

Samfunnsøkonomisk analyse av de samlede leveransene i «DigiBarnevern»

Innhold

1.	Kort sammendrag og konklusjoner.....	3
2.	Innledning.....	3
	Oppdragsbeskrivelse.....	3
	Metodevalg.....	4
	Datamateriale.....	6
3.	Beskrive problemet og formulere mål.....	7
3.1.	Fakta om barnevernet og aktørene i barnevernet.....	7
3.2	Hvorfor er barnevern et samfunnsoppdrag og hva er samfunnsproblemet som må løses?.....	10
3.3	Dagens situasjon – utfordringsbildet i barnevernet (samfunnsproblemet).....	11
3.4	Utfordringer knyttet til oppgaveløsningen i barnevernstjenestene.....	15
3.4.1	Brukermedvirkning, informasjon og informasjonssikkerhet.....	16
3.4.2	Systematikk og kvalitet på saksbehandlingen.....	16
3.4.3	Saksmengde, arbeidsbelastning og ressurs situasjonen.....	16
3.4.4	Manuell saksbehandling (ineffektiv ressursbruk).....	17
3.4.5	Dokumentasjon, rettssikkerhet, etterprøvbarhet.....	17
3.4.6	Styring, samarbeid og ledelse internt i mange kommuner.....	18
3.4.7	Nivået på digitalisering og IKT-løsninger generelt i offentlig sektor.....	19
3.4.8	Oppsummering av utfordringsbildet innenfor oppgaveløsningen i barnevernet.....	20
4	Formulering av mål.....	20
4.1	Mål i samfunnsøkonomiske analyser.....	20
4.2	Overordnede mål for DigiBarnevern.....	21
	Samfunnsmål.....	21
	Effektmål.....	22
5	Identifisere og beskrive relevante tiltak (løsningsalternativer).....	23
5.1	Om nullalternativet.....	23
5.2	Om DigiBarnevern.....	25
6	Identifisere virkninger.....	32
6.1	Berørte grupper.....	32
6.2	Nytte og kostnadsvirkninger.....	35

Generelt om kostnadsvirkninger	35
6.3 Kostnadsvirkninger i DigiBarnevern.....	35
Kostnader i statlig og kommunal sektor	36
Kostnader for andre aktører	36
Skattefinansieringskostnader	36
6.4 Nyttevirkninger	36
Generelt om nyttevirkinger	36
6.5 Nyttevirkninger i DigiBarnevern	37
6.6 Samfunnseffekter	40
7 Tallfeste og verdsette virkninger	45
7.1 Tallfesting av kostnadsvirkninger for DigiBarnevern.....	46
Kostnader ved investeringer/anskaffelse/utvikling og drift av DigiBarnevern.....	46
7.2 Tallfesting av nyttevirkinger for alternativet DigiBarnevern.....	47
7.2.1 Prissatte nyttevirkinger.....	48
7.2.2 Generelt om ikke- prissatte nyttevirkinger.....	48
7.2.3 Ikke-prissatte virkninger i DigiBarnevern.....	49
Generelt: Omfanget av frigjort tid hos saksbehandlere	49
8. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	61
8.1. Hvor robust er konklusjonen om at DigiBarnevern er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak?	62
8.2. Break-even-analyser av nyttevirkingene i DigiBarnevern	62
8.3. Break-even analyse av kortsiktige nyttevirkinger i DigiBarnevern.....	63
8.3.1. Break-even analyse av virkningen «Privatpersoner, barn, familier og andre offentlige aktører utenfor barnevernet får frigjort tid»	63
8.4. Break-even analyse av langsiktige samfunnseffekter i DigiBarnevern.....	64
8.4.1. Samfunnseffekt: Langsiktige positive konsekvenser for helse og livskvalitet	64
8.4.2. Samfunnseffekt: Økt produktivitet (i form av økt arbeidsdeltagelse).....	65
8.4.3. Samfunnseffekt: Redusert sannsynlighet for omsorgsovertakelse / lavere utgifter til plasseringer utenfor hjemmet.....	65
8.4.4. Andre samfunnseffekter	66
9. Gjennomføre usikkerhetsvurderinger	67
10. Beskrive fordelingsvirkninger	69
11. Konklusjon/ anbefaling.....	69

1. Kort sammendrag og konklusjoner

Prosjektet har en beregnet nåverdi som er 179,2 mill. kroner bedre enn nullalternativet som det måles opp mot i analysen. Nåverdiberegningen er gjort opp mot kun én prissatt nyttevirksomhet. Prosjektet kjennetegnes ved å i tillegg ha en rekke, tunge, positive, ikke-prissatte nyttevirksomheter som kommer i tillegg og bidrar til at prosjektets leveranser må vurderes som langt mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn nåverdien skulle tilsi.

Vi har testet robustheten på vår konklusjon ved å også undersøke om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt målt opp mot nullalternativet gitt en hypotetisk (men ikke sannsynlig) kostnadsoverskridelse på 50 prosent. Break-even-analysen i kapittel 8.1 viser at selv under en slik forutsetning kreves relativt begrensede effekter på nyttesiden for de berørte gruppene for at den ikke-prissatte nytten av tiltaket skal veie opp kostnadene, ved en enkeltvis vurdering av disse nyttevirksomhetene.

Samtidig er det mer realistisk at flere av virkningene inntreffer samtidig, dvs. at man for eksempel får litt effekt fra helsegevinster og litt effekt fra økt produktivitet, og da skal det enda mindre til for at nyttevirksomhetene overstiger kostnadene, selv i scenariet med kostnadsoverskridelser.

Vi omtaler at det er noen usikkerhetsmomenter i analysen, særlig spørsmålet om hvor stor andel av landets kommuner som velger å investere i og ta i bruk produktene som omtales i DigiBarnevern. Dette vil være en kritisk suksessfaktor hvor risikoreduserende tiltak bør settes inn hvis mulig.

Vi ser ingen fordelingsvirkninger ved tiltaket som endrer våre vurderinger av tiltaket.

Vår konklusjon er at vi vurderer tiltaket samlet sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt og rangerer tiltaket DigiBarnevern foran nullalternativet.

2. Innledning

Oppdragsbeskrivelse

Dette dokumentet inneholder en samfunnsøkonomisk analyse som er utarbeidet av Analyseavdelingen i Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) på oppdrag fra statlig del av DigiBarnevern. Oppdraget¹ som ble gitt var å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av de samlede leveransene i DigiBarnevern.

Formålet med den samfunnsøkonomiske analysen er å synliggjøre virkninger av de samlede leveranser i prosjekt DigiBarnevern og dokumentere at midler som benyttes inn i prosjektets leveranser er samfunnsøkonomisk lønnsomme sammenlignet med dagens situasjon og at investeringer på dette området innebærer god ressursbruk. Formålet med analysen er også å synliggjøre for eventuelle kommuner som vurderer om de skal delta i prosjektet eller ei, hvilke samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirksomheter som kan forventes i et slikt prosjekt. Prosjekter som vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme bør i utgangspunktet sikres finansiering og gjennomføres.

Analysen vil også svare ut Barne- og likestillingsdepartementets (BLD) bestilling til Bufdir av 28. november om leveransen av en samfunnsøkonomisk analyse for prosjekt DigiBarnevern innen 1. mai 2019.

Prosjekt DigiBarnevern er et nasjonalt samarbeidsprosjekt mellom stat og kommune, der de samarbeidende partene har ansvaret for hver sine leveranser som skal inngå i en helhetlig leveranse.

¹ Analysen baserer seg på informasjonsinnhenting som ble gjort et eksternt utlyst arbeid med samfunnsøkonomisk analyse som ikke ble ferdigstilt og hvor arbeidet ble avsluttet i oktober 2018 – før Analyseavdelingen i Bufdir ble bedt om å lage en samfunnsøkonomisk analyse for det samme området.

Formålet med DigiBarnevern er å forbedre kvaliteten i barnevernet gjennom innføring av digitale verktøy og løsninger innenfor det kommunale barnevernet.



DigiBarnevern² omtales mer inngående i kapitlet om alternative tiltak.

Metodevalg

Fremgangsmåten for analysen er basert på Veileder i Samfunnsøkonomiske analyser utgitt av Direktoratet for Økonomistyring (DFØ)³. Analysen oppfyller kravene til en forenklet samfunnsøkonomisk analyse og har dessuten elementer fra en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse. DFØ har også lest igjennom og kommentert på et utkast til analysen i mars 2019.

I DFØs veiledere til utredningsinstruksen og i samfunnsøkonomiske analyser er man tydelige på at en viktig del av utredningen ligger i å identifisere problemet og ut fra det finne hvilke ulike tiltak som kan bidra til å løse problemet og oppnå målsetningen. Utredning av kun ett tiltak har en begrensning ved at analysen kun vil svare på hvorvidt tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt målt opp mot dagens situasjon (nullalternativet) og ikke målt opp mot andre, alternative tiltak. Det følger av minimumskravene i utredningsinstruksen at man skal svare på hvilke tiltak som er relevante for å løse problemet og oppnå målet. Det vil i de aller fleste tilfeller være flere enn ett tiltak som er relevant.

Vi har likevel valgt å kun se på et tiltak – eller mer presist, en bestemt gruppe av nøye utvalgte tiltak (delleveranser) i denne analysen. Dette skyldes at vurderingene⁴ av behov og mangler som er gjort om den digitale tilstanden i barnevernet viser at det er behov for et helhetlig grep for å møte de ulike aktørers behov i verdikjeden. Det er helheten som vil skape gevinstene. Helheten består i at det

² De to sistnevnte delprosjektene har nylig endret navn til «Begreper og rapporteringsbank» og «Informasjonsmodell og meldingsformater»

³ Vi har i tillegg hentet metodebruk og oppsett fra eksternt gjennomførte samfunnsøkonomiske analyser (på oppdrag fra Bufdir) på barnevernområdet de siste årene

⁴ Se for eksempel <https://www.ks.no/link/39eaa7f60d1446cea0b3a5cfc6e7c4e4.aspx>

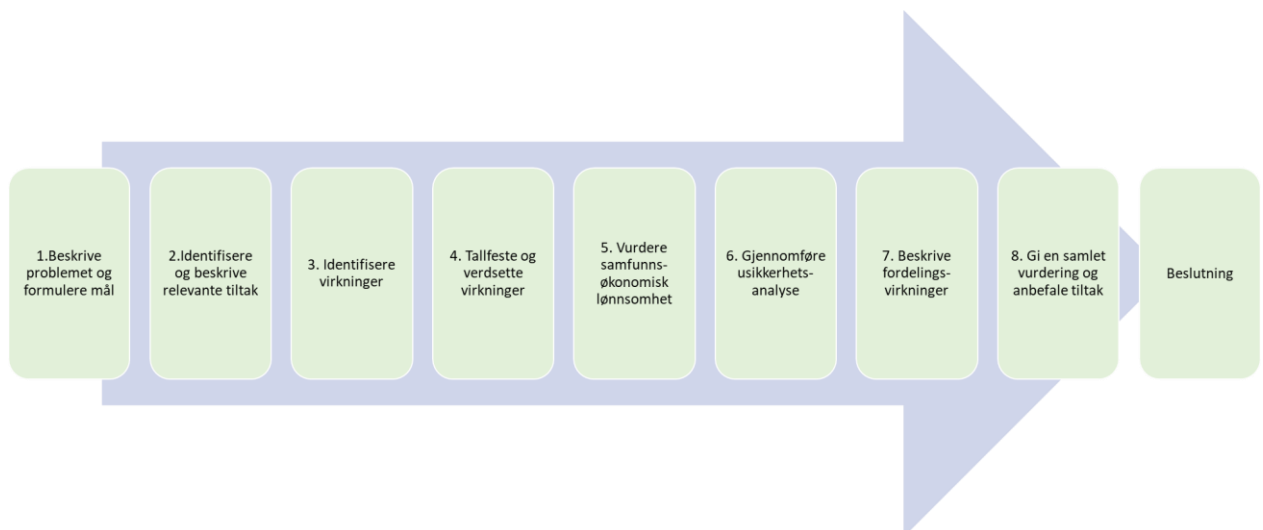
barnevernfaglige kvalitetssystemet blir implementert i kommunale fagsystem. Dette medfører økt kvalitet og bedre tjenester ut mot tjenestemottakerne, samtidig som datakvaliteten inn til rapporteringsbanken blir økt ved bedre standardisering av begreper. Dette igjen vil gi bedre styringsinformasjon for kommunale og statlige myndigheter. DigiBarnevern jobber derfor målrettet mot kommuner og leverandørmarkedet for kommunale fagsystemer for å oppnå effektmålene.

Hovedskillet mellom en samfunnsøkonomisk analyse og en mindre omfattende utredning er i hvilken grad man tallfester og verdsetter virkningene. I en minimumsanalyse og en forenklet analyse tallfestes og verdsettes virkningene når informasjonen er lett tilgjengelig. I en samfunnsøkonomisk analyse skal virkninger tallfestes og verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig (jf. rundskriv R-109/2014). Underveis i utredningsarbeidet kan ny kunnskap bidra til at man må revurdere utredningsnivået. Økt informasjonstilgang kan for eksempel tilsa at ambisjonsnivået bør økes. Dersom informasjonen er lett tilgjengelig ved utredninger av små og mellomstore tiltak, vil dette kunne innebære at man langt på vei tallfester og verdsetter sentrale virkninger. Jo mer man tallfester og verdsetter, desto flere prinsipper og krav til samfunnsøkonomiske analyser fra rundskrivet skal man følge. Det er også et moment i hvilken grad tiltakene forventes å ha vesentlige endringer, jf. at tiltak som forventes å ha vesentlige virkninger for store grupper i befolkningen, i de fleste tilfeller krever en full samfunnsøkonomisk analyse.

Vi har konkludert med at vår utredning har betydelige virkninger, men innenfor grupper av begrenset størrelse, noe som tilsier at det behov for en forenklet samfunnsøkonomisk analyse.

Trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse

Figur: Flytdiagram for gjennomføring av en samfunnsøkonomisk analyse og en forenklet analyse



Det første trinnet i analysen innebærer å beskrive problemet (utfordringsbildet) og formulere mål. I denne delen av arbeidsfasen skal det først beskrives hva som utløser et behov for å endre på dagens situasjon (problembeskrivelse).

Vi har valgt å gi en ganske omfattende vurdering av utfordringsbildet, på tross av at tiltaket som skal analyseres er gitt på forhånd. Vi mener at en slik omtale av utfordringsbildet understreker behovet for tiltak innenfor mange deler av barnevernet og at området DigiBarnevern sikter seg inn mot (det vi har kalt «oppgaveløsningen i barnevernstjenestene») er et av disse viktige områdene. Vi forklarer også hvilken del av utfordringene og problemene innenfor oppgaveløsningen i barnevernet dette tiltaket særlig er ment å løse.

Til sist i dette trinnet skal det beskrives hva som ønskes oppnådd (målsettingen med tiltaket). I neste trinn skal de relevante tiltakene (dersom det skal vurderes flere alternative tiltak) som kan oppnå målet

identifiseres og beskrives. Her inngår også en omtale av hva som vil bli situasjonen uten tiltak på området – det såkalte nullalternativet.

Vårt oppdrag er å gjøre en samfunnsøkonomisk analyse av DigiBarnevern og da er tiltaket som skal vurderes gitt fra mandatet for oppdraget. Identifisering og beskrivelse av alternative tiltak (utover nullalternativet) gjøres derfor ikke og målarbeidet kan forenkles.

Vi ser at det er en svakhet med vårt oppdrag at vi kun er bedt om å vurdere et konkret oppdrag og ikke har muligheten til å vurdere flere alternative tiltak som potensielt kunne oppfylt de samme målene på en bedre måte. Konsekvensen blir at vi kun kan si noe om vårt tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt målt opp mot dagens situasjon og ikke om det er mer lønnsomt enn andre alternative tiltak.

Deretter følger analysen i denne rapporten trinnene 3-8 i figuren over. Identifiserte virkninger som kan måles i kroner inngår som prissatte virkninger i en samfunnsøkonomisk analyse. Virkningene av tiltaket prissettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig. Dette er særlig aktuelt for kostnadene ved tiltaket sammenlignet med nullalternativet. Vi har også forsøkt å prissette enkelte av nyttevirkningene i denne analysen.

Virkninger som ikke lar seg tallfeste og måles i kroner behandles kvalitativt og inngår i analysen som ikke-prissatte virkninger. Nytttevirkningene vurderes kvalitativt basert på metodikken for ikke-prissatte virkninger i den omtalte veilederen for samfunnsøkonomiske analyser.

Etter en vurdering av kostnader og nyttevirkninger gjør vi en samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltaket, samt en kort vurdering av usikkerhet og fordelingsvirkninger. Vi gjennomfører også noen såkalte break-even analyser for å underbygge våre konklusjoner. Vi gir til slutt en anbefaling basert på det samlede innholdet i den samfunnsøkonomiske analysen.

Datamateriale

Vi har innhentet tall fra Bufdirs kommunemonitor, SSB og Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker for å kunne tallfeste blant annet antall bekymringsmeldinger og antall saker som omhandler barnevern i Fylkesnemndene.

Beregning av netto nåverdi for alternativene i analysen er gjort ved hjelp av verktøy for dette som er utviklet av Oslo Economics for DFØ.

Analyseavdelingen har ikke selv innhentet informasjon utover dokumenter fra nåværende og tidligere faser i utviklingen av DigiBarnevern, litteratursøk og offentlig statistikk innenfor barnevernsfeltet, men basert seg på informasjon som allerede var innhentet av konsulentene som ble hentet inn for å gjøre den samfunnsøkonomiske analysen i 2018. I dette arbeidet ble det innhentet informasjon ved hjelp av workshops der deltakere fra både statlig og kommunalt prosjekt i DigiBarnevern har deltatt, en spørreundersøkelse i barnevernstjenestene i et utvalg kommuner.

Vi har også gjennomgått et utvalg eksisterende rapporter og undersøkelser innenfor barnevernsfeltet.

3. Beskrive problemet og formulere mål

3.1. Fakta om barnevernet og aktørene i barnevernet

Barnevern er en av de viktigste oppgavene som gjøres av det offentlige i Norge. Barnevernets formål⁵ er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Alle kommuner i Norge skal ha en barnevernstjeneste som kan utføre det daglige arbeidet med å følge barnevernloven. Stat og kommune har ulike oppgaver innenfor barnevernet og er avhengige av å samarbeide godt for å levere gode helhetlige tjenester til tjenestemottakerne.

Barne- og likestillingsdepartementet har det overordnede ansvar for barnevernet, mens forvaltningen av barnevernet i hovedsak er lagt til den kommunale barneverntjenesten og Bufdir som sentral barnevernmyndighet med Bufetat som tjenesteleverandør. Bufdir er fagdirektorat for hele barnevernet, både kommunalt og statlig.

Kommunalt barnevern håndterer alle oppgaver som i barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Det omfatter majoriteten av lovens oppgaver, som ansvaret for å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og fremme tvangssaker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Statlig barnevern (Bufetat) har ansvaret for rekruttering og nødvendig opplæring av fosterhjem, godkjenning, etablering og drift av ulike typer barnevernsinstitusjoner (herunder kjøp av plasser hos ideelle og kommersielle aktører) og tilbyr barnevernstiltak som spesialiserte fosterhjem (beredskapshjem og familiehjem), sentre for foreldre og barn og spesialiserte hjelpetiltak (MST, FFT, PMTO). I tillegg har Bufetat ansvaret for å overholde bistandsplikten, det innebærer at Bufetat må sørge for at det finnes rett tiltak til rett tid over hele landet når kommunene anmoder bistand fra Bufetat til plassering av barn utenfor hjemmet.

Kjennetegnene for oppgaver som utføres, og tiltak som tilbys av kommunalt barnevern er tjenester med stort volum som har samarbeidsflater med andre «typiske» kommunale tjenester (barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten/helsestasjonene) og er pålagt utført i alle kommuner. Kommunene håndterer for eksempel ordinære fosterhjems plasseringer selv og vil kunne tilby et utvalg hjelpetiltak til barn og deres familier.

Fakta om barnevernet

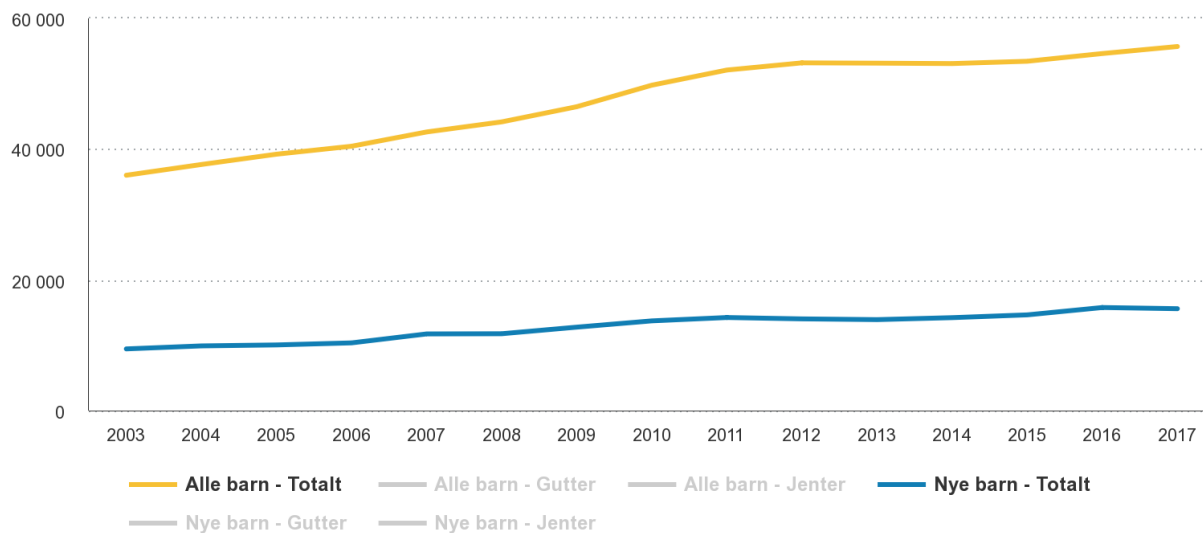
Barnevernet er en sentral del av kommunenes tjenestetilbud og de mer enn 5 000 årsverkene i barnevernstjenestene er årlig i kontakt med en rekke av kommunens barn⁶.

Tabellen under viser at 55 697 barn og unge i alderen 0–22 år mottok hjelp fra barnevernet i 2017. 15 591 av disse barna var «nye» barn som fikk tiltak i 2017.

⁵ Lov om barnevernstjenester § 1-1

⁶ Vi fokuserer her kun på det kommunale barnevernet og viser ikke statistikk for statlig barnevern ettersom barnevernets andrelinje ikke er blant de mest (direkte) berørte gruppene av Digibarnevern.

Antall barn og unge 0-22 år med tiltak fra barnevernet etter kjønn. I løpet av året.

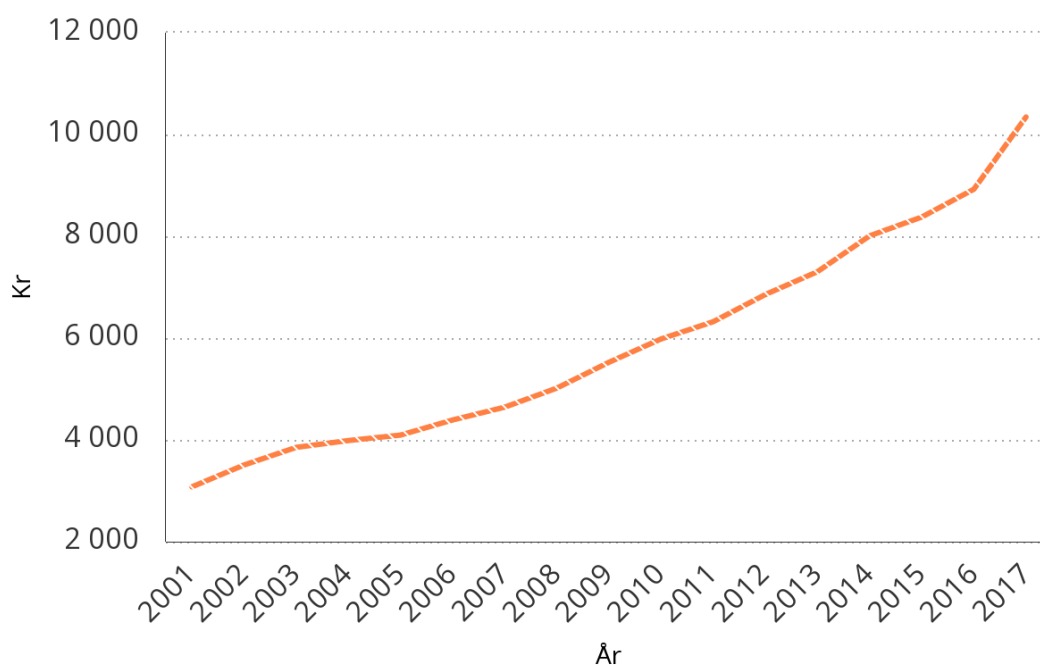


Kilde: SSB Barnevern

Tabellen under viser at utviklingen i utgifter per barn i befolkningen i kommunalt barnevern har en sterk vekst over tid. Dette understreker også behovet for kostnadseffektive tiltak i det kommunale barnevernet.

Utgifter til barnevern per barn i befolkningen 0-17 år (2017)

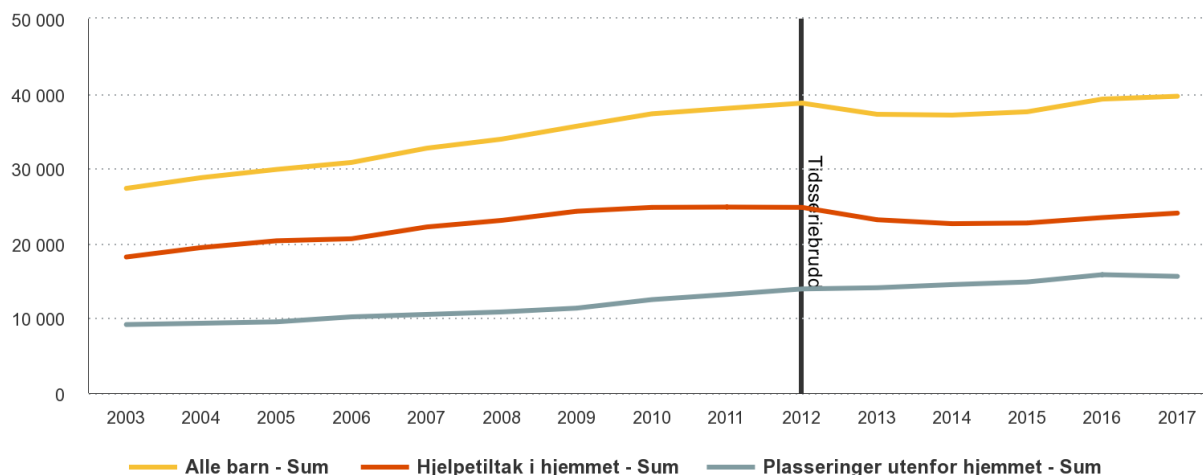
Landet



Tabellen under viser at hjelpetiltak i hjemmet er det mest vanlige tiltaket i hjemmet og utføres hovedsakelig i regi av barnevernstjenestene i kommunene. Plasseringer utenfor hjemmet kan være både fosterhjems plasseringer i kommunene eller plasseringer i barnevernsinstitusjon eller ulike typer spesialiserte fosterhjem i regi av statlig barnevern. Tabellen⁷ viser en jevn vekst i antallet barn med plasseringer utenfor hjemmet og en svak vekst i antallet hjelpetiltak i hjemmet.

Barn og unge 0-22 år med barnevernstiltak i eller utenfor hjemmet. Ved utgangen av året.

Tidsseriebruddet mellom 2012 og 2013 skyldes omlegging av statistikken.



Kilde: SSB Barnevern og SSB Folkemengde

Bekymringsmeldingen er det naturlige startpunktet i barnevernstjenestens arbeid i en barnevernssak. Barnevernstjenestene gjennomgår hvert år nesten 60 000 bekymringsmeldinger. Når barnevernstjenesten mottar en slik melding, skal den snarest og senest innen én uke gjennomgå meldingen og vurdere om den gir grunnlag for en nærmere undersøkelse etter barnevernloven. I 2017 ble nær sagt alle meldinger gjennomgått innen fristen, og 83 prosent gikk videre til en undersøkelsessak.

Tabellen under viser at antall meldinger er økende over tid og dette påvirker arbeidsmengden i barnevernstjenestene.

Antall bekymringsmeldinger per år (kilde: bufdir.no)

	2013	2014	2015	2016
Hele landet	45319	45701	47211	50817

Tabellen nedenfor viser hvordan bekymringsmeldingene fordelte seg prosentvis på ulike kategorier meldere. Vi ser at meldingene kommer svært jevnt fordelt fra en rekke offentlige og private aktører, hvor politi og barnevernstjenestene selv er de to største kategoriene. Innsending av bekymringsmeldinger er noe som treffer bredt og påvirker mange mennesker.

⁷ Tabellen er basert på måling på en bestemt dato (31/12) og ikke «i løpet av året» slik som forrige tabell.

Bekyringsmeldinger til barnevernstjenesten (2016)	Prosentvis fordeling
Politi / lensmann	15
Barnevernstjenesten	14
Skole	12
Mor / far / foresatte	7
Lege / sykehus / tannlege	7
Andre privatpersoner	7
Barnevernsvakt	5
Barnehage	5
Helsestasjon / skolehelsetjenesten	5
Andre (andre instanser, familievernkantor, PPT, fritidsklubb, barnet selv osv.)	23
Totalt antall bekyringsmeldinger	100

3.2 Hvorfor er barnevern et samfunnsoppdrag og hva er samfunnsproblemet som må løses?

FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) viser klart hvilke rettigheter barn og unge har. Norge ratifiserte barnekonvensjonen i 1991 og er folkerettslig forpliktet til å oppfylle bestemmelsene i konvensjonen. Barnekonvensjonen artikkel 3 nr.1 fastslår at prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Barns rett til beskyttelse og omsorg fremgår blant annet av artikkel 3 nr.2 som forplikter Norge til å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel. Barnevernet og dens oppgaver står naturlig nok sentralt når man skal oppfylle denne forpliktelsen.

Barns rettigheter følger også av den norske barnevernloven og formålet med loven fremgår av § 1-1: «Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.»

Det at Norge er pålagt av internasjonale forpliktelser til å sikre barna på de ovennevnte områdene er i seg selv nok til å vise at barnevernet er et samfunnsoppdrag som må løses på best mulig måte.

Vi vil likevel kort påpeke noen andre forhold som er viktige for å forstå bakgrunnen for at barnevernet eksisterer og hvorfor det er et samfunnsoppdrag⁸.

For det første er det et sentralt premiss for diskusjonen at barndommen er formende for alle menneskers liv. Dette står sentralt i mange deler av psykologifaget hvor barndommen vurderes som en spesielt viktig fase for både den enkeltes utvikling og formingen av deres unike personlighet.

Tilknytningsteorien innenfor psykologifaget peker på viktigheten av nærhet og tilstedeværende omsorgspersoner i de første fasene av livet, for at barnet selv skal bli trygt og velfungerende. Det at vonde barndomsopplevelser kan føre til varige virkninger på organismen (for eksempel gjennom hvordan hjernen utvikler seg) står sentralt i moderne nevropsykologi⁹.

⁸ Se også omtale av barnevernets samfunnsoppdrag i Oslo Economics – samfunnsøkonomisk analyse av hjelpetiltak i barnevernet (2017)

⁹ Se for eksempel von Tetzchner, S. (2012). *Utviklingspsykologi*. 2 red. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

For det andre har en god barndom en stor verdi i seg selv, men en god barndom har også stor påvirkning på hvordan den enkelte gjør det senere i livet. Mennesker som opplever trygge og gode oppvekstvilkår har både bedre helse og bedre livskvalitet enn de som har opplevd ugunstige oppvekstvilkår. Det finnes også en rekke studier¹⁰ som viser at de i større grad bidrar til verdiskapningen i samfunnet og medfører færre kostnader over offentlige budsjetter.

For det tredje er det slik at barna selv ikke er i stand til å sikre seg selv gode oppvekstvilkår og de er avhengige av at noen sikrer dette på vegne av dem. I mange tilfeller håndterer barnas foreldre dette selv på en utmerket måte, men det er behov for at noen sikrer også de tilfellene hvor foreldrene ikke evner dette, enten på grunn av egne ferdigheter eller som en følge av barnas utfordringer. Det taler for at samfunnet, gjennom et velfungerende barnevern, må sikre at barn oppnår de gevinstene følger av gode oppvekstvilkår, både på kort og lang sikt.

Dersom samfunnsoppdraget, her forstått som barns rett til beskyttelse og omsorg gjennom et velfungerende barnevern, ikke løses på en optimal måte, vil det oppstå et samfunnsproblem som må løses gjennom tiltak. Vi diskuterer samfunnsproblemet/ utfordringene i barnevernet nedenfor.

3.3 Dagens situasjon – utfordringsbildet i barnevernet (samfunnsproblemet)

Utfordringsbildet på barnevernområdet er stort og komplekst og omtales jevnlig i samfunnsdebatten i mediene av politikere, myndigheter og andre relevante aktører.

Utfordringsbildet i barnevernet er svært omfattende og ingen enkeltprosjekter, ei heller et prosjekt som DigiBarnevern, vil kunne løse mer enn deler av de sammensatte utfordringene som finnes her. Vi vil i teksten nedenfor omtale de største utfordringene innenfor barnevernet i dag, slik de beskrives i dokumenter fra myndighetenes side.

Formålet med å gjennomføre en bred gjennomgang av utfordringsbildet i barnevernet er todelt.

For det første ønsker vi å vise at utfordringene i barnevernet er store og komplekse, men at de ulike problemstillingene søkes løst av myndighetene gjennom eksisterende og planlagte tiltak.

Dernest ønsker vi å vise at DigiBarnevern retter seg inn mot en del av barnevernet som har åpenbare utfordringer («oppgaveløsningen i barnevernstjenestene») og hvor det er behov for nettopp den typen tiltak som DigiBarnevern kan tilby.

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har det overordnede ansvar for barnevernet og er et naturlig startpunkt for å få et bilde på utfordringene i barnevernet. I arbeidet med endringer i barnevernloven og barnevernreform (Prop. 73 L) gjennomfører departementet i de innledende kapitlene en grundig beskrivelse av utfordringsbildet i barnevernet.

Departementet legger der vekt på følgende områder under omtalen av behovet for en reform i barnevernet:

- Barns rettigheter i fokus
 - Behov for anbefalinger for arbeidsmåter som fremmer barns medvirkning i barnevernet. Ansatte i barnevernet ønsker også å involvere barn mer i vurderingene som foretas og være lydhøre overfor deres erfaringer og ønsker, jf. samarbeidet med Forandningsfabrikken om utprøving av nye arbeidsmåter¹¹

¹⁰ Se for eksempel Rambøll (2012) – «Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge» - samfunnsøkonomiske virkninger for DUÅ, MST, MTFC og plassering i slekt og nettverk i et livsløp

¹¹ Forandningsfabrikken (2016) – Anbefalinger til forsvarlig praksis for et barnevern som samarbeider med barn og unge

- Behov for fortsatt økning i kapasiteten i barnevernet
 - Situasjonen viser en positiv utvikling på mange områder, men mangel på ressurser og kapasitet oppleves fortsatt som en utfordring i mange barnevernstjenester¹².
- Behov for bedre og mer likeverdige tjenester på landsbasis
 - Det er fortsatt for store variasjoner mellom kommuner og regioner i hvilke tjenester som tilbys og til hvilken kvalitet. I landsomfattende tilsyn med det kommunale barnevernet finner man særlig mangler i kommunenes oppfølging av barn i fosterhjem. Departementet peker på ressursituasjonen i enkeltkommuner, men også manglende oppmerksomhet om barnevernet i kommunene.
- Behov for mer og bedre forebyggende arbeid
 - Andelen barn som mottar tiltak utenfor hjemmet har økt de siste årene og det er betydelige variasjoner mellom kommuner i bruken av tiltak som fosterhjem og institusjon. Variasjonene skyldes en rekke forhold, men det har blant annet sammenheng med kommunenes prioritering av forebyggende tjenester¹³
- Bedre kontroll med private aktører
 - De siste årene har det vært en sterk vekst i bruken av private aktører i barnevernet og 77 prosent av barnevernstjenestene brukte private aktører i 2014-15. Rammebetingelsene for bruk av og kontroll med private aktører må gjennomgås.
- Barnas behov må være i sentrum
 - Barnevernet er et omfattende og komplekst system hvor svakheter i organisering og ansvarsdeling både internt i kommunene og mellom stat, kommune og private kan få svært store konsekvenser for barna. Systemet må innrettes slik at alle aktører som handler på barnas vegne må ha incentiver til å handle på en måte som sammenfaller med barnas behov
- Behov for en bedre ansvarsdeling mellom stat og kommune
 - Ansvarsdelingen må tilpasses slik at partene har klare ansvarsforhold og rette incentiver til den beste kombinasjonen av kostnadseffektiv drift og høy kvalitet på tjenestene som utføres.
- Behov for bedre tiltak, bedre utdanning og kompetanse hos de ansatte i barnevernet.
 - Barnevernet har behov for flere tiltak som er tilpasset barnas behov og som er evaluert til å ha effekt. Utfordringen som nevnes er at mange kommuner tar utgangspunkt i hva de har av tilgjengelige tiltak, ikke hva som er det optimale tiltaket for barnet. Det er for store variasjoner i kompetansen til ansatte i barnevernet på landsbasis. Dette henger blant annet sammen med utdanningenes utforming, geografi og kommunestrukturen i Norge mm.
- Lokal forankring og styring
 - Det er dokumentert utfordringer knyttet til prioritering av barnevernet, samarbeid mellom tjenester, styring og forankring i kommunal ledelse som reduserer kvaliteten på tilbudet som gis til barn og familier¹⁴

BLD trekker i dokumentet særlig frem behovet for en bedre ansvarsfordeling mellom stat og kommune som skal gi økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar til kommunene og derigjennom incentiver til bedre forebyggende arbeid på kommunalt nivå. Dette økte ansvaret ser departementet at kommunene vil ha best forutsetninger for å kunne lykkes med dersom det samtidig gjennomføres store grep og forbedringer knyttet til utdanningsnivå og kompetanse hos de ansatte, samt at man får kontroll over den stadig økende bruken av private aktører i barnevernet.

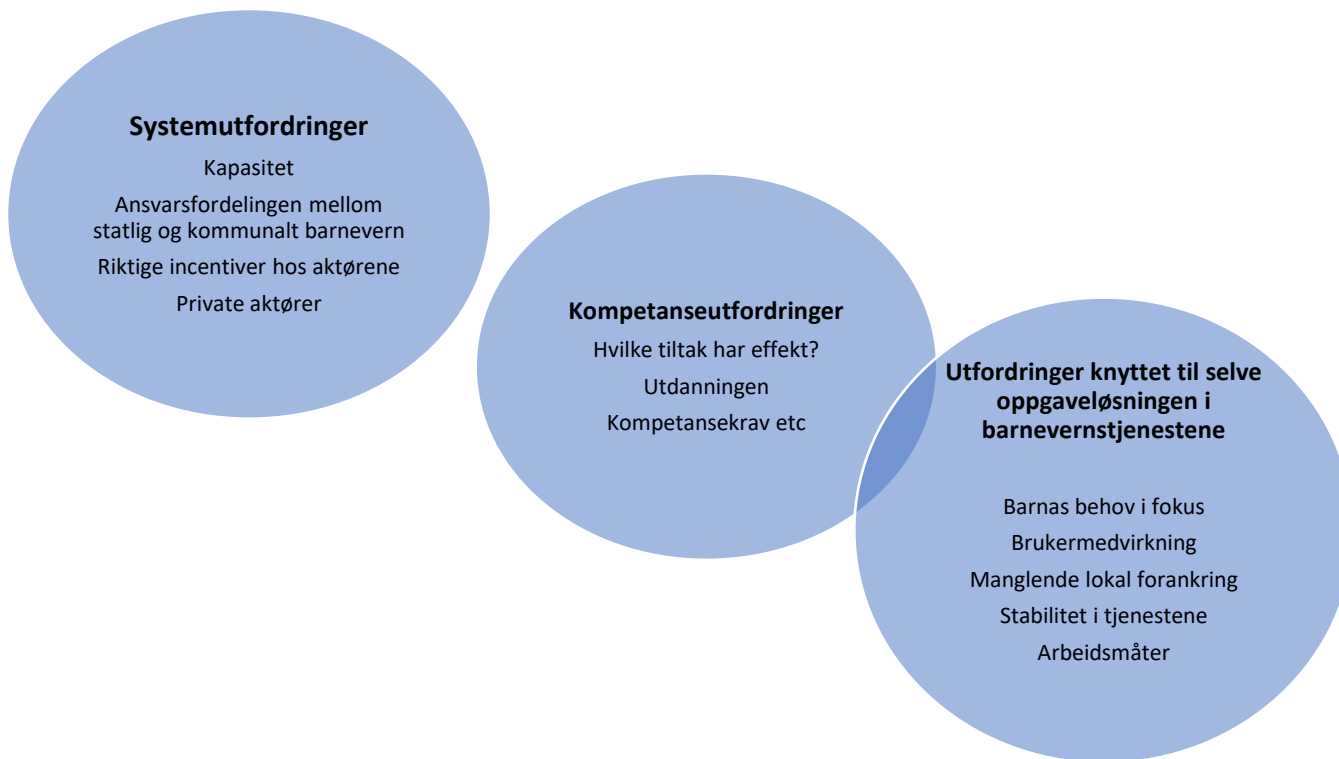
¹² Vista Analyse (2015) – Barnevernet, et utfordrende samliv mellom stat og kommune

¹³ Myrvold (NIBR-rapport – 2011:25)

¹⁴ Statens helsetilsyn, rapport 1/2015

Departementet ser også at kvaliteten på tiltakene som tilbys må opp, for eksempel gjennom økt involvering av barn, økt bruk av kunnskapsbaserte tiltak («rett tiltak til rett tid», og at tiltakene som tilbys skal være mest mulig likeverdige på landsbasis.

Utfordringene med å, både i kommunalt og statlig barnevern, oppnå likeverdige tjenester som leveres på et tilstrekkelig høyt nok nivå kan forenklet sagt kobles til følgende hovedområder:



Utfordringsbildet understøttes av en rekke rapporter og studier om barnevernet de senere årene, som har avdekket faglige og kvalitetsmessige utfordringer i det kommunale barnevernet.¹⁵¹⁶¹⁷¹⁸

Vi går kort gjennom sentrale utfordringer for de to første sirkelene, før vi til slutt ser på utfordringene innenfor den siste sirkelen – utfordringer knyttet til selve oppgaveløsningen i barnevernstjenestene – hvor tiltakene i DigiBarnevern har som målsetting å redusere utfordringene.

Systemutfordringer i barnevernet

Systemer som inndeles med flere nivåer hvor oppgaveløsningen på det ene nivået påvirker oppgaveløsning og ressursbruk på det andre nivået og barn kan henvises mellom de to nivåenes tjenester er utfordrende å regulere slik at det gir begge sider riktige incentiver til å prioritere barnas beste innenfor rammene til effektiv ressursbruk. Utfordringene på dette området i barnevernet har eksistert i mange år og det har blitt gjennomført flere omfattende tiltak for å gjøre situasjonen best

¹⁵ Helsetilsynet (2017): Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt. *Bekymring i skuffen*. Rapport 1/2017.

¹⁶ RKBU Nord, RKBU Midt, RKBU Vest og RBUP Øst og Sør (2014): *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid*.

¹⁷ Helsetilsynet (2015): Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem. *Bare en ekstra tallerken på bordet?* Rapport 1/2015.

¹⁸ Vista Analyse (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport 2015/51.

mulig. Prop 106 L (2012-13) inneholdt en rekke tiltak og endringer i organisering og finansieringsansvar for å rendyrke aktørenes roller og hindre utfordringer med at samme aktør hadde flere roller og dermed kunne få motstridende incentiver. Systemutfordringene omhandler også forhold som at kommunene ikke har nok incentiver til å sørge for forebyggende arbeid, jf. at kostnadene ved dårlig forebyggende arbeid i stor grad tas av Bufetat og at gevinstene ved godt forebyggende tiltak ikke nødvendigvis kommer akkurat kommunen hvor barnet vokser opp til gode. Denne utfordringen er forsøkt hensyntatt gjennom Prop 73 L, hvor kommunene gis incentiver til at flere oppgaver skal løses på lokalt nivå.

Utfordringene med tilstrekkelig kapasitet er grundig omtalt i blant annet Vista Analyse (2015) og henger tett sammen med forhold som antall brukere, geografi og overføringer til barnevernet. Vi omtaler ikke dette ytterligere her.

Bruken av private aktører i barnevernet er også en sentral systemutfordring i barnevernet.

Private aktører spiller mange roller innenfor barnevernet, både som en stor leverandør av ulike typer tjenester og hjelpetiltak i det kommunale barnevernet, men også som en stor leverandør av institusjonstjenester og fosterhjem med Bufetat som innkjøper i det statlige barnevernet.

Utfordringene handler om private aktørers vekst og adferd i markedet, samt reguleringen av private aktører og deres handlingsrom. Spørsmålet er på hvilke områder innenfor barnevernet at private aktører kan bidra til effektiv ressursbruk og på hvilke områder det kan være problematisk at private aktører opererer. Vista Analyses utredning «Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?» omtaler disse utfordringene grundig og departementets brev om retningslinjer for bruk av private aktører i barnevernet av 20. oktober 2017 er et sentralt dokument i håndteringen av utfordringen.

Konsekvensene av å ikke lykkes med å redusere de omtalte systemutfordringene vil vise seg i form av ineffektiv ressursbruk og dårlig samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern, noe som i neste steg vil medføre et dårligere tilbud til barn i barnevernet. Det er også en risiko for en stadig utgiftsvekst til kjøp av private tjenester i statlig og kommunalt barnevern, som i mange tilfeller vil være dyrere enn å tilby tiltakene i kommunal/statlig regi. Bruken av private aktører kan også, dersom ikke reguleringen av hvilke områder private aktører kan delta på er god nok, gi risiko for at tjenester som mottas og oppholdstiden for barn i barnevernet kan være påvirket av profittmotiv og ikke kun barnas beste.

Utfordringer knyttet til kompetansebehovet i barnevernet

Kompetanseutfordringene i barnevernet er fremhevet i flere offentlige utredninger og forskningsprosjekter¹⁹. Utfordringene har stor betydning for kvaliteten i tjenestetilbudet. Det etterlyses mer kompetanse, både for å kunne utrede barns omsorgssituasjon godt nok og for bedre å kunne tilpasse tiltaksarbeidet til det enkelte barn. Utfordringene med kompetanse knyttet til akuttarbeid trekkes særskilt frem i Helsetilsynets nylige rapport²⁰ hvor det omtales «en omfattende svikt i akuttarbeidet»

Utfordringene knyttet til kompetanse hos ansatte og kompetanse om tiltakenes effekt i barnevernet omtales tungt blant annet i Prop 73 L og er forsøkt redusert gjennom blant annet regjeringens kompetansestrategi for det kommunale barnevernet (2018-2024). Det forberedes for tiden store grep på dette området gjennom arbeidet med en omfattende kompetanseutredning i barnevernet i regi av Bufdir. I dette arbeidet utredes det blant annet behovet for autorisasjon for å jobbe i barnevernet, krav til mastergrad for å jobbe i barnevernet, andelskrav til utdanning (barnevernspedagog og sosionom), krav til kommuner om å sikre tilgang til juridisk og psykologfaglig kompetanse, veiledning av nyutdannede, krav til sakkyndige og advokater og en rekke andre tiltak²¹

¹⁹ Se blant annet NOU 2009: 8 Kompetanseutvikling i barnevernet – Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert kunnskap

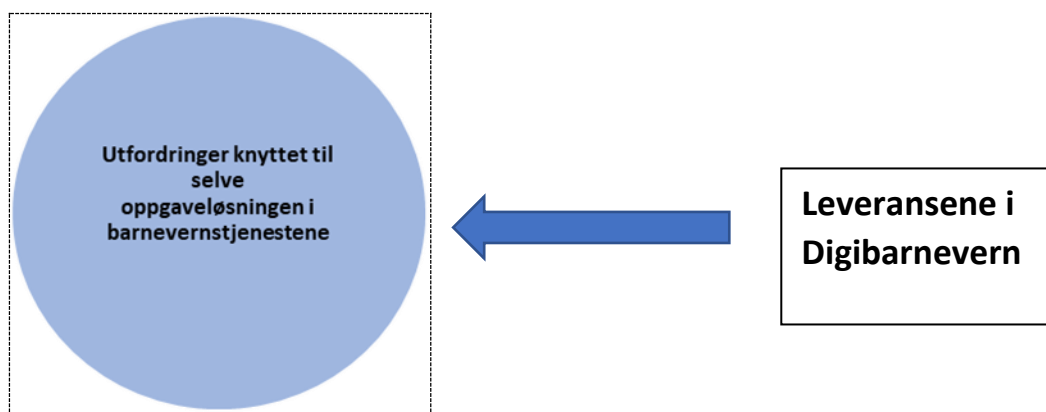
²⁰ Helsetilsynet (2019)

²¹ Bufdir – brev til BLD, første del av kompetansesatsingen - 2018

Utfordringen med kvaliteten på tiltakene og kompetanse om tiltakenes effekt er et kontinuerlig arbeid som gjøres i form av evalueringer i kommunalt og statlig barnevern og i samarbeid med forskningsmiljøene. Manglende kunnskap om hvilke hjelpetiltak som faktisk har eller ikke har effekt i hvilke tilfeller, kan for eksempel få store konsekvenser dersom omsorgsovertagelser skjer med grunnlag i at forsøkte hjelpetiltak ikke hadde noen effekt på barnets situasjon²². Vi går ikke mer inn på denne problematikken her utover å vise til at det eksisterer pågående prosesser som forsøker å gjøre noe med denne utfordringen.

Konsekvensene av å ikke lykkes på dette området vil være at barn kan risikere å få feil type tiltak til feil tid i barnevernet og generelt ikke få gode nok tilbud fra barnevernet, noe som kan negative konsekvenser både på kort og lang sikt for både barn og samfunn.

3.4 Utfordringer knyttet til oppgaveløsningen i barnevernstjenestene



Det vi her kaller «oppgaveløsningen i barnevernstjenestene» er en stor kategori som inneholder utfordringer knyttet til hvordan arbeidet utføres i praksis, sett fra både utfører og mottaker av tjenestenes side.

Dette inkluderer utfordringer knyttet til tjenestens effektivitet i utførelsen (for eksempel tidsbruk på ulike typer oppgaver), kvaliteten på saksbehandlingen, variasjonen mellom ulike barnevernstjenesters saksbehandling, samarbeid med tilgrensende tjenester, men også utfordringer knyttet til brukernes rettsikkerhet, graden av brukermedvirkning i oppgaveløsningen osv.

Utfordringene henger også til dels sammen med utfordringene knyttet til kompetansebehovet i barnevernet, jf. at valgene som tas i barnevernstjenestene henger sammen med kompetansenivå og faglig støtte (tilgang på faglige støtteverktøy) hos de som jobber her.

Utfordringene på dette området får omfattende omtale i departementets gjennomgang i Prop 73 L og vurderes som sentrale for den totale måloppnåelsen på barnevernområdet.

Dette er også området hvor DigiBarnevern ønsker å påvirke måloppnåelsen og redusere utfordringene.

Utfordringene på området er omtalt og dokumentert i en rekke rapporter de siste årene. Vi ser at det er identifisert utfordringer knyttet til oppgaveløsningen i barnevernet innenfor følgende sentrale områder:

²² <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/ngEnwm/Hva-er-sannheten-om-det-norske-barnevernet--Geir-Kjell-Andersland>

3.4.1 Brukermedvirkning, informasjon og informasjonssikkerhet

Helsetilsynets nylige gjennomgang av saker i kommunalt barnevern²³ kommer med kritikk av oppfølging og analyser som gjøres i barnevernet og finner at mange barn ikke har fått anledning til å medvirke i valg, planlegging, gjennomføring og evaluering av hjelpetiltak.

Dette understrekes også i den nye Regjeringserklæringen:

«Barnevernet og andre instanser må i større grad involvere barnet i viktige avgjørelser som angår barnets liv.»

Rapporten fra Helsetilsynet understøtter også funnene i en forholdsvis fersk offentlig utredning²⁴ om alvorlige overgrepssaker mot barn hvor barnevernet får kritikk for å snakke for lite med barna det gjelder.

Kritikken mot barnevernstjenestene på dette området går ikke bare på ikke barn og familier tilbys tilstrekkelig medvirkning, men også på at informasjon er for lite tilgjengelig (for eksempel om videre prosess i saker) og at forventningene hos befolkningen om digital kontakt med barnevernet ikke oppfylles.

Det er også en utfordring for at informasjonsdelingen skjer på en lite effektiv eller lite sikker måte mellom aktørene i barnevernet. Informasjonsdeling skjer i dag kun gjennom papir, post eller telefon og ikke gjennom epost eller andre krypterte digitale løsninger.

3.4.2 Systematikk og kvalitet på saksbehandlingen

Kritikken går på manglende systematikk i undersøkelser av barn og at barnevernets skjønnsmessige vurderinger er preget av for høy grad av vilkårlighet. Saksbehandlere i barnevernstjenestene har manglende støtte i arbeidsprosessene og ønsker om bedre tilgang på faglige verktøy og tydeligere anbefalinger om hva som er god barnevernfaglig praksis²⁵.

Foreldre etterspør også tettere oppfølging fra barnevernet. Det pekes på at barnevernet involverer seg for lite i familien og er vanskelig å få på banen når det oppstår krevende situasjoner²⁶.

Fra barnevernets side etterlyses mer opplæring og støtte til å ta i bruk kunnskapsbaserte foreldreveiledningsprogrammer og veiledningsmetodikk^{27,28}

Kritikken går også på at sammenlignbare land som Sverige, Danmark og England, har innført faglige kvalitetssystemer, som gir saksbehandlere faglig veiledning i de ulike fasene av en barnevernssak og bidrar til systematisk dokumentasjon og informasjonshåndtering. Norge mangler et tilsvarende felles faglig rammeverk for barnevernet.

3.4.3 Saksmengde, arbeidsbelastning og ressursituasjonen

Mangel på økonomiske ressurser og kapasitet oppleves fortsatt som en utfordring i mange barnevernstjenester. Dette kan skyldes ressursituasjonen i enkeltkommuner, men også manglende oppmerksomhet om barnevernet i kommunene. Vista Analyse finner at begge disse forholdene er sentrale årsaker i en undersøkelse av barnevernet²⁹.

²³ Helsetilsynet – «Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernssaker» - 2019

²⁴ NOU 2017:17 (Svikt og svik) - 2017

²⁵ Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014, RKBU Nord

²⁶ Clifford, G. m.fl. (2015). Minst hjelp til dem som trenger det mest? Sluttrapport fra forsknings- og utviklingsprosjektet «Det nye barnevernet». NF rapport nr. 6/2015

²⁷ Toresen, G. (2015). Hjelpetiltak i kommunene. Prosjektrapport utgitt av KS.

²⁸ Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014. RKBU Nord

²⁹ Vista Analyse – Barnevernet, et utfordrende samliv mellom stat og kommune

Barnevernstjenestene har opplevd en stadig vekst i både antall saker og antall barn som er involvert i barnevernet over en lengre periode. Kommunenes rapportering viser for eksempel at antall mottatte meldinger økte med nesten 50 prosent i perioden 2003 til 2015.

Flere rapporter peker på at arbeidsbelastningen er stor i kommunale barnevernstjenester og barnevernet har en høy turnover³⁰ i arbeidsstokken. En masteroppgave om turnover i barnevernet³¹ viser for eksempel til at 31,5 prosent av de ansatte i barnevernet sluttet mellom 2010 og 2011, mens gjennomsnittet for vanlige industriyrker var 14,8 prosent.

3.4.4 Manuell saksbehandling (ineffektiv ressursbruk)

Det er ingen eller veldig liten grad av sikker elektronisk informasjonsdeling på tvers av kommuner, mellom kommuner og Bufetat, og mellom kommuner og andre samarbeidspartnere. Dette er et stort hinder for effektiv samhandling i barnevernssaker siden dokumenter, både til og fra barnevernet og aktuelle samarbeidspartnere, går med ordinær post.

Dagens arbeidsprosesser kjennetegnes ved utstrakt bruk av manuelle prosesser. Mange kommuner bruker fysiske arkivmapper for å bevare dokumenter i en barnevernssak, noe som går ut over kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen. Det samme gjelder det at mange kommuner ikke har mobile løsninger for å skrive referat og lignende.

Behovet for mer effektiv saksbehandling må også sees i lys av at saksmengden i barnevernstjenestene øker, jf. forrige punkt. Økningene i mottatte meldinger påvirker i neste ledd antallet undersøkelsessaker. Andelen undersøkelser som er behandlet innen fristen på tre måneder lå på 83 prosent i 2015³², noe som understreker behovet for grep eller verktøy som bidrar til mer effektiv saksbehandling og overholdelse av lovkravene.

3.4.5 Dokumentasjon, rettssikkerhet, etterprøvbarehet

Riksrevisjonen³³ har tidligere kommet med kritikk av barnevernet og anbefalt at det stilles tydeligere krav til barnevernstjenestenes meldings- og undersøkelsesarbeid samt oppfølgingsarbeid.

Et utbredt funn er at barnevernsfaglige vurderinger som foretas i undersøkelsesarbeid og i beslutninger ikke dokumenteres. Dette gjør det svært vanskelig å etterprøve vurderinger. Dermed utfordres både forsvarligheten og rettssikkerheten i barnevernstjenestenes arbeid. Riksrevisjonens ovennevnte gjennomgang viste for eksempel at en fjerdedel av alle meldinger som ble henlagt, faglig sett ikke burde vært henlagt.

Både tjenestemottakere og ansatte i barnevernet opplever det som vanskelig å holde oversikt over viktige dokumenter, som vedtak og samtykker. Den manglende totale oversikt over saksdokumenter og vedtak kan utgjøre en trussel mot rettssikkerheten til tjenestemottaker. Dette er også en utfordring for barnevernets evne til å ha tilstrekkelig oversikt og kontroll.

Utfordringer med dokumentasjon blir enda større i et system hvor vi har sett at det er høy turnover og dermed hyppige bytter av saksbehandlere for brukerne, barna og deres familier. Slike utfordringer stiller enda større krav til dokumentasjon og systemer for å sikre kvaliteten på arbeidet og brukernes rettssikkerhet.

³⁰ Statistisk sentralbyrå ("SSB") rapport - "Turnover i det kommunale barnevern" - 2014

³¹ Olsen/Garnes – Hva skyldes høy turnover blant saksbehandlere i kommunalt barnevern?» - 2018

³² BLD – Prop 73 L (2016-17)

³³ Riksrevisjonen - Undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler - 2012

3.4.6 Styring, samarbeid og ledelse internt i mange kommuner

Helsetilsynet har tidligere i sine rapporter om barnevernet identifisert svak styring og ledelse av barnevernet / manglende oppmerksomhet/forankring i en del kommuner³⁴

BLD understreker at samarbeid og tverrfaglighet er viktig i Prop 73 L og skriver at «samarbeid og tverrfaglige tilbud er ofte en forutsetning for at barna skal få den hjelpen de trenger. Barnevernets kompetanse og virkemidler bør ofte kombineres med tiltak i barnehage og skole, og fra helsetjenesten og NAV. Mange barn og foreldre uttrykker at de opplever tjenestetilbudet som lite samordnet og koordinert, eller at samarbeidet i for liten grad resulterer i handling»

Barnevernstjenesten har i dag utfordringer ved at den fremstår enkelte steder som lukket og krevende å samarbeide med. Rapporter viser at mange barnevernstjenester samarbeider for lite med andre tjenester og i for liten grad deler informasjon som er viktig for andre tjenester³⁵

BLD understreker videre at «god kommunal styring og forankring av barnevernet er viktig, for å kunne skape helhetlige tjenestetilbud tilpasset behovene til barn og familier, men også for å kunne avdekke og rette opp svikt og mangler. Kommunens øverste ledelse må ta eierskap til barnevernet, ha god kjennskap til innholdet i tjenestetilbudet, sørge for nødvendige prioriteringer av ressursbruken og ha kontroll med at tjenesten arbeider effektivt og når sine mål. Gode tilbud til utsatte barn og familier handler også om at kommunene er flinke til å utnytte de mulighetene, de virkemidler og den kompetansen som finnes lokalt, både i og utenfor barnevernstjenesten³⁶.»

Dårlig samhandling mellom barnevernet og andre tjenester har blitt dokumentert i en rekke rapporter som oppsummeres i følgende kronikk om barnevernet³⁷:

«Flatø-utvalget fremla i 2009 forslag til bedre samarbeid og samhandling mellom de ulike tjenester til utsatte barn. Barnekomiteen påtalte i 2010 mangelen på tverretattlig samarbeid. Barnevoldsutvalget fastslo i 2017 igjen at det er for dårlig samhandling mellom tjenestene. Helsetilsynets rapport fra 2018 påviser fortsatt de samme utfordringer.»

«Det finnes gode eksempler på at barnevernstjenesten har inntatt sin viktige rolle som koordinator for et helhetlig samarbeid til barnas beste. Men hovedregelen er snarere at barnevernstjenesten opptrer for passivt overfor andre tjenester. Dette medfører at bistanden blir for lite helhetlig og for lite tilpasset barnet og familien som trenger hjelp.»

Samarbeidet mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen er også en hyppig nevnt utfordring og i den oppsummerende rapporten fra det landsomfattende tilsynet i 2013 og 2014, om oppfølging av barn i fosterhjem, beskrev Statens helsetilsyn følgende sammenheng mellom svikt i tjenestetilbudet og manglende ledelse og kontroll: «Svikten ble ytterligere forsterket ved at ledelsen i kommunen ikke fulgte med på om barna fikk forsvarlige tjenester. Opplæring var ofte fraværende eller mangelfull. De ansatte var heller ikke opplært til å melde fra om feil. I mange kommuner var det uklart hvordan saksbehandlerne skulle løse de ulike oppgavene. Videre var det ingen i ledelsen som kontrollerte at oppgavene ble utført, ledelsen oppdaget heller ikke feil som ble gjort, og dermed ble det ikke gjennomført forbedringsarbeid. De samme feilene kunne dermed gjentas om og om igjen.»

Den nye Regjeringserklæringen har også inkludert denne utfordringen og skriver at «alle etater som jobber inn mot barnefamilier må koordinere innsatsen og samarbeide bedre om å gi et helhetlig tilbud.»

³⁴ Helsetilsynet 1/2015

³⁵ Nova Rapport 3/2013

³⁶ Prop 73L, s. 30.

³⁷ <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/ngEnwm/Hva-er-sannheten-om-det-norske-barnevernet--Geir-Kjell-Andersland>

Regjeringen ønsker også å innføre krav til kommunestyrene om rapportering om tilstanden i barnevernstjenesten. Slik vil den øverste ledelsen i kommunene og politikerne lettere kunne følge opp kvaliteten.

3.4.7 Nivået på digitalisering og IKT-løsninger generelt i offentlig sektor

En siste utfordring for oppgaveløsningen i barnevernet er knyttet til dagens nivå på digitalisering i offentlig sektor. Det er dokumentert at bruken av IKT-løsninger i offentlig sektor er på et lavere nivå enn det som er optimalt for god oppgaveløsning.

I Digital agenda³⁸ presenteres regjeringens overordnede politikk for hvordan Norge kan utnytte IKT til samfunnets beste gjennom følgende fem hovedprioriteringer:

- Brukeren i sentrum
- IKT er en vesentlig innsatsfaktor for innovasjon og produktivitet
- Styrket digital kompetanse og deltakelse
- Effektiv digitalisering av offentlig sektor
- Godt personvern og god informasjonssikkerhet

Meldingen sier blant annet:

«Regjeringen ønsker sterkere styring og samordning der oppgaveutførelsen involverer flere virksomheter, forvaltningsnivåer eller sektorer.»

"Regjeringen mener det er behov for å ta nasjonale grep for å få økt digitalisering av oppgaver som løses på tvers i forvaltningen. Produktivitetskommissjonen³⁹ skriver i sin første rapport at: «potensialet som ligger i bruk av IKT og digital kommunikasjon må utnyttes bedre, bl.a. i helse- og omsorgssektoren. Samarbeid mellom kommunene og mellom kommunene og staten er nødvendig for å få effektive systemer for alle deler av kommunesektoren.» "

Utfordringen gjelder generelt i offentlig sektor, men er også i høyeste grad gjeldende i barnevernet, hvor kvaliteten på de eksisterende kommunale barnevernsløsningene vurderes som lavt eller hvor man baserer seg på manuelle løsninger.

Utfordringen forventes også å bli større i årene fremover dersom ingen store grep tas på dette området. Produktivitetskommissjonens rapporter understreker at det vil stilles stadig økende krav til det offentlige om å finne frem til smartere og mer effektive måter å løse oppgavene på, innenfor dagens budsjettammer, samtidig som brukerbehovet og utfordringer knyttet til personvern og sikkerhet blir ivaretatt.

Kravene til effektivisering ble også gjentatt i Bufdirs høringsinnspill til arbeidet med regionreformen i 2018, hvor man også omtalte utfordringsbildet og fremtidsbildet innenfor barnevernet og velferdstjenester på følgende måte:

«Vi ser videre at kravene som stilles til fremtidige likeverdige tjenester innenfor alle velferdssektorer vil øke, både når det gjelder høyere krav til kompetanse og kvalitet, bedre tilgjengelighet, involvering av tjenestebrukere, høyere krav til å redusere uønskete hendelser, bedre rutiner for internkontroll, mer spesialisert innhold og ytterligere effektivisering. I forlengelsen av dette, kommer kravet til ytterligere digitalisering av tjenestene.»

«...Slik direktoratet ser det er det viktig å fortsette arbeidet med å modernisere velferdstjenestene gjennom økt mulighet for borgerne å bruke felles digitale tjenester – og sikre at personalressursene brukes der det er behov for å bruke ekspertisen til å veilede barn, unge og familier.»

³⁸ Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge

³⁹ NOU 2015: 1 Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd.

3.4.8 Oppsummering av utfordringsbildet innenfor oppgaveløsningen i barnevernet

Det er stor bredde i utfordringene som skisseres i teksten over i dette dokumentet, men samtidig og klare fellestrekk og sammenhenger mellom mange av utfordringene som beskrives.

Utfordringene knyttet til oppgaveløsningen er etter vår vurdering et sentralt element i utfordringsbildet for barnevernet som helhet. Omfanget på utfordringene knyttet til oppgaveløsningen er etter vår vurdering svært stort og åpenbart et område som trenger tiltak.

Vi ser at barnevernet har utfordringer med begrensede ressurser, stadig økende sakstilfang, mye manuelt arbeid, høyt arbeidspress og høy turnover, samtidig som barnevernet heller ikke fremstår som et område som alltid klarer å skaffe seg tilstrekkelig oppmerksomhet i konkurransen med andre viktige oppgaver innad i kommunen.

Samlet sett gir omtalen av utfordringene et bilde av en sektor hvor det kan være utfordrende å jobbe over tid og hvor det er behov for tiltak som gjør det mindre utfordrende for de ansatte i barnevernstjenesten. Barn og familier er heller ikke fornøyde med graden av involvering i sakene og har problemer med å kommunisere enkelt med barnevernstjenesten.

Konsekvensene av å ikke lykkes med å redusere utfordringene på dette området vil være at barn og deres familier deltar aktivt i sine egne saker i mindre grad enn ønskelig, har mindre oversikt og dokumentasjon på egen sak enn ønskelig og mottar tjenester som i for mange tilfeller ikke er gode nok. Dette vil kunne ha både kortsiktige og langsiktige negative konsekvenser for barn og deres familier. Konsekvensene for barnevernstjenestene av at utfordringene her ikke reduseres er at de ansatte har en unødvendig manuell og ineffektiv arbeidshverdag som sammen med manglende faglig støtte vil medføre ineffektiv ressursbruk, fortsatt høy arbeidsbelastning og høy turnover i barnevernstjenestene, noe som i neste ledd vil kunne påvirke tilbudet som gis til barna og kommunenes økonomi negativt.

Utfordringsbildet innenfor oppgaveløsningen i barnevernet peker i retning av behov for tiltak som reduserer disse utfordringene og forenkler saksbehandlernes arbeidsdag, gir saksbehandlerne mer faglig støtte i arbeidet og forbedrer barn og familiers kontaktflater med barnevernet.

Vi skal i neste kapittel se at prosjektet DigiBarnevern har mål som er ment å motvirke en rekke av de sentrale utfordringene innenfor oppgaveløsningen i barnevernet som er omtalt her.

4 Formulering av mål

4.1 Mål i samfunnsøkonomiske analyser

Målarbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse handler om hvilke konkrete effektmål som kan utledes fra omtalen av utfordringsbildet/problembeskrivelsen og samfunnsmålet. Bakgrunnen er behovet for å finne «operative» mål som hver for seg kan bidra til oppfyllelse av samfunnsmålet.

Effektmålene har en viktig funksjon i samfunnsøkonomiske analyser ettersom de setter rammene for hvilke tiltak som skal vurderes under «identifisere og beskrive tiltak», jf. at kun tiltak som bidrar til bedre oppfyllelse av samfunnsmålet vurderes.

Ideell sammenheng mellom problem, mål og tiltak som vurderes i en samfunnsøkonomisk analyse



Målene som benyttes skal gi en beskrivelse av en fremtidig tilstand eller et resultat som man ønsker å oppnå.

Målarbeidet blir vesentlig enklere i en analyse hvor oppgaven er å utrede et bestemt tiltak opp mot et nullalternativ. Vi vil i teksten nedenfor legge prosjekt DigiBarneverns mål til grunn, jf. at disse fremstår som gode, er i tråd med målbildet fra andre, store prosesser i barnevernet og er tilpasset tiltakets innhold og målsettinger.

4.2 Overordnede mål for DigiBarnevern

Prosjektet har som mål å forbedre arbeidet i barnevernstjenestene som en konsekvens av at ansatte kan bruke arbeidstiden sin mer effektivt. Tid man sparer på manuelle prosesser kan frigjøres til å gjøre verdiskapende arbeid, som å gjennomføre barnesamtaler. Saksbehandlingstiden kan kortes inn betydelig, slik at man kan få undersøkt bekymringsmeldinger hurtigere og dermed gi barna hjelp raskere. Tjenestemottakere vil kunne oppleve bedre kommunikasjon med barnevernet gjennom sikre digitale kanaler. De vil også lettere kunne få oversikt over sin sak og det vil kunne være lettere å sette seg inn i hva barnevernet gjør og hvorfor. Frister og lovkrav vil kunne sikres i større grad og man vil kunne få bedre styringsinformasjon og statistisk informasjon på området.

Som en bieffekt av det overnevnte, vil ansatte i barnevernet vil kunne oppleve å få brukt sin faglige kompetanse i større grad, ettersom man kan bruke mindre tid på administrative oppgaver. Det er ikke bare verdiskapende å få mer tid til barnesamtaler, enn til å kopiere og arkivere dokumenter, det vil også potensielt kunne bidra til bedre arbeidsmiljø, mindre turnover og mindre sykefravær.

Målsettingen er å redusere utfordringene knyttet til mangler innenfor digitale verktøy i det kommunale barnevernet, jf. at disse kan være til hinder for at barnevernet skal klarer å oppfylle formålet med Lov om barnevernstjenester § 1-1:

- Å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid
- Å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår

Samfunnsmål

Alle offentlige tjenester, slik som barnevernet, har et samfunnsmål eller et mål for virksomheten som gir tjenesten legitimitet og er bakgrunnen for at samfunnet vil finansiere og sikre driften av tjenestene på området.

Formålet med barnevernloven er å «sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid» og å «bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår», jf. barnevernloven § 1-1.

Ved behandlingen av Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven sluttet Stortinget seg til følgende nasjonale kvalitetsmål for arbeidet i barnevernet, jf. Innst. 395 L (2012–2013):

1. Barn og familier skal få hjelp som virker
2. Barn og familier skal møte sikre og trygge tjenester
3. Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse
4. Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet
5. Barnevernets ressurser skal utnyttes godt
6. Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester

I arbeidet med ny strukturreform for barnevernet, Prop. 73 L, heter det at «den overordnede målsettingen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid».

De ulike målene som er satt ifbm. større prosesser innenfor barnevernet de siste årene omhandler mange av de samme aspektene når det gjelder barnevernets samfunnsoppdrag og kan omformuleres til dette samfunnsmålet som benyttes internt i prosjekt DigiBarnevern:

Barn og familier som trenger hjelp skal få hjelp som virker til rett tid.

De skal møte et samarbeidende barnevern som gir reell mulighet til medvirkning, og skal gis styrket rettssikkerhet. DigiBarnevern skal også bidra til at barnevernet oppleves trygt for barna, yter likeverdige tjenester, og at tilliten til barnevernet styrkes.

Effekt mål

Vi trenger også effekt mål som kan bygge opp under samfunns målet og som gir en konkretisering av hva som ønskes oppnådd for tiltakets målgrupper. Effekt målene bør i størst mulig grad uttrykke virkningene man ønsker å oppnå med tiltaket. Effekt målene blir utledet fra samfunns målet og skal i en samfunnsøkonomisk analyse lede videre til valg av tiltak eller løsningsalternativer.

Vi legger til grunn følgende effekt mål:

1. God kvalitet i saksbehandling og oppfølging
 - a. Økt kvalitet på tiltak
 - b. Økt barnevernfaglig kvalitet på selve saksbehandlingsprosessen
2. Rask behandling og rettidige beslutninger
 - a. Redusert tid fra bekymringsmelding er sendt til meldingen er konkludert
 - b. Reduksjon i antall saker med fristbrudd
3. Likeverdige tjenester og forutsigbarhet for barn og familier
 - a. Økt grad av lik arbeidspraksis internt i hver kommune og på tvers av kommunene
4. Sikkerhet, sporbarhet og kontrollerbarhet i alt barnevernfaglig arbeid
 - a. Vesentlig bedret sporbarhet og kontrollerbarhet i saksbehandlingen
5. Effektiv og god utnyttelse av samfunnets ressurser
 - a. Redusere andel arbeidstid som medgår til ikke-verdiskapende oppgaver til fordel for tid til verdiskapende oppgaver
6. Fornøyde ansatte i barnevernet
 - a. Ansatte i barnevernet skal være mer fornøyde med sine arbeidsverktøy og oppleve at de i større grad bruker arbeidsdagen på barnevernsfaglige oppgaver

Vi ser at målene omhandler og kan kategoriseres under overskrifter som bedre effektivitet, bedre kvalitet og bedre sikkerhet.

Bedre kvalitet vil være mål som er knyttet til at tilbudet som gis til barn og familier eller de ansatte i barnevernstjenesten oppleves som bedre eller at det oppstår nye tjenester/produkter som tilfører barnevernet en merverdi. Dette gjelder særlig mål nr. 1,2,3 og 6.

Effektivitet er en kombinasjon av produktivitet (for eksempel saksbehandle flere saker pr. dag) og det å gjøre de riktige grepene/ prioritere tiltak som har størst effekt til en gitt kostnad (for eksempel bruke tid på barna fremfor mindre nyttegivende oppgaver). Dette gjelder særlig mål nr. 5.

Bedre sikkerhet handler om at barnevernets dokumenter og kommunikasjon behandles på en bedre, enklere og tryggere måte enn i dag, med fokus på personvern og behovet for kontroll og sporbarhet. Dette gjelder særlig mål nr. 5.

DigiBarneverns leveranser vil også ha som målsetting å forsøke å øke tilgjengeligheten på informasjon som kan brukes til å forstå, styre og videreutvikle det barnevernsfaglige arbeidet. Mer tilgjengelig informasjon vil også kunne bedre samhandlingen mellom barnevernet og andre relevante tjenester, selv om dette ikke er nevnt spesifikt i denne listen.

5 Identifisere og beskrive relevante tiltak (løsningsalternativer)

Vi har i forrige kapittel sett på utfordringsbildet i barnevernet og funnet utfordringer som reduserer mulighetene for god oppgaveløsning i barnevernet. Vi har også sett på hvilke mål som tiltakene som velges må oppfylle, både overordnet i form av å bidra inn mot samfunnsmålet og mer operativt inn mot de mer presise effektmålene.

I en samfunnsøkonomisk analyse skal man, med utgangspunkt i utfordringsbildet og hvilke mål de aktuelle tiltakene bør oppfylle for å redusere utfordringene innenfor selve oppgaveløsningen i barnevernet, identifisere eller utforme alternative tiltak som blir gjenstand for en samfunnsøkonomisk analyse. DFØ anbefaler at man minst har to konseptuelt forskjellige tiltak for å sikre at man til slutt gjennomfører det tiltaket som gir størst lønnsomhet for samfunnet.

Dette er en fremgangsmåte som i praksis ikke kan gjennomføres i denne samfunnsøkonomiske analysen, jf. at vi er bedt om å vurdere et konkret prosjekt («DigiBarnevern») opp mot en videreføring av dagens situasjon. I denne samfunnsøkonomiske analysen vil vi derfor kun vil finne ut om det aktuelle tiltaket («DigiBarnevern») i seg selv er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

En samfunnsøkonomisk analyse av ett bestemt tiltak vil uansett være et svært nyttig dokument, både for bevilgende myndigheter og for aktører som berøres av DigiBarnevern, for eksempel kommuner som vurderer å ta i bruk prosjektets leveranser.

Vi skal se på de to alternative tiltakene som eksisterer i denne analysen, en videreføring av nullalternativet (med nødvendige tilpasninger) og gjennomføring av prosjektet DigiBarnevern.

5.1 Om nullalternativet

Nullalternativet skal beskrive dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av tiltak utover det som allerede gjøres i dag. Nullalternativets rolle i en samfunnsøkonomisk analyse er å fungere som et sammenligningsgrunnlag når man identifiserer og verdsetter virkningene av tiltaket som undersøkes senere i analysen.

Presisjonsnivået for et nullalternativ må også sees i sammenheng med tilgjengelig tid og ressurser og i hvilken grad ytterligere arbeid med presisering og tallfesting av nullalternativet vil kunne påvirke konklusjonene i analysen.

Det er åpenbart store utfordringer ved det å forsøke å beskrive hvordan fremtiden ser ut på området i analyseperioden. Utviklingen på barnevernområdet vil påvirkes av politiske beslutninger, hvilke partier som har regjeringsmakt, digital utvikling, kommunaløkonomi, utviklingen i bevilgninger til kommuner, kommunenes bruk av midler på digitalisering og barnevern og en rekke andre forhold. Denne usikkerheten taler for å ikke forsøke å gjøre for mange antagelser knyttet til endringer fra dagens situasjon i nullalternativet.

Utviklingen over tid og behovet for barnevernstjenester er omtalt i faktadelen foran og i omtalen av utfordringsbildet. Det er en jevn vekst i antall saker og antall bekymringsmeldinger over tid i barnevernet.

Utfordringsbildet viser at det er stor mangel på digitale verktøy i barnevernstjenestene og at dette har en rekke uønskede konsekvenser for oppgaveløsningen. Utfordringene i dag består også av problemer som har vært identifisert over tid uten at større grep har skjedd.

Eksempelvis er dagens mest brukte løsning for barnevernvakt en gammel løsning fra 90-tallet som har mangler i brukergrensesnitt, begrensede muligheter for rollestyring og ingen integrasjon med andre systemer. Barnevernvakten har ingen mulighet til å sjekke om noen de kommer i kontakt med har aktiv barnevernssak i egen eller andres kommuner. Dette kan medføre at barnevernvakten potensielt kan stå uten vesentlig informasjon når de skal ta beslutninger i saker hvor barns liv og helse kan være i fare. Slike eksempler indikerer at man ikke bør forvente altfor store endringer i analyseperioden.

«Tregheten» i systemet fremkommer også ved å se på utgiftsutviklingen i barnevernstjenestene over tid. Tabellen under viser andel av netto driftsutgifter som går til saksbehandling (inkl. undersøkelser), drift og administrasjon (funksjon 244) i perioden 2001 til 2017. Denne indikatoren får ikke frem alle nyanser, men en lav andel kan tilsa en mer effektiv tjeneste, fordi en større andel blir brukt på barna med tiltak. Tabellen viser at andelen er svært stabil i hele perioden, selv om det er et klart fall fra 2016 til 2017.

Andel av barnevernsutgiftene som går til saksbehandling (Kilde: bufdir.no)																
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
33,0	32,3	30,9	31,2	31,4	31,1	33,0	34,1	34,4	34,1	33,7	35,2	33,4	33,2	31,8	32,0	29,4

Alle kommuner må ha en eller annen form for kommunal barnevernsløsning alt i dag. Det finnes i dag to leverandører i markedet for kommunale barnevernsløsninger, Acos og Visma.

Begge systemene har funksjonalitet for å dekke hovedelementene i standard saksgang i barnevernet. Det innebærer at dagens løsninger har funksjonalitet for å registrere bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser med tilhørende mulighet for å lage undersøkelsesplan og sluttrapport, samt fatte vedtak, lage tiltaksplan og evaluere tiltaksplan. Systemene har funksjonalitet for journalnotater, post, og ivaretar behovene knyttet til dokumentbasert saksbehandling. I tillegg har systemene funksjonalitet knyttet til egendefinerte rapporter, nøkkeltall, økonomi m.m.

Utviklingen av et digitalt kvalitetssystem (fagstøtte til det barnevernsfaglige arbeidet) er et av leveranseområdene i DigiBarnevern. Trondheim kommune har benyttet en variant (KReM⁴⁰) i sitt eksisterende system (Acos), men løsningen er ifølge våre kilder vanskelig å bruke riktig og tidkrevende, slik at den har begrenset effekt på kvaliteten i det barnevernsfaglige arbeidet. Våre kilder legger vekt på at det er avgjørende at et nytt kvalitetssystem er godt integrert i en ny kommunal barnevernsløsning for at den skal kunne gi ønsket effekt i forhold til kvalitet på barnevernstjenestene. Dagens løsninger på området vurderes derfor til å gi begrenset faglig støtte til saksbehandlere.

Dagens løsninger har ingen mulighet for samhandling med partene og andre samarbeidsparter utover å produsere post/brev. Dagens løsninger har også mangler når det gjelder styring og oppfølging av barnevernstjenesten, jf. at de mangler muligheter for å lage prognoser, og for å se utgiftene som brukes opp mot kostnadsdrivende tiltak og utvalg av barn og unge, noe som medfører at prognosearbeid og budsjettoppfølging må gjøres utenom fagsystemet i egne Excel-skjemaer.

Vi ser at det pågående arbeidet om mer effektiv digital kommunikasjon via «FIKS» og «SvarUt» vil kunne gi enkelte tids- og kostnadsbesparelser knyttet til å sende og motta korrespondanse, men vi har ikke forsøkt å anslå omfang eller sannsynlige effekter av dette arbeidet i nullalternativet.

Det er sannsynlig at det vil foregå en naturlig utvikling i den forstand at eksisterende leverandører utvikler og forbedrer sine fagsystemer til en viss grad, eller utvikler nye løsninger. Dagens løsninger vil ha kostnader til nødvendige oppdateringer for å kunne brukes i hele analyseperioden. Vi har fått informasjon fra kommunal del av DigiBarnevern om at store deler av løsningene som benyttes i dag vil måtte erstattes som en følge av at leverandørene ikke lenger vil supportere gamle løsninger. Vi må derfor legge inn anslag for kostnader ved en nødvendig oppdatering (kostnader ved ny anskaffelsesprosess for alle kommuner) av dagens kommunale barnevernsløsninger i nullalternativet. Vi har ikke informasjon om hvilken funksjonalitet disse oppdaterte løsningene eventuelt vil ha, men legger til grunn at de har samme funksjonalitet som i dag og benytter grove anslag fra kommunal del av

⁴⁰ KReM (Kvalitets, resultat og evalueringsmodul) basert på Øyvind Kvellos bok «Barn i risiko» (2010)

DigiBarnevern for kostnadene ved anskaffelsesprosessen for slike løsninger for landets kommuner. Det er stor usikkerhet knyttet til disse anslagene.

Eventuelle produkter som utvikles i DigiBarneverns innledende faser (med allerede tildelte midler) forutsetter vi ikke vil ha noen merkbar effekt uten de resterende delene av DigiBarnevern iverksettes.

Vi legger til grunn at dagens situasjon – inkludert kostnader til nødvendige oppdateringer av dagens løsninger – er den beste beskrivelsen av utviklingen i årene fremover, noe som samtidig vil innebære at utfordringene fremkommer i omtalen av utfordringsbildet vil bestå i fravær av nye tiltak.

5.2 Om DigiBarnevern

Finansdepartementet anbefaler i rundskriv R-109/2014 at aktuelle tiltak må beskrives i detalj så langt det er nødvendig for å kunne gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse, dvs. på en måte som gjør det mulig å identifisere virkninger i neste arbeidsfase. Finansdepartementet anbefaler at følgende forhold belyses: beskrivelse av prosjektets målgruppe, omfang/kvalitet, utførere, sentrale leveranser, tidsrammer, finansiering, berørte regelverk og andre forhold som er relevant for den videre analysen.

Vi oppsummerer dette kort i tabellen nedenfor og i den utfyllende teksten om delprosjektene.

Dimensjon	Beskrivelse
Hvem er tiltakets målgruppe?	Målgruppen er i bredeste forstand alle aktører i barnevernet, både brukere og ansatte i barnevernet. De mest sentrale gruppene (som påvirkes mest) er saksbehandlere i barnevernstjenesten som daglig vil ta i bruk de digitale løsningene som utvikles og barn og familier i barnevernet som opplever et forbedret tilbud på flere områder, se også omtalen av berørte grupper i neste kapittel.
Tiltakets omfang og kvalitet	Prosjektet har seks delleveranser. Se omtalen av delprosjektene nedenfor
Hvem skal gjennomføre tiltaket?	Prosjekt DigiBarnevern er et nasjonalt samarbeidsprosjekt mellom stat og kommune, der de samarbeidende partene har ansvaret for hver sine leveranser som skal inngå i en helhetlig leveranse for barnevernet i Norge. Kommunene kan selv velge om de ønsker å investere i innkjøp av kommunale barnevernsløsninger som kan ta i bruk produktene som utvikles i DigiBarnevern.
Innenfor hvilken tidsramme skal tiltaket gjennomføres?	Se tabeller og omtale av milepæler nedenfor.
Hvordan skal tiltaket finansieres?	De kommunale leveransene skal implementeres i barnevernstjenestene og driftes/finansieres av kommunene. Dette er utgifter som den enkelte kommune selv må finansiere og det er per dags dato ikke bevilget nye midler til kommunesektoren til disse utgiftene. De statlige leveransene skal finansieres og driftes av Bufdir.

Regelverk som må endres for å gjennomføre tiltaket	Vi omtaler dette i liten grad, men det naturlig å anta at personvern og informasjonssikkerhet er områder som vurderes nøye, for eksempel regelverk knyttet til ny barnevernlov når det gjelder innhenting av individdata til rapporteringsbank.
Andre tilretteleggende aktiviteter	Kommunene må kjøpe inn kommunale barnevernsløsninger som muliggjør bruk av leveransene fra prosjektet. Opplæring av ansatte i nye verktøy er en konsekvens av implementeringen i kommunene.

Prosjekt DigiBarnevern består av seks leveranser som omtales nedenfor⁴¹.

Bakgrunnen for prosjektet er at Trondheim kommune høsten 2015 igangsatte et prosjekt med målsetting om å anskaffe ny kommunal barnevernsløsning i Trondheim. Dette til dels som følge av en kartlegging gjort i 2014 som viste at Trondheim kommunes eksisterende løsning ikke levde opp til forventninger og behov hos barnevernet. I løpet av 2016 konkluderte prosjektet med at det ikke finnes adekvate løsninger i markedet og at det er behov for nyutvikling på området. Samme år ble det, etter en utredning fra Bufdir, konkludert med at det er behov for «et eget forprosjekt som utreder ulike alternativer for fremtidig digital forvaltning i barnevernet».

Prosjektet DigiBarnevern startet i november 2016 med en konseptfase med deltakere fra Kommunenes Sentralforbund (KS) og Bufdir, samt kommunene Trondheim, Oslo, Kristiansand, Bergen, Stavanger, Asker og Bærum. I tillegg har Lørenskog og Fet kommune vært følgekommuner til prosjektet. Prosjektets planleggingsfase startet høsten 2017. Prosjektet har bestått av de samme deltakerorganisasjonene i planleggingsfasen. Behovsbeskrivelsen, samt behovslisten, vil være del av et konkurransegrunnlag for anskaffelsen, og gi føringer for gjennomføringsfasen i prosjektet.

Informasjon om prosjektet er offentliggjort her:

<http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/digitalisering/digitaliseringsstrategien/nasjonale-prosjekter/digitale-innbyggertjenester-og-saksbehandlingsstotte-i-barnevernet/>

⁴¹ Teksten er i stor grad hentet fra KS beskrivelse av delleveransene - <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/utviklingsprosjekter/digibarnevern/leveransene-i-prosjektet/>

DigiBarnevern

Et helhetlig løft for det kommunale barnevernet



KS



Buudir

- **Konseptfase, 2016-2017**
- **Planleggingsfase, 2017-2018**
- **Gjennomføringsfase, 2019-2022**

Kommunale barnevernsløsninger

Kommunale barnevernsløsninger⁴² er digitale løsninger som benyttes av ansatte i det kommunale barnevernet. Dette er på mange måter selve «grunnsystemet» for det digitale arbeidet som skal skje i kommunene. DigiBarnevern ønsker en løsning som i tråd med fremtidens krav på en effektiv måte støtter opp under det ansvarsområdet det kommunale barnevernet er satt til å forvalte.

Løsningen skal bidra til en digital transformasjon av barnevernet og gi både kontaktpersoner, ledere, barn, unge og foresatte og andre aktuelle aktører bedre verktøy til saksbehandling, styring, medvirkning og samhandling. Løsningen skal fungere på mobile enheter som nettbrett og mobiltelefoner. Innholdet i kommunale barnevernsløsninger er ikke helt klart definert, men baseres på en kartlegging som er gjort i prosjektet om hvilke behov en slik løsning må dekke, samt på en nasjonal behovsbeskrivelse som har vært ute på høring hos leverandører, offentlige virksomheter og andre aktører.

Løsningen skal også ses i et bredere perspektiv, og det må tilrettelegges for bedre kommunikasjon mellom forvaltningsområdene. DigiBarnevern har derfor fokus på hele verdikjeden og løsningen for kommunalt barnevern må spille sammen med de øvrige løsningene som utvikles i prosjektet. Prosjektet har også klare forventninger om at leverandørene er innovative i utvikling av løsningen og foreslår funksjonalitet som kommunene kan ha nytte av på sikt, enten som følge av kommende lovendringer eller at det tekniske/sikkerhetsmessige mulighetsrommet tilsier det.

Kommunale barnevernsløsninger skal utvikles av markedet i tett samarbeid med det offentlige. Når behovsbeskrivelsen er klar, vil flere store kommuner gjennomføre en anskaffelse for å få laget nye løsninger. Anskaffelsen er anslått å starte høsten 2019. Utvikling av løsninger er anslått å ta en stund. Mest sannsynlig vil utviklingen pågå til ca. 2022.

⁴² Vi bruker enkelte steder begreper som «kommunale fagsystemer» eller «kommunale IT-løsninger på barnevernområdet» i omtalen av de kommunale barnevernsløsningene.

Eksempler på virkeområder og funksjonalitet i kommunale barnevernsløsninger:

- Dokumentasjon i barnevernet
- Veiledning, opplæring og kompetanse
- Støtte til barnevernsfaglige arbeidsprosesser
- Mobilitet
- Statistikk og rapportering

Barnevernsfaglig kvalitetssystem (nasjonalt faglig rammeverk for arbeid i det kommunale barnevernet)

Tiltaket dreier seg om å utarbeide et felles nasjonalt barnevernsfaglig rammeverk som har til hensikt å bidra til økt kvalitet i utøvelsen av kommunalt barnevern.

Kvalitetssystemet skal gi faglig støtte til ansatte i det kommunale barnevernet, spesielt i undersøkelsesfasen. Eksempelvis vil kvalitetssystemet være nyttig når en melding kommer inn og denne trenger vurdering og konklusjon, gjennom å støtte arbeidsprosessen med faglig støtte og kunne bidra i produksjonen av en undersøkelsesplan og tiltaksplan.

Innholdet i det barnevernsfaglige kvalitetssystemet skal til enhver tid reflektere tilgjengelig, anerkjent og oppdatert kunnskap fra tre hovedkilder; forskning på barnevern og andre aktuelle fagområder, erfaring fra barnevernsfaglig arbeidspraksis samt kunnskapen hos barn og foresatte som er eller har vært i kontakt med barnevernet.

Kvalitetssystemet vil bidra til likere og mer kvalitetssikret utøvelse av barnevernsfaglig praksis i alle landets barneverntjenester. Rammeverket skal være til hjelp for saksbehandlere i det daglige arbeidet, og skal kunne implementeres i ulike kommunale barnevernsløsninger slik at rammeverket blir en integrert del av barnevernets arbeidsverktøy. Det barnevernsfaglige kvalitetssystem vil bli den faglige kjernen i nye kommunale barnevernsløsninger.

Det er en sterk gjensidig avhengighet mellom delprosjektet barnevernsfaglig kvalitetssystem og andre delprosjekter i DigiBarnevern. Der er sentralt at kvalitetssystemet er integrert i den kommunale barnevernsløsningen på en god måte, slik at denne kan brukes effektivt. Prosjektet har fokus på at det barnevernsfaglige kvalitetssystemet skal oppleves som en støtte i det barnevernsfaglige arbeidet, og ikke en tidstyv.

Nasjonal portal for bekymringsmeldinger

Tiltaket dreier seg om å utvikle og implementere en nasjonal løsning som gjør det mulig for alle som vil melde en bekymring til barnevernet, å gjøre det på en elektronisk og standardisert måte. Bekymringsmeldinger går i dag i all hovedsak per post. Hensikten med en slik løsning er å sikre at meldinger kommer raskt og sikkert frem til riktig barnevernstjeneste, og på et format som er standardisert og maskinlesbart.

Prosjekt DigiBarnevern vil lage nettsiden som blir den nasjonale portalen for bekymringsmeldinger. Når en kommune har ny kommunal barnevernsløsning, vil bekymringsmeldingen gå direkte dit. I mellomtiden vil bekymringsmeldingen gå via KS SvarUt/SvarInn.

Innbyggertjenester (sikker kommunikasjon mellom barn/familier og barnevernet)

Tiltaket dreier seg om å utvikle tjenester som lar barn og familier (tjenestemottakere) kommunisere og samhandle med barnevernet på en sikker og digital måte (KS MinSide).

Hensikten med slike innbyggertjenester er å oppnå raskere og mer effektiv kommunikasjon, samt å gi tjenestemottaker en opplevelse av et mer tilgjengelig barnevern og mulighet til å ta kontakt med barnevernet med tidsmessige verktøy. Innbyggertjenester har som målsetting å påvirke barn og familiers muligheter for medvirkning i egen sak (økt brukermedvirkning).

Det er ikke definert på forhånd nøyaktig hvilke tjenester som skal utvikles. Tjenestene vil bli definert, prioritert og utviklet basert på gevinster, kostnader og gjennomføringsrisiko.

Et eksempel på slike innbyggertjenester vil kunne være at brukerne kan gi eller trekke et samtykke i en sak digitalt når man er sikkert innlogget i systemet. Samtykke kan for eksempel innebære samtykke til informasjonsinnhenting, tiltaksplaner, plasseringstiltak og samarbeid med andre instanser. Andre eksempler er at brukerne kan gis muligheter til signering av dokumenter, innsending av søknader, veiledning om saksgang, generell informasjon, opplæringsselementer, kalenderfunksjon/møteplaner etc.

Rapporteringsbank⁴³

Tiltaket dreier seg om å utvikle og implementere en rapporteringsbank, for eksempel med utgangspunkt i Bufdirs eksisterende datavarehus, definere krav til data som skal kunne rapporteres fra kommunene i fremtiden, samt definere en meldingsstandard for overføring av data til rapporteringsbanken. Hensikten er å legge til rette for en mer effektiv rapportering av data, samt legge grunnlaget for å kunne samle og sammenstille tallmateriale fra det kommunale barnevernet som kan brukes til rapportering og styring for både stat og kommune.

Nye kommunale barnevernsløsninger vil støtte rapportering til rapporteringsbanken på en god og effektiv måte.

Begrepskatalog, informasjonsmodell og standard for meldingsutveksling⁴⁴

Nye kommunale barnevernsløsninger skal lages med utgangspunkt standarder for begreper, informasjonsmodell og meldingsformater. Delleveransen kan splittes i to deler som omtales nedenfor.

Begrepskatalog og informasjonsmodell

Tiltaket dreier seg om å utvikle felles begrepslister, kodelister og en informasjonsmodell som skal dekke informasjonsbehovet innenfor barnevernsfeltet. Hensikten med dette tiltaket er å sikre en enhetlig forståelse av hva begreper betyr, i hvilken kontekst de brukes og hvordan informasjon henger sammen. Krav til bruk av en felles informasjonsmodell og tilhørende begrepslister og kodelister, vil påvirke kvaliteten på informasjon i de kommunale barnevernsløsningene. Tiltaket vil også muliggjøre mer effektiv informasjonsutveksling mellom systemer og tjenester, samt legge til rette for gjenbruk av data til ulike formål i saksbehandlingen og til andre oppgaver som rapportering etc.

Standard og infrastruktur for meldingsutveksling

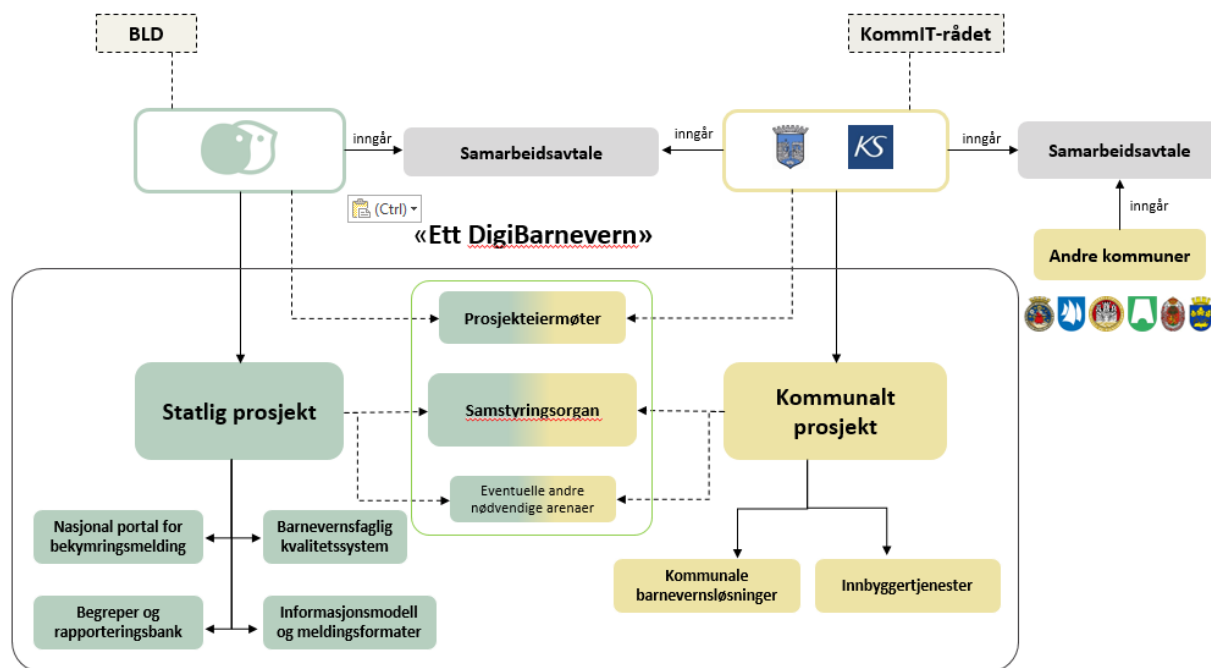
Tiltaket dreier seg om å definere en standard for elektronisk meldingsutveksling mellom aktørene i barnevernet. I dette regnes utvikling av skjemaer og beskrivelser av krav til innhold og struktur på informasjonen som skal utveksles, samt anbefaling til etablering av infrastruktur og nasjonale felleskomponenter som må inngå i en løsning for meldingsutveksling.

⁴³ Nytt navn på delprosjektet er «Begreper og rapporteringsbank». Det får liten praktisk betydning for analysen.

⁴⁴ Nytt navn på delprosjektet er «Informasjonsmodell og meldingsformater». Det får liten praktisk betydning for analysen.

Hensikten med dette tiltaket er å legge grunnlaget for å kunne sende informasjon raskt og sikkert, og på en standardisert måte, mellom det kommunale barnevernet og øvrige aktører barnevernet har kommunikasjon med.

Organisering og ansvarsfordeling mellom stat og kommune i DigiBarnevern



Milepæler for DigiBarnevern (statlige delprosjekter)

Milepæl	Beskrivelse	Tidspunkt
	Barnevernsfaglig kvalitetssystem	
1.1	Rammene for barnevernsfaglig kvalitetssystem er beskrevet (for konkurransegrunnlag kommunale barnevernsløsninger)	Q1 2019
1.2	Innholdselementene som leverandører av barnevernsløsninger trenger er ferdigstilt (før kontraktsinngåelse)	Q2 2019
1.3	Første element i kvalitetssystemet er prototypet og ferdigstilt	Q3 2019
1.4	Støtte til mottak og vurdering av bekymringsmelding i kvalitetssystemet er utviklet.	Q4 2019
1.5	<i>Kvalitetssystem integrert i kommunal barnevernsløsning</i>	Q4 2021
1.6	<i>Kvalitetssystemet er tatt i bruk i minst én barnevernstjeneste</i>	Q4 2021
	Nasjonal portal for bekymringsmelding	
2.1	Versjon 1.0 av nasjonal portal for bekymringsmelding lansert	Q4 2019
2.2	Første bekymringsmelding fra portal mottatt av en barnevernstjeneste	Q4 2019

Milepæl	Beskrivelse	Tidspunkt
2.3	<i>Første bekymringsmelding mottatt av ny barnevernsløsning</i>	Q3 2021
2.4	Nasjonal portal for bekymringsmelding er overlevert til drift og forvaltning	Q3 2021
	Informasjonsmodell og meldingsformater	
3.1	Versjon 1.0 av informasjonsmodell, begrepskatalog og meldingsformater er ferdigstilt (for konkurransegrunnlag kommunale barnevernsløsninger)	Q1 2019
3.2	Versjon 1.5 av informasjonsmodell, begrepskatalog og meldingsformater er ferdigstilt (for konkurransegrunnlag kommunale barnevernsløsninger)	Q2 2019
3.3	Versjon 1.5 er publisert og klar til bruk i kommunale barnevernsløsninger	Q3 2019
3.4	Informasjonsmodeller og meldingsformater benyttet i forbindelse bekymringsmelding er definert.	Q4 2019
3.5	Nasjonal informasjonsmodell er definert og klar for å bli implementert i kommunale barnevernsløsninger	Q4 2021
3.6	Delprosjektets produkter er overlevert til drift og forvaltning	Q1 2022
	Begreper og rapporteringsbank	
4.1	Krav til leverandører av kommunale barnevernsløsninger er ferdigstilt (tekniske meldingsformater og datainnhold)	Q2 2019
4.2	Forvaltningsmodell av begrepskatalogen er besluttet og implementering i linjen er igangsatt	Q4 2019
4.3	Begreper benyttet i forbindelse med bekymringsmelding er definert	Q4 2019
4.4	<i>Støtte for ny rapporteringsstruktur er implementert i eksisterende barnevernsløsninger (for de dataene de kan levere)</i>	Q4 2020
4.5	Rapporteringsbanken kan ta imot data fra eksisterende barnevernsløsninger	Q3 2020
4.6	Eksisterende nøkkeltall for halvårsrapportering er ferdig utviklet	Q4 2020
4.7	Data er tilgjengeliggjort for SSB (KOSTRA rapportering)	Q1 2021
4.8	Data er tilgjengeliggjort i andre kanaler (Kommunemonitor, API, data eksport)	Q1 2022
4.9	<i>Rapporteringsbanken tar imot data fra kommunale barnevernsløsninger</i>	Q3 2022
4.10	Delprosjektets produkter er overlevert til drift og forvaltning	Q3 2022
	Kommunal utbredelse	
5.1	Strategi for utbredelse og kommune- og leverandørkommunikasjon er utarbeidet.	Q2 2019
5.2	Etablert dialog med eksisterende og mulige leverandører av fagsystemer til kommunale barnevernsløsninger	Q4 2019

Milepæl	Beskrivelse	Tidspunkt
5.3	Informasjon (kravspesifikasjoner, APIer og lignende) om krav og muligheter til leverandørmarkedet er tilgjengeliggjort.	Q4 2020
5.4	Informasjon om krav og muligheter til kommunene er tilgjengeliggjort innen	Q4 2020

De kommunale delprosjektene, kommunale barnevernsløsninger og innbyggertjenester, skal være ferdigutviklet i 2021/2022.

6 Identifisere virkninger

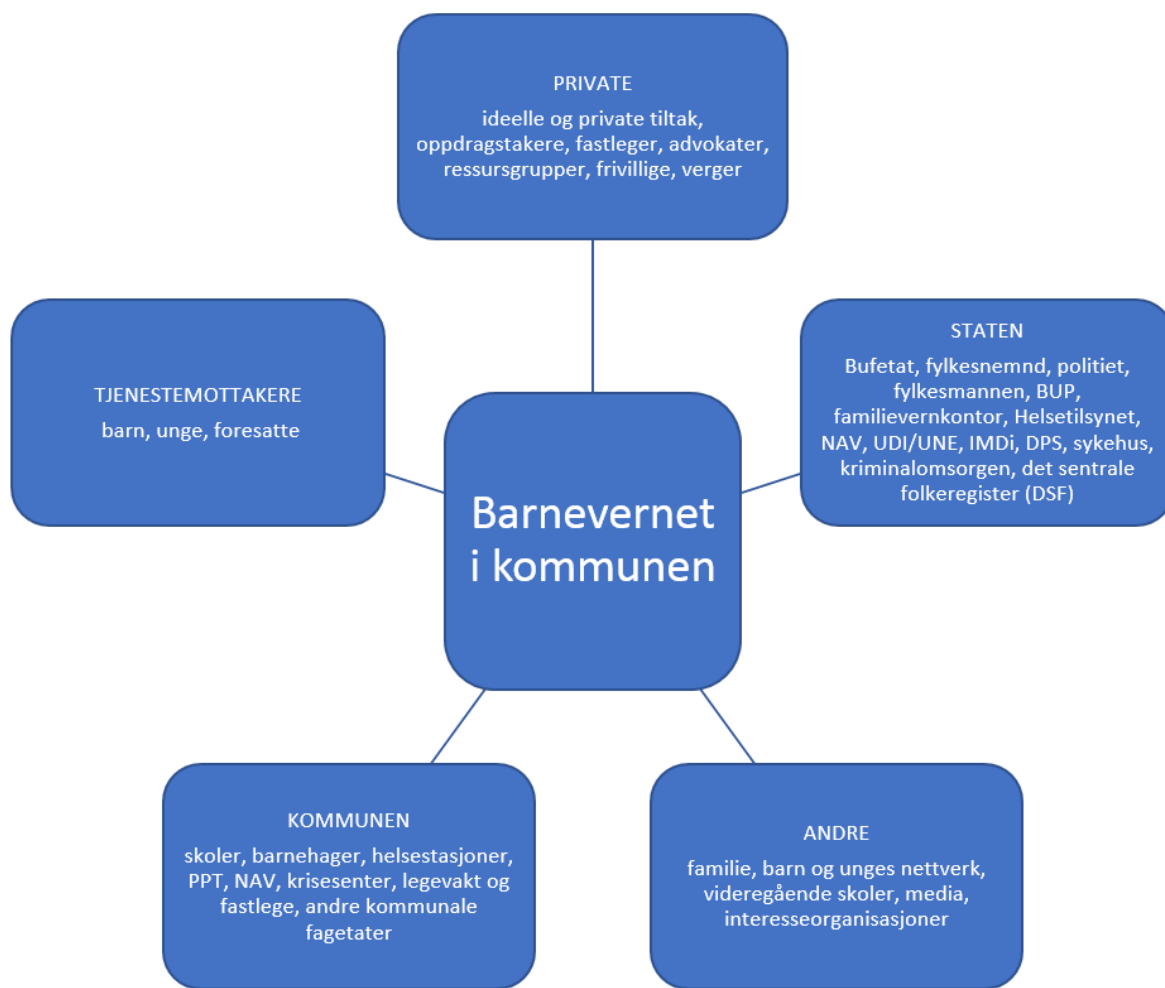
Virkningene av et tiltak er alle de positive og negative effektene som oppstår som følge av at tiltaket gjennomføres. En virkning er den endringen som oppstår relativt til sammenligningsgrunnlaget, som er nullalternativet. Det betyr at virkninger som ville oppstått også uten at tiltaket gjennomføres, ikke skal betraktes som en virkning av tiltaket.

6.1 Berørte grupper

Et naturlig utgangspunkt for å identifisere virkningene av et tiltak er å begynne med å se på hvem som blir direkte berørt av tiltaket. Det er et godt grunnlag for å vurdere hvilke konsekvenser tiltaket får. I mange tilfeller er det åpenbart hvilke aktører som blir berørt. Ofte er tiltak rettet mot en konkret gruppe av befolkningen, en region, næringslivet eller en offentlig virksomhet.

DigiBarnevern retter seg i hovedsak mot det kommunale barnevernet og deres ansatte og brukere, men har også kontaktpunkter inn mot Bufdir, statlig barnevern, ledelsen i kommunene og andre kommunale tjenester.

Følgende figur viser berørte grupper for barnevernet i kommunen. Figuren viser at barnevernet har en svært omfattende rekke kontaktpunkter hvor prosjekt DigiBarnevern dermed potensielt kan få virkninger inn mot disse gruppene.



Vår vurdering⁴⁵ er at saksbehandlerne i barnevernstjenestene er den gruppen som sammen med barn og familier berøres mest av prosjektet.

Saksbehandlerne vil få en enklere arbeidshverdag hvor mindre bruk av tid på manuell saksbehandling gjennom maler og automatiserte løsninger gjennom kommunale barnevernsløsninger som kan frigjøre tid til både «å få hodet over vannet» og mer tid til arbeid direkte inn mot barna. Den frigjorte tiden vil i den samfunnsøkonomiske analysen fremkomme som nytte for mottakerne av barnevernstiltak gjennom mer intense tiltak og som nytte for saksbehandlerne i form av mer normale arbeidsdager. Rapporteringsbanken vil frigjøre tid som ellers ville vært brukt på rapportering til offentlige myndigheter.

Saksbehandlerne vil få en mer faglig tilfredsstillende hverdag gjennom faglig støtte gjennom kvalitetssystemet. Saksbehandlerne vil gjennom nasjonal portal for bekymringsmelding også oppleve at det er enklere å behandle bekymringsmeldinger som kommer inn på en digital og mye mer standardisert form og mindre behov for å bruke tid på etterspørring av utfyllende informasjon. Saksbehandlerne vil også oppleve tidsgevinster i form av mindre ventetid når de mottar dokumenter i saker som følge av raskere meldingsutveksling. Meldingsutvekslingen skjer både gjennom kommunale barnevernstjenester (for eksempel mellom kommuner) og fra innbyggertjenester (mellom bruker og barnevernstjeneste). God meldingsutveksling forutsetter arbeidet som skjer i delleveransen «Begrepskatalog, informasjonsmodell og standard for meldingsutveksling».

⁴⁵ Vi har basert oss på tilgjengelige styringsdokumenter og presentasjoner fra prosjektet, dokumenter fra Bufdir til BLD om Digibarnevern, samt gevinstarbeid som ble gjort i det tidligere, eksternt utlyste, oppdraget om en samfunnsøkonomisk analyse av Digibarnevern.

Barna i barnevernet og deres familier berøres i svært stor grad av prosjektet. Barnevernet er til for denne gruppen og DigiBarnevern skal bedre deres samhandling med barnevernstjenesten, gi dem ny funksjonalitet og bedre deltagelse i sin egen sak. Disse effektene oppnås særlig gjennom delleveransen «innbyggertjenester» som påvirker brukermedvirkningen. Kvaliteten på tjenestene de mottar vil også øke ved at saksbehandlere får bedre verktøy (og dermed bedre forutsetninger for å treffe rette beslutninger) gjennom kommunale barnevernsløsninger og barnevernfaglig kvalitetssystem og bedre tid til å utføre hjelpetiltaksarbeid som en konsekvens av flere av delleveransene (rapporteringsbank, kommunale barnevernstjenester). Delleveransene som går på bedre dokumentasjon i prosjektet, slik som «innbyggertjenester», vil også øke denne gruppens rettssikkerhet.

Barnevernstjenesten i kommunene vil også påvirkes i stor grad ved at mer automatiserte løsninger og mer effektiv tidsbruk kan få ned ventetider og påvirke utgiftene deres. Systemstøtten i delleveransen «kommunale barnevernsløsninger» påvirker styring og oversikt over saksgang og hvilke saksbehandlere som jobber på hvilket trinn i hvilke saker osv. Ledelsen i barnevernstjenestene vil få utvidede muligheter til å lede, styre og rapportere godt videre gjennom denne delleveransen.

Samhandlingen med andre barnevernstjenester forbedres gjennom løsning for meldingsutveksling. Bedre kvalitet i arbeidet, som en konsekvens av delleveransen «kvalitetssystem», medfører også mindre risiko for saker som svekker barnevernstjenestens omdømme og saker med brudd på lovverk. Endret omdømme vil kunne være en langsiktig virkning av et kvalitetsmessig bedre (for eksempel gjennom kvalitetssystemet) og mer tilpasset og robust barnevernstilbud (alle leveransene) og som påvirker barnevernstjenesten. Bedre omdømme vil kunne bedre barnevernstjenestens muligheter til å komme i posisjon/ ha nødvendig tillit i fremtidige saker med berørte barn og familier.

Andre tilgrensende kommunale tjenester som samarbeider med barnevernet kan påvirkes gjennom de forenklede løsningene i nasjonal portal for bekymringsmeldinger. Politi og skole er blant de gruppene som sender flest bekymringsmeldinger. Bedre dokumentasjon kan påvirke mulighetene for samarbeid på tvers. Andre kommunale tjenester påvirkes også gjennom meldingsutvekslingen som skjer gjennom kommunale barnevernstjenester ved at brev til/fra barnevernstjenestene kommer raskere, sikrere og billigere frem.

Bufetat og offentlige myndigheter som Bufdir og SSB påvirkes i noen grad av endringene. Bufetat påvirkes særlig gjennom at generelt bedre saksbehandling og mer og bedre hjelpetiltaksarbeid i førstelinjetjenesten vil kunne medføre en reduksjon av saker som går videre til andrelinjetjenesten og derigjennom påvirke også statlig barneverns utgifter.

Bufdir påvirkes mest gjennom delprosjektet rapporteringsbank som vil være en nyttig kilde for arbeidet med bedre rapportering, analyser og utredninger i barnevernet. Bufdir er generelt opptatt av endringene som bidrar til at barnevernstjenestene blir mer ensartede og dermed ligger bedre til rette for felles tiltak/anbefalinger fra fagdirektoratet. SSB påvirkes gjennom forenklinger og forbedringer i rapporteringen gjennom rapporteringsbanken.

Befolkningen generelt berøres noe gjennom at bekymringsmeldinger blir enklere og tryggere å sende til barnevernstjenestene. Dette vil gi en tidsgevinst for privatpersoner. Befolkningen generelt vil også kunne oppleve at de får økt tillit til barnevernet som en langsiktig konsekvens av økt kvalitet på barnevernstjenestene (særlig gjennom kvalitetssystemet, men også gjennom de andre leveransene som innbyggertjenester og kommunale barnevernstjenester). Økt tillit til barnevernet kan påvirke den enkeltes agering dersom de skulle bli involvert direkte eller indirekte i barnevernssaker.

Leverandører av systemløsninger påvirkes av rapporteringsbank, begrepskatalog, informasjonsmodell og standard for meldingsutveksling ved at felles begreper og standarder i barnevernet gjør det enklere å utvikle løsninger som har effektiv informasjonsutveksling mellom systemer og tjenester.

Vi ser ikke at fylkesnemnder, domstoler, private aktører eller andre offentlige aktører berøres i spesielt stor grad av endringene i prosjektet. Mer automatisert arbeid, digital kommunikasjon og bedre dokumentasjon kan påvirke kontakten mellom barnevernstjenestene og disse aktørene i noen grad.

Vurderingene av hvem som er prosjektets berørte grupper brukes i neste kapittel om hvilke nytte- og kostnadsvirkninger som forventes som en følge av tiltaket.

6.2 Nytte og kostnadsvirkninger

I dette kapittelet går vi videre til å analysere de positive og negative virkningene av tiltaket. Vi redegjøres for kostnadene ved tiltaket i kapittel 6.3. Deretter beskriver vi nytten ved tiltaket i kapittel 6.4.

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltaket defineres som differansen mellom nytten (gevinstene) av tiltaket og kostnadene. Vi drøfter sannsynlighet for samfunnsøkonomisk lønnsomhet i kapittel 8.

Generelt om kostnadsvirkninger

På kostnadssiden er hovedsakelig følgende typer kostnader forbundet med tiltaket:

- Investerings-/anskaffelseskostnader
- Drift- og vedlikeholdskostnader
- Offentlige finansieringskostnader

Merk at kostnader som allerede har påløpt, eller som det allerede er fattet beslutning om, ikke skal inkluderes som en virkning i analysen. Denne typen kostnader skal derimot inkluderes i nullalternativet.

Investerings-/anskaffelseskostnader omfatter alle fysiske innsatsfaktorer, for eksempel arbeidskraft og materialer for å gjennomføre tiltaket. Investerings-kostnadene består av kostnadene ved å gjøre nødvendige endringer på bygg og utearealer, for eksempel kostnaden ved å installere heis. I tillegg bør anskaffelseskostnadene inkludere økt ressursbruk i offentlig sektor knyttet til gjennomføring av tiltaket. Slik økt ressursbruk vil omfatte kartleggingskostnader for å vurdere behovet for tiltak. Investeringskostnadene er engangskostnader som påløper tidlig i analyseperioden.

Offentlige finansieringskostnader: tiltakene skal dekkes over offentlige budsjetter som finansieres av skatter og avgifter. Skattefinansiering medfører et effektivitetstap som også skal inkluderes som en kostnadsvirkning i en samfunnsøkonomisk analyse.

6.3 Kostnadsvirkninger i DigiBarnevern

Tall for kostnader som benyttes i arbeidet er hentet fra den kommunale delen av DigiBarnevern for de «kommunale» delprosjektene og tilsvarende for de «statlige» delprosjektene. Tallene er anslag med en betydelig usikkerhet, jf. tidshorizonten for utgifter og at leveransene ikke er ferdig definert per dags dato.

Utrullingstakten, dvs. hvor mange kommuner som forventes å innføre DigiBarnevern for hvert av årene i perioden 2021 til 2026 vil være avgjørende for kostnadssiden i den samfunnsøkonomiske analysen.

Utrullingstakten som er lagt til grunn i analysen vises i tabellen nedenfor og er basert på informasjonen fra den kommunale delen av DigiBarnevern. Denne utrullingstakten innebærer full implementering i alle landets kommuner i 2026.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
	0 %	16 %	30 %	45 %	70 %	90 %	100 %
Utvikling	Produksjonssetting i Trondheim og Oslo	Spredning til DigiBarnevernkommuner	Spredning til andre kommuner	Spredning til andre kommuner	Spredning til andre kommuner	Spredning til andre kommuner	Spredning til andre kommuner

Kostnader i statlig og kommunal sektor

I den statlige delen er det kostnader som påvirker BLDs budsjetter og overføres til Bufdir. Dette er midler som i oppstartsfasen går til utvikling og etablering av prosjektet (investeringer), samt en mer varig del som vil gå til drift av de statlige delprosjektene. Investeringene forventes å være ferdigstilt i løpet av 2022. Driftsutgiftene for staten forventes å øke etter hvert som flere delprosjekter ferdigstilles. Utgiftene på statlig side knytter seg til delprosjektene rapporteringsbank, barnevernfaglig kvalitetssystem, nasjonal portal for bekymringsmelding og begrepskatalog, informasjonsmodell og meldingsutveksling.

I den kommunale delen er det kostnader knyttet til delprosjektene innbyggertjenester og kommunale barnevernsløsninger.

De totale kostnadene i kommunal sektor vil bestå både av tidsbegrensede kostnader som felles prosjektkostnader for kommunal sektor og kostnader knyttet til anskaffelser, kjøp av løsninger m.m., men også varige kostnader til drift av kommunale fagsystemer og innbyggertjenester.

I kapittel 7.1 tallfestes og omtales kostnadsvirkningene nærmere.

Kostnader for andre aktører

Privatpersoner får, etter hva vi erfarer, ingen økte kostnader som følge av tiltaket, kun positive nyttevirksomheter.

Skattefinansieringskostnader

I beregningen av de totale samfunnsøkonomiske kostnadene er det for kommunale og statlige utgifter, tidskostnader til andre instanser i kommunene inkludert en skattefinansieringskostnad på 20 prosent som kommer i tillegg til selve utgiftene. For utgifter som er overføringer, for eksempel økonomisk hjelp som et hjelpetiltak, er den samfunnsøkonomiske kostnaden kun 20 prosent av beløpet som overføres. For tidskostnadene til familiene beregnes det ikke skattefinansieringskostnader.

6.4 Nytttevirksomheter

Generelt om nyttevirksomheter

En nyttevirksomhet er en virkning som øker velferden for én eller flere grupper i samfunnet, eller for samfunnet samlet, som følge av tiltaket. Nytttevirksomheter kan også betegnes som positive effekter, fordeler eller gevinster av å gjennomføre tiltaket sammenlignet med nullalternativet. Nytttevirksomheter kan komme i form av for eksempel kvalitetsforbedringer, tidsbesparelser, helsegevinster, økt livskvalitet, økt trivsel på arbeidsplassen, økt produktivitet, redusert kriminalitet.

I tilfeller der denne type virkninger har motsatt fortegn, dvs. at de reduserer velferden til en eller flere grupper i samfunnet, vil dette føres som en kostnad i den samfunnsøkonomiske analysen.

Nytttevirksomhetene kan deles inn i direkte virkninger som forventes å inntreffe på kort sikt og mer langsiktige samfunns effekter som forventes å inntreffe som en konsekvens av de kortsiktige virkninger.

Nytttevirksomheter kan enten være prissatte eller ikke-prissatte. Sistnevnte kategori tallfestes ikke, men gis en kvalitativ vurdering i samfunnsøkonomiske analyser.

Prissetting av nyttevirkninger i samfunnsøkonomiske analyser gjøres kun i de tilfeller det er faglig forsvarlig å gjøre dette og mange analyser, særlig innenfor velferdssektoren, opererer med tallfesting av kostnadssiden og kun kvalitative vurderinger av nyttesiden.

6.5 Nyttvirkninger i DigiBarnevern

Leveransene i DigiBarnevern har virkninger som forventes å inntreffe både på kort og lang sikt. Virkningene kan enten prissettes eller vurderes som ikke-prissatte virkninger.

Vi ser at prosjekt DigiBarnevern på kort sikt har enkelte virkninger som er relatert til ulike former for innsparing i tidsbruk og utgifter knyttet til sending av dokumenter/ portokostnader/ papirkostnader. Denne typen nyttevirkninger kan ofte prissettes i samfunnsøkonomiske analyser.

Prosjektet har også nyttevirkninger på kort sikt som i større grad er knyttet til kvaliteten på arbeidet som gjøres i barnevernet eller som påvirker arbeidsprosesser eller barn og familiers opplevelse av barnevernet. Denne typen nyttevirkninger vil måtte behandles kvalitativt i vår analyse.

Vi har tatt utgangspunkt i målsettingen med leveransene i DigiBarnevern, gevinstområdene som er identifisert i tidligere faser i prosjektet DigiBarnevern og hvilke som er de mest berørte grupper av tiltaket.

Vi har i forrige kapittel om berørte grupper argumentert for hvorfor saksbehandlere, barn og familier, kommunenes barnevernstjenester (ledelsen), nasjonale myndigheter (Bufdir og SSB), privatpersoner og leverandører av systemløsninger er de mest sentrale målgruppene for leveransene i DigiBarnevern og hva de mest sentrale virkninger er for de enkelte berørte gruppene.

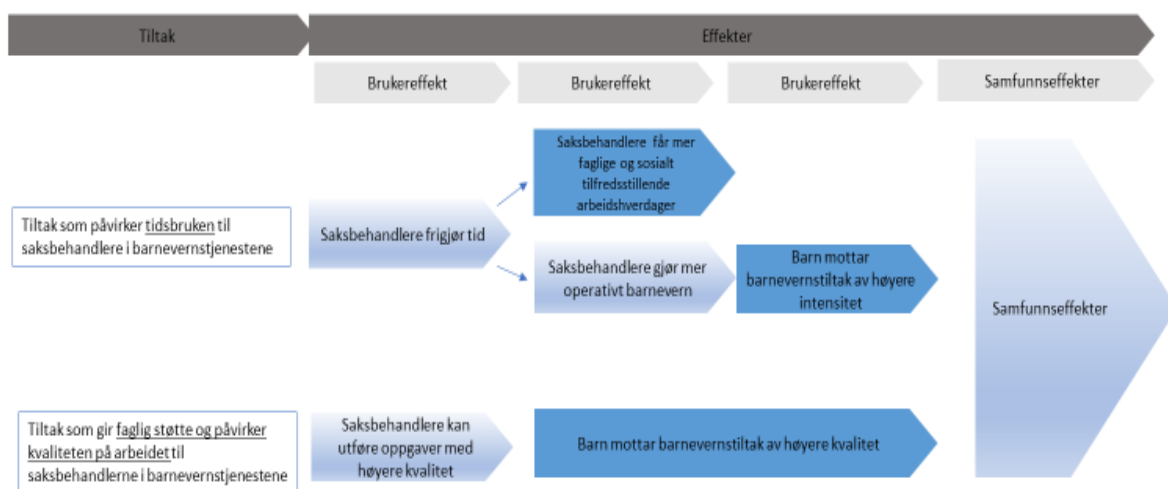
I figuren under viser vi hvordan vi har kategorisert informasjonen som omtales over og som gir sentrale nyttevirkningene det er naturlig å forvente ved en innføring av prosjektene i DigiBarnevern.

Brukerne	Virkninger	Kommentar til virkningen
Saksbehandlere	Bedre arbeidshverdag	Saksbehandlere får frigjort tid* til mer faglig diskusjon og mindre overbelastning som en følge av effekter fra kommunale barnevernsløsninger, nasjonal portal for bekymringsmelding og rapporteringsbank
Barn og familier	Mottar mer operative barnevernstjenester (volum)	Saksbehandlerne får frigjort tid* til mer operativt barnevern som en følge av effekter fra kommunale barnevernsløsninger, nasjonal portal for bekymringsmelding og rapporteringsbank
	Mottar barnevernstjenester av høyere kvalitet	Saksbehandlerne har bedre forutsetninger for å treffe rette beslutninger og gi bedre tjenester gjennom fagstøtten i kvalitetssystemet og systemstøtten i kommunale barnevernsløsninger

		Barna opplever at nye tilbud gjennom innbyggertjenester gir økt kvalitet
	Opplever mer rettssikkerhet	Barna får enklere påvirke sin egen sak gjennom innbyggertjenester (rettssikkerhetsdimensjonen)
		Barna opplever at det dokumenteres bedre gjennom kommunale barnevernstjenester (saksgang, referater etc.)
		Barna får økt opplevelse av trygghet ved å vite at alle saksbehandlere følger samme faglige mal i kvalitetssystemet
Barnevernstjenestene	Bedre styring av tjenesten	Bedre styringsinformasjon gjennom kommunale barnevernsløsninger kan påvirke effektiv ressursbruk i kommunene, oversikt over saksbehandlers arbeid, mulighet for bedre styring og ledelse, bedre kontroll over egen tjeneste
	Samarbeider bedre med andre	Barnevernstjenester som bruker samme kommunale barnevernsløsninger, samme løsning for bekymringsmeldinger og samme faglige støtteverktøy gjennom kvalitetssystemet har økte muligheter for samarbeid på tvers
	Sparer papir og portoutgifter	Hovedsakelig innsparing knyttet til de 1,8 mill. dokumentene som sendes ut årlig nå sendes digitalt jf. spørreundersøkelsen
Nasjonale myndigheter	Kan lage bedre analyser og anbefalinger	Rapporteringsbank gir rapportering av høyere kvalitet og lavere pris til nasjonale myndigheter som brukes til analyser og anbefalinger
	Opplever et system bedre egnet for nasjonale tiltak	Kommunale barnevernstjenester og barnevernfaglig kvalitetssystem gir likere barnevernstjenester som er egnet for nasjonale tiltak.
Leverandører	Opplever forenklinger i arbeidet med å utvikle løsninger	Møter et enklere regime ved at definisjoner etableres, standarder for meldingsutveksling etableres, kodeverk dokumenteres i eget delprosjekt.
Privatpersoner/ andre	Sparer tid ved innsending av bekymringsmelding	Nasjonal portal for bekymringsmelding forenkler prosessen og sparer private meldere for tidsbruk

	Sparer papir og portoutgifter	Hovedsakelig innsparing knyttet til de 1,4 mill. dokumentene som mottas av barnevernstjenestene årlig nå sendes digitalt, jf. spørreundersøkelsen
		* Sees i sammenheng, frigjort tid fordeles på disse to virkningene

Det er viktig i en samfunnsøkonomisk analyse at man ikke dobbeltteller virkninger og at man derfor kun tar med ett ledd i effektkjeden. Dette viser vi i figuren under hvor det fremkommer hvordan nyttevirkningene 1-3 fremkommer i modellen. Dobbelttelling ville vært å ta med både at «saksbehandlere kan utføre oppgaver med høyere kvalitet» og at «barn mottar barnevernstiltak av høyere kvalitet» som separate nyttevirkinger. Det er kun brukereffekter som er vist i mørkeblått som benyttes i beregningene for samfunnsøkonomisk lønnsomhet i analysen⁴⁶. Samfunnseffektene brukes kun til break-even analyser og inngår ikke i beregningen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.



Vi har dermed endt opp med følgende sentrale nyttevirkinger:

1. Saksbehandlere opplever mer faglig og sosialt tilfredsstillende arbeidshverdager
2. Barn og familier mottar barnevernstiltak av høyere intensitet (mer operativt barnevern)
3. Barn og familier mottar barnevernstiltak av høyere kvalitet
4. Barn og familier opplever økt rettssikkerhet
5. Kommunens barnevernstjeneste styres bedre (ledelsesperspektiv)
6. Kommunens barnevernstjeneste samarbeider bedre med andre aktører
7. Nasjonale myndigheter kan lage bedre analyser og anbefalinger på barnevernområdet
8. Nasjonale myndigheter kan enklere gjennomføre felles nasjonale tiltak
9. Leverandører av systemløsninger kan enklere utvikle løsninger
10. Privatpersoner, barn, familier og andre offentlige aktører utenfor barnevernet får frigjort tid
11. Kommunen og aktører som har korrespondanse med barnevernstjenestene opplever lavere ressursbruk til papir og porto ved kommunikasjon (prissatt nytteeffekt)

Vi beskriver den enkelte nyttevirkning mer inngående i neste kapittel hvor vi gjør en kvalitativ vurdering og verdsetting av de ti første nyttevirkningene og kvantitativ vurdering og verdsetting av den siste nyttevirkingen.

⁴⁶ Vi merker oss at «Saksbehandlere frigjør tid» fordeles på to brukereffekter. Bruken av frigjort tid er spesiell ved at denne har to alternative anvendelser og vi antar at den deles likt mellom disse to anvendelsesområdene. Dette hensyntas i omtalen av disse to nyttevirkningene.

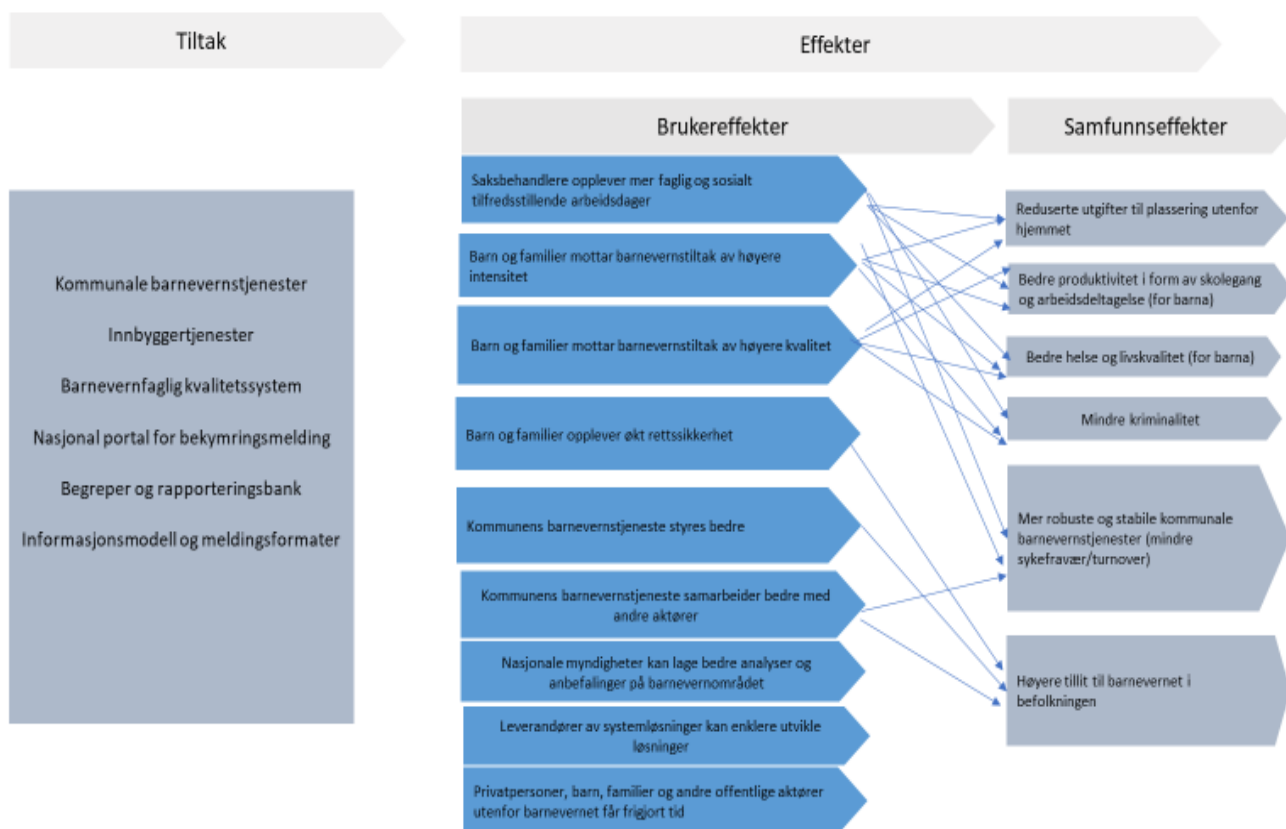
6.6 Samfunnseffekter

Samfunnseffektene av et tiltak oppstår som en følge av at produktene som leveres i prosjektet medfører brukereffekter hos berørte grupper på kort sikt som igjen gir opphav til samfunnseffekter på nyttesiden.

Figuren nedenfor viser også hvilke mer langsiktige samfunnseffekter vi vurderer at prosjektets direkte nyttevirkninger vil kunne gi opphav til. Samfunnseffektene forventes å oppstå som en følge av en eller flere av de direkte nyttevirkningene⁴⁷. Dette er forsøkt illustrert ved piler mellom de direkte nyttevirkningene og samfunnsvirkningene.

Vi gjør oppmerksom på at det er vanskelig å si hvor sterk den faktiske kausale sammenhengen («årsak-virkning»-forholdet) er mellom brukereffektene og samfunnseffektene er. Dette gjelder for alle typer samfunnsøkonomiske analyser innenfor alle fagområder.

Nyttevirkninger – brukereffekter og samfunnsvirkninger identifisert i DigiBarnevern



Vi har identifisert følgende samfunnseffekter som vi mener vil kunne oppstå som en følge av de direkte brukereffektene/ nyttevirkningene av tiltakene som leveres i DigiBarnevern

- Robuste og stabile barnevernstjenester

Denne forventede samfunnseffekten henger sammen med at saksbehandlerne opplever faglige og sosialt mer tilfredsstillende arbeidsdager gjennom bedre støtteverktøy og mer frigjort tid til operativt barnevern. Utfordringsbildet vårt viste at arbeidsstress og utfordringer knyttet til manglende tid og fagstøtte eksisterer i stor grad i barnevernstjenestene i dag. Turnover og sykefravær er høyere i barnevernet enn i sammenlignbare virksomheter. Tiltak som virker inn mot redusert tidsbruk på merkantilt arbeid og bedret digital barnevernfaglig støtte må forventes å på sikt bidra til lavere

⁴⁷ Samfunnseffektene er mer usikre enn de direkte brukereffektene og inngår derfor ikke i oppstillingen av nytte- og kostnadsvirkninger under vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i kap. 8. Samfunnseffektene brukes imidlertid i break-even-analysene senere i kap.8 hvor de har rollen som en alternativ måte å vurdere virkningene på.

sykefravær og lavere turnover i barnevernstjenestene. Sykefravær og turnover er blant de største utfordringene i arbeidet med å oppnå målet om stabile og robuste barnevernstjenester i dag. Effektene oppstår på lang sikt som følge av virkninger i flere av delleveransene som gjør arbeidsdagene mer effektive og faglig tilfredsstillende, jf. pilene i figuren.

- Høyere tillit til barnevernet i befolkningen

Utfordringene knyttet til befolkningens tillit til barnevernet i dag er blant annet knyttet til at kvaliteten varierer for mye mellom barnevernstjenestene og at systemet oppfattes som «lukket» uten gode nok muligheter til enkel involvering. Et barnevern som har høyere tillit hos befolkningen har større muligheter for å «komme i posisjon til å hjelpe» hos familier med behov for barnevernstjenester.

Samfunnseffekten høyere tillit til barnevernet i befolkningen vil kunne oppnås gjennom virkningene som bidrar til at barnevernstjenesten blir mer strømlinjeformet, at barn og familier får forbedret graden av dokumentasjon, at barnevernet kan tilby økt kvalitet på tiltakene som leveres og at barn og familier opplever økt involvering i egen sak, jf. pilene i figuren.

Vi kommer tilbake til samfunnseffektene når vi gjennomfører såkalte break-even analyser senere i dokumentet.

Andre samfunnseffekter:

- Bedre helse og livskvalitet (for barna)
- Mindre etterspørsel etter fosterhjem og høyterskel behandlingstiltak (for kommunen)
- Høyere produktivitet (for barna)
- Mindre kriminalitet og regelbryting

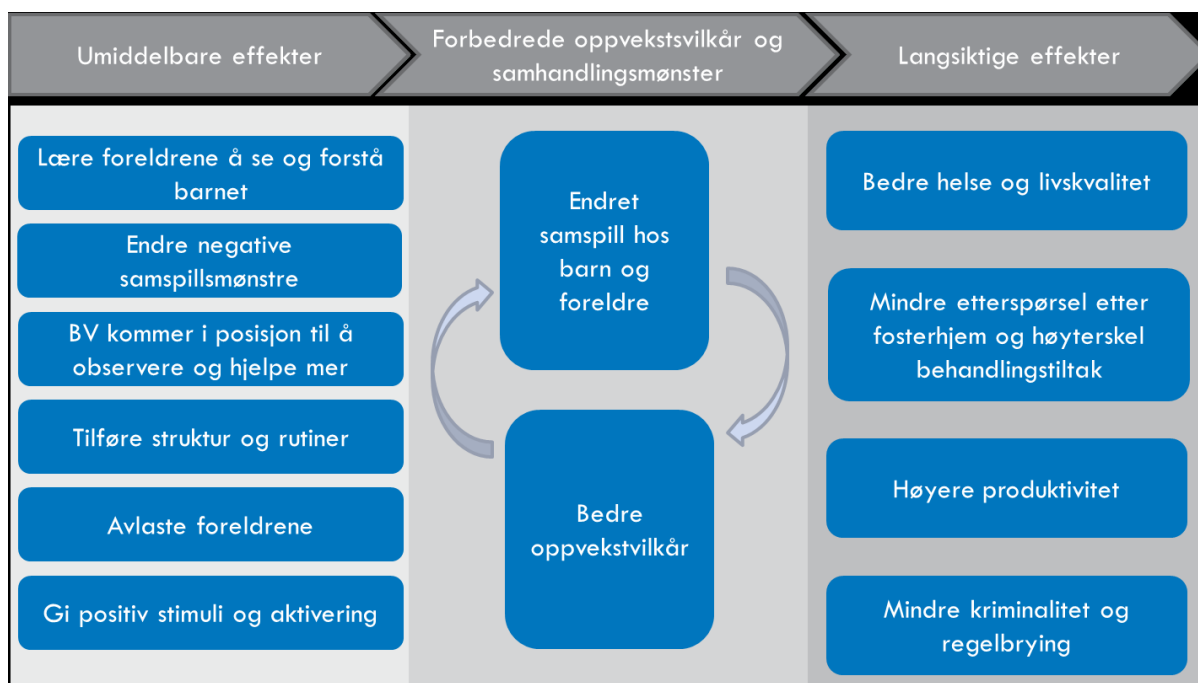
I tillegg er det identifisert samfunnseffekter som bedre muligheter for at barna får et liv med god produktivitet (økt sannsynlighet for gjennomføring av skolegang), mindre kriminalitet, bedre helse og livskvalitet og at statlig og kommunalt barnevern opplever lavere utgifter til plasseringer utenfor hjemmet.

Disse samfunnseffektene er i stor grad knyttet til de direkte nyttevirkningene som bidrar til at det utføres mer og bedre barnevern i barnevernstjenestene, dvs. et at saksbehandlere får frigjort mer tid til operativt barnevern og at barna mottar barnevernstiltak av høyere kvalitet eller intensitet. Utgangspunktet er at mer og bedre arbeid i barnevernstjenestene i stor grad betyr mer og bedre hjelpetiltaksarbeid.

Identifiseringen av disse samfunnseffektene som en konsekvens av mer og bedre hjelpetiltaksarbeid er allerede gjort i Oslo Economics samfunnsøkonomiske analyse av hjelpetiltaksområdet fra 2017.

Vi legger derfor til grunn at de kortsiktige nyttevirkningene i vår analyse som frigjør tid til/ sørger for mer og bedre hjelpetiltaksarbeid vil ha samme type samfunnseffekter som Oslo Economics fant i sin studie av hjelpetiltakene i barnevernstjenestene. Vi viser deres funn og argumentasjon for de nevnte fire samfunnseffektene under.

Figuren under viser umiddelbare effekter og langsiktige samfunnseffekter av hjelpetiltaksarbeid. Figuren er basert på Oslo Economics gjennomgang, herunder litteraturstudier og dybdeintervjuer med 30 kommuner og bydeler.



Rapporten deres⁴⁸ konkluderer med at bruk av hjelpetiltak fører til følgende effekter på kort, mellomlang og lang sikt.

Effekter av hjelpetiltak på kort sikt

Foreldre lærer å «se» og forstå barnet sitt

Strukturerende hjelpetiltak vil kunne hjelpe foreldrene til å bli oppmerksom på egen rolle, og bevisstgjøre dem på hvordan deres oppførsel og handlinger påvirker barnet.

Endre negative samspillsmønstre

Foreldrene har en viktig rolle i å lære barnet hva som er rett og galt og hvilke regler eller normer som gjelder i ulike sammenhenger.

Barnet lærer å forstå seg selv, og foreldrene sine

Spesielt større barn kan dra nytte av å forstå seg selv og sine reaksjonsmønstre i lys av en traumatisk barndom, og hjelpetiltak fra barnevernet kan bidra til dette. Veiledning fra barnevernet kan bidra til at barnet erkjenner at det ikke er deres feil at de har blitt utsatt for traumatiske opplevelser som mishandling, vold eller seksuelle overgrep.

Tilfører struktur og rutiner

Strukturerende hjelpetiltak kan også fokusere på å definere mål for praktiske foreldreferdigheter, og øve på å gjennomføre dem.

Hjelpetiltak avlaste foreldrene

Kompenserende/støttende tiltak kan benyttes for å avhjelpe praktiske problemer og redusere stressfaktorer i familienes hverdagsliv.

Hjelpetiltak tilfører positiv stimuli og aktivering

Kompenserende tiltak som støtte til barnehage, SFO eller fritidsaktiviteter kan ha positive effekter ved at arenaene i seg selv gir barnet mulighet til samvær med jevnaldrende, gode rollemodeller og deltakelse i positive aktiviteter som kan styrke deres sosiale nettverk og psykiske helse. Dette kan bidra til at barnet får riktigere stimuli tilpasset sin utvikling.

⁴⁸ Teksten nedenfor er en forkortet versjon av teksten i kap. 7.4-7.6 i Oslo Economics rapport, hvor de viktigste funnene er løftet frem

Effekter av hjelpetiltak på mellomlang sikt

Barn får en bedre oppvekst

Gradvis avlæring av stressresponser

En gradvis avlæring av negative stressresponser kan bidra til å fremme pro-sosial atferd, som igjen kan gi bedre sosialt samvær og gode relasjoner, og bedre fungering i skole og andre viktige arenaer.

Økt tilknytning

Dersom tilknytningsproblematikk forårsaker en mistillit hos barnet rettet mot voksenpersoner, vil effekten av forbedret tilknytning bidra positivt til barnets muligheter og sannsynlighet for å delta i og fullføre skolegang, som i sin tur vil påvirke mulighetene for videre utdanning og jobbmuligheter i arbeidsmarkedet.

Innlæring av adaptiv atferd

Hjelpetiltak kan bidra til at foreldrene eller barnet lærer hensiktsmessige måter å reagere og handle på gitt krav og forventninger i omgivelsene deres.

Foreldre vil bekymre seg mindre og oppleve mestring

Foreldre vil i mange tilfeller verdsette at situasjonen har blitt bedre gjennom rett bruk av hjelpetiltak, dette gjelder nok i størst grad i tilfeller hvor det var foreldrene selv som meldte sin bekymring til barnevernet. Hvis man får fjernet/reduisert vold i familien gjennom hjelpetiltak, vil også foreldrene (typisk mor) få bedret livskvalitet.

Effekter på lang sikt

Bedre helse og livskvalitet

Mange av de problemene hjelpetiltak skal avhjelpe har som beskrevet over betydelige negative helseeffekter. Dette tilsier at ved å unngå tapt livskvalitet og oppnå bedre helse for de som mottar hjelpetiltakene fra barnevernet, kan man oppnå samfunnsøkonomisk verdi.

Det vises til en amerikansk studie⁴⁹ som påviser en sterk sammenheng mellom traumer i barndommen, og risikofatferd, sykdommer og skader senere i livet. Det er en klar sammenheng mellom traumer i barndommen og blant annet selvmordsforsøk, depresjon og alkoholisme i voksen alder. Derfor er det grunn til å tro at hjelpetiltak også vil bidra til bedret livskvalitet og helse for barnet inn i voksenlivet.

Høyere produktivitet - uføregrad

Det vises til en norsk studie⁵⁰ hvor barn med tiltak fra barnevernet i større grad enn andre barn blir uføre i voksen alder. Av personer mellom 18 og 41 år i 2009 som tidligere hadde mottatt tiltak fra barnevernet var 6,5 mottakere av uføretrygd. Tilvarende andel for utvalget basert på normalbefolkningen var 0,7 prosent.

Barn med barnevernsbakgrunn har altså en nesten ti ganger høyere sannsynlighet for å være uføretrygd enn sammenliknbare personer i normalbefolkningen. Andelen uføretrygdede i barnevernsgruppen er såpass mye høyere enn i normalbefolkningen at medfødte helseutfordringer ikke kan forklare forskjellen i uføregrad.

⁴⁹ «Adverse childhood experience study» (Felitti, et al., 1998)

⁵⁰ Backe-Hansen, et al., 2014

I den grad hjelpetiltak kan forebygge helseproblemer i voksen alder, vil de også ha en effekt på produktiviteten.

Høyere produktivitet - utdanningsnivå

Barn som har mottatt tiltak fra barnevernet har dårligere karakterer, og lavere utdanning enn andre barn. Den negative sammenhengen mellom eksternaliserende problemer og sannsynligheten for å fullføre videregående vises i en norsk studie⁵¹ som en av flere årsaker til problemet. Flere hjelpetiltak retter seg mot å redusere eksternaliserende atferd, og det er derfor grunn til å tro at disse kan påvirke fullføringen av utdanning noe.

På grunn av sammenhengen mellom stress og beredskapsrespons og evnen til læring, er det grunn til å tro at det å redusere traumatiske opplevelser i barndommen gjør barnet i stand til å lære bedre.

Videre viser flere arbeider⁵² at det er store samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til å ikke fullføre videregående skole. Det kan derfor være store produktivetsgevinster knyttet til tiltak som bidrar til å redusere problematikk som gjør det vanskelig å fullføre skole og utdanning.

Mindre kriminalitet og regelbrying

Flere av hjelpetiltakene er direkte rettet inn mot å redusere atferdsproblematikk og regelbrying.

Ved spesielt utagerende og uregulert atferd, kan det også tenkes at hjelpetiltak kan bidra til å redusere faren for at ungdommen er involvert i straffbare, kriminelle handlinger eller selv ruser seg, samt bidra til positive endringer i sosial kompetanse og atferd.

Siden atferdsproblematikk gjerne vedvarer, og eskalerer, vil det å få avbrutt en potensiell «kriminell løpebane» i ung alder også bidra til å redusere kriminell atferd inn i voksenlivet.

Informanter som Oslo Economics har snakket med vektlegger viktigheten av å rette inn innsats tidlig i forbindelse med atferdsvansker. Problemene har en tendens til å eskalere, og det er ifølge informantene langt vanskeligere å behandle atferdsvansker hos ungdom enn hos mindre barn.

Det henvises også til resultatene fra andre studier⁵³ om at mishandlede barn har større sjanse for å bli kriminelle enn andre barn.

Kriminalitet er ødeleggende og kostbart for samfunnet, og ved å forhindre potensielle lovbrudd kan man oppnå sparte utgifter til forebygging, skade, rettspleie og håndheving. En annen effekt av å redusere omfanget av kriminelle handlinger er at samfunnet blir tryggere for alle samfunnsdeltakere.

Reduserte utgifter til plassering utenfor hjemmet for statlig og kommunalt barnevern

Tidlig innsats i barnevernet, i form av hjelpetiltak, vil kunne forebygge andre typer – mer omfattende – barnevernstiltak som plassering i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon. Plassering utenfor hjemmet kan skje i enten vanlige kommunale fosterhjem eller i form av beredskapshjem, familiehjem eller institusjonsplasseringer i regi av den statlige andrelinjetjenesten. Denne typen plasseringer er svært kostbare sammenlignet med hjelpetiltakene i barnevernstjenestene og innebærer en utgiftsdeling mellom barnevernstjenestene og andrelinjetjenesten (Bufetat).

Økt bruk av hjelpetiltak eller økt kvalitet på hjelpetiltakene som tilbys vil forventes å gi en effekt på antall plasseringer utenfor hjemmet og medføre innsparinger for både statlig og kommunalt barnevern.

⁵¹ ((Sagatun, et al., 2014)

⁵² Se blant annet (Falch, et al., 2009),

⁵³ (Clausen, 2004)

Vi vil i et senere kapittel gjennomføre en såkalt break-even analyse for denne virkningen, hvor vi viser hvor mange forhindrede plasseringer som må til i de ulike plasseringskategoriene utenfor hjemmet for at tiltaket skal oppveie kostnadene ved tiltaket.

7 Tallfeste og verdsette virkninger

I dette kapitlet skal vi prissette virkningene, kostnader og nyttevirkinger, som vi identifiserte som sannsynlige effekter i forrige kapittel. Vi vil prissette virkningene gjennom bruk av markedspriser så langt dette er mulig. For virkninger som ikke kan eller bør prissettes vil vi benytte oss av den såkalte pluss-minus metoden for å synliggjøre omfang og konsekvens av virkningen.

Vi vurderer leveransene i DigiBarnevern som avhengige av hverandre og vurderer nytteeffekter og kostnadseffekter for leveransene som en sammenhengende enhet eller «pakkeløsning» i analysen.

I forrige avsnitt så vi på både brukereffekter og de mer langsiktige samfunnseffektene. I analysen av nyttevirkinger vurderer vi brukereffektene. Brukervirkningene som gir opphav til samfunnseffekter er ikke prissatt. Nyttevirkinger som ikke tallfestes i kroner, verdsettes kvalitativt i tråd med hvordan ikke-prissatte virkninger behandles i veilederen for samfunnsøkonomisk analyser fra DFØ (2018). Vi skal gjennom noen regneeksempler – i såkalte break-even analyser - illustrere verdien av flere av disse virkningene.

Vurderingene er basert på følgende sentrale forutsetninger:

- Alle tiltakene i DigiBarnevern gjennomføres. Mange nyttevirkinger er avhengige av flere tiltak i kombinasjon.
- Tiltakene i DigiBarnevern implementeres i alle landets barnevernstjenester og får i løpet av levetiden som benyttes i analysen tilnærmet 100 prosent utbredelse, jf. tabell for utrullingstakt

Øvrige forutsetninger:

- Levetiden skal reflektere den perioden tiltaket som analyseres faktisk vil være i bruk. Digitale løsninger skal i utgangspunktet gis en levetid på mellom 5 og 15 år. Levetiden som benyttes i denne analysen er satt til 11 år (2019 – 2029). Tilsvarende legges det til grunn en levetid på 11 år for «nullalternativet».
- Det legges til grunn en årlig vekst på 7 prosent i antall bekymringsmeldinger. Dette er basert på historisk vekst i antall bekymringsmeldinger
- 80 % av bekymringsmeldingene kommer fra det offentlige, og 20 % kommer fra private.⁵⁴
- 80 % av bekymringsmeldingene mottas skriftlig (20 % per telefon).⁵⁵
- Kostnad per forsendelse (porto og papir) er beregnet til 17,24 kr for offentlige aktører. Kostnad ved elektronisk forsendelse er beregnet til kr 1,50⁵⁶.
- Timepris i det offentlige = 440 kr
- Timepris fritid: 280 kr (Difi)
- Kalkulasjonsrente: Hensikten med kalkulasjonsrenten er å kunne sammenligne og summere kostnads- og nyttevirkinger som påløper på ulike tidspunkter i kalkulasjonsperioden. Kalkulasjonsrenten for denne typen statlige tiltak følger av Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 og skal settes til 4 prosent.

⁵⁴ Basert på snitt-tall for 2013-2016

⁵⁵ Informasjon fra Oslo kommune – forutsettes gjeldende for hele landet.

⁵⁶ Tall utarbeidet av KS i forbindelse med gevinstberegning av SvarUt - 2017

- Det sendes 1,8 mill. dokumenter ut av barnevernstjenestene og mottas 1,4 mill. dokumenter pr. år.⁵⁷⁵⁸
- Skattefinansieringskostnad: Gjennomføringen av prosjektet må finansieres gjennom skattlegging. Inndrivelse av skatt påvirker ressursbruken i samfunnet på en uheldig måte. Skatteinnkreving betyr med andre ord en kostnad for samfunnet. I nåverdiberegningen er det inkludert en skattefinansieringskostnad på 20 øre per krone⁵⁹ til finansiering av investering, drift og forvaltning.
- At barnevernstjenesten gjør seg tilgjengelig digitalt kan potensielt resultere i flere henvendelser. Vi har ikke forutsatt noen økning i antall henvendelser i beregningene

7.1 Tallfesting av kostnadsvirkninger for DigiBarnevern

Kostnader ved investeringer/anskaffelse/utvikling og drift av DigiBarnevern

Kostnadene i prosjektet fordeler seg mellom stat og kommunesektoren. En oversikt over kostnadene fordelt mellom staten og kommunesektoren er vist i tabellen under. Kostnadene i tabellen er kostnader utover kostnader som forventes i 0-alternativet.

Tabell for forventede kostnader for staten og kommunesektoren ifm. DigiBarnevern. (mill. 2019-kroner)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Kostnader for staten											
Nasjonal portal for bekymringsmelding	10,6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Begreper og rapporteringsbank	9,2	12,3	1,1	0	0	0	0	0	0	0	0
Barnevernsfaglig kvalitetssystem	6,4	4	14	14	0	0	0	0	0	0	0
Begrepskatalog, informasjonsmodell og standard for meldingsutveksling	3,3	2,2	1,1	0	0	0	0	0	0	0	0
Stat - Investeringskostnader	29,5	20,5	16,2	14	0	0	0	0	0	0	0
Nasjonal portal for bekymringsmelding	0	1,9	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Begreper og rapporteringsbank	0	0	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
Barnevernsfaglig kvalitetssystem	0	1,1	1,6	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Begrepskatalog, informasjonsmodell og standard for meldingsutveksling	0	0,8	1,4	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Nye årsverk i Bufdir	4,8	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Stat - Drift og forvaltning	4,8	9,3	14,3	15,1	15,1	15,1	15,1	15,1	15,1	15,1	15,1
Sum investering og drift og forvaltning - Stat	34,3	29,8	30,5	29,1	15,1	15,1	15,1	15,1	15,1	15,1	15,1
Kostnader for kommunesektoren											
Kostnad til felles anskaffelsesprosjekt	-9,6	-12	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Investeringskostnader kommunale fagsystemer	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Kostnad til kjøp av løsninger som er utviklet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Innføringskostnader kommunale fagsystemer	0	0	-10,1	5,9	6,3	10,5	8,4	4,2	0	0	0
Innføringskostnader elektronisk bekymringsmelding	0	0	3,3	3,3	0	0	0	0	0	0	0
Investeringskostnader innbyggertjenester	0	0	16,5	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	0	0
Innføringskostnader innbyggertjenester	0	0	2,1	1,8	2,0	3,3	2,6	1,3	0	0	0
Ressurser til utviklingsprosjekt med leverandør	0	10	10	8	0	0	0	0	0	0	0
DigiBarnevern kommunal del overordnet	0	5,8	5,8	4,3	0	0	0	0	0	0	0
Anskaffelser i andre kommuner	0	0	-4,2	-3,7	-3,9	-6,6	-5,3	-2,6	0	0	0

⁵⁷ Spørreundersøkelse gjennomført i arbeidet med analysen i 2018 viser at respondentene sendte i snitt 8 utgående dokumenter per barn i tiltak og undersøkelser 1. halvår 2018. Antall barn er her summen av antall barn i undersøkelser og antall barn med tiltak andre halvår 2017 (2017-tall er brukt da tall for halvårsrapporteringen 2018 ikke er tilgjengelige ennå). Det forutsettes at dette er et representativt snitt for alle landets kommuner. Dette betyr at det på landsbasis sendes ca. 1,8 mill. utgående dokumenter. Tilsvarende tall og beregningsmåte for mottak har gitt estimatet på 1,4 mill. inngående dokumenter. Vi legger tallene til grunn.

⁵⁹ Rundskriv R-109/2014

Sum investeringer kommunesektor	-8,6	4,8	25,4	24,5	7,3	10,1	8,7	5,8	2,9	0	0
Driftskostnader kommunale fagsystemer	0	0	1	1,9	2,8	4,4	5,6	6,3	6,3	6,3	6,3
Drift og vedlikehold innbyggertjenester	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2
Kommunesektor – drift og forvaltning	0	0	1	1,9	4,8	6,4	7,6	8,3	8,3	8,3	8,3
Sum investeringer og drift og forvaltning - kommuner	-8,6	4,8	26,4	26,4	12,1	16,5	16,3	14,1	11,2	8,3	8,3

Investeringer knyttet til de statlige delprosjektene forventes å være ferdig i løpet av 2022. Som tabellen over viser, er de største investeringene knyttet til barnevernsfaglig kvalitetssystem og begreper og rapporteringsbank. Investeringskostnader for staten ifm. med DigiBarnevern forventes å være høyest i 2019 med 29,5 mill. kroner, det forventes videre at investeringskostnadene synker årlig fram mot 2022 til 14 mill. kroner etter hvert som delprosjektene ferdigstilles.

Når samtlige delprosjekter er ferdigstilt og satt i drift fra og med 2022, forventes det at årlige drift og vedlikeholdsutgifter vil være 15,1 mill. kroner, herunder 5,5 mill. kroner til fem årsverk i Bufdir. Årlige drift og vedlikeholdsutgifter forventes å være størst for delprosjektet begreper og rapporteringsbank.

Kommunene må gjennomføre en anskaffelse dersom DigiBarnevern ikke gjennomføres, dette har sammenheng med at dagens systemer er svært gamle og med mangelfull funksjonalitet, samtidig som den største leverandøren har varslet at de ikke kommer til å fortsette å oppdatere og vedlikeholde programvaren. Kostnadene ved at kommunene selv må foreta anskaffelser av nye systemer er beregnet til 12 mill. kroner i 2019 og i 2020. Til sammenligning vil det i DigiBarnevern gjennomføres et felles anskaffelsesprosjekt i 2019 som er beregnet til å koste 2,4 mill. kroner. På dette punktet vil altså kostnadene ved DigiBarnevern være lavere enn ved 0-alternativet, derfor er kostnadsverdiene negative.

Investeringene i kommunesektoren ifm. DigiBarnevern forventes å spre seg over flere år enn de statlige investeringene. Dette har sammenheng med at man ikke forventer at samtlige kommuner har implementert alle systemene før i 2026, jamfør omtalen av utrullingstakten av de ulike systemene i kommunene i kapittel 6.1.

Kommunale fagsystemer er det største delprosjektet på kommunal side i DigiBarnevern. Årlige drifts- og vedlikeholdskostnader forventes å være 6,3 mill. kroner fra og med 2026 når man antar at samtlige kommuner har implementert de nye systemene. Samlet forventer man at de årlige drifts- og vedlikeholdskostnadene for kommunesektoren ifm. DigiBarnevern vil være 8,3 mill. kroner årlig.

Nåverdiberegninger viser at både de samlede investeringsutgiftene og de samlede utgiftene til drift og vedlikehold er størst på den statlige siden av prosjektet.

7.2 Tallfesting av nyttevirkninger for alternativet DigiBarnevern

Vurderinger og estimater som gjøres i dette kapitlet er basert på beskrivelser av hvordan DigiBarnevern på det nåværende tidspunkt er tenkt gjennomført. Enkelte delprosjekter er mindre og vagere beskrevet i tilgjengelig dokumentasjon om prosjektet. Desto mer usikkerhet det er knyttet til hvordan en endelig løsning vil se ut, desto større grunn er det til å omtale virkningene på en kvalitativ måte og ikke forsøke å prissette virkningene.

Vi identifiserte 11 kortsiktige direkte virkninger og 6 langsiktige samfunnseffekter. Vi vurderer her de 11 kortsiktige direkte virkningene siden de enklest kan konkretiseres og siden det er disse som har den mest direkte sammenhengen med tiltakene i DigiBarnevern. Det er vanskeligere å vurdere de seks samfunnseffektene siden de har en god del usikkerhet knyttet til seg, blant annet knyttet til graden av årsak-virkningsammenheng og fordi andre faktorer også kan påvirke disse samfunnseffektene. Vi vil likevel vise noen beregninger knyttet til hvilken størrelse disse samfunnseffektene kan tenkes å ha i neste kapittel (break-even analyse).

Vi har valgt å prissette en av virkningene og kvalitativt beskrive (men også her vise enkelte estimater og beregninger for å synliggjøre effektene) resten av nyttevirkningene.

7.2.1 Prissatte nyttevirkinger

1. Kommuner og private opplever lavere ressursbruk til papir og porto ved kommunikasjon

Reduserte kostnader til papir og porto for barnevernet for utveksling mellom barnevernet og andre aktører

Barnevernet sender årlig fra seg i størrelsesorden 1,8 millioner dokumenter⁶⁰. Kostnaden per forsendelse er beregnet til 17,24 kr. Kostnad per elektronisk forsendelse er beregnet til kr 1,50. I tillegg kommer forsendelser til Fylkesnemndene som ofte går med bud og der kostnad per forsendelse er anslått til et sted mellom 300 og 500 kr. I 2017 mottok Fylkesnemndene ca. 4 500 saker. Det forutsettes at kostnadene i Fylkesnemndsakene minimum kan halveres. Årlig besparelse er beregnet til ca. 30,1 mill. kroner.

Reduserte kostnader til papir og porto for avsender i saker som barnevernet mottar.

Spørreundersøkelsen som ble gjennomført viste at man kan beregne seg frem til at barnevernet sender 1,8 mill. dokumenter hvert år og mottar 1,4 mill. dokumenter hvert år⁶¹. Førstnevnte virkning beregnet vi over til en verdi av 30,1 mill. kroner. Sistnevnte virkning innebærer en innsparing på porto og papir på 22 mill. kroner for avsender. Vi har ikke tall for hvilke grupper som er avsendere, men vi antar at barn og familier og eventuelt deres advokater, samt andre tjenester (både kommunale og statlige) vil være store grupper.

Reduserte kostnader knyttet til papirforsendelse for offentlige innsendere av bekymringsmelding

Denne virkningen baserer seg på antallet bekymringsmeldinger sendt fra offentlige innsendere og er beregnet til 550 000 kroner pr år.

Reduserte kostnader knyttet til papirforsendelse for private innsendere av bekymringsmelding

Denne virkningen baserer seg på antallet bekymringsmeldinger sendt fra private sendere og er beregnet til 240 000 kroner pr. år.

Oppsummering – prissatte virkninger

Samlet sett er innsparingene knyttet til papir og porto for kommunene og private aktører beregnet til 52,9 mill. kroner pr. år (gitt at alle kommuner deltar i prosjektet).

7.2.2 Generelt om ikke- prissatte nyttevirkinger

I samfunnsøkonomiske analyser har ikke-prissatte virkninger en like stor verdi som de prissatte virkningene. Utfordringen er å få beskrevet og vurdert virkningene på en måte som gjør dem mulige å sammenligne eller at virkningene kan summeres på et vis. Vi har valgt følgende vurderingsmetode, i tråd med føringene til DFØ.

	<i>Hvilken betydning har området som berøres for samfunnet?</i>		
	<i>Liten</i>	<i>Middels</i>	<i>Stor</i>
<i>Stor positivt omfang</i>	<i>++</i>	<i>+++</i>	<i>++++</i>

⁶⁰ Se omtale under forutsetninger for beregningene.

⁶¹ Se omtale under forutsetninger for beregningene

<i>I hvilken grad påvirker tiltaket området?</i>	<i>Middels, positivt omfang</i>	+	++	+++
	<i>Lite, positivt omfang</i>	0	+	++
	<i>Intet omfang</i>	0	0	0
	<i>Lite, negativt omfang</i>	0	-	--
	<i>Middels, negativt omfang</i>	-	--	---
	<i>Stor negativt omfang</i>	--	---	----

Betydningen kan tolkes som hvor «viktig» det er for samfunnet å gjennomføre tiltak på det aktuelle området. Betydning kan sees på som «prisen» eller «hvor mye samfunnet ville betalt for å få oppfylt tiltak på det aktuelle området. Betydning kan vurderes som liten, middels eller stor.

Omfanget skal si noe om «i hvor stor grad» tiltaket treffer området vi ser på, målt opp mot nullalternativet. Omfang kan sees på som «kvantum» i vurderingen. Omfanget skal si noe om i hvilken retning og hvor lang samfunnet beveger seg som følge av tiltaket. Omfang kan vurderes fra stort negativt til stort positivt.

Konsekvensen («pris» ganger «kvantum») av tiltaket kan deretter leses ut av skalaen i tabellen over.

7.2.3 Ikke-prissatte virkninger i DigiBarnevern

Generelt: Omfanget av frigjort tid hos saksbehandlere

DigiBarnevern skal utvikle løsninger som medfører at saksbehandlere i barnevernet vil kunne bruke mer tid på barnevernfaglig arbeid, og mindre tid på ren saksbehandling og merkantile oppgaver.

DigiBarnevern vil samtidig også medføre en mulighet for å bruke den frigjorte tiden til å redusere overtidsbruken, «få hodet over vannet» i flere saker eller kunne bruke mer tid på andre typer oppgaver som også er viktig på en arbeidsplass slik som mer tid til refleksjon, veiledning innad med andre kollegaer i barnevernet etc. Dette er handlinger som saksbehandlerne i mange tilfeller ikke har nok tid til, men som vil kunne ha gunstige effekter for måten de løser oppgavene på og føre til at de får en mer faglig og sosialt tilfredsstillende arbeidsdag.

Begge disse måtene å ta ut den frigjorte tiden på er ønsket og etterspurt fra saksbehandlerne selv, jf. at 80 prosent i en spørreundersøkelse⁶² gjennomført av FO i 2015 oppga at de hadde for lite tid til å gjøre en så god jobb som de ønsket og hvor tid til å jobbe mer med familiene og tid til refleksjon og veiledning innad med andre kollegaer ble nevnt som ting de ønsket mer av i arbeidshverdagen.

Vi vil i analysen legge til grunn at innsparingene i tid tas ut like mye på begge de ovennevnte måtene. Det fremstår som urealistisk at absolutt all frigjort tid brukes med barna gitt utfordringsbildet i barnevernstjenestene.

Vårt utgangspunkt er at omfanget av/verdien av frigjort tid kan benyttes til de to omtalte nyttevirkningene «Saksbehandlere opplever mer faglig og sosialt tilfredsstillende arbeidsdager» og «Barn og familier mottar barnevernstiltak av høyere intensitet».

⁶² Artikkel om problemstillingen og henvisning til spørreundersøkelsen: <https://www.dagbladet.no/nyheter/slar-alarm-om-barnevernet---flere-steder-har-ansatte-ansvar-for-opp-mot-50-barn/60375102>

Det kan frigjøres betydelig med tid i barnevernstjenestene som følge av overgangen til mer digitale løsninger og den frigjorte tiden kan som nevnt tas ut som både mer faglig og sosialt tilfredsstillende arbeidsdager for ansatte og i form av mer intense (flere timer brukt) barnevernstiltak til barna. Vi vil nedenfor synliggjøre mulige tidsbesparelser og verdien av disse tidsbesparelsene totalt sett og at disse tidsbesparelsene kan tas ut «50/50» i mer faglig og sosialt tilfredsstillende arbeidsdager for ansatte og i form av mer intense (flere timer brukt) barnevernstiltak til barna. Tidsbruken vil dermed gi et bilde på hvor stort omfang de to ovennevnte ikke-prissatte nyttevirkningene vil få.

Barnevernstjenestene mottar om lag 60 000 bekymringsmeldinger hvert år som må registreres og deretter vurderes. Mottatte meldinger føres i dag manuelt inn i fagsystemene. Spørreundersøkelser viser at denne delen av meldingshåndteringen tar omtrent én time pr. melding. Ny elektronisk løsning muliggjør at meldingene kan komme direkte inn i fagsystemet på maskinlesbart format og tid i denne prosessen kan frigjøres. Anslag som ble gjort i arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen i 2018 indikerer at tidsbruken til denne oppgaven kan halveres. Det betyr et potensial for frigjort tid på nærmere 30 000 timer på landsbasis eller 70 timer for en gjennomsnittlig kommune. Disse frigjorte timene har en beregnet verdi om lag 13,2 mill. kroner per år. 6,65 mill. kroner per år er andelen til henholdsvis nyttevirkningen at saksbehandlere får mer faglig og tilfredsstillende arbeidsdager og i form av mer intense (flere timer brukt) barnevernstiltak til barna.

Innføring av kommunale barnevernsløsninger vil gi bedre systemstøtte for saksbehandlerne og gi betydelige innsparinger i tidsbruk til dokumentproduksjon, søk og oppslag i eksisterende informasjon. Spørreundersøkelsen i kommunene viste for eksempel at oppgaver som kopiering, utskrift, manuell nummerering, sortering av vedlegg etc. i snitt tok 10 timer pr. sak fremlegg for Fylkesnemnda. Anslag som ble gjort i arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen i 2018 tilsier at tidsbruken her kan reduseres med 80 prosent. Fylkesnemnda for sosiale saker sine nettsider opplyser at de hadde 4902 saker i 2017 og at 90 prosent av sakene er saker etter barnevernloven. Det tilsier at man kan frigjøre tidsbruk i barnevernstjenestene med drøyt 33 000⁶³ timer - eller om lag 77 timer i snitt pr kommune - noe som har en beregnet verdi på 15,5 mill. kroner på landsbasis. 7,75 mill. kroner per år er andelen til henholdsvis nyttevirkningen at saksbehandlere får mer faglig og tilfredsstillende arbeidsdager og i form av mer intense (flere timer brukt) barnevernstiltak til barna⁶⁴.

Beregninger viser at barnevernet sender fra seg om lag 1,8 millioner dokumenter og mottar om lag 1,4 millioner dokumenter årlig. Tallene er hentet fra arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen i 2018 og basert på spørreundersøkelsen hos kommunene som viser at respondentene sendte i snitt åtte utgående dokumenter per barn i tiltak og undersøkelser 1. halvår 2018. Det forutsettes at dette er et representativt snitt for alle landets kommuner.

Potensialet for innspart tid for saksbehandlere i prosesser knyttet til dokumenthåndtering og meldingsutveksling er derfor stort, selv ved små innsparinger pr sak. Tall fra Oslo kommune tilsier at det kan spares tre minutter per forsendelse som går over fra post til elektronisk.

Dersom vi legger til grunn en slik forutsetning kan en gjennomsnittlig kommune totalt frigjøre nær 400 timer⁶⁵ (skrive ut dokument, fylle ut navn på konvolutt osv.) ved en slik endring. Gitt en offentlig timepris på 440 kroner (jf. DFØs anbefalinger) har de estimerte 160 000 timene som kan frigjøres på landsbasis en verdi på 70,4 mill. kroner. 35,2 mill. kroner per år er andelen til henholdsvis nyttevirkningen at saksbehandlere får mer faglig og tilfredsstillende arbeidsdager og i form av mer intense (flere timer brukt) barnevernstiltak til barna.

⁶³ Lagt til grunn 90 prosent av hovedsakene i Fylkesnemndene, innsparing på 8 timer pr sak, 440 kr/t.

⁶⁴ Vi har her ikke informasjon til å kunne skille på type saker i Fylkesnemnda, for eksempel mellom tidsbruken i de 2644 såkalte hovedsakene eller andre typer saker som akuttsaker eller klagesaker, men lagt til grunn at innsparingen er lik i alle typer saker.

⁶⁵ 3,2 mill. saker (inn/ut) fordelt på 429 kommuner, innsparing på tre minutter pr sak, omgjort til timer

Anslaget er ment som en illustrasjon på mulig omfang av virkningen innenfor meldingsutveksling som i hovedsak vil skjer via kommunale barnevernsløsninger.

Saksbehandlere kan også frigjøre mye tid knyttet til rapporteringsoppgaver. Dagens rapportering fra barnevernet er preget av at mye tid brukes på å korrigere tallmaterialet i forkant av innsending. Det forutsettes at ny og mer hensiktsmessig systemstøtte vil redusere behovet for korreksjoner vesentlig ved at nødvendige data registreres som en del av saksbehandlingsprosessen, og registreres korrekt første gang.

Rapportering til SSB, Fylkesmannen og Oslo-statistikken er i dag en relativt møysommelig jobb som innbefatter en del manuelle oppgaver med føring av data og flytting av filer fra fagsystem til SSB via sikrede kanaler, i tillegg til et omfattende arbeid med datakontroll.

I arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen i 2018 het det at to bydeler i Oslo oppgir å bruke om lag 120 timer hver på rapportering hvert år. Det oppgis at 10-20 prosent av denne tiden medgår til selve rapporteringen (ikke datakontroll og retting – som ikke er relevant her). På KOSTRA-rapportering brukes det omlag fem timer per bydel. Dersom man legger bydelenes bruk til grunn for beregninger på landsbasis, vil kommunene i dag benytte 2140 timer til KOSTRA-rapportering og gitt at halvårsrapportering til Fylkesmannen tar like lang tid, vil dagens ressursbruk i kommunene være på 4280 timer. Vi legger til grunn at automatisk rapportering via rapporteringsbank vil redusere så å si all tidsbruken på knyttet til selve rapporteringen og anslår at verdien av frigjort tid til rapportering kan beregnes til 1,8 mill. kroner pr. år. 0,9 mill. kroner per år er andelen til henholdsvis nyttevirkningen at saksbehandlere får mer faglig og tilfredsstillende arbeidsdager i form av mer intense (flere timer brukt) barnevernstiltak til barna.

Det forventes også andre endringer som virker inn på saksbehandlernes tidsbruk og frigjør tid til mer operativt arbeid gjennom leveransene i DigiBarnevern.

Det er for eksempel naturlig å anta at tidsbruken til retting av manuelle feil reduseres når systemene fyller ut og henter innhold fra systemet der det er mulig (navn, adresser etc.). Dette har vi ikke forsøkt å tallfeste.

Nyttevirkninger ved at man fører inn manuelle notater fra møter med barn og andre i fagsystemene eller nyttevirkninger knyttet til at mer stabile systemer reduserer problemer med dokumenter som ikke lagres korrekt og må reproduseres legger vi til grunn at man kan få til også uten DigiBarnevern og vurderes ikke som effekter her⁶⁶.

Oppsummering tidsbesparelser: Antall estimerte timer tidsbesparelse blir 227 280 eller 113 640 på hver av nyttevirkningene. Tiden har en verdi på om lag 101 mill. kroner pr. år som antas å gå likt til hver av de to nyttevirkningene. Anslagene for tidsbesparelser sier mye om hvor store effekter man kan forvente på de to neste nyttevirkningene vi omtaler (50,5 mill. kroner i estimert tidsbruk for hver av virkningene).

Vi bruker disse anslagene for frigjort tid inn i omtalen av virkningene som beskrives som ikke- prissatte virkninger i analysen.

1. Saksbehandlere opplever mer faglig og sosialt tilfredsstillende arbeidshverdager

Saksbehandlere i det kommunale barnevernet har en svært viktig jobb, men som vi så i omtalen av utfordringsbildet er det samtidig mange som opplever det som en så utfordrende jobb at turnover i barnevernstjenesten ligger høyt sammenlignet med andre arbeidsteder. Tiltak som kan bidra til en mer faglig tilfredsstillende og mindre stressende arbeidshverdag vil være høyt etterspurt i

⁶⁶ 50 % av svarene i undersøkelsen oppga imidlertid at sistnevnte effekt skjedde ukentlig eller månedlig

barnevernstjenestene og vil i neste steg kunne påvirke turnover i barnevernstjenestene, jf. også svarene i spørreundersøkelsen fra FO i 2015.

Det at det frigjøres tid ved sending og mottak av dokumenter tilsvarende 113 000 timer på landsbasis gjennom bruk av digitale løsninger fra flere av delleveransene, jf. tidligere omtale, påvirker denne nyttevirkningen betydelig.

Et like sentralt område for nyttevirkningen er at innføring av et barnevernfaglig kvalitetssystem gir saksbehandlerne faglig støtte i det barnevernfaglige arbeidet. Dette vil være en spesielt viktig nyttevirkning for nyansatte i barnevernet, noe det er mange av, jf. utfordringene med mange nyutdannede (som ofte får begrenset med opplæringstid i dag) og høy turnover i det kommunale barnevernet.

Kvalitetssystemet skal gi saksbehandler mer direkte hjelp i oppfølgingen av barna og deres familier. Vår forståelse er at kvalitetssystemet skal hjelpe saksbehandlerne med å følge faglige anbefalinger, gjennomføre faglig sett korrekte aktiviteter osv.

Kvalitetssystemet vil dermed kunne fungere som en slags digital fagstøtte for saksbehandlere og det forutsettes at dette vil bidra til å gjøre saksbehandlere enda tryggere i sine valg, heve kvaliteten i arbeidet de gjør og bidra til en mer faglig tilfredsstillende arbeidshverdag.

Vårt inntrykk er videre at saksbehandlere opplever en god del frustrasjon knyttet til hvilke verktøy de har tilgjengelig og at dette bidrar til mindre tilfredsstillende arbeidsdager.

Systemstøtten fra kommunale barnevernsløsninger vil for eksempel kunne hjelpe saksbehandler med rettidig og korrekt tilbakemelding ved hjelp av funksjonalitet for å følge opp frister, samt bidra med gode maler og standardtekster. I spørreundersøkelsen i kommunene oppgir mer enn 75 prosent av respondentene at dagens fagsystemer gir utilstrekkelig støtte til helt essensielle oppgaver knyttet til daglig styring av barnevernstjenesten, slik som planlegging av oppgavefordelingen mellom ansatte og fristoppfølging.

Kommunale barnevernsløsninger legger også opp til økt bruk av mobile løsninger som vil gi større fleksibilitet for saksbehandlere og gjøre arbeidsdagene mer faglig tilfredsstillende.

Vår vurdering er at kommunale barnevernsløsninger og barnevernfaglig kvalitetssystem vil bidra til en faglig mer tilfredsstillende og smidigere arbeidshverdag for saksbehandlere.

Betydningen av denne nyttevirkningen for samfunnet vurderer vi som ganske viktig, ettersom barnevernsansattes arbeidshverdag er et område som går igjen i beskrivelsene av utfordringsbildet i barnevernet og som hindrer god måloppnåelse. Sammenlignet med andre nyttevirkninger som barns rettsikkerhet og kvalitet på tiltak til barna vurderes den som litt svakere.

Når det gjelder omfang eller i hvilken grad tiltakene påvirker området, så trekker det opp at støtten saksbehandlerne får av kommunale barnevernsløsninger og kvalitetssystemet vil berøre alle saker i det daglige arbeidet. Det finnes også andre tiltak som kan tenkes å gjøre arbeidshverdagen faglig mer tilfredsstillende (kompetansehevingstiltak etc.) noe som begrenser omfanget litt. Det er også et moment at beregningene viser at det årlig kan frigjøres 113 000 timer til oppnåelse av denne nyttevirkningen, dvs. i underkant av 70 årsverk på landsbasis. Vi vurderer derfor omfanget som middels/stort.

Betydning: Middels

Omfang: Middels/Stort

Konsekvens: ++ / +++

2. Barn og familier mottar barnevernstiltak av høyere intensitet (mer barnevernstiltak)

Frigjort tid hos saksbehandlere, jf. omtalen foran vil komme saksbehandlere og barn til nytte både gjennom mer faglig og sosialt tilfredsstillende arbeidshverdager (forrige nyttevirkning) og mer tid brukt på operativt barnevernarbeid i barnevernstjenestene. Anslagene våre viser at den frigjorte tiden til mer operativt barnevernarbeid er blitt anslått til om lag 113 000 timer eller 265 timer for hver av landets 428 kommuner.

Oslo Economics har tidligere dokumentert at hjelpetiltaksarbeidet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det innebærer at den frigjorte tiden som benyttes til mer hjelpetiltaksarbeid i kommunene vil være samfunnsøkonomisk lønnsom tidsbruk.

Betydningen av at tiltakene i DigiBarnevern i sum frigjør tid er etter vår vurdering stor, jf. at tilstrekkelig med tidsressurser til å utføre oppgavene er sentralt i utfordringsbildet. Mer tid brukt på saker vil også kunne påvirke antallet saker som vurderes som ikke løst på en ikke god nok måte, jf. gjennomganger fra Helsetilsynet osv. Betydningen for samfunnet av at det brukes med tid til operativt barnevern i kommunene vurderes som stor.

Omfanget av tiltaket vurderes som middels/stort, jf. beregningene for hvor mye tid som frigjøres til mer operativt barnevernarbeid (113 000 timer, i underkant av 70 årsverk) som går til denne nyttevirkningen.

Betydning: Stor

Omfang: Middels/Stort

Konsekvens: +++/ ++++

3. Barn og familier mottar barnevernstiltak av høyere kvalitet

Et av de viktigste målene med DigiBarnevern er å gi saksbehandlere forbedret beslutningsstøtte som vil bedre kvaliteten på beslutningene i barnevernet. Konsekvensene av «gale» beslutninger er svært store for både brukere og samfunn, jf. tidligere samfunnsøkonomiske analyser innenfor barnevernet. Bedre beslutningsstøtte vil gi bedre forutsetninger for at saksbehandlere kommer til rett beslutning i den aktuelle saken på kortest mulig. Det er derfor svært viktig å analysere nyttevirkningen at barn og familier mottar barneverntiltak av høyere kvalitet mer inngående.

Innføringen av et barnevernfaglig kvalitetssystem vil gi saksbehandlere et bedre grunnlag for valg av og oppfølging av tiltak, hvor kvalitetssystemet inneholder kunnskapsbaserte metoder og valgmuligheter. Det barnevernsfaglige kvalitetssystemet vil tilby veiledning til kontaktpersoner i form av tilgang til sentrale spørsmål som bør stilles når melding skal vurderes. Relevante spørsmål kan være samlet i en eller flere sjekklister som ligger i kvalitetssystemet. Kvalitetssystemet vil dermed øke kvaliteten på meldingsarbeidet og bidra til at barn og familier mottar barneverntiltak av høyere kvalitet.

Innbyggertjenestene vil generelt bidra til å øke brukermedvirkningen for barn og familier i barnevernet. Økt brukermedvirkning vil være en inngang for å forbedre kvaliteten i barnevernet og nevnes som en sentral utfordring i omtalen av utfordringsbildet.

Innføringen av innbyggertjenester vil påvirke kvaliteten på barnevernstiltakene både ved at økt informasjon om brukerne kan øke kvaliteten på tjenestene i neste ledd, men også ved at brukerne selv opplever at de nye verktøyene/ påvirkningsmulighetene de får gjennom innbyggertjenester, vil være en kvalitetsøkning i seg selv.

Innbyggertjenestene bidrar for eksempel til økt kvalitet hvis det innføres tjenester som er skreddersydd mottakerne av tjenestene, slik som oversettingstjeneste og informasjon tilpasset målgruppen

mottakeren hører til. Barnevernet skal også dele mer informasjon med brukerne og tilgjengeliggjør mer informasjon om barnevernet, saksgang, frister, prosesser etc. via innbyggertjenester.

Selve dialogen mellom barnevernet og brukerne vil også bli forenklet og gjøre terskelen for kontakt lavere ved at systemet henter informasjon fra andre offentlige aktører og bruk av andre offentlige tjenester, slik at man slipper å legge inn samme type informasjon flere ganger. Dette er også eksempler på økt kvalitet.

Kvaliteten vil også oppleves som høyere for barna og familiene ved at man vil kunne benytte innbyggertjenestene hele døgnet og ikke kun ha disse mulighetene i barnevernstjenestens kontortid.

Vi ser også at det oppstår økte muligheter for tilbakemelding på arbeidet som gjøres i den aktuelle saken gjennom innbyggertjenester. Det blir enklere å skaffe kunnskap om partenes opplevelse og synspunkter. Spesielt antas det at det blir lettere å kommunisere med tjenestemottakere som er ungdom, da innbyggertjenester vil være i tråd med hvordan de ønsker og er komfortable med å kommunisere.

Mulighetene for digital meldingsutveksling via de kommunale barnevernsløsningene kan redusere ventetiden i sakene i barnevernet. Spørreundersøkelsen i kommunene viser at om lag 80 prosent av de 60 000 bekymringsmeldingene som registreres årlig, kommer pr. post. Muligheten for redusert ventetid ved oppstart for vurderingen av anslagsvis 48 000 meldinger hvert år, gjennom nasjonal portal for bekymringsmelding, er sentralt, gitt kunnskapen om hvor viktig det er å komme tidlig inn i barnevernssaker. Tidligere intervensjon kan tolkes som en økning i kvaliteten på tiltakene som barn og familier mottar fra barnevernet.

Sending av bekymringsmeldinger eller overføring av saker mellom kommuner skjer i dag pr. post. Dette forholdet fikk for eksempel stor oppmerksomhet i media i den såkalte Valdres-saken, hvor den aktuelle familien flyttet fra Bærum til Beitostølen, hvor en bekymringsmelding ble sendt 28. desember 2015, poststemplet 30. desember og nådde mottakerkommunen 4. januar 2016⁶⁷. Tidsbruken frem til saksbehandlingen kan starte for fullt i denne typen saker, (inkludert tidsbruken til ettersending av ytterligere informasjon) kan være flere uker. Sikker elektronisk overføring kan redusere tidsbruken til overføring pr. sak til få minutter og mottakerkommunen kan både påbegynne saken langt tidligere. Kvaliteten på tjenestene barna skal motta fra barnevernet må vurderes som høyere dersom deres sak starter opp raskere og problemet tas tak i raskere hos rett barnevernstjeneste.

Nasjonal portal for bekymringsmelding innebærer en harmonisering i form av at innsending av bekymringsmeldinger gjøres gjennom samme løsning og på samme måte over hele landet. Dette kan påvirke antallet bekymringsmeldinger som sendes inn. Det kan påvirke antallet barn som fanges opp og får hjelp av barnevernet. Det påvirker kvaliteten eller summen av tjenestene som tilbys i barnevernet.

Vår vurdering er at kvaliteten på tiltakene som tilbys barn og familier i barnevernet vil kunne påvirkes i betydelig grad av tiltakene som foreslås. Kvalitetssystemet legger til rette for at kunnskapsbaserte metoder benyttes og bedre brukermedvirkning gjennom innbyggertjenester antas å være et sentralt element når man ser på kvalitet. Det at man får igangsatt arbeidet raskere gjennom digital meldingsutveksling gjennom de kommunale barnevernsløsninger har også en kvalitetsdimensjon. Dette er effekter som man ikke har mulighet til å oppnå i dag og kvaliteten i barnevernet har fått kritikk, jf. gjennomgangen av rapporter i omtalen av utfordringsbildet. Vi vurderer derfor at samfunnet vil vurdere betydningen av å få bedre kvalitet på tiltakene i barnevernet som stor.

Tiltakene i DigiBarnevern treffer bredt på denne nyttevirkningen siden nasjonal portal for bekymringsmeldinger treffer de fleste typer meldere i befolkningen, kvalitetssystemet vil komme til anvendelse i de fleste saker og omfanget av dokumenter/meldinger som kan påvirkes av raskere

⁶⁷ <https://sol.no/nyheter/13-aring-funnet-dod-pa-hytte-dette-vet-vi/69948493>

opstart ved digital utveksling er rimelig stort. Omfanget vurderes som middels, ikke stort, da mye av barnevernsarbeidet som gjøres i barnevernstjenestene i dag allerede er av god kvalitet.

Betydning: Stor

Omfang: Middels

Konsekvens: +++

4. Barn og familier opplever økt rettsikkerhet

DigiBarnevern påvirker barn og familiers rettsikkerhet generelt gjennom at informasjonssikkerheten blir bedre ved at det blir klare nasjonale tilgangsregler, mindre manuell registrering, færre papirutskrifter og bedre muligheter for å ta vare på mer uformell kommunikasjon.

Barn og familier vil oppleve at det dokumenteres bedre som en konsekvens av både kommunale barnevernstjenester og innbyggertjenester.

Eksempelvis vil det gjennom nasjonal portal for bekymringsmelding bli redusert risiko for at bekymringsmeldinger forsvinner eller kommer uvedkommende i hende. Vi har sett at 80 prosent av alle bekymringsmeldinger, om lag 48 000 meldinger, sendes via post hvor man ikke kan være trygg på at brevet ikke kommer i uvedkommendes hender.

Det samme gjelder for meldingsutvekslinger mellom barnevernstjenester og andre aktører. Dette skjer i form av anslagsvis 3,2 millioner dokumenter årlig og vil således være et enda mer kritisk område når det gjelder rettsikkerhet og sikker sending av dokumenter. Meldingsutveksling skjer hovedsakelig gjennom kommunale barnevernstjenester.

Barna og familiene skal i henhold til målsettingen med DigiBarneverns leveranser innenfor kommunale barnevernstjenester og innbyggertjenester få bedre tilgang til sine saksdokumenter og annen relevant informasjon om saken.

Eksempelvis vil innbyggertjenester bidra til bedre dokumentasjon ved at sporbarhet og etterprøvbarehet i prosessen styrkes. Det vil for eksempel bli langt lettere å dokumentere når samtykker er gitt og eventuelt trukket når dette kan gjøres elektronisk.

Barn og familier vil også merke økt rettsikkerhet gjennom den økte brukermedvirkningen gjennom delleveransen innbyggertjenester, som bidrar til at barna og familiene i større grad kan påvirke sin egen sak.

Involvering kan skje i form av at brukerne for eksempel kan gi eller trekke samtykke eller laste opp eller ned dokumenter fra sin sak eller ha direkte kontakt med saksbehandler hjemmefra ved hjelp av sikker innloggingsløsning. Målsettingen er at tjenestemottaker vil oppleve en mer tilgjengelig kommune, med løsninger som kan benyttes hele døgnet. Den økte brukerinvolveringen og de nye tjenestene som innføres vil etter vår vurdering påvirke brukerens følelse av rettsikkerhet.

Informasjonen som tilgjengeliggjøres på innbyggertjenester vil sammen med økt fokus på brukermedvirkning kunne øke barn og familiers kunnskap om barnevernet som igjen vil kunne påvirke familiers syn på barnevernet, jf. kritikken om en «lukket tjeneste» og muligens redusere konfliktnivået i enkelte saker.

Vi mener det også er naturlig å anta at barn og familier vil få en økt opplevelse av rettsikkerhet og trygghet ved å vite at alle saksbehandlere har tilgang på og følger samme faglige mal i det barnevernfaglige kvalitetssystemet.

DigiBarnevern påvirker også rettsikkerheten ved at barna og familiene vil møte et mer ensartet barnevern, uansett hvor i landet de bor. De vil oppleve mindre variasjon i tjenestene som en følge av at kvalitetssystemet vil påvirke metodebruk og sikre at valg som gjøres av saksbehandlere gjøres i tråd med hva som er god kunnskapsbasert praksis.

Kommunale barnevernstjenester og barnevernfaglig kvalitetssystem vil påvirke arbeidsprosessene i alle kommuner som tar i bruk løsningene. Dette gjelder både hvordan man registrerer saker, behandler saker, involverer aktører, forholder seg til frister/valg som skal gjøres eller rapporterer og registrerer informasjon. Faglig rammeverk vil bidra til at barnevernets vurderinger og beslutninger blir kvalitetssikret i henhold til kunnskapsmodellen og beste praksis. Det at saksbehandlere over hele landet skal gis de samme og forbedrede verktøyene til å gjøre arbeidsoppgavene sine bidrar til at barn og familier kan føle seg tryggere på at tjenestene til mottar er gode og kunnskapsbaserte og bidra til en økt trygghet og rettsikkerhet hos brukerne.

DigiBarnevern har som målsetting å bidra til likere arbeidspraksis, noe det eksempelvis er behov for i meldingsarbeidet, jf. utfordringsbildet og rapporten fra Helsetilsynet 01/2017. Det var et utbredt funn at det ikke kunne dokumenteres at dette ble gjort barnevernfaglige vurderinger i meldingsarbeidet. Det var dermed ikke mulig for foreldre, barn, fylkesnemnd og barnevernstjenesten selv å få tilgjengelig kunnskap om hvordan tjenesten har vurdert innholdet i meldingen og hva som lå til grunn for beslutningen. Dette utfordrer både forsvarlighet og rettsikkerhet i barnevernstjenesten. Vår vurdering er derfor at betydningen, jf. omtalen i utfordringsbildet må vurderes som stor.

Vi legger til grunn at omfanget av nyttevirkingen er middels, jf. at det berører alle tjenestemottakere, men at det krever aktive valg for å ta i bruk innbyggertjenestene og at neppe alle brukere vil være hyppige brukere.

Betydning: Stor

Omfang: Middels

Konsekvens: +++

5. Kommunens barnevernstjeneste styres bedre (ledelsesperspektiv)

DigiBarneverns leveranser gir muligheter for bedre styringsinformasjon for barnevernstjenestene i kommunene, særlig gjennom innføring av kommunale barnevernsløsninger, men også gjennom innbyggertjenester, jf. mulighetene for å bruke tilbakemeldinger i mer langsiktig styring i barnevernstjenesten.

Behovet for bedre styringsdata er stort, jf. spørreundersøkelsen hos kommunene hvor over 75 prosent av respondentene svarer at dagens fagsystemer gir utilstrekkelig støtte til helt essensielle oppgaver knyttet til daglig styring av barnevernstjenesten, slik som planlegging av oppgavefordelingen mellom ansatte, fristoppfølging og prognostisering og økonomioppfølging.

Systemstøtten i kommunale barnevernsløsninger gir ledelsen bedre oversikt over arbeidsoppgaver på kontoret og hvordan de er fordelt mellom de ansatte.

Bedre styringsinformasjon vil være en viktig forutsetning for at ledelsen skal kunne tilpasse tjenestene på en måte som gir effektiv ressursbruk i barnevernstjenestene.

Bedre styringsinformasjon vil også innebære muligheter for ledelsen å ha enda bedre oversikt/kontroll over barnevernstjenestene når det gjelder overholdelse av krav eller frister som stilles til barnevernstjenestene. Eksempelvis vil kommunale barnevernsløsninger kunne hjelpe saksbehandler

med rettidig og korrekt tilbakemelding ved hjelp av funksjonalitet for å følge opp frister og korrekt utfylling av skjemaer og rapporter.

Vårt inntrykk er at både omfang og betydning vil variere mellom kommunene. Noen kommuner har god kontroll og god styringsinformasjon i dag, mens andre har mindre kontroll og større behov for mer styringsinformasjon. Spørreundersøkelsen indikerer at det er et reelt behov i mange barnevernstjenester. Det er vanskelig å vurdere hvor mye av informasjonen som fremskaffes fra tilbakemeldinger fra brukerne gjennom innbyggertjenester som i praksis vil bli brukt til forbedringsarbeid. Det finnes en del tilgjengelig informasjon i dag også, jf. kommunemonitor og KOSTRA/SSB. Vi vurderer at det er flere andre forhold (interne prosesser, fokus på barnevernet i kommunen) som kan påvirke denne nyttevirkningen i positiv retning og at omfanget vurderes som lite.

Betydning: Middels/Lite

Omfang: Lite

Konsekvens: 0/+

6. Kommunenes barnevernstjenester samarbeider bedre med andre aktører

Nyttevirkningen handler om likere arbeidspraksis både internt i den enkelte barnevernstjeneste og mellom kommuner.

Eksempler på områder der arbeidspraksis varierer er hvordan en undersøkelse gjennomføres (hvilke dokumenter produseres, hvordan involveres barn og foreldre etc.), og hvordan tiltak følges opp, i hvilken grad de evalueres og virkninger dokumenteres.

Kvalitetssystemet skal inneholde et faglig rammeverk for barnevernet. Faglig rammeverk blir retningsgivende for hvordan barnevernet skal utføre noen av oppgavene innenfor de rettslige rammene. Dette styrker også muligheten til etterprøvbarehet da praksis blir likere. Faglig utøvelse vil bygge på kunnskapsmodellen og gjenspeiles i dokumentasjonen.

Samme arbeidsverktøy, rammeverk og likere arbeidspraksis innad i barnevernstjenester og mellom kommuner vil lette overføring av saker, både mellom saksbehandlere og mellom kommuner.

Mer likt utformede barnevernstjenester rundt i landet vil føre til at samhandlingen og informasjonsflyten mellom aktørene i barnevernet vil bli mer effektiv og vil kunne gjøre det enklere for kommuner å inngå interkommunale samarbeid med andre kommuner på ulike områder.

Likere arbeidspraksis kan påvirke innbyggere og tjenestemottakere ved at de får raskere tilbakemelding ved henvendelser i saker som involverer flere kommuner.

Betydningen av denne virkningen vurderes som middels. Manglende samarbeid på tvers mellom barnevernstjenester og offentlige etater er nevnt som en sentral del av utfordringsbildet og har betydning. Tiltakene i DigiBarnevern vil påvirke mulighetene for å oppnå denne nyttevirkningen i noen grad, men det er også andre forhold enn DigiBarnevern som kan påvirke mulighetene for at barnevernstjenester samarbeider bedre (kommuneøkonomi osv.) her. Omfang er derfor lite/middels.

Betydning: Middels

Omfang: Lite/middels

Konsekvens: +/++

7. Nasjonale myndigheter kan lage bedre analyser og anbefalinger på barnevernområdet

Automatisk datafangst og mindre manuell rapportering gjennom rapporteringsbank vil øke kvaliteten på dataene som innhentes til SSB og nasjonale myndigheter. SSB forventes å få innsparinger knyttet til tidsbruk til kvalitetssikring av data.

Rapporteringsbanken vil også medføre at nasjonale myndigheter potensielt kan hente inn mer komplekse data fra kommunene. Bufdir sitter for eksempel kun på summariske data fra kommunalt barnevern i dag. Rapporteringsbanken, gitt at det hentes inn individdata, gir analysegrunnlag for et mer helhetlig sammensatt og presist bilde av barnevernstjenestene.

Rapporteringsbanken kan også bidra til at informasjonen vil kunne komme raskere frem til nasjonale myndigheter, slik at styringsinformasjon på nasjonalt nivå blir mer oppdatert og tilgjengelig.

Eksempelvis⁶⁸ er det i dag stor forsinkelse på de styringsdataene som blir tilgjengelige for stat og kommuner gjennom for eksempel KOSTRA-rapporteringen. Videre er man avhengig av at leverandører av barnevernssystemer utvikler funksjonalitet i systemene for å beregne nøkkeltall. Dette gir lite fleksibilitet med tanke på å kunne beregne nye nøkkeltall eller skaffe innsikt i temaer som i dag ikke rapporteres til SSB eller Fylkesmannen. Eksempler på slike temaer er for eksempel virkningen av konkrete tiltak eller kvaliteten i undersøkelsesarbeidet.

Nødvendig statistikk og informasjon vil også kunne bli levert til en lavere kostnad enn i dag dersom man innfører en rapporteringsbank i DigiBarnevern.

Med rapporteringsbank vil Bufdir selv kunne ha kontroll på utviklingen av nøkkeltall uten å betale flere andre aktører. Eksempelvis ferdigstilles resultatene først 3-4 år etter bestillingen og kostnadsrammen har vært opp mot 7 mill. kroner i de store registerstudiene som Bufdir har lyst ut de siste årene. Ved bruk av rapporteringsbanken vil man også kunne tilgjengeliggjøre en del grunndata for forskere og effektivisere deres prosjekter.

Betydningen av dette tiltaket antas å være middels. Det som trekker opp er behovet for bedre rapportering og at sluttproduktet av informasjonsinnhenting skal komme alle barn og barnevernstjenester til gode gjennom viktige faglige anbefalinger etc., mens det trekker noe ned at det er mulig å innhente noe av den samme informasjon i dag (men det tar mer tid og koster mer). Omfanget vurderes som lite, jf. at mottakerne i første ledd er få (nasjonale myndigheter).

Betydning: Middels/ Lite

Omfang: Middels

Konsekvens: +/- ++

8. Nasjonale myndigheter kan enklere gjennomføre felles nasjonale tiltak

Nasjonale myndigheter som Bufdir har som oppgave å være et fagdirektorat for hele barnevernet og trenger kunnskap om hva som er optimal drift av barnevernet både i andrelinjen – det statlige barnevernet, og i førstelinjen – barnevernstjenestene. Bufdir skal sørge for at det utvikles analyser basert på datagrunnlag fra kommunalt barnevern som i neste steg vil komme tilbake til kommunene som anbefalinger om kunnskapsbaserte/forskningsbaserte tiltak i kommunene.

⁶⁸ Eksemplene som omtales i denne nyttevirkingen er hentet fra arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen i 2018

Innhenting av informasjon fra kommunene eller Bufdirs muligheter for å «treffe» flest mulig kommuner med sine faglige anbefalinger eller andre endringsforslag påvirkes av hvor likt kommunenes barnevernstjenester er utformet.

Innføringen av et felles barnevernfaglig kvalitetssystem og innholdet i dette vil ha stor verdi for nasjonale myndigheter og dens evne til å påvirke saksbehandlerne i barnevernstjenestene direkte med ny forskning for eksempel i form av nye metoder eller standarder som skal følges.

Produktene i DigiBarnevern bidrar generelt til økt bruk av felles standarder, for eksempel felles nasjonal standard for hvordan bekymringsmeldinger skal se ut eller delprosjektet om felles begrepsbruk og definisjoner.

Kommunale barnevernsløsninger og barnevernfaglig kvalitetssystem spesielt vil føre til likere arbeidspraksis mellom barnevernstjenestene og virke positivt inn på mulighetene for å gjøre tiltak fra nasjonalt nivå.

Innføringen av mer digitale verktøy vil i seg selv virke positivt for Bufdirs muligheter til å nå flest mulig kommuner og bidra til et system som er bedre egnet for felles nasjonale grep eller tiltak.

Rapporteringsbank fremstår som et sentralt element for at nasjonale myndigheter som Bufdir skal kunne utføre sine oppgaver på en bedre måte når det gjelder utvikling av analyser basert på datagrunnlag fra kommunalt barnevern.

Betydningen vurderes som liten sett i forhold til betydningen av andre nyttevirkinger og hvordan dagens situasjon er. Omfanget vurderes som middels/ lite, jf. at det er flere andre forhold som vil påvirke hvorvidt barnevernet er godt egnet for nasjonale tiltak (kommuneøkonomi osv.)

Betydning: Lite

Omfang: Middels/Lite

Konsekvens: 0/+

9. Leverandører kan enklere utvikle løsninger

Delprosjektet informasjonsmodell og meldingsformater vil påvirke leverandørene og gi føringer knyttet til hvilke definisjoner og begreper som skal legges til grunn i utviklingen av produkter innenfor barnevernet.

Tiltaket dreier seg om å utvikle felles begrepslister, kodelister og en informasjonsmodell som skal dekke informasjonsbehovet innenfor barnevernsfeltet. Hensikten med dette tiltaket er å sikre en enhetlig forståelse av hva begreper betyr, i hvilken kontekst de brukes og hvordan informasjon henger sammen. Krav til bruk av en felles informasjonsmodell og tilhørende begrepslister og kodelister, vil påvirke kvalitet på informasjon i de kommunale barnevernsløsningene. Tiltaket vil også muliggjøre mer effektiv informasjonsutveksling mellom systemer og tjenester, samt legge til rette for gjenbruk av data til ulike formål i saksbehandlingen og til andre oppgaver som rapportering etc.

Delprosjektet vil påvirke leverandørene og gjøre deres arbeid enklere og føre til bedre og mer presise sluttleveranser til fordel for barnevernet og brukerne og betydningen av et slikt tiltak vurderes som lite sett i forhold til de andre nyttevirkingenes betydning og at det omtales i liten grad i utfordringsbildet. Omfanget vurderes som middels/lite. Det er også andre ting enn tiltakene i DigiBarnevern som påvirker om systemet er enkelt for leverandører og tiltakene vil maksimalt i middels omfang sørge for at leverandører opplever et enkelt system eller enkelt regime hvor de kan utvikle produktene.

Betydning: Liten

Omfang: Middels/lite

Konsekvens: +

10. Det frigjøres tid for privatpersoner, barn, familier og andre offentlige aktører

Involvering i barnevernssaker, enten i form av at man er direkte berørt som barn eller familie, eller mer indirekte som for eksempel melder av en sak, medfører tidsbruk for privatpersoner. Desto mer analogt et område er, desto mer tid går til oppmøte hos barnevernstjenesten, brevskrivning etc.

Tidsbesparelsene som oppstår for privatpersoner som følge av DigiBarnevern fremkommer på ulike måter.

Tidsbesparelser for barn og familier fremkommer ved at de ikke lenger må møte opp fysisk for å signere dokumenter som for eksempel samtykker eller andre typer dokumenter som krever underskrifter. De oppnår også gevinster i form av at de får raskere tilbakemelding på henvendelser og trenger ikke vente på postgangen for å få svar.

En viktig samhandlingsarena for barn, unge og foresatte og ansatte i barnevernet gjennom DigiBarnevern vil være «Min Side» i innbyggertjenester. For eksempel vil en viktig funksjon på Min Side være at barn, unge og foresatte kan lese og oppbevare mottatte dokumenter fra barnevernet, og at de kan sende meldinger til kontaktperson i barnevernet. Ungdommer og foresatte skal også kunne gi og trekke samtykke elektronisk fra Min Side. De ansatte skal kunne dele f.eks. veiledningsmateriell fra Bufdir med barn, unge og foresatte ved f.eks. å sende en nettside/link til en video.

Verdien av fritid (280 kr/time) kan benyttes til å anslå verdien på tidsbruken, men det er vanskelig å anslå i hvilket omfang disse gevinstene vil inntreffe. Det vil avhenge av hvor mange som ønsker å benytte de digitale mulighetene og hvordan bruken endres med digitale muligheter mm.

Vi vil heller gjøre en break-even analyse av denne delen av nyttevirkningen senere i dokumentet for å vise hvor mye tidsbesparelser i form av sparte oppmøter hos barnevernet som må til for at denne virkningen alene skal oppveie kostnadene ved tiltaket,

Tidsbesparelser oppstår også ved at aktører utenfor barnevernet i langt mindre grad vil måtte kontaktes for å gi utfyllende opplysninger dersom man innfører et bedre system enn i dag. Vi har tidligere omtalt at 20 prosent av alle meldinger krever oppfølging for å gjøre meldingen fullstendig. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt meldinger skrives i arbeidstiden eller på fritiden til den som melder. Dersom vi antar at alle privatpersoner og alle familier (til det aktuelle barnet) som sender meldinger får innspart tid, dreier det seg om ca. 10 000 meldinger per år. Under en forutsetning om at meldinger kan leveres på den halve tiden av i dag (gjennomsnitt 1 time pr melding), vil verdien av tidsbesparelsen være ganske beskjeden, om lag 1,5 mill. kroner pr år. Dersom alle meldinger i barnevernet leveres i melderens fritid, øker verdien om lag 9 mill. kroner. Dette er kun ment som en illustrasjon på nyttegevinstene.

Nyttevirkningen er av lav betydning, jf. at tidsbruken i barnevernsmeldinger nok ikke er det man har mest fokus på som privatperson i en barnevernssak. Omfanget påvirkes at det gjelder forholdsvis få personer (jf. omtalen av meldinger pr år over), mens det er noe flere personer som har en pågående sak hos barnevernet (barnet selv eller familien) med forholdsvis mange møter per sak. Omfang blir derfor gitt middels verdi.

Betydning: Liten

Omfang: Middels

Konsekvens: +

8. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I dette kapitlet skal vi sette sammen de samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirkningene og beregne og vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til tiltaket.

Nytte og kostnader skal beregnes for hele analyseperioden. Alle virkninger som er verdsatt i kroner skal inngå i beregningen. Kalkulasjonsrenten benyttes til å beregne netto nåverdi av tiltaket.

Alle nytte- og kostnadsvirkninger måles opp mot nullalternativet, dvs. dagens situasjon uten innføring av det aktuelle tiltaket. Det betyr at både nåverdi og ikke-prissatte nyttevirkinger i tabellen under er størrelser relativt til nullalternativet og ikke absolutte størrelser.

Det skal vurderes hvilken betydning tiltakets ikke-prissatte virkninger har for vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og om de kan påvirke rangeringen av alternative tiltak. Basert på beregnet netto nåverdi, ikke-prissatte virkninger og usikkerhet skal det gjøres en samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av de ulike alternativene (evt. tiltaket og nullalternativet).

Vi benytter et regneark utviklet for DFØ for beregning av nåverdi⁶⁹.

Vi har konkludert med at DigiBarnevern er et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt og våre resultater oppsummeres i følgende tabell:

Virkninger av DigiBarnevern relativt til nullalternativet	(mill. kroner)
Kostnader	
Nåverdi (kostnader og prissatte nyttevirkinger)	179,2
Nyttevirkinger	
Saksbehandlere opplever mer faglig og sosialt tilfredsstillende arbeidshverdager	++/+++
Barn og familier mottar barnevernstiltak av høyere intensitet (mer operativt barnevern)	+++/>++++
Barn og familier mottar barnevernstiltak av høyere kvalitet	+++
Barn og familier opplever økt rettssikkerhet	+++
Kommunens barnevernstjeneste styres bedre (ledelsesperspektiv)	0/+
Kommunens barnevernstjeneste samarbeider bedre med andre aktører	+/>++
Nasjonale myndigheter kan lage bedre analyser og anbefalinger på barnevernområdet	+/>++
Nasjonale myndigheter kan enklere gjennomføre felles nasjonale tiltak	0/+
Leverandører av systemløsninger kan enklere utvikle løsninger	0/+
Privatpersoner, barn, familier og andre offentlige aktører utenfor barnevernet får frigjort tid	+

Vi har i tidligere kapitler vist hvordan vi har kommet frem til de ulike nytte og kostnadsvirkningene og i tabellen over er disse satt sammen. Prissatte størrelser og ikke-prissatte størrelser har like stor verdi i vurderingen og må veies opp mot hverandre.

Vi ser at DigiBarnevern har positiv nåverdi på 179,2 mill. kroner relativt til sammenligningsgrunnlaget (nullalternativet).

⁶⁹ <https://dfo.no/fagomrader/utredning/verkt%C3%B8y-veiledere-og-regelverk-til-utredninger#Verktoy-utarbeidet-av-DFO>

Beregningene viser at DigiBarnevern er et meget samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt, når vi samtidig vet at kostnadene er målt opp mot kun én prissatt nyttevirkning.

DigiBarnevern realiserer også de resterende ti ikke-prissatte nyttevirkningene som i tabellen har fått tung vekt, for eksempel det at barn og familier mottar barneverntiltak av høyere kvalitet og at barn og familier opplever økt rettsikkerhet.

Vi har ikke funnet det faglig forsvarlig å tallfeste flere av nyttevirkningen, men verdien av de ti ikke-prissatte nyttevirkningene er betydelige og vil føre til at nåverdien i praksis er enda høyere og at tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Vi har for eksempel allerede beskrevet at nyttevirkningene knyttet til frigjort tid for saksbehandlere (som benyttes til nyttevirkningene mer faglig og sosialt tilfredsstillende arbeidshverdag for saksbehandlere og til å gi barn og familier mer barnevernstiltak) har et omfang eller en verdi på tidsbruken som anslås til 101 mill. kroner.

Hovedpoenget er uansett at de kvalitative nyttevirkningene som oppnås er så tunge at selv en negativ nåverdi, målt opp mot nullalternativet, etter vår vurdering ville gitt en konklusjon om at DigiBarnevern er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Dette omtaler vi mer inngående i neste avsnitt.

8.1. Hvor robust er konklusjonen om at DigiBarnevern er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak?

I analysen har vi lagt til grunn tall for kostnader/kostnadsestimater mottatt fra kommunal del av DigiBarnevern og tidligere leveranser til BLD om gevinster i DigiBarnevern. Det understrekes at estimatene er grove estimater med tilhørende usikkerhet.

Vi har derfor beregnet nåverdien på nytt under en forutsetning om at kostnadene i statlig og kommunal del øker med 50 prosent i DigiBarnevern. Dette må vurderes som en svært stor økning i kostnadene og en kostnadsoverskridelse på et slikt nivå har sannsynligvis lav sannsynlighet. De økte kostnadene med denne forutsetningen medfører da at prosjektet får en nåverdi som er 69 mill. lavere enn nullalternativet.

Vi vil nedenfor forsøke å synliggjøre robustheten i konklusjonen om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved å gjøre noen antagelser om verdien på de ikke-prissatte virkningene gjennom såkalte break-even analyser.

Dersom DigiBarnevern skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt selv med en «kostnadssprekk» på 50 prosent, må vi kunne sannsynliggjøre at de ikke prissatte nyttevirkningene er større enn 69 mill. kroner.

8.2. Break-even-analyser av nyttevirkningene i DigiBarnevern

Break-even analyser handler om å analysere hvor store nyttevirkningene må være for å kunne rettferdiggjøre kostnadene ved tiltakene (enkelt forklart: hvor sterke nyttevirkninger trengs for å «flytte» en negativ nåverdi til å bli en positiv nåverdi) og deretter vurdere hvorvidt nyttevirkninger av en slik størrelse er sannsynlig.

Det er to måter å gjøre dette på:

- 1) *Break-even analyse på enkelte av de ti ikke-prissatte virkningene*
- 2) *Break-even analyse på en eller flere av samfunnsøkonomiske effektene*

«Dersom det er mange virkninger som ikke er prissatte, skal man også vurdere i hvilken grad disse påvirker tiltakets lønnsomhet (jf. kapittel 3.5.6). En mulig fremgangsmåte er å gjennomføre en break-even-analyse, som går ut på å først beregne netto nåverdi på vanlig måte for alle prissatte virkninger. Deretter regner man seg frem til hvor stor verdien av de ikke-prissatte virkningene må være for at tiltaket skal ha akkurat like stor nytte som kostnaden («Break-even»). Hvis man for eksempel beregner netto nåverdi av prissatte virkninger til å være 200 millioner kroner, er tiltaket lønnsomt ut fra de prissatte virkningene, og det innebærer at break-even-verdien er –200 millioner kroner. Hvis summen av de ikke-prissatte virkningene samlet vurderes å være positiv, vet man at tiltaket er lønnsomt. Hvis de ikke-prissatte virkningene innebærer kostnader, må de til sammen ha en negativ nytteverdi på mindre enn 200 millioner kroner for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.»

«DFØ – veileder for samfunnsøkonomisk analyse, side 123»

Vi vil foreta en break-even-analyse for den ikke prissatte direkte nyttevirkingen «Privatpersoner, barn, familier og andre offentlige aktører utenfor barnevernet får frigjort tid», samt break-even analyser for flere av de identifiserte langsiktige samfunnseffektene som tiltaket DigiBarnevern kan oppnå.

Break-even analyser bør tolkes som regneeksempler som illustrerer hva som skal til for å dekke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tiltaket ved en hypotetisk situasjon hvor kostnadene er 50 prosent høyere (69 mill. kroner) når nyttevirkningene vurderes hver for seg.

8.3. Break-even analyse av kortsiktige nyttevirkinger i DigiBarnevern

8.3.1. Break-even analyse av virkningen «Privatpersoner, barn, familier og andre offentlige aktører utenfor barnevernet får frigjort tid»

Vi har vurdert denne som en ikke-prissatt virkning over, men vil her se hvor stort omfang og hvor stor effekt denne virkningen trenger for å alene gi nyttevirkinger som overstiger kostnadene ved tiltaket.

Bakgrunnen for nyttevirkingen er at særlig tiltakets leveranser innenfor «innbyggertjenester» vil forenkle saksgangen og for eksempel gjøre det mulig å gjøre handlinger i egen sak hjemmefra gjennom en trygg innlogging. «Innbyggertjenester» har som formål å involvere barn og familier i deres egen sak i større grad og gi dem mulighet til å kommunisere/ gjøre handlinger i egen sak hjemmefra gjennom en sikker innlogging. Økt involvering i egen sak hjemmefra mellom møtene med barnevernstjenestene kan gi innsparinger for barn og familier i form av færre møter med barnevernstjenestene i noen saker.

En fremgangsmåte er å ta utgangspunkt i at råd og veiledning er det mest vanlige hjelpetiltaket i dag. SSB-statistikken viser at det ble gitt 25 289 vedtak om råd og veiledning i Norge i løpet av 2017. Tiltaket råd og veiledning innebærer ulike former for rådgivning og veiledning til foreldre, med hensikt om å utvikle foreldrefunksjoner slik at de kan ivareta barnet sitt på en bedre måte. Dette gis vanligvis fra en saksbehandler, foreldreveileder eller familieterapeut i barneverntjenesten. Tiltaket har ulik varighet, men en periode på 6-8 måneder med ukentlige treff, eventuelt treff hver 14. dag, er relativt vanlig⁷⁰. Disse anslagene antyder altså at 12 til 32 møter per tiltak er relativt vanlig.

Råd og veiledning er en kategori med et innhold som det er vanskelig å definere presist, men hvor det gjennomføres hyppige møter. Vi vet ikke hvor mange færre møter «innbyggertjenester» vil gi opphav til, men «innbyggertjenester» skal inneholde både mulighet for å signere dokumenter, motta relevante dokumenter (for eksempel knyttet til råd og veiledning) og en mulighet for å ha dialog med saksbehandler med sikker innlogging. Vårt utgangspunkt er at gitt at barn og familier tar i bruk innbyggertjenester og enklere kan sette seg inn i relevante deler av sin sak mellom møtene med

⁷⁰ Kilde: Oslo Economics – samfunnsøkonomisk analyse av hjelpetiltak i barnevernet

barnevernstjenesten, så er det ikke urimelig å anta at man får en reduksjon i antall møter her som en følge av «innbyggertjenester», for eksempel ved at man kan avslutte et tiltak etter 11 møter fremfor 12 møter osv. Vi vet at mange unge foretrekker digital kommunikasjon med offentlige myndigheter fremfor bruk av telefon eller oppmøte og det er sannsynlig at hvor mye barn og familier jobber med saken sin mellom hvert møte, hvor mye de leser seg opp og er aktive i egen sak eller gjør avklaringer med saksbehandler mellom møter vil påvirke hvor mange møter som trengs for å få et godt resultat.

Verdien av fritid (280 kr/time) kan benyttes i samfunnsøkonomiske analyser til å anslå verdien på tidsbruken for privatpersoner. Hvis vi antar at hvert møte tar ett barn og to voksne tre timer i møtetid og reisetid, så er kostnaden per møte 2520 kroner for familiene. Dette må settes i sammenheng med nåverdikostnaden (i scenariet med en 50 prosent budsjettoverskridelse) på 69 millioner kroner og at det er 25 289 vedtak med råd og veiledning hvert år og at analyseperioden er 11 år.

Dette innebærer at det kun i om lag 10 prosent av sakene (ca. 2 500 saker) hvor det gis råd og veiledning årlig i analyseperioden må spares inn ett møte i en møterekke for at denne nyttevirkingen alene skal kunne tilsvare merkostnadene ved DigiBarnevern. Dette fremstår som et realistisk utfall og vil alene gjøre DigiBarnevern til et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak.

Tilsvarende beregninger kunne vært gjort for hver av de andre nyttevirkingene vi har identifisert, men som vi mener ikke er nødvendig gitt omtalen av de ikke-prissatte virkningene og siden tiltaket er vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

8.4. Break-even analyse av langsiktige samfunnseffekter i DigiBarnevern

Vi har tidligere i dokumentet identifisert samfunnsvirkningene «mer robuste og stabile barnevernstjenester» og «høyere tillit til barnevernet i befolkningen», i tillegg til de fire samfunnsvirkningene «bedret helse og livskvalitet», «høyere produktivitet i arbeidslivet», «reduert kriminell adferd», «reduerte utgifter til plasseringer utenfor hjemmet» som ble identifisert av Oslo Economics i deres analyse av hjelpetiltaksområdet.

Innføring av DigiBarneverns leveranser vil blant annet gjennom kommunale barnevernsløsninger og rapporteringsbank frigjøre mer tid til mer operativt barnevernarbeid i barnevernstjenestene, dvs. i stor grad mer hjelpetiltaksarbeid, som vil kunne gi de ovennevnte langsiktige effektene. DigiBarnevern vil videre, gjennom blant annet det barnevernfaglige kvalitetssystemet og innbyggertjenester, kunne føre til hjelpetiltaksarbeid av høyere kvalitet. Dette er sentralt for oppnåelsen av de fire sistnevnte samfunnseffektene.

Vi skal ved hjelp av noen enkle beregninger illustrere hvor store samfunnseffektene må være for å tilsvare utgiftene ved leveransene til DigiBarnevern (gitt et scenario med 50 prosent budsjettoverskridelser).

8.4.1. Samfunnseffekt: Langsiktige positive konsekvenser for helse og livskvalitet

En bedret omsorgssituasjon kan videre gi langsiktige effekter for barnet i voksen alder, i form av bedret helse og livskvalitet, høyere produktivitet og mindre kriminalitet og regelbryting. De samfunnsøkonomiske gevinstene av redusert utenforskap er så store at kun få «suksesshistorier» veier opp for tiltakskostnadene.

Helsedirektoratet anbefaler at man i samfunnsøkonomiske analyser benytter kvalitetsjusterte leveår for å beskrive helsegevinsten av tiltak. Et kvalitetsjustert leveår er et leveår med full livskvalitet uten angst eller på annen måte nedsatt psykisk eller fysisk livskvalitet. Et kvalitetsjustert leveår er verdsatt til 1,3 mill. kroner i 2018. Frigjøring av tid som gir økt bruk av virkningsfulle og målrettede hjelpetiltak i kommunene vil påvirke livskvaliteten til både barna og deres familier.

SSB opplyser at over 45 000 barn mottok hjelpetiltak i 2017. Hvis vi inkluderer foreldrene til disse barna, er det inntil 135 000 personer som kan få sin livskvalitet påvirket av at de hjelpetiltakene som tilbys.

Tiltaket må årlig ha effekt tilsvarende (69 mill. kroner/ 1,3 mill. kroner) 53 kvalitetsjusterte leveår i bedret livskvalitet for å alene forsvare kostnadene i vårt tenkte eksempel. Dersom de 53 kvalitetsjusterte leveårene fordeles jevnt over alle 135 000 personer må hver av disse, ifølge Helsedirektoratets beregningsmetode, få en økt helsegevinst på 0,0004 kvalitetsjusterte leveår.

Utfordringen med å bruke Helsedirektoratets beregningsmetode til å se på konsekvenser for livskvaliteten, er etter vår mening at det er vanskelig å «forholde seg til» størrelsen på tallet man finner.

En annen, kanskje enklere, tilnærming er å si at 10 prosent bedret livskvalitet ut fra samme verdsetningsgrunnlag har en verdi på 130 000 kroner. Dersom økt livskvalitet alene skal oppveie kostnadene ved DigiBarnevern, kreves det at drøyt 500 av barna eller deres familier opplever en slik effekt. Det tilsvarer i overkant av ett barn eller en voksen i hver av landets kommuner. Det er en størrelse og en effekt det i større grad er mulig å forholde seg til.

DigiBarnevern er ment å gi positive effekter på både kvaliteten på hjelpetiltakene og frigjøre tid til mer hjelpetiltaksarbeid som i neste ledd kan påvirke barnas utvikling, herunder langsiktige konsekvenser på deres helse og livskvalitet.

Vi mener at selv om beregningene kan illustrere at selv hvis man antar at svært få barn og familier påvirkes av tiltaket, så er det nok med svært begrensede helsegevinster for å veie opp for de samfunnsøkonomiske kostnadene (i scenariet med budsjettoverskridelser).

8.4.2. Samfunnseffekt: Økt produktivitet (i form av økt arbeidsdeltagelse)

En annen måte å tilnærme seg nyttesiden på er å vurdere verdien av at flere personer kommer ut i jobb på lang sikt, som følge av økt deltakelse i undervisning og økt læringsutbytte av undervisningen.

Tidligere analyser har argumentert for at mer bruk av hjelpetiltak vil øke sannsynligheten for økt skoledeltagelse og dermed gi muligheter for nyttevirkninger for samfunnet relatert til dette.

Vista Analyse (Rasmussen & Strøm, 2013) har tidligere beregnet at nåverdikostnaden for samfunnet av å få én person over fra et livsløp uten arbeid og over til et livsløp i arbeid utgjør omtrent 11 millioner 2012-kroner.

Dersom man kun ser på denne verdien isolert sett, tilsier dette at dersom tiltaket medfører at 6-7 personer går fra et livsløp uten arbeid til et livsløp med arbeidsdeltakelse i løpet av analyseperioden (11 år) vil dette alene veie opp for kostnadene ved DigiBarnevern (i vårt tenkte scenario) på omtrent 69 mill. kroner.

Det fremstår, etter vårt syn, som svært realistisk at DigiBarneverns leveranser, som fører til blant annet mer og kvalitetsmessig bedre hjelpetiltaksarbeid for barna i kommunene, på lang sikt vil føre til at mindre enn ett barn hvert år klarer å øke sin arbeidsdeltagelse.

8.4.3. Samfunnseffekt: Redusert sannsynlighet for omsorgsovertakelse / lavere utgifter til plasseringer utenfor hjemmet

Bedre oppvekstvilkår reduserer behovet for omsorgsovertakelse. Omsorgsovertakelse er i de aller fleste tilfeller svært belastende både for barn og foreldre. De rene økonomiske gevinstene ved å redusere flyttinger er betydelige. Det skal dermed svært få unngåtte tilfeller til for å oppveie hjelpetiltakenes kostnader.

Tall fra SSB viser at 15 626 barn var plassert utenfor hjemmet ved utgangen av 2017. Gjennomsnittlig behandlingsskostnad pr. måned for plassering utenfor hjemmet er 56 670⁷¹ kroner (680 000 kroner pr år). Denne gjennomsnittsverdien hensyntar at både at de fleste plasseringer skjer i relativt sett mindre ressurskrevende fosterhjem og at et mindretall plasseringer skjer i form av ressurskrevende institusjonsplasseringer. Beregnet i forhold til utgiftene i vårt eksempel må (69 mill. kroner / 680 000)

⁷¹ Oslo Economics – Samfunnsøkonomisk analyse av digital fagstøtte, side 34 (2018).

om lag 100 barn unngå omsorgsovertagelse på landsbasis i løpet av analyseperioden på 11 år (eller 9-10 barn pr. år) for at utgifter til færre omsorgsovertagelser alene skal oppveie kostnadene ved tiltaket (i vårt scenario med kostnadsoverskridelser).

Dette innebærer at 2-3 prosent eller om lag ti av landets 428 kommuner må ha en reduserte plassering utenfor hjemmet pr. år som skyldes den økte innsatsen på hjelpetiltakssiden som følger av prosjekt DigiBarnevern – for at denne effekten alene skal oppveie kostnadene ved tiltaket i vårt scenario. Det fremstår etter vårt syn ikke som et usannsynlig utfall gitt at man innfører DigiBarnevern i landets kommuner, jf. omtalen av utfordringsbildet og hva som er innholdet i og formålet med de nye kommunale barnevernsløsninger, kvalitetssystemet og innbyggertjenestene.

8.4.4. Andre samfunnseffekter

Vi kunne også gjort tilsvarende simuleringer for samfunnseffektene mindre kriminalitet, mer robuste og stabile barnevernstjenester og høyere tillit til barnevernet i befolkningen, men ser ikke behov for dette all den tid de eksisterende beregningene har dokumentert samfunnsøkonomisk lønnsomhet for DigiBarnevern som helhet.

9. Gjennomføre usikkerhetsvurderinger

Navn på virkning	Gi en kort begrunnelse for vurdering av usikkerhet	Vurdering
Alle virkninger	<p>Gevinstene er regnet på nasjonal basis men det er usikkert om alle kommuner vil ta i bruk DigiBarnevern.</p> <p>En viktig forutsetning i analysen er at tiltakene i DigiBarnevern gjennomføres i alle landets barnevernstjenester og får i løpet av levetiden som benyttes i analysen tilnærmet 100 % utbredelse.</p> <p>Dette er en ambisiøs forutsetning all den tid kommunalt selvstyre innebærer at kommunene selv kan velge hvilke løsninger de ønsker å gjennomføre. Ambisjonen til DigiBarnevern er selvsagt at produktet og resultatene blir så gode at alle kommuner ser det som en fordel å benytte seg av løsningen og oppnå nyttegevinstene.</p> <p>Per dags dato mangler det formelle beslutninger om deltagelse for kommunenivået. Det antas at spørsmål knyttet til finansiering står sentralt for kommuner som vurderer deltagelse.</p> <p>Forsinkelse av utrulling eller at færre kommuner blir med vil både redusere kostnadsvirkningene og nyttevirkningene i analysen.</p> <p>Risikoreduserende tiltak:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Godt samarbeid med KS, sikre at kommunene ser nytten av å innføre et slikt tiltak. Tilstrekkelig med informasjon med kommunene. - Tiltak (hvis mulig) som sikrer kommunene gode incentiver til å delta, ordninger for å søke om finansiering, involvering av andre departementer - Tiltak som fokuserer mer på krav til kvaliteten på kommunenes barnevernstjenester. Kommunene må sikre at de har gode nok løsninger på plass for å oppfylle kvalitetskravene fra myndighetene. 	middels
Frigjort tid hos saksbehandlere / økt kvalitet / økt brukermedvirkning	<p>For at nyttevirkningene skal oppstå må de nye arbeidsverktøyene tas i bruk når de kommer i drift i kommunene. Det ble nevnt som en utfordring at dagen løsning for fagstøtte i kommunene ble lite brukt, blant annet pga. liten brukervennlighet Det kan være krevende å ta nye arbeidsverktøy og løsninger i bruk. Desto mer brukervennlige løsningene er, desto flere vil bruke disse og nyttevirkningene vil fremkomme i stor grad. Dette gjelder både saksbehandlere og brukere av barnevernet.</p> <p>Risikoreduserende tiltak:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sikre brukervennlige løsninger 	lav

	<ul style="list-style-type: none"> - Viktigheten av brukervennlige løsninger for å sikre bruk av nye løsninger stemmer godt overens med funn som ble gjort i utredningen av digital fagstøtte for foreldrestøttende arbeid (som har likhetstrekk med det barnevernfaglige kvalitetssystemet) hvor det fremkom innspill fra mer enn 90 prosent av kommunene om hvor viktig brukervennlighet er og «at man uten dette risikerer at kommunene kan oppleve det som for tidkrevende eller lite nyttig å ta i bruk fagstøtten⁷²». 	
Kostnadsvirkningene	<p>Konkurransesituasjonen på leverandørsiden kan påvirke kostnadssiden, hvilke produkter som utvikles og om man ender opp med en monopolsituasjon eller en form for konkurransesituasjon. Markedet er lite og aktive aktører i dag er få. Desto færre leverandører som er aktuelle for å utvikle løsningene desto mindre sannsynlig at man oppnår de teoretiske fordelene ved konkurranse.</p> <p>Risikoreduserende tiltak:</p> <p>Antall kommuner som deltar gjør området større og øker interessen fra leverandørsiden. Dette vil øke sannsynligheten for at flere leverandører vil være interesserte i området.</p>	middels
Generelt	<p>Økonomiske rammebetingelser hos kommunene kan medføre at investeringer i barnevernsløsninger eller infrastruktur nedprioriteres. Argumentet mot dette er at kommunene uansett må oppdatere og bytte ut sine løsninger innen kort tid, pga. utfordringer med fremtidige oppdateringer.</p> <p>Risikoreduserende tiltak:</p> <p>Stille krav om rapportering og saksbehandling i barnevernstjenestene (jf. risikoreduserende tiltak på forrige side) som krever at du har systemstøtte til å rapportere på dette.</p>	lav
Generelt	<p>Risiko for at (det store flertallet av) kommunene synes leveransene i DigiBarnevern blir for store og omfattende og at de, for eksempel i samarbeid med leverandører, får utviklet et enklere produkt (kommunale barnevernsløsninger) til en lavere kostnad som ikke nødvendigvis kan kommunisere med/ nyttiggjøre seg av de andre delene av DigiBarnevern.</p>	Middels/lav

⁷² Oslo Economics – Digital fagstøtte for foreldreveiledning og andre foreldrestøttende tiltak (2018)

10. Beskrive fordelingsvirkninger

Vi ser ingen store fordelingsvirkninger ved en gjennomføring av DigiBarnevern, dvs. om det er noen grupper som kommer vesentlig bedre eller dårligere ut – på vegne av en annen gruppe – som følge av tiltakene.

11. Konklusjon/ anbefaling

Prosjektet har en beregnet nåverdi som er 179,2 mill. kroner bedre enn nullalternativet som det måles opp mot i analysen. Nåverdiberegningen er gjort opp mot kun én prissatt nyttevirksomhet. Prosjektet kjennetegnes ved å i tillegg ha en rekke, tunge, positive, ikke-prissatte nyttevirksomheter som kommer i tillegg og bidrar til at prosjektets leveranser må vurderes som langt mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn nåverdien skulle tilsi.

Vi har testet robustheten på vår konklusjon ved å også undersøke om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt målt opp mot nullalternativet gitt en hypotetisk (men ikke sannsynlig) kostnadsoverskridelse på 50 prosent. Break-even-analysen i forrige kapittel viser at selv under en slik forutsetning kreves relativt begrensede effekter på nyttesiden for de berørte gruppene for at den ikke-prissatte nytten av tiltaket skal veie opp kostnadene, ved en enkeltvis vurdering av disse nyttevirksomhetene.

Samtidig er det mer realistisk at flere av virkningene inntreffer samtidig, dvs. at man for eksempel får litt effekt fra helsegevinster og litt effekt fra økt produktivitet, og da skal det enda mindre til for at nyttevirksomhetene overstiger kostnadene, selv i scenariet med kostnadsoverskridelser.

Vi omtaler at det er noen usikkerhetsmomenter i analysen, særlig spørsmålet om hvor stor andel av landets kommuner som velger å investere i og ta i bruk produktene som omtales i DigiBarnevern. Dette vil være en kritisk suksessfaktor hvor risikoreduserende tiltak bør settes inn hvis mulig.

Vi ser ingen fordelingsvirkninger ved tiltaket som endrer våre vurderinger av tiltaket.

Vår konklusjon er at vi vurderer tiltaket samlet sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt og rangerer tiltaket DigiBarnevern foran nullalternativet.