningen i andelen av alle barn som er omfattet av barneverntiltak har økt nokså jevnt gjennom hele perioden fra 3,2 % i 2002 til 4,2 % i 2009. Foreløpig er det lite i materialet dette prosjektet har framskaffet som skulle tyde på at vi har nådd en topp eller at økningen nå vil stoppe opp.
- Spørreundersøkelsen dokumenterer tydelig at det er sterk grad av frustrasjon overfor Bufetat i de fleste kommuner. Frustrasjonen synes særlig å gå ut på at Bufetat er byråkratisk og tungrodd, samt at det er mye tidkrevende og frustrerende tautrekking omkring fordeling av utgifter til kostnadskrevenne tiltak mellom stat og kommune. Det er imidlertid en tendens til at graden av tilfredshet med Bufetats tjenester og samhandlingen mellom kommunene og Bufetat, er større i de minste kommunene enn i de større.
- Det må være mulig å oppnå en mer effektiv, mer harmonisk og mindre konfliktfylt arbeidsform mellom det kommunale og statlige barnevernet enn det som synes å være tilfelle i dag. Eksempelvis burde det være mulig å få klarere retningslinjer om hvem som plikter å finansiere hva, slik at man unngår like mye saksbehandling, søknadsprosedyrer, uklarheter og forhandlinger som det mange kommuner i dag beretter om.
- Det har de senere årene blitt lagt økt fokus på å komme tidligere på banen med forebyggende og endringsorienterte tiltak. Et godt forebyggende arbeid forutsetter et tett og systematisk samarbeid med ulike instanser, noe som er både tids- og ressurskrevende.
- Det viser seg fortsatt å være vanskelig å få barnehagene til å bli aktive meldingsinstanser overfor barnevernet; andelen av alle meldinger som kommer fra barnehager lå i 2008 såpass lavt som 3,2 %.
- Lavere vilje blant folk flest til å påta seg rollen som fosterforeldre kan vise seg å bli en alvorlig flaskehals for et velfungerende barnevern, og kan bidra til å øke kostnadene ved å presse opp de økonomiske vilkårene en må tilby fosterforeldrene. Dette kan imidlertid også føre til et ugunstig utvalg av fosterforeldre ved at vi får mindre idealisme og mer rent økonomisk motivasjon blant de fosterforeldrene man lykkes å rekruttere.