



## Samfunnsøkonomisk analyse av Stillasbyggerne, Akershus universitetssykehus

*Utarbeidet for Stillasbyggerne ved Akershus universitetssykehus*

## Om Oslo Economics

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

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

## Samfunnsøkonomisk utredning

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

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

*Samfunnsøkonomisk analyse av Stillasbyggerne, Akershus universitetssykehus/2021-51*

*© Oslo Economics, 2. september 2021*

*Kontaktperson:*

*Marit Svensgaard / Partner*

*msv@osloeconomics.no, Tel. +47 982 63 985*

*Foto/illustrasjon: iStock.com*

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>5</b>
<b>Summary</b>	<b>7</b>
<b>1. Behov for å belyse samfunnsverdien av Stillasbyggerne</b>	<b>9</b>
1.1 Oppdraget	9
1.2 Metode og datagrunnlag	9
1.3 Leseveiledning	11
<b>2. Ufordringer i hjelpeapparatet rundt barn og unge under barnevernets omsorg</b>	<b>12</b>
<b>3. Stillasbyggerne og deres tjenestetilbud</b>	<b>14</b>
3.1 Prinsipper for stillasmodellen	14
3.2 Formålet med Stillasbyggernes arbeid	14
3.3 Faglig plattform	15
3.4 Organisering av tjenesten	15
3.5 Målgruppe	16
3.6 Arbeidsmetode og roller	16
3.7 Arbeidsfaser	17
<b>4. Virkninger av Stillasbyggernes arbeid</b>	<b>19</b>
4.1 Eksempler på saker Stillasbyggerne jobber med	19
4.2 Aktiviteter og brukereffekter	20
4.3 Samfunns effekter	22
<b>5. Verdsetting av kostnader og nyttevirksomheter av Stillasbyggerne</b>	<b>25</b>
5.1 Samfunnsøkonomiske kostnader ved Stillasbyggernes tjenestetilbud	25
5.2 Ressursbesparelse ved unngåtte utilsiktede flyttinger	28
5.3 Økt livskvalitet for barn, ungdom og fosterforeldre	30
5.4 Bedre arbeidshverdag for medarbeidere i stillaset	31
5.5 Økt deltakelse i utdanning, arbeidsliv og sosialt	31
5.6 Redusert kriminalitet og regelbryting	33
5.7 Nytteløsheter for andre barn og unge	33
5.8 Samlet vurdering av ikke-prissatte virkninger	33
<b>6. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet</b>	<b>35</b>
6.1 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	35
6.2 Usikkerhetsanalyse	37
6.3 Fordelingsvirkninger	40
6.4 Samlet vurdering	40
<b>7. Muligheter for nasjonal modell av Stillasbyggerne</b>	<b>41</b>
7.1 Forslag til implementeringsstøttesystem for lignende tilbud andre steder i landet	41
7.2 Problemstillinger som bør belyses i forslaget	41

<b>8. Referanser</b>	<b>45</b>
<b>9. Vedlegg</b>	<b>47</b>
9.1 Kostnadsanalyse av utilsiktet flytting	47
9.2 Ressursbruk etter type sak (grønn, gul eller rød)	48

## Sammendrag

*Stillasbyggerne er en barnevernsrettet poliklinikk ved Akershus universitetssykehus. Stillasbyggerne arbeider for å gi barn under barnevernets omsorg hjelp som er helhetlig, koordinert og kontinuerlig. På oppdrag fra Stillasbyggerne har Oslo Economics gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av tjenestetilbudet. Vi vurderer det som sannsynlig at summen av gevinstene av Stillasbyggernes arbeid veier opp for kostnadene ved driften. Tjenestetilbudet er rettet mot en svært sårbar gruppe, og det er av stor samfunnsverdi å gi denne gruppen et godt tilbud og bedre forutsetninger for å leve gode liv med god helse, samt delta i utdanning, arbeidsliv og sosialt.*

Barn som er under barnevernets omsorg og som har psykiske helseproblemer, har behov for helhetlig, koordinert og kontinuerlig hjelp. I skjæringspunktet mellom kommunale barneverntjenester, andre kommunale tjenestetilbud og spesialisthelsetjenesten oppstår det ofte utfordringer med å sikre helhetlige og koordinerte tjenester for disse barna. Dette gir økt risiko for marginalisering og utenforskap. Det er behov for å forsterke måten tjenestene samhandler på for å bidra til bedre livskvalitet og gode forutsetninger for å lykkes for disse barna.

Stillasbyggerne er en barnevernsrettet poliklinikk ved Akershus universitetssykehus som arbeider for å gi barn under barnevernets omsorg hjelp som er helhetlig, koordinert og kontinuerlig. Stillasbyggerne har tre mål:

- Fange opp og følge opp barn og unge med psykiske problemer under barnevernets omsorg
- Bidra til at samarbeidet mellom barneverntjenesten og deres samarbeidspartnere blir så bra som mulig
- Bidra til bedre livskvalitet for barn og unge under barnevernets omsorg

Stillasbyggerne består av ti psykologspesialister og barnevernsfaglig utdannede som samarbeider med seks kommuner på Øvre Romerike og én barnevernsinstitusjon. De tilbyr veiledning, faglig sparring, bistand til henvisning til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og kartlegging av barnets psykiske helse og livskvalitet. Fra 2016 til og med våren 2021 har Stillasbyggerne hjulpet om lag 260 barn og unge og 1 100 fagpersoner i nettverket rundt målgruppen.

Stillasbyggerne påvirker hvordan aktørene rundt barnet eller ungdommen («stillaset») arbeider og samhandler, og bidrar med å delegerer oppgaver og koordinere informasjonsflyt. Arbeidet bidrar til økt støtte og trygghet for ansatte i barnevernstjenestene, fosterforeldre og skoleansatte, og den tverrfaglige kompetansen gjør at Stillasbyggerne fungerer som et bindeledd til spesialisthelsetjenesten. Samlet sett vurderer vi at Stillasbyggernes innsats mot de ulike aktørene bidrar til mer koordinert og helhetlig oppfølging, riktig hjelp til riktig tidspunkt, samt raskere progresjon i sakene.

Vi anslår at de årlige samfunnsøkonomiske kostnadene ved Stillasbyggerne er om lag 10 millioner kroner. Vi vurderer at de viktigste samfunnsøkonomiske nyttevirkningene er unngåtte utilsiktede flyttinger, økt livskvalitet for barn, unge og fosterforeldre, og økt deltakelse i utdanning og mulig også arbeidsliv. Disse virkningene er verdsatt kvalitativt i form av en konsekvens etter såkalt pluss-minus-metode (Figur A).

I analysen har vi utført ulike dekningspunktanalyser, for å beregne hvor stort omfang en nyttevirkning må ha for at denne alene skal veie opp for de samfunnsøkonomiske kostnadene. Vi vurderer det som sannsynlig at Stillasbyggernes arbeid bidrar til nyttevirkningene i en størrelsesorden som veier opp for de samfunnsøkonomiske kostnadene. Dette gjelder særlig nyttevirkingen økt livskvalitet for barn, unge og fosterforeldre. Omfanget av økt helserelatert livskvalitet (antall kvalitetsjusterte leveår) som må til for å veie opp kostnadene ved Stillasbyggerne ligger innenfor det spennet vi finner av påvist effekt av andre helserelaterede tiltak. Dette gjelder særlig for helsetiltak innen mental helse som vi mener det er naturlig å sammenligne med.

Den nødvendige effekten på økt livskvalitet som må til for å veie opp kostnadene er lavere dersom det også oppstår andre nyttevirkinger, for eksempel besparelser fra unngåtte utilsiktede flyttinger. Ett tilfelle med utilsiktet flytting kan utgjøre et sted mellom 1,1 og 5,7 millioner kroner i samfunnsøkonomiske kostnader (knyttet til barnevernstiltak) i løpet av ett budsjettår for ett barn eller én ungdom. I tillegg kommer verdien av å unngå negative konsekvenser av den utilsiktede flyttingen for barn, unge og fosterforeldre, som vi ikke har hatt datagrunnlag til å tallfeste. Ett tilfelle på 1,1-5,7 millioner kroner utgjør 11-57 prosent av de årlige samfunnsøkonomiske kostnadene ved Stillasbyggerne. Dette betyr at dersom Stillasbyggerne kan bidra til å unngå ett

eller et fåtall tilfeller av utilsiktede flyttinger per år, vil dette alene gi et vesentlig bidrag til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Dette virker sannsynlig, da tidligere studier av utilsiktede flyttinger i fosterhjem tyder på at dette er et relativt utbredt fenomen i barnevernet, og at de viktigste årsakene til å avslutte oppdrag er manglende avlastning, vanskelig samarbeid med barneverntjenesten og manglende oppfølging og veiledning (Gundersen & Jessen, 2019).

I tillegg til økt livskvalitet og unngåtte utilsiktede flyttinger, er det mulige gevinster knyttet til økt deltakelse i utdanning og arbeidsliv, bedre arbeidsforhold blant tjenester i stillasene, mindre kriminalitet og regelbryting, og indirekte effekter for andre barn og unge enn de som berøres direkte av Stillasbyggenes arbeid.

**Figur A: Oppsummering av samfunnsøkonomiske virkninger**

	<b>Samfunnsøkonomisk kostnad av Stillasbyggerne</b>	<i>10,1 millioner kroner per år (50,4 millioner kroner over fem år)</i>
	<b>Ressursbesparelse ved unngåtte utilsiktede flyttinger</b>	<p>Betydning: Middels <i>Kan ha stor betydning for kommunenes budsjetter, men handler ikke om liv og helse</i></p> <p>Omfang: Lite-middels positivt <i>Usikker sammenheng, men sannsynlig at det kan være en effekt på utilsiktede flyttinger</i></p> <p>Samlet konsekvens: ++/+++ <b>Lite-middels positiv (heller mot middels)</b></p>
	<b>Økt livskvalitet for barn og unge</b>	<p>Betydning: Stor <i>Kan handle om liv og helse, og er et av hovedmålene for arbeidet til Stillasbyggerne</i></p> <p>Omfang: Middels, positivt <i>Sannsynlig at en betydelig andel får økt livskvalitet på kort og lang sikt. Lite dokumentasjon</i></p> <p>Samlet konsekvens: ++/+++ <b>Middels-stor positiv konsekvens (heller mot stor)</b></p>
	<b>Økt livskvalitet for fosterforeldre</b>	<p>Betydning: Middels <i>Viktig, men noe mindre betydning enn livskvalitet for barn og unge</i></p> <p>Omfang: Middels, positivt <i>Sannsynlig at en betydelig andel får økt livskvalitet på kort og lang sikt. Lite dokumentasjon</i></p> <p>Samlet konsekvens: ++ <b>Middels positiv konsekvens</b></p>
	<b>Positiv påvirkning på arbeidsforhold</b>	<p>Betydning: Middels <i>Berører potensielt mange, men er av mindre betydning enn økt livskvalitet for barn og unge</i></p> <p>Omfang: Lite, positivt <i>Sannsynlig at noen vil få en bedre arbeidshverdag, men mange andre faktorer påvirker også</i></p> <p>Samlet konsekvens: 0/+ <b>Ingen-liten positiv konsekvens</b></p>
	<b>Nyttevirkninger for andre barn og unge (enn de som berøres direkte i Stillasbyggenes saker)</b>	<p>Betydning: Stor <i>Vurderes som like stor betydning som økt livskvalitet for barn/unge Stillasbyggerne jobber med</i></p> <p>Omfang: Intet-lite, positivt <i>Det kan oppstå indirekte effekt for andre barn og unge, men årsakssammenhengen er usikkert</i></p> <p>Samlet konsekvens: 0/+ <b>Ingen-liten positiv konsekvens</b></p>
	<b>Økt deltakelse i utdanning, arbeidsliv og sosialt</b>	<p>Betydning: Stor <i>Stor betydning for den enkelte og for samfunnet, og korrelert med andre livsløpsutfall</i></p> <p>Omfang: Middels, positivt <i>Usikker kausalitet, men trolig effekt på utdanning, som påvirker deltakelse i arbeidsliv og sosialt</i></p> <p>Samlet konsekvens: ++/+++ <b>Middels-stor positiv konsekvens (heller mot middels)</b></p>
	<b>Mindre kriminalitet og regelbryting</b>	<p>Betydning: Stor <i>Stor betydning for den enkelte og for samfunnet</i></p> <p>Omfang: Intet-lite, positivt <i>Usikker kausalitet og omfanget i målgruppen er trolig begrenset</i></p> <p>Samlet konsekvens: 0/+ <b>Ingen-liten positiv konsekvens (heller mot intet grunnlag for konsekvens)</b></p>

#### Illustrasjon Oslo Economics

Basert på dekningspunktanalysene er vår samlede vurdering at det er sannsynlig at summen av gevinstene av Stillasbyggenes arbeid veier opp for kostnadene ved driften. Tjenestetilbudet til Stillasbyggerne er rettet mot en svært sårbar gruppe i samfunnet, og det er av stor samfunnsverdi å gi denne gruppen et godt tjenestetilbud og bedre forutsetninger for å leve gode liv med god helse, samt delta i utdanning, arbeidsliv og sosialt.

## Summary

*Stillasbyggerne is a child welfare-oriented outpatient clinic at Akershus universitetssykehus. They work to provide children under the care of the child welfare service with help that is comprehensive, coordinated, and continuous. On behalf of Stillasbyggerne, Oslo Economics has conducted a cost-benefit analysis of the services they offer. We consider it plausible that the sum of benefits from Stillasbyggerne's work outweighs the associated costs. The target population constitute a vulnerable group, and it is of great societal value to provide help that may contribute to good lives with good health, as well as improved participation in society, both professionally and socially.*

Children who are under the care of the child welfare service and who have mental health problems need comprehensive, coordinated, and continuous help. At the intersection between municipal child welfare services, other municipal services and the specialist health service, challenges often arise in ensuring comprehensive and coordinated services for these children. This increases the risk of marginalization and exclusion. There is a need to strengthen the way the services interact and collaborate to contribute to better quality of life and good conditions for these children to succeed in life.

Stillasbyggerne is a child welfare-oriented outpatient clinic at Akershus University Hospital that works to provide children under child welfare care help that is comprehensive, coordinated, and continuous. Stillasbyggerne has three main goals:

- Detect and follow-up children and adolescents with mental health problems who are under the care of the child welfare service
- Contribute to best possible collaboration between the child welfare service and their collaborators
- Contribute to improved quality of life for children and adolescents under the care of the child welfare service

Stillasbyggerne consists of ten psychologist specialists and experts on child welfare services who collaborate with six municipalities in Øvre Romerike and one child welfare institution. They offer guidance, professional discussions, assistance with referral to psychiatric outpatient clinics for children and adolescents (BUP) and mapping of the child's mental health and quality of life. From 2016 to the spring of 2021, Stillasbyggerne has helped about 260 children and adolescents and 1 100 professionals from stakeholders working with this group.

Stillasbyggerne influence the way different stakeholders around the child or adolescent work and interact; they help delegate tasks and coordinate the flow of information (the so-called "scaffolding process"). The work contributes to increased support and security for employees in the child welfare services, foster parents and school employees; due to their interdisciplinary competence, Stillasbyggerne serves as a link to the specialist health service. Overall, we consider that Stillasbyggerne's efforts towards the different stakeholders contribute to more coordinated and comprehensive follow-up, the right help at the right time, as well as faster progression in each case.

We estimate that the annual societal costs of Stillasbyggerne constitute approximately NOK 10 million. We consider that the most important societal benefits are avoided unintentional relocations, increased quality of life for children, adolescents and foster parents, and increased participation in education and possibly also working life. We have evaluated these effects qualitatively using the so-called "plus-minus method".

In the analysis, we have performed various break-even analyses to quantify the required benefits to offset the societal costs of the service. Based on these analyses, we consider it plausible that Stillasbyggerne's work contributes to the benefits in an order of magnitude that outweighs the societal costs. This applies particularly to the benefit associated with increased quality of life for children, adolescents, and foster parents. The extent of increased health-related quality of life (i.e., number of quality-adjusted life years) required to offset the costs of running Stillasbyggerne is within the range of effect shown for other health-related interventions, particularly for interventions related to mental health which we consider a relevant comparator for this analysis.

The effect on increased quality of life required to offset the costs is lower if other benefits occur simultaneously, such as savings from avoided unintentional relocations. One case of unintentional relocation can amount to between NOK 1.1 and 5.7 million (societal costs related to child welfare measures) during a budget year for one child or adolescent. Furthermore, avoiding unintentional relocation has value in itself for children, adolescents, and

foster parents; however, we did not have data to quantify this potential benefit. One case of between NOK 1.1 and 5.7 million accounts for between 11 and 57 percent of the annual societal costs of Stillasbyggerne. This means that if Stillasbyggerne contribute to avoiding one or a few cases of unintentional relocations per year, this benefit alone will considerably impact the cost-effectiveness of the intervention. This seems likely, as previous studies have indicated that unintended relocations in foster homes are relatively common in child welfare, and that the main reasons for terminating assignments are lack of assistance, difficult cooperation with the child welfare service, and lack of follow-up and guidance (Gundersen & Jessen, 2019).

In addition to increased quality of life and avoided unintentional relocations, there are possible benefits associated with increased participation in education and working life, better working conditions among services involved with the children or adolescents (e.g., the child welfare service), less crime and rule breaking, and indirect effects for children and adolescents other than those directly affected by Stillasbyggerne's services.

Based on break-even analyses, we consider it plausible that the sum of the benefits of Stillasbyggerne's work outweighs the costs. The target population constitute a vulnerable group, and it is of great societal value to provide help that may contribute to good lives with good health, as well as improved participation in society, both professionally and socially.



# 1. Behov for å belyse samfunnsverdien av Stillasbyggerne

*Stillasbyggerne arbeider for mer helhetlig, koordinert og kontinuerlig oppfølging og behandling av barn og unge under barnevernets omsorg. Stillasbyggerne startet med tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet i 2015. Målet er å redusere sannsynligheten for marginalisering og utenforskap. Tjenestetilbudet er det eneste av sitt slag i Norge, og det er nå behov for en samfunnsøkonomisk analyse som skal inngå i et større beslutningsgrunnlag for å vurdere om tjenesten bør utvides til flere steder i landet.*

Siden 2015 har Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Barne- og familiedepartementet (BFD) hatt en felles satsing om helsehjelp i barnevernet. I 2015 søkte BUP Øvre Romerike ved Akershus universitetssykehus (Ahus) om tilskudd fra Helsedirektoratet til å hjelpe barn og unge med sammensatte hjelpebehov. Tilskuddet skulle brukes til å lage et team med psykologer og barnevernfaglige rådgivere, og ble kalt Stillasbyggerne. Fra 2019 er Stillasbyggerne en egen seksjon ved Ahus, og virksomheten finansieres over driftsbudsjettene til sykehuset. Virksomheten har vokst fra 0,7 årsverk i 2015 til syv årsverk i 2021.

Stillasbyggerne er en barnevernrettet poliklinikk i psykisk helsevern for barn og unge (BUP). De arbeider med å fange opp og følge opp barn med psykiske problemer under barnevernets omsorg etter § 4-12 i lov om barneverntjenester (barnevernloven), som har behov for hjelp fra flere tjenester i hjelpeapparatet samtidig. Stillasbyggerne har etablert samarbeid med kommuner i regionen. Tjenestetilbudet er en hybrid av barneverntjenester, helsetjenester og konsulent-tjenester, og er den eneste av sitt slag i Norge.

## 1.1 Oppdraget

I statsbudsjettet for 2021 er det gitt en ekstra-bevilgning på 2 millioner kroner til Stillasbyggerne for evaluering og utarbeidelse av veiledende materiale. Dette inngår som en del av regjeringens styrking av helsesatsingen i barnevernet. Stillasbyggerne jobber parallelt med en større leveranse av et beslutningsgrunnlag til HOD og BFD, og deres respektive direktorat. Dette inkluderer en tjenestebeskrivelse, en faglig plattform og kunnskapsgrunnlag, og en ekstern evaluering fra Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP) av Stillasbyggernes arbeid.

Siden Stillasbyggerne tilbyr en hybrid av barneverntjenester, helsetjenester og konsulenttjenester og den eneste av sitt slag i Norge, er det behov for mer kunnskap om både de kortsiktige og langsiktige virkningene av tjenesten. Som del av beslutningsgrunnlaget er det behov for en samfunnsøkonomisk analyse av Stillasbyggernes tjeneste. Analysen skal vurdere om en slik tjeneste er samfunnsøkonomisk lønnsom når både kortsiktige og langsiktige kostnads- og nyttevirksomheter hensyntas, slik at departementene kan vurdere om de ønsker å foreslå en nasjonal pilotering av Stillasbyggernes tjeneste. Spesifikt er det behov for å løfte blikket opp fra å måle kostnader på individnivå, til å vurdere kostnader og besparelser på samfunnsnivå. Resultatene skal inngå i et beslutningsgrunnlag for å vurdere om ordningen med Stillasbyggerne bør iverksettes nasjonalt, og hvordan den i så fall bør innrettes.

Oslo Economics har gjennomført den samfunnsøkonomiske analysen av Stillasbyggernes tjenestetilbud på oppdrag fra Stillasbyggerne. Oppdraget er utført i perioden mars til august 2021.

## 1.2 Metode og datagrunnlag

Oslo Economics har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av Stillasbyggernes tjenestetilbud. Analysen følger de åtte arbeidsfasene i veileder i samfunnsøkonomiske analyser fra Direktoratet for økonomistyring (2018) (Figur 1-1) og prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser fra Finansdepartementets (2021) rundskriv R-109/21.

**Figur 1-1: Arbeidsfasene i en samfunnsøkonomisk analyse**



Kilde: Direktoratet for økonomistyring (2018)

Virkninger som lar seg tallfeste og verdsette i kroner behandles som prissatte virkninger i analysen. I denne rapporten gjelder dette i hovedsak kostnadene ved Stillasbyggenes tjenestetilbud.

Virkninger som ikke lar seg tallfeste og verdsette i kroner behandles som ikke-prissatte virkninger, i henhold til metodikk i veilederen for samfunnsøkonomiske analyser (Direktoratet for økonomistyring, 2018). For ikke-prissatte virkninger betyr dette at vi foretar en vurdering av betydningen av de identifiserte virkningene, og en vurdering av hvor stort positivt eller negativt omfang en virkning har på et berørt område. Ved å sammenstille vurderingen av betydning og omfang oppnår vi en samlet konsekvens for virkningen. Til dette arbeidet benytter vi konsekvensmatrisen, vist i Tabell 1-1, (Direktoratet for økonomistyring, 2018), som angir en skala fra meget stor positiv konsekvens til meget stor negativ konsekvens:

- Meget stor positiv konsekvens (++++)
- Stor positiv konsekvens (+++)
- Middels positiv konsekvens (++)
- Liten positiv konsekvens (+)
- Ubetydelig/ingen konsekvens (0)
- Liten negativ konsekvens (-)
- Middels negativ konsekvens (--)
- Stor negativ konsekvens (---)
- Meget stor negativ konsekvens (----)

**Tabell 1-1: Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger**

		Betydning		
		Liten	Middels	Stor
Omfang	Stort positivt	+ / ++	++ / +++	+++ / ++++
	Middels positivt	0 / +	++	++ / +++
	Lite positivt	0	0 / +	+ / ++
	Intet	0	0	0
	Lite negativt	0	0 / -	- / --
	Middels negativt	0 / -	--	-- / ---
	Stort negativt	- / --	-- / ---	--- / ----

Kilde: Direktoratet for økonomistyring (2018)

Datagrunnlaget i analysene er en kombinasjon av informasjon fra relevante dokumenter og underlag, kvantitative data og intervjuer.

- Underlag fra Stillasbyggerne
  - Dokumenter, beskrivelser av Stillasbyggermodellen, herunder tre anonyme case-beskrivelser som representerer bredden i sakene Stillasbyggerne jobber med
  - Fordeling av årsverk og antall saker
  - Budsjett for 2021 som grunnlag for tallfesting av kostnader
  - Anslag på tidsbruk til oppfølging av saker per årsverk per måned
  - Resultater fra måling av livskvalitet for utvalgte barn og unge (ved bruk av verktøyet KINDL)
- Barnevernsstatistikk fra SSB/KOSTRA
- Kostnader ved statlige og private fosterhjem og barnevernsinstitusjoner fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) årsrapport for 2019
- Veiledende satser for kommunale fosterhjem fra KS
- Kommunale egenandeler for barnevernstiltak fra Barne- og familiedepartementet
- Eksempler på utgifter ved utilsiktede flyttinger i fosterhjem fra Læringsnettverk Øvre Romerike/Lunner kommune, tilgjengeliggjort av Nannestad barneverntjeneste

Vi har gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Stillasbyggerne (2 gruppeintervjuer)

- Fem barneverntjenester som samarbeider med Stillasbyggerne
- Fire barneverntjenester som ikke samarbeider med Stillasbyggerne
- R-BUP (ansvarlig for evalueringen av Stillasbyggerne)
- To fosterforeldre
- To institusjonsansatte
- Tre psykologspesialister/ansatte ved BUP
- Tre lærere ved ungdomsskole/folkehøgskole

I tillegg har én psykologspesialist bidratt med skriftlige svar på spørsmål på epost. Vi har også gjennomført et møte med Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Intervjuer og møter med Stillasbyggerne har vært grunnlaget for å opparbeide en dypere forståelse for måten Stillasbyggerne arbeider på utover det som kommer frem av dokumenter og annet underlag.

Formålet med intervjuene med barneverntjenestene Stillasbyggerne samarbeider med, fosterforeldre, institusjonsansatte, psykologspesialister/BUP og lærere var å innhente deres vurderinger av Stillasbyggernes tjenestetilbud, herunder særlig hvilke virkninger det fører til for tjeneste/aktørene intervjuobjektene representerer og barn og unge. Dette inkluderte å innhente vurderinger av om måten Stillasbyggerne arbeider på endrer ressurs- eller tidsbruken hos tjenestene/aktørene.

Formålet med intervjuene med utvalgte barneverntjenester i nærliggende områder til de barneverntjenestene som samarbeider med Stillasbyggerne, var å kartlegge deres kjennskap til Stillasbyggernes tjenestetilbud, innhente deres vurdering av hvilke

behov barneverntjenesten har med tanke på å fange opp og følge opp barn under omsorg med psykiske helseproblemer, og innhente vurderinger av hvorvidt tjenestetilbudet fra Stillasbyggerne kan bidra i dette arbeidet.

Formålet med intervjuet/møtet med RBUP var å drøfte RBUPs evaluering av tjenestetilbudet til Stillasbyggerne. RBUP har gjennom sitt oppdrag blant annet gjennomført intervjuer med barn og unge. Det har ikke ligget innenfor rammene for dette oppdraget å kontakte barn og unge.

### 1.3 Leseveiledning

Rapportens struktur tilsvarer arbeidsfasene i en samfunnsøkonomisk analyse i kronologisk rekkefølge (Tabell 1-2). I tillegg til nevnte kapitler i tabellen beskriver vi avslutningsvis (kapittel 7) muligheter for nasjonal utrulling av et tjenestetilbud tilsvarende Stillasbyggerne.

**Tabell 1-2: Kapitteloversikt med arbeidsfasene i samfunnsøkonomisk analyse**

Kapittel	Arbeidsfaser i samfunnsøkonomisk analyse
2	Beskrive problem og formulere mål
3	Beskrive tiltaket (Stillasbyggernes tjenestetilbud)
4	Identifisere virkninger
5	Tallfeste og verdsette prissatte og ikke-prissatte virkninger
6	Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet Usikkerhetsvurdering Fordelingsvirkninger Samlet vurdering og anbefaling

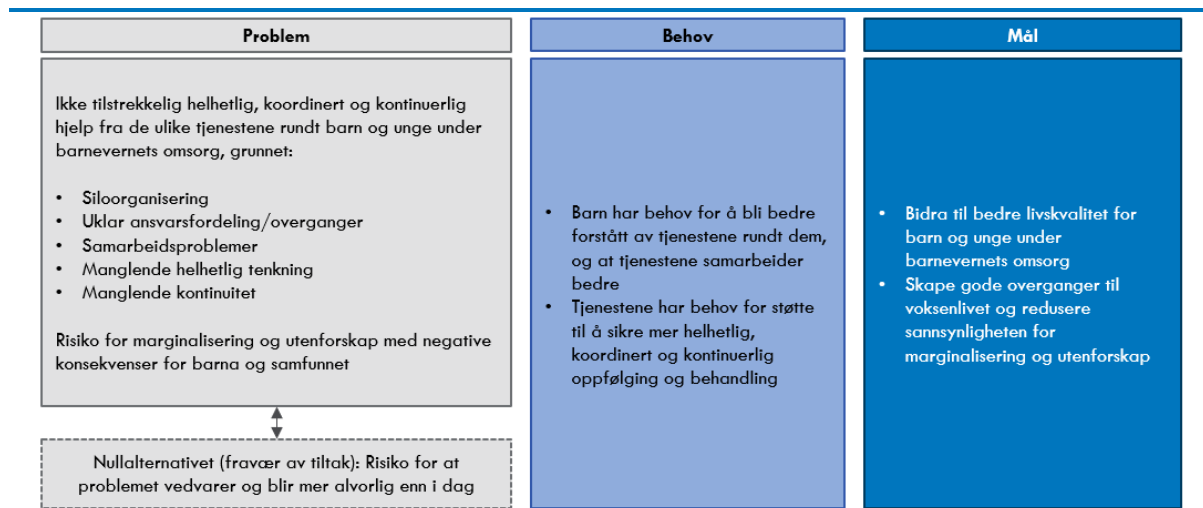
## 2. utfordringer i hjelpeapparatet rundt barn og unge under barnevernets omsorg

Barn og unge under barnevernets omsorg som har behov for hjelp fra flere tjenester, får i mange tilfeller ikke tilstrekkelig helhetlig, koordinert og kontinuerlig hjelp. Disse barna har økt risiko for marginalisering og utenforskap. Det er behov for å forsterke måten tjenestene samhandler på for å bidra til bedre livskvalitet og gode forutsetninger for å lykkes for disse barna.

Den første arbeidsfasen i en samfunnsøkonomisk analyse er å beskrive hvilke uløste problemer som tilsier at det offentlig bør iverksette tiltak på et område (problembeskrivelse), og formulere mål som uttrykker en ønsket tilstand eller et ønsket resultat (Direktoratet for økonomistyring, 2018).

Figur 2-1 oppsummerer problem, behov og mål som grunnlag for den samfunnsøkonomiske analysen av Stillasbyggerne. Dette blir nærmere beskrevet videre i dette kapitlet.

Figur 2-1: Problem, behov og mål i den samfunnsøkonomiske analysen



Illustrasjon Oslo Economics

Barn og unge som får hjelp fra barnevernet har ofte sammensatte behov som krever hjelp fra flere ulike hjelpetjenester parallelt, for eksempel fra helse-tjenesten. I skjæringspunktet mellom kommunale barneverntjenester, andre kommunale tjenestetilbud og spesialisthelsetjenesten oppstår det ofte utfordringer med å sikre helhetlige og koordinerte tjenester for barn med både psykisk helseutfordring og omsorgsproblematikk.

Forskning har dokumentert at utsatte barn og unge ikke får den oppfølgingen de har behov for, grunnet manglende samhandling og samarbeid mellom tjenester (Skog Hansen, et al., 2020). En kartlegging av tverrsektoriell samhandling om utsatte barn og unge, rettet mot ledere innen helsesektoren, utdanningssektoren, arbeids- og velferdsforvaltningen og barne- og familievernsektoren og fastleger, fant at 9 av 10 tjenester opplevde behov for bedre samarbeid (Rathe, et al., 2018). Dette er problematisk når annen forskning samtidig viser at 76 prosent av barn

og ungdom i barnevernsinstitusjoner har en psykisk lidelse, mens et mindretall har fått noen form for psykiatrisk hjelp fra spesialisthelsetjenesten (Kayed, et al., 2015).

Problemstillingene i de kompliserte barnevernssakene, der barn og unge har behov for hjelp, behandling og oppfølging fra flere ulike tjenester, kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- **Siloorganisering:** Fordi hver tjeneste i hjelpeapparatet rundt barnet eller ungdommen har sitt ansvarsområde og lovverk (for eksempel barnevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven), kan det oppstå ansvarsfraskrivelse og arbeid på hver sin front. Det kan i tillegg være forskjellige eksklusjons- og inklusjonskriterier for hvem tjenestene kan og ikke kan hjelpe, og det kan oppstå uklarheter rundt hvem som skal betale for tiltakene.

- **Geografiske begrensninger:** Tjenestene i hjelpeapparatet rundt barnet eller ungdommen er ofte organisert både kommunalt, fylkeskommunalt og statlig. Det kan oppstå utfordringer ved ansvarsfordelingen hvis et barn har krav på flere tjenester fra ulike geografiske områder samtidig.
- **Samarbeidsproblemer, mistillit og ulik problemforståelse:** Tjenestene i hjelpeapparatet har hver sine kompetanseområder for å håndtere faglig komplekse problemstillinger. Dette kan føre til ulik faglig forståelse, kultur og metode, og tjenestene har ofte lite konkret kompetanse på hvordan samhandlings- og samarbeidsutfordringer skal løses.
- **Manglende helhetlig tenkning og utnytting av nærmiljøet:** Tjenestene i hjelpeapparatet jobber med å identifisere problemer, utfordringer og diagnoser som utløser rettigheter for behandling. Dette kan igjen føre til mindre fokus på ressurser og hva som kan gjøre at livskvaliteten til barnet eller ungdommen blir høyere. Tjenestene tilbyr mange individuelle behandlingstiltak fremfor å bygge tiltakene rundt de som står pasientene nærmest og kjenner dem best.
- **Manglende kontinuitet:** Hvis barnet eller ungdommen ikke møter opp til avtalt behandling, stikker av eller flytter, blir ofte utfallet at saken avsluttes og at den må overføres eller starte opp på nytt et annet sted, med nye fagfolk i hjelpeapparatet rundt barnet.

Utfordringene i skjæringspunktet mellom tjenester i hjelpeapparatet gjør at barn og unge står i fare for å «falle mellom stolene». Disse ungdommene har ofte lavere livskvalitet enn andre ungdom i befolkningen generelt og ungdom som er pasienter i barne- og ungdomspsykiatrien (Kayed, et al., 2015).

På bakgrunn av dette definerer vi **problemet** i den samfunnsøkonomiske analysen som at barn og unge under barnevernets omsorg og med behov for hjelp fra flere tjenester i hjelpeapparatet, inkludert psykisk helsetjeneste, står i fare for å ikke få tilstrekkelig

helhetlig, koordinert og kontinuerlig hjelp. Problemet oppstår på grunn av siloorganisering, geografiske begrensninger, samarbeidsproblemer, manglende helhetlig tenkning og manglende kontinuitet, som forklart over. Problemet øker risikoen for at denne målgruppen opplever marginalisering og utenforskap, både under oppveksten og i voksenlivet, med tilhørende negative konsekvenser for individene det gjelder og samfunnet ellers.

**Nullalternativet** i en samfunnsøkonomisk analyse skal beskrive dagens situasjon og den forventede utviklingen i fravær av nye tiltak på området. I denne sammenheng innebærer nullalternativet fravær av tiltak som adresserer samhandlingsutfordringene i hjelpeapparatet rundt målgruppen, som kan føre til at utfordringene vedvarer, og eventuelt blir mer alvorlige.

Mangel på tilstrekkelig helhetlig, koordinert og kontinuerlig hjelp fra tjenestene i hjelpeapparatet rundt barn og unge under barnevernets omsorg skaper et **behov** for et mer helhetlig, koordinert og kontinuerlig tilbud til denne målgruppen. Vi har formulert behovet relatert til problemet i nullalternativet på følgende måte:

- Barn og ungdom har behov for å bli bedre forstått av tjenestene i hjelpeapparatet rundt dem, og at tjenestene i hjelpeapparatet samarbeider bedre.
- Tjenestene i hjelpeapparatet har behov for faglig veiledning og støtte for å sikre mer helhetlig, koordinert og kontinuerlig hjelp.

**Målet** med innsats på området er bidra til bedre livskvalitet for barn og unge under barnevernets omsorg, skape gode overganger til voksenlivet og redusere sannsynligheten for marginalisering og utenforskap. Tjenestetilbudet til Stillasbyggerne representerer et tiltak som skal bidra til å redusere problemet.

### 3. Stillasbyggerne og deres tjenestetilbud

*Stillasbyggerne fanger opp og følger opp barn og unge under barnevernets omsorg. Formålet med tjenesten er å sørge for mer helhetlig, koordinert og kontinuerlig oppfølging av målgruppen, og redusere sannsynligheten for utenforskap. Stillasbyggerne jobber for å legge til rette for et godt samarbeid mellom tjenestene i hjelpeapparatet rundt barna og ungdommene, herunder barneverntjenesten, helsetjenesten, fosterforeldre eller institusjon, barnehage- og skolepersonell og andre aktører.*

Den andre arbeidsfasen i en samfunnsøkonomisk analyse er å identifisere og beskrive tiltakene som analyseres (Direktoratet for økonomistyring, 2018). I dette kapitlet beskriver vi Stillasbyggerne og deres tjenestetilbud.

#### 3.1 Prinsipper for stillasmodellen

Da Stillasbyggerne startet opp i 2015, var målet å lage et tjenestetilbud og en modell som kunne motvirke utfordringene i hjelpeapparatet rundt barn og unge under barnevernets omsorg. Som beskrevet i kapittel 2 er sentrale utfordringer siloorganisering, samarbeidsproblemer, geografi, mistillit og ulik problemforståelse, manglende helhetlig tenkning og manglende kontinuitet.

Stillasbyggernes arbeid er basert på en såkalt «bottum up»-tilnærming på tvers av siloene i hjelpeapparatet. Dette betyr at behovene til den enkelte er avgjørende for valg av tiltak, mens de ordinære tjenestenes mandat er av mindre betydning. Å jobbe sektorovergripende og på tvers av siloer er i tråd med **FNs Barnekonvensjon**, som er innlemmet i norsk lov. Dette betyr blant annet at barn skal sikres gode og trygge tjenester, uavhengig av organisering i landet som skal utøve hjelpen.

Når et barn eller ungdom flytter mellom omsorgsbaser er dette ofte til hinder for kontinuitet i oppfølgingen. Stillasbyggerne jobber på tvers av kommunegrensene, og tilbyr en ambulant og arenafleksibel tjeneste. Alle som følges opp av Stillasbyggerne får hjelp, men med ulik grad av intensitet og ubegrenset tid med oppfølging. Tiltakene som iverksettes er nettverksbaserte. Stillasbyggerne bruker samarbeidsverktøy slik at samarbeidet i seg selv blir en vesentlig del av arbeidet rundt ungdommene.

#### 3.2 Formålet med Stillasbyggernes arbeid

Stillasbyggerne har definerte tre mål for arbeidet:

1. Fange opp og følge opp barn og unge med psykiske problemer under barnevernets omsorg
2. Bidra til at samarbeidet mellom barneverntjenesten og deres samarbeidspartnere blir så bra som mulig
3. Bidra til bedre livskvalitet for barn og unge under barnevernets omsorg /tydeliggjøres og løftes

Stillasbyggerne har i tillegg en overordnet målsetning om å redusere sannsynligheten for utenforskap for barn og unge som barnevernet har hatt omsorgen for og som har behov for hjelp fra flere ulike hjelpe-tjenester.

Stillasbyggerne er en koordinerende tjeneste som arbeider for at hjelpen til og oppfølgingen av barn under barnevernets omsorg skal bli mest mulig helhetlig, koordinert og kontinuerlig. Stillasbyggerne skal hjelpe barnevernet med «å se helse og omsorg under ett».

Siden Stillasbyggerne er en koordinerende tjeneste, kommer tjenestetilbudet deres i tillegg til, og ikke som en erstatning for, de ordinære tjenestene i hjelpeapparatet rundt barn og unge i målgruppen. En av hovedoppgavene til Stillasbyggerne er å legge til rette for bedre samarbeid mellom barneverntjenesten, helsetjenesten, BUP, fosterforeldre eller institusjon, barnehage- og skoleansatte og eventuelle andre aktører i stillaset. Disse tjenestene i hjelpeapparatet rundt barna og ungdommene kalles for *stillaset* (Figur 3-1).

Figur 3-1: Illustrasjon av et stillas



Kilde: Stillasbyggerne



Barn og unge under barnevernets omsorg har behov for hjelp og oppfølging fra flere tjenester samtidig. Da er det viktig at hjelpen og oppfølging blir *helhetlig* på tvers av tjenesteområder, sektorer og mandat. En viktig del av Stillasbyggenes arbeid er derfor å kartlegge stillaset rundt barna og ungdommene, identifisere eventuelle utnyttede ressurser i stillaset, og arbeide for at man drar nytte av ressursene i stillaset. Ressursene i stillaset inkluderer både de involverte tjenestene, for eksempel barneverntjenesten, helsetjenesten, fosterforeldre eller institusjon, barnehage- eller skoleansatte, men også voksenpersoner i barnets familie og slekt og i barnets nærmiljø, for eksempel en aktivitetsleder, fotballtrener eller lignende.

Når flere tjenester/aktører inngår i stillaset rundt barna og ungdommene, er det også viktig at hjelpen og oppfølging er *koordinert*. Et sentralt element i Stillasbyggenes arbeid er derfor også at de arbeider for å bedre samarbeidet og samhandlingen mellom tjenestene i stillaset, og at de forsøker å innta en koordinerende rolle som «holder i trådene» og sikrer informasjonsflyt og kommunikasjon innad i stillaset. Formålet med dette er å sørge for at stillaset har en felles forståelse av barnet eller ungdommen, av barnets eller ungdommens behov, roller og ansvarsdeling og målet med stillaset innsats. Ved å arbeide for dette ønsker Stillasbyggerne samtidig å bidra til å unngå siloorganisering, ansvarsfraskrivelse og at barn og unge «faller mellom stolene».

Barn og unge under barnevernets omsorg gjennomgår ulike typer overganger i livet. Dette gjelder for eksempel overganger mellom barne-, ungdoms- og videregående skole og utilsiktede skolebytter, overganger mellom ulike tjenester/sektorer, og overganger som skyldes flytting til et annet sted i landet til et nytt fosterhjem eller en ny institusjon. I slike overganger er barna og ungdommene sårbare. Særlig overganger som skyldes flytting til andre steder i landet utgjør en risiko for at hjelpen og oppfølgingen ikke blir tilstrekkelig kontinuerlig over tid. Flytting innebærer overgang til tjenester på det nye stedet, både innen spesialisthelsetjenesten og for kommunale tjenester utenfor barnevernet. Derfor har Stillasbyggerne et særlig søkelys på å følge opp barna og ungdommene i disse overgangene. Stillasbyggerne jobber på tvers av kommunegrensene, diagnostikk, mandat, sektorer og tjenester. Når et barn eller en ungdom følges opp av Stillasbyggerne, bistår Stillasbyggerne kommunen barnet eller ungdommen er plassert i, uavhengig av hvilken kommune som har omsorgsansvaret og opptaksområdet til Ahus. Stillasbyggerne har til enhver tid

både en rådgivende og behandlende funksjon, uavhengig av hvor i landet barna og ungdommene bor. Den geografiske uavhengigheten og arbeidet med å sikre gode overganger er et ledd i det å sikre kontinuerlig hjelp over tid til målgruppen.

### 3.3 Faglig plattform

Stillasbyggerne kaller utføringen av oppgavene sine for «stillasbygging». I stillasbygging er «proximal zone of development», eller nærmeste utviklingszone, sentralt. Dette betyr at Stillasbyggerne tar utgangspunkt i hva som er ungdommens utviklingsprosjekt, drømmer og behov, sammenligner drømmen med hvor de er nå, og lager en «trapp» for å komme nærmere målet. Stillasbygging som metode kan beskrives som en tverrfaglig metadisiplin bestående av elementer fra systemisk teori, økologisk/sosialkulturell utviklingsteori, helsefremmende teori, utviklingspsykologi, sosialfaglige perspektiv og organisasjons- og teamteori.<sup>1</sup>

Stillasbygging har sin forankring i LEON-prinsippet (lavest effektive omsorgsnivå), et prinsipp som betyr at forebyggende og helsefremmende arbeid bør foregå i så nær tilknytning til hjemmemiljøet som mulig.

### 3.4 Organisering av tjenesten

Som nevnt har Stillasbyggerne vært en egen seksjon ved Ahus siden 2019. Stillasbyggerne har per 2021 totalt 10 ansatte, fordelt på 9,3 årsverk. 6,7 av årsverkene jobber med å følge opp saker, mens 1,2 årsverk utfører administrative oppgaver og 1,4 årsverk er knyttet til utviklingsarbeid. Fordeling av årsverk og ressursbruk knyttet til disse forklares nærmere i avsnitt 5.1.1. De ansatte i Stillasbyggerne er psykologer, psykologspesialister og barnevernfaglig utdannet med erfaring fra både kommunalt og statlig barnevern og spesialisthelsetjenesten. Samlet sett har de ansatte kompetanse og erfaring fra hele tjenestekjeden for barn og unge, fra forebyggende arbeid i kommunen til ulike spesialisthelsetjenester og kriminalomsorg. Den tverrfaglige kompetansen gjør at Stillasbyggerne kan tilby spesialistkompetanse i skjæringspunktet barnevern, psykologi og tjenesteutvikling.

Stillasbyggerne har samarbeidsavtale med barneverntjenesten i seks kommuner på Øvre Romerike: Nannestad, Nes, Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal og Ullensaker. På grunn av praktiske utfordringer og kapasitetsproblemer i kommunen, er samarbeidet med Nes for tiden på pause. Videre samarbeider Stillasbyggerne med barnevernsinstitusjonen Milepælen ungdomshjem (Stiftelsen Milepælen), som ligger i Nes

<sup>1</sup> Tessand, H.S., 2021. Et godt liv. Tjenestebeskrivelse for Stillasbyggerne. Upublisert. AHUS, publiseres november 2021

kommune. Flere av barna og ungdommene som bor på institusjonen er under omsorgen til barnevernet i kommunene Stillasbyggerne har avtale med. Stillasbyggerne følger imidlertid også opp barn på Milepælen som er under omsorg av barneverntjenester i andre kommuner. Dersom disse barna flytter fra Milepælen, avsluttes oppfølgingen fra Stillasbyggerne.

### 3.5 Målgruppe

Stillasbyggernes målgruppe er barn og ungdom tilknyttet barneverntjenestene i samarbeidskommunene og Milepælen med en omsorgsovertakelse etter § 4-12 i barnevernloven. Dette gjelder barn og ungdom i alderen 0-25 år som bor i fosterhjem, på barneverninstitusjoner eller som har et ettervernstiltak. Ettervernstiltak er tiltak fra barneverntjenesten som opprettholdes eller igangsettes etter fylte 18 år, og som skal gi ungdom nødvendig hjelp og støtte i overgangsfasen til voksenlivet. Ettervernstiltak kan være tiltak for å bistå med bolig, økonomisk hjelp, plassering i fosterhjem eller andre tiltak som ungdommen har behov for.

**Tall fra Stillasbyggerne viser at de fra 2016 til og med våren 2021 har hatt totalt 260 saker med barn og unge de har fulgt opp.** En del av arbeidet med å sikre kontinuerlig hjelp over tid innebærer at Stillasbyggerne ikke «skriver ut» barna eller ungdommene de følger opp så lenge de er under barnevernets omsorg. Stillasbyggerne beholder oversikten i alle sakene over tid, både sakene de aktivt jobber med og sakene hvor Stillasbyggerne har trukket seg tilbake fordi stillaset fungerer bedre.

### 3.6 Arbeidsmetode og roller

**Stillasbyggerne jobber alltid i et par (kalt en «stillasbyggerduo»).** Duoen består av en psykolog/psykologspesialist og en med barnevernfaglig kompetanse, for eksempel sosionom eller barneverns-pedagog. Stillasbyggerne skreddersyr oppfølgingen i hver enkelt sak. Selv om det er stor variasjon i hvordan de jobber med ulike saker, er det noen elementer som går igjen i alle sakene. Et sentralt element er å se helheten i sakene de jobber med; både hele livsløpet og hele nettverket rundt barnet. Ved oppstart av nye saker arbeider Stillasbyggerne med hvordan de kan bidra til at barnet får en bedre hverdag og økt livskvalitet generelt, ikke avgrenset til oppfølging av barnets psykiske helse isolert sett. Nesten alle Stillasbyggernes tiltak (90 prosent) utføres ambulant slik at de kan møte et barn for behandling der barnet selv ønsker, for eksempel i stallen eller en annen fritidsarena.

**Stillasbyggerne har som hovedregel alltid en veilederrolle i sakene de jobber med.** Dette handler

om å sørge for at tilbudet som bygges rundt barna blir så godt som mulig, og at de som skal yte tjenesten er i best mulig stand til å gjøre dette. I samarbeid med barnevernet lager Stillasbyggerne en plan for oppfølgingen av barnet og hvordan aktørene rundt barnet skal involveres og følges opp. Stillasbyggerne kan også bidra med vurderingskompetanse i saker med behov for psykologfaglig kompetanse, og på den måten bidra til et styrket beslutningsgrunnlag. Som en del av veilederrollen kan Stillasbyggerne ta kontakt med for eksempel barnets fosterfamilie, fotballtrener, lærer eller andre i barnets nettverk, og veilede dem i hvordan de kan forstå barnet, hvorfor barnet reagerer som det gjør og hvordan de best kan forholde seg til barnet i sin rolle. Veilederrollen innebærer også at Stillasbyggerne prøver å finne ut hva som skal til for å løse et barns problem, slik at fosterforeldrene skal slippe å lete etter den beste hjelpen.

Veilederrollen kan også innebære å sikre informasjons- og kompetanseoverføring dersom det blir brudd i et fosterhjemsopphold og et barn må flytte. Ved å veilede nye fosterforeldre eller ansatte på institusjon, og eventuelt også lærere og andre i barnets nye nærmiljø, unngår man å måtte «starte på nytt». Stillasbyggerne kan for eksempel forberede den nye fosterfamilien på hvordan de skal forstå barnet og hva man har erfart at fungerer og ikke fungerer.

**I mange saker har Stillasbyggerne også en koordinatrorolle.** Det er ofte mange aktører involvert rundt barna som Stillasbyggerne jobber med, og det kan variere hvor godt samarbeidet mellom disse fungerer. For å legge til rette for et godt samarbeid, tar Stillasbyggerne i mange saker ansvar for at det utarbeides en struktur og agenda for møtene mellom aktørene, at det er tydelig ansvarsfordeling i arbeidet mellom møtene, og at det skrives referat fra møtene.

Koordinatorrollen kan også innebære at Stillasbyggerne tar tak i konkrete samarbeidsproblemer mellom de involverte aktørene. I en del situasjoner kan det være utfordrende for de ansatte i barnevernet å ta tak i samarbeidsutfordringene fordi de er part i saken, og i slike tilfeller kan det være en fordel at en ekstern part som Stillasbyggerne kommer inn. Dersom samarbeidet mellom aktørene rundt et barn ikke fungerer godt nok, kan det føre til at tiltak fungerer dårligere enn de ellers ville gjort. Stillasbyggerne ser på det å jobbe med samarbeidet mellom aktørene som en sentral del av arbeidet deres, og ikke noe de forventer skal gå av seg selv.

**Stillasbyggerne kan også ha en behandlerrolle og tilby behandlingstiltak som del av oppfølgingen.** Som beskrevet i avsnitt 3.3, jobber Stillasbyggerne etter LEON-prinsippet (laveste effektive omsorgsnivå). Prinsippet innebærer at undersøkelse og behandling



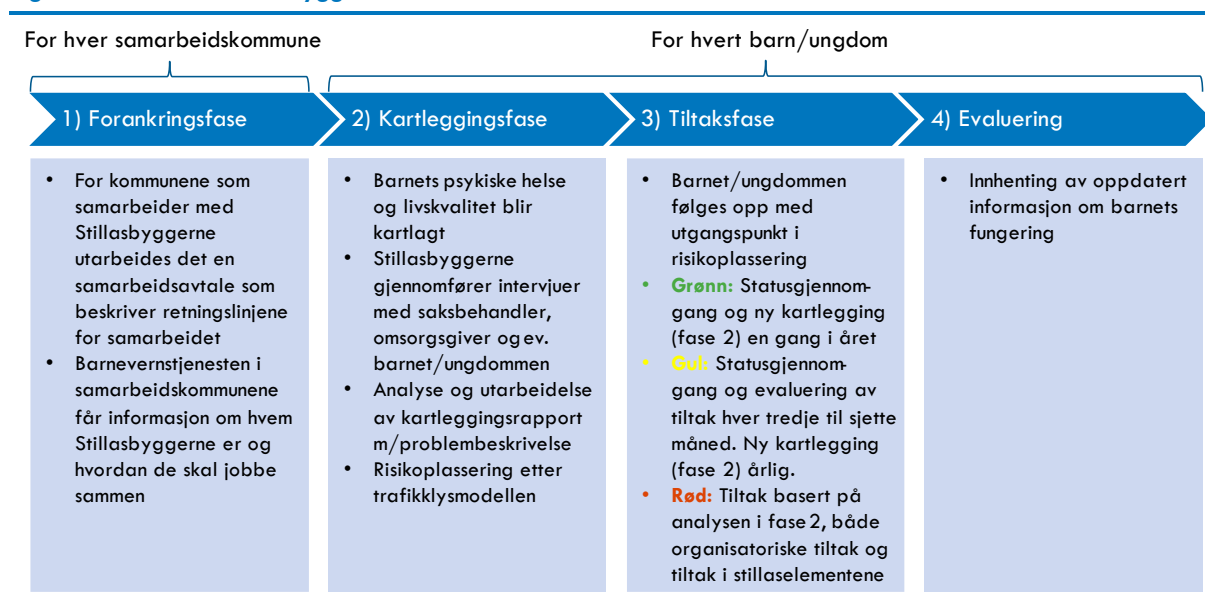
av pasienter skal foregå på det laveste mulige omsorgsnivået i helsetjenesten. Som et utgangspunkt tilbyr Stillasbyggerne derfor ikke behandlingstiltak. Som følge av LEON-prinsippet vurderer Stillasbyggerne først om det finnes personer i det ordinære hjelpeapparatet som kan hjelpe barna de følger opp, og arbeider med å få de ordinære tilbudene til å fungere bedre. Stillasbyggerne skal ikke ta over andre aktørers jobb eller drive saksbehandling på vegne av barneverntjenesten. I de tilfellene hvor Stillasbyggerne har et barn i terapi, skjer dette etter

at alle alternative tilbud er prøvd ut og/eller fordi barnet ønsker hjelp fra Stillasbyggerne grunnet et etablert tillitsforhold som ikke er oppnådd andre steder.

### 3.7 Arbeidsfaser

Når barnevernet i en av Stillasbyggenes samarbeidskommuner overtar omsorgen for et barn, blir Stillasbyggerne koblet inn så fort som mulig. Stillasbyggerne arbeider i fire hovedfaser (Figur 3-2).

**Figur 3-2: Fasene i Stillasbyggenes arbeid**



Illustrasjon: Oslo Economics

#### 3.7.1 Forankringsfasen

Forankringsfasen omfatter det arbeidet Stillasbyggerne legger ned med sikte på å inngå samarbeid med kommunale barneverntjenester. For kommunene Stillasbyggerne samarbeider med, utarbeides det en samarbeidsavtale som beskriver retningslinjene for samarbeidet, og barneverntjenesten får informasjon om hvem Stillasbyggerne er og hvordan de skal jobbe sammen.

#### 3.7.2 Kartleggingsfasen

Kartleggingsfasen innebærer at duoen fra Stillasbyggerne som jobber med saken gjennomfører en kartlegging av psykisk helsetilstand og livskvalitet for barnet eller ungdommen. Kartleggingen gjennomføres ved hjelp av standardiserte spørreskjemaer. Psykisk helse kartlegges ved bruk av SDQ (Strength and Difficulties Questionnaire) og/eller ASQ (Ages & Stages Questionnaires) og ASQ-SE (Ages & Stages Questionnaires: Social-Emotional), og livskvalitet ved bruk av KINDL (Kinder Lebensqualität Fragebogen). Barnet eller ungdommen blir alltid informert og bedt om samtykke til aktivitetene som gjennomføres i kartleggingsfasen.

Som del av kartleggingen gjennomfører Stillasbyggerne også intervjuer med kontaktperson i barneverntjenesten og fosterforeldre eller primærkontakt på institusjonen. Tema for intervjuene er hvordan de opplever barnets fungering på ulike arenaer, samt samarbeidet mellom aktørene i stillaset rundt barnet, og relasjonen til barnet. Det innhentes samtykke fra barnet eller ungdommen før intervjuene gjennomføres, og barnet eller ungdommen får også tilbud om å bli med på disse møtene. Formålet med å involvere barnet eller ungdommen er å sørge for at deres stemme blir hørt. Dersom barnet eller ungdommen ikke ønsker å delta, inviteres gjerne noen som kjenner barnet eller ungdommen godt og som kan representere deres mening.

Informasjonen fra spørreskjemaene og intervjuene blir analysert ved hjelp av et analyseverktøy som kalles «Hvor trykker skoen?», utviklet av Stillasbyggerne. Funnene blir oppsummert i en kartleggingsrapport som inneholder informasjon fra intervjuene og resultater fra spørreskjemaene, samt en helhetlig vurdering og forslag til tiltak. Basert på en helhetlig vurdering plasserer Stillasbyggerne sakene i fargekode grønn, gul og rød. Røde saker indikerer at det er høy risiko

forbundet med stillasets fungering, og Stillasbyggerne er mer aktivt involvert i disse sakene. Alle barn og ungdommer i målgruppen tilhører en sårbar og utsatt gruppe, og fargekoden i sakene indikerer i hovedsak i hvilken grad stillaset rundt barnet fungerer.

Kartleggingsrapporten blir deretter gjennomgått på et møte sammen med kontaktpersonen i barnevernet og omsorgsteamleder. Kontaktpersonen i barnevernet har ansvar for å viderefremme tilbakemeldingene til fosterforeldre eller institusjon og til barnet.

### 3.7.3 Tiltaksfasen

Tiltaksfasen handler om hvilke tiltak som skal iverksettes, og avhenger av hva kartleggingen og behovene til barnet tilsier. Målet er at tiltakene skal tilrettelegge for god utviklingsstøtte for barnet.

For barn i **grønn gruppe** gjennomføres det et samarbeidsmøte mellom Stillasbyggerne, kontaktpersonen i barnevernet og teamleder i barneverntjenesten en gang i året. På møtet blir kartleggingsrapporten gjennomgått, og man vurderer status for fungering for barnet og eventuelt forslag til tiltak.

For barn i **gul gruppe** gjennomføres det et samarbeidsmøte med de samme deltakerne som for barna i grønn gruppe, men møtene gjennomføres hver tredje til sjette måned. På møtene blir resultater fra tiltak som er foreslått i kartleggingsrapporten gjennomgått, og innsatsen kan justeres opp eller ned etter behov. For mange av barna i **rød gruppe** blir det inngått en såkalt «5R-avtale» som regulerer rammer, roller, regler, retning og relasjoner i samarbeidet. I avtalen beskrives også alle mål og tiltak, samt hvordan barnet skal involveres. Stillasbyggernes oppfølging av barn i grønn eller gul gruppe omfatter i hovedsak rådgiving til barneverntjenesten.

For alle barn i **rød gruppe** blir det inngått en «5R-avtale». Barn i rød gruppe får mer direkte tiltak og større grad av involvering fra Stillasbyggerne. For

barn i rød gruppe leser stillasbyggerduoen både helsejournalen og barnevernappen.

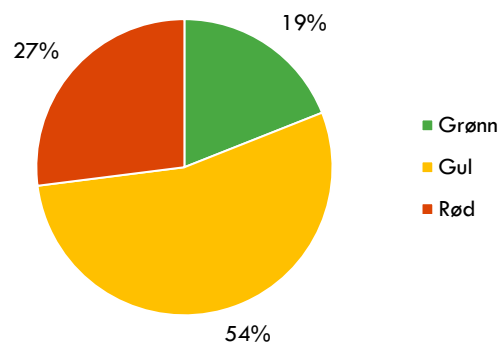
### 3.7.4 Evalueringsfasen

Evalueringsfasen er langt på vei en integrert del av tiltaksfasen. For alle sakene blir det ved behov innhentet oppdatert informasjon om fungering for barna som følges opp, og det blir gjennomført nye kartlegginger av livskvalitet og psykisk helse for både barn og omsorgsgiver. Det blir også gjennomført en analyse for å avdekke eventuelle endringer i «(hvor skoen trykker)». Basert på den oppdaterte informasjonen kan en sak endre farge, men ingen saker blir avsluttet. Per i dag blir det i begrenset grad gjennomført en adskilt sluttevaluering når et barn eller ungdom ikke lenger følges opp av Stillasbyggerne.

### 3.7.5 Fordeling av saker etter fargekode

Fra 2016 til 2021 har fordelingen av saker etter fargekode hos Stillasbyggerne endret seg. Andelen gule og røde saker har økt, mens andelen grønne saker er redusert. I februar 2021 var litt over halvparten av sakene gule saker, mens omtrent en fjerdedel av sakene var røde saker (Figur 3-3).

Figur 3-3: Antall saker etter fargekode, februar 2021



Kilde: Stillasbyggerne

## 4. Virkninger av Stillasbyggernes arbeid

Gjennom faglig veiledning, delegering av oppgaver og koordinering av informasjonsflyt bidrar Stillasbyggerne til å gjøre involverte aktører tryggere i rollen. Dette bidrar til mer koordinert og helhetlig oppfølging, raskere progresjon i sakene, og riktig hjelp til riktig tidspunkt.

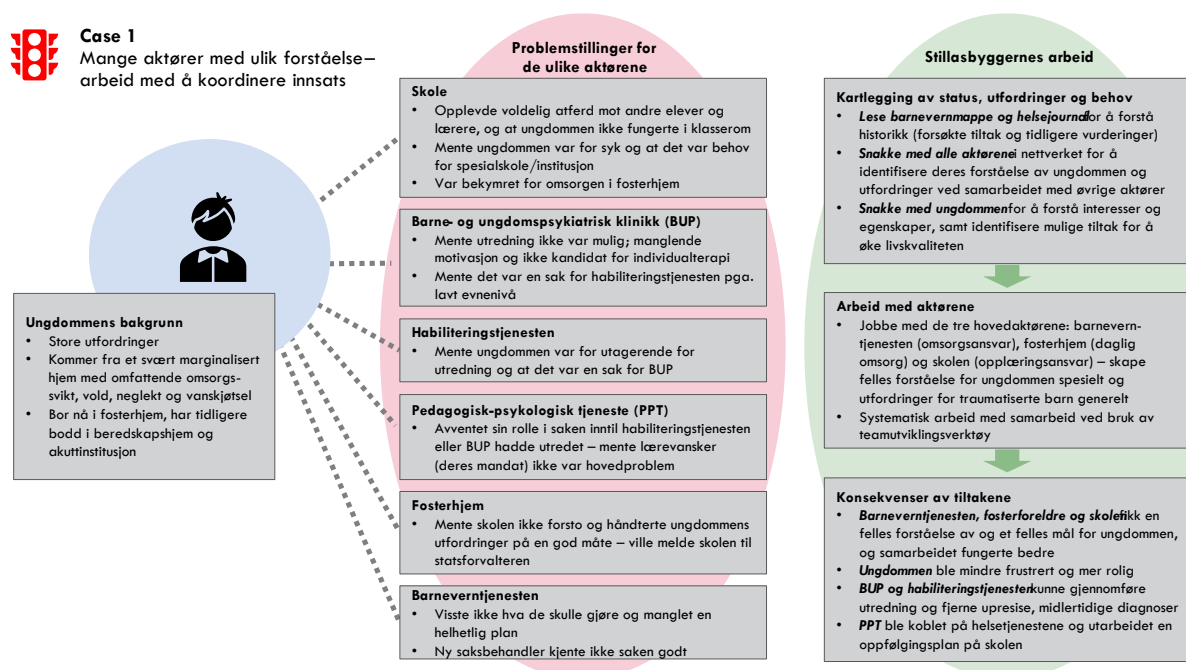
Arbeidsfase 3 i en samfunnsøkonomisk analyse er å identifisere virkninger av tiltaket (Direktoratet for økonomistyring, 2018). I dette kapitlet beskriver vi hvordan arbeidsprosessene til Stillasbyggerne bidrar til effekter, både for brukerne (brukereffekter for tjenestene i stillaset) og for samfunnet (samfunns-effekter).

Arbeidet til Stillasbyggerne er komplekst, sammensatt og heterogent – både når det gjelder barna og ungdommene sakene gjelder, hvilke aktører som er involvert, og utfordringene i sakene. I denne analysen forsøker vi å beskrive fellestrekk og de mest sentrale virkningene på tvers av sakene, selv om virkninger vil kunne variere mellom saker, kommuner og over tid.

### 4.1 Eksempler på saker Stillasbyggerne jobber med

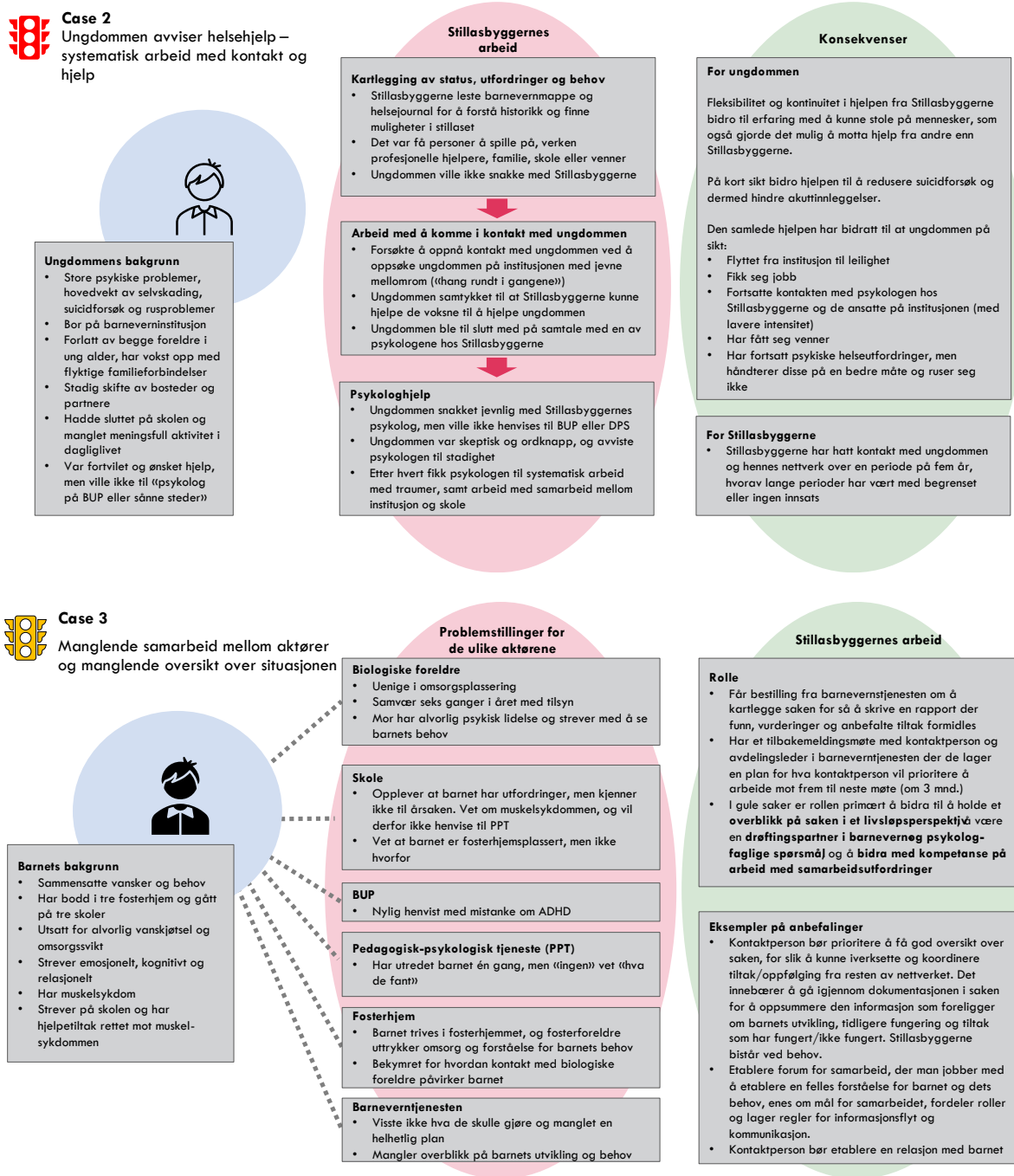
Stillasbyggerne jobber med mange ulike saker, og arbeidsprosessene varierer naturlig nok fra sak til sak. For å belyse bredden i arbeidet har vi mottatt kasusbeskrivelser fra Stillasbyggerne. Kasusene representerer ikke enkeltsaker, men er en generell beskrivelse av «typiske» saker, både når det gjelder barna eller ungdommens problematikk, hvilke aktører som er involvert, hvordan Stillasbyggerne jobber med saken, og eventuelle konsekvenser av arbeidet. Vi har illustrert de ulike kasusbeskrivelsene i Figur 4-1 og Figur 4-2. Det første kasuset (case 1) belyser en situasjon der mange aktører er involvert og har ulik forståelse av ungdommens behov, og der Stillasbyggerne arbeider med å koordinere innsatsen. Det andre kasuset (case 2) belyser saker der ungdommen avviser helsehjelp, og hvordan Stillasbyggerne systematisk arbeider med å oppsøke kontakt og tilby helsehjelp. Det tredje kasuset (case 3) belyser hvilken rolle Stillasbyggerne kan ha i saker der det er manglende samarbeid mellom aktørene og der det mangler oversikt over situasjonen. Til sammen illustrerer disse kasusene bredden i Stillasbyggernes tilbud, som omfatter blant annet kartlegging av ungdommens helse, veiledning og støtte, delegering av oppgaver og koordinering av informasjonsflyt.

Figur 4-1: Eksempelkasus – Case 1

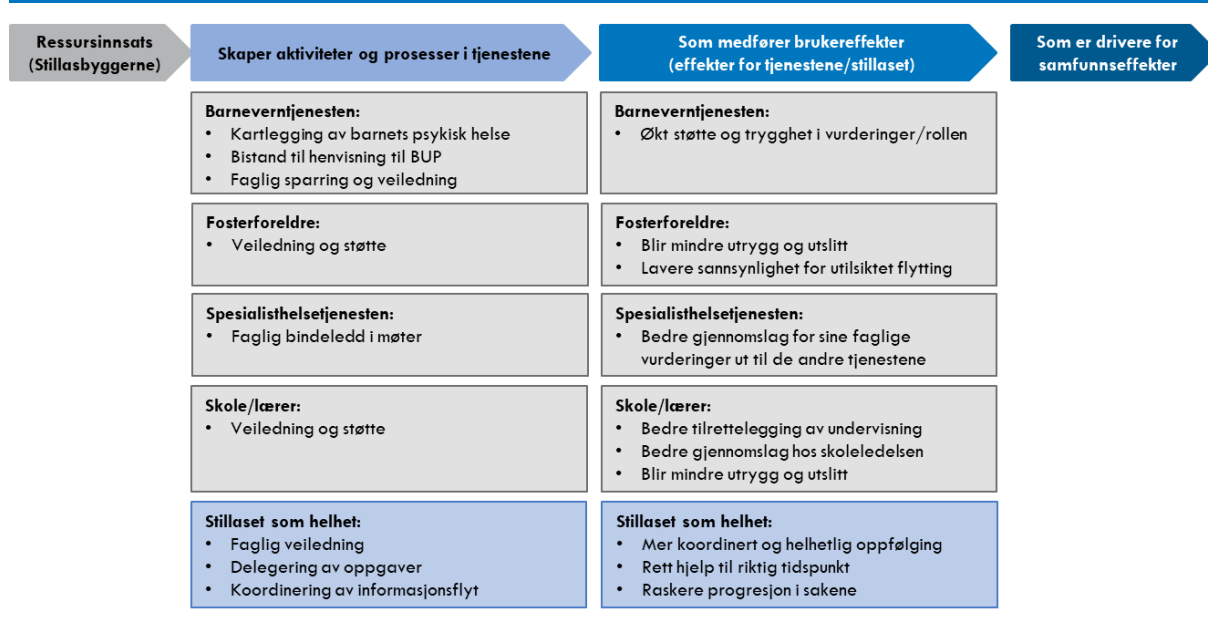


Illustrasjon Oslo Economics. Utarbeidet på bakgrunn av kasusbeskrivelse fra Stillasbyggerne.

Figur 4-2: Eksempelkasus – Case 2 og Case 3



Figur 4-3: Virkningskjede for Stillasbyggerne – Ressursinnsats, aktiviteter og effekter for tjenestene



Illustrasjon og analyse: Oslo Economics

**Barneverntjenesten** er en presset tjeneste med høy arbeidsbelastning, noe som gjør det krevende å følge opp sakene på en tilstrekkelig måte til enhver tid. Stillasbyggerne bistår barneverntjenesten med kartlegging av barnets psykiske helse, henvisning til BUP, faglig sparring og vurdering, og med veiledning til kontaktpersoner etter behov. Stillasbyggerne bidrar med både barnevernsfaglig og psykologfaglig kompetanse. Flere kommuner mangler psykologfaglig kompetanse, både i barneverntjenesten og i noen tilfeller i kommunen som helhet (kommunepsykolog).

**Barnevernledere vi snakket med, opplever at barna og ungdommene får et bedre tilbud når Stillasbyggerne er inne i saken.** Det trekkes frem at psykisk helsekartlegging er et viktig tilbud til målgruppen. Enkelte barnevernledere opplever Stillasbyggerne som gode kollegaer, og ikke bare «perifere samarbeidspartnere». **Flere nevner at Stillasbyggerne har god oversikt over tjenestetilbudet, både lokalt og nasjonalt, og at de ofte tipser om tilbud tjenesten ikke selv visste om.** En annen ting som ble trukket frem av en av barnevernlederne var at i motsetning til barnevernet, kan BUP avslå en sak. Stillasbyggerne representerer en tjeneste som kan gi hjelp, støtte og faglige vurderinger når BUP har avslått saken.

Enkelte barnevernledere vi snakket med trakk frem at det tar tid å bygge opp et robust team som leverer høy kvalitet, og at de opplevde at Stillasbyggerne stiller høye krav til tjenesten. Enkelte pekte også på at Stillasbyggerne ikke alltid har god nok kjennskap til førstelinjebarnvern, og at dette er en ferskvare som må vedlikeholdes kontinuerlig. Likevel opplever de

fleste aktørene vi snakket med at Stillasbyggerne bidrar til å heve kvaliteten i sakene.

Vårt samlede inntrykk er at **Stillasbyggernes arbeid bidrar til at medarbeidere i barneverntjenesten opplever økt støtte og trygghet i vurderinger og i sin rolle.** Dette er en «brukereffekt» for de ansatte i barneverntjenesten, som danner grunnlag for effekter for barn, unge og fosterforeldre i sakene.

Mange **fosterforeldre** opplever utfordringer i hverdagen som fosterforelder. **Fosterforeldre vi har snakket med opplever å motta veiledning og støtte fra Stillasbyggerne. Dette bidrar til at de blir mindre utrygge og utslitte i rollen.** Flere aktører vi har snakket med forteller videre at fosterforeldre kan bli de som må følge opp barneverntjenesten og andre aktører, og at Stillasbyggerne avlaster dem i dette arbeidet, som kan være tidkrevende dersom barneverntjenesten eller andre er lite tilgjengelige. I sum bidrar Stillasbyggernes tilbud til en bedre hverdag for fosterforeldre, og gjennom dette til lavere sannsynlighet for at det oppstår en utilsiktet flytting. En av fosterforeldrene vi snakket med fortalte at dersom de ikke hadde mottatt hjelp fra Stillasbyggerne, hadde de avsluttet avtalen. Dette ville mest sannsynlig skjedd ved to separate anledninger i løpet av den tiden de har vært fosterforeldre for det barnet de nå er fosterforeldre for, noe som ville medført betydelige negative konsekvenser for barnet, for fosterforeldrene og for fosterforeldrenes relasjon seg imellom.

Medarbeidere i andre deler av **spesialisthelsetjenesten** opplever at **Stillasbyggerne bidrar som et faglig bindeledd i møter, noe som igjen bidrar til at de får bedre gjennomslag for sine faglige**

**vurderinger i møte med de andre tjenestene i stillaset.** Medarbeidere vi har snakket med opplever at Stillasbyggerne bidrar til en bedre koordinert prosess, sammenlignet med tidligere, lignende saker de hadde vært involvert i og der Stillasbyggerne ikke hadde vært involvert.

Lærere på **skoler** opplever også at Stillasbyggerne bidrar med veiledning og støtte. **Gjennom veiledning oppnår de bedre forståelse for barnets/ ungdommens problematikk og behov, og kan bedre tilrettelegge undervisningen.** Støtten og veiledningen bidrar også til at de får bedre gjennomslag hos skoleledelsen, og til at de føler seg mindre utrygge og utslitte i rollen som lærer. Dette er en gevinst som ikke kun berører lærerne selv, men også skolekameratene i klasserommet.

Samlet sett og for **stillaset som helhet**, bidrar Stillasbyggernes arbeid til **faglig veiledning, delegering av oppgaver, og koordinering av informasjonsflyt.** Stillasbyggernes tjenestetilbud skiller seg ut ved at de **arbeider for å løse problemer på tvers av lovverk og mandat.** I enkelte barnevernssaker kan det være uklart hvorvidt det er barnevernloven eller helse- og omsorgstjenesteloven som kommer til anvendelse. I disse tilfellene kan det oppstå spørsmål om det er kommunen eller barneverntjenesten som har ansvaret, noe som kan hindre samarbeid mellom aktørene.

Samtlige aktører vi har snakket med trekker særlig frem at Stillasbyggerne er et lavterskeltilbud ved at man kan ringe og drøfte større eller mindre

problemstillinger ved behov, og at tilgjengeligheten til tilbudet er svært god. I tillegg trekkes det frem at **Stillasbyggerne er uavhengig av de andre tjenestene, slik at de kommer inn i saken som en nøytral part.** De andre aktørene har typisk et eget mandat og avgrensning, og skal levere en spesifikk tjeneste til barna/ungdommene, mens Stillasbyggerne kan være mer fleksible på tvers av aktørene og behovene i stillaset. Det styrker muligheten til å koordinere samarbeidet på tvers av ulike aktører.

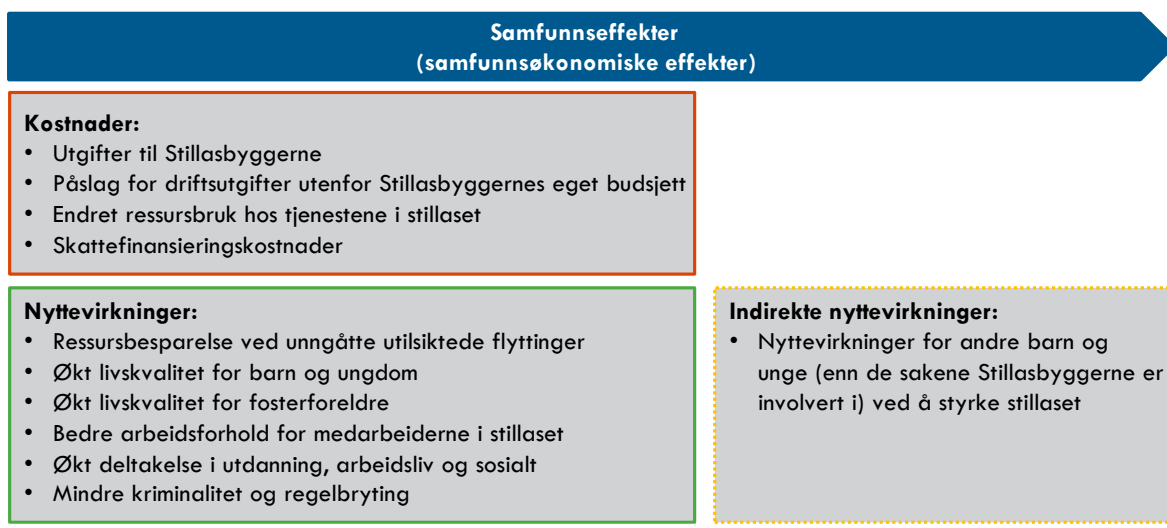
Flere av aktørene trekker også frem at **kombinasjonen av barnevernsfaglig og psykologfaglig kompetanse er særskilt for Stillasbyggerne, og denne tverrfagligheten bidrar med økt kompetanse inn i sakene.** I tillegg opplever flere av aktørene at Stillasbyggerne har gode ressurser til å gå inn i sakene, og bedre mulighet til å forberede seg, sammenlignet med de andre aktørene.

**Samlet sett vurderer vi at Stillasbyggernes innsats mot de ulike aktørene bidrar til mer koordinert og helhetlig oppfølging, riktig hjelp til riktig tidspunkt, samt raskere progresjon i sakene.**

## 4.3 Samfunnseffekter

Ressursinnsatsen, aktivitetene og brukereffektene, som beskrevet tidligere i dette kapitlet, er drivere for samfunnseffektene av Stillasbyggerne (Figur 4-4). I det følgende beskriver vi disse virkningene og redegjør for hvordan Stillasbyggerne bidrar til at virkningene oppstår.

**Figur 4-4: Samfunnseffekter av Stillasbyggerne**



Illustrasjon og analyse: Oslo Economics

### 4.3.1 Kostnader

Arbeidet til Stillasbyggerne innebærer kostnader i form av utgifter til å drifte Stillasbyggerne. Utgiftene ved drift av Stillasbyggerne er utgifter som finansieres

over offentlige budsjetter. I tillegg kan tjenestetilbudet til Stillasbyggerne medføre endret ressursbruk blant tjenestene i stillasene, dersom de bruker mer eller



mindre ressurser eller endrer sin tidsbruk som følge av involveringen av Stillasbyggerne.

#### 4.3.2 Nyttevirkninger

Vår vurdering er at Stillasbyggernes tjenestetilbud skaper aktiviteter og brukereffekter som bidrar til å skape følgende samfunnseffekter:

**Færre utilsiktede flyttinger og tilhørende ressursbruk:** En utilsiktet flytting fra fosterhjem innebærer at flyttingen skjer tidligere enn planlagt og på grunn av vansker som har oppstått. Stillasbyggerne kan bidra til å redusere utilsiktede flyttinger gjennom å støtte og veilede fosterforeldre, slik at de blir tryggere i sin rolle, samt gjennom å heve kvaliteten i det samlede tilbudet til barnet/ungdommen, slik at barnet/ungdommen fungerer bedre i hverdagen. Vår vurdering er at det er sannsynlig at Stillasbyggernes arbeid bidrar til å unngå utilsiktede flyttinger sammenlignet med det som ellers ville vært tilfelle. Den samfunnsøkonomiske nyttevirkningen av å unngå utilsiktede flyttinger er knyttet til både å unngå de negative konsekvensene som utilsiktede flyttinger påfører barn, ungdom, fosterforeldre og andre involverte, samt merutgiftene som oppstår ved en utilsiktet flytting. Dette gjelder merutgifter i oppsigelsestiden til en fosterhjemsavtale eller institusjonsplass, merutgifter til et midlertidig plasseringstiltak i påvente av et nytt fosterhjem eller institusjonsplass, og merutgifter til et nytt plasseringstiltak. I den samfunnsøkonomiske analysen verdsetter vi ressursbesparelsen knyttet til unngåtte utilsiktede flyttinger, mens de negative konsekvensene som kan følge av utilsiktede flyttinger inngår som del av vurderingen av økt livskvalitet, økt deltakelse i utdanning, arbeidsliv og sosialt, og mindre kriminalitet og regelbryting.

**Økt livskvalitet for barn, ungdom og fosterforeldre:** Barn, ungdom og fosterforeldre står i en krevende situasjon som kan påvirke deres livskvalitet. Studier viser at barn og unge i fosterhjem har redusert livskvalitet sammenlignet med «den generelle befolkningen» (Larsen, et al., 2020). Videre kartla en ny norsk studie (Gundersen & Jessen, 2019) erfaringer blant fosterhjem, hvorav 25 prosent av foreldrene svarte at endringen (det vil si det å bli fosterhjem) kun har vært positiv, mens 65 prosent svarte både og. 30 prosent svarte at de ofte eller noen ganger har vurdert å avslutte oppdraget. Kartleggingen til Stillasbyggerne (inkludert kartlegging av livskvalitet) bidrar til bedre forståelse for barnet, og at barnet opplever å bli forstått. Medarbeidere i stillasene forteller om at barn i større grad kan delta i vanlig skoleklasse, får seg venner og kan delta i fritidsaktiviteter. Vår vurdering er at det samlede tilbudet Stillasbyggerne gir, både til stillaset og barnet, bidrar til et bedre tilbud som igjen bidrar til økt livskvalitet for barnet/ungdommene. Samtidig forteller

fosterforeldre vi har snakket med, og som har fått veiledning fra Stillasbyggerne, at de opplever å forstå barnet bedre, og at de selv opplever å bli forstått, som igjen er bra for barnet. Fosterforeldre opplever å bli mindre utrygge og utslitte, noe som kan være et uttrykk for bedre livskvalitet. Vår vurdering er at det er sannsynlig at Stillasbyggerne bidrar til økt livskvalitet for barn, ungdom og fosterforeldre.

**Bedre arbeidsforhold for medarbeidere i stillaset:** Barneverntjenesten kjennetegnes av høy arbeidsbelastning, høyt sykefravær og høy turnover. Studier tyder på at det er en sammenheng mellom arbeidsmiljø, trivsel og produktivitet, og at psykososiale forhold på arbeidsplassen påvirker risiko for sykefravær (Agestad, et al., 2014). Stillasbyggerne tilbyr veiledning av kontaktpersoner i barneverntjenesten, deltakelse på samarbeidsmøter og koordinering av samarbeidsprosesser, samt bidrar med vurderingskompetanse som barneverntjenesten kan trekke på. Disse tjenestene bidrar til å både avlaste barneverntjenesten og gir støtte til kontaktperson gjennom kompletterende vurderingskompetanse, og kan i sin tur bidra til å forebygge ikke-optimale arbeidsmiljø i barneverntjenesten. Vi vurderer det som sannsynlig at Stillasbyggerne bidrar til bedre arbeidsforhold i barneverntjenesten, noe som i sin tur kan bidra til å skape større attraktivitet om yrket.

**Økt deltakelse i utdanning, arbeidsliv og sosialt:** Ungdom som har mottatt tiltak fra barnevernet fullfører i mindre grad enn ungdom uten barneverntiltak videregående skole (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2021). Stillasbyggerne jobber med å sikre at aktørene i stillaset forstår og møter barnet på en mest mulig hensiktsmessig måte, og en bedre forståelse av barnet vil trolig kunne ha en positiv effekt ved at barnet blir møtt og behandlet på en riktigere måte. Dette kan bidra til at barnet trives bedre og mestrer skolehverdagen bedre. Vi vurderer det derfor som sannsynlig at Stillasbyggerne for noen kan bidra til en bedre skolehverdag og dermed økt deltakelse i utdanning og senere arbeidsliv.

**Mindre kriminalitet og regelbryting:** Unge som har mottatt tiltak fra barnevernet er overrepresentert blant unge kriminelle, men det er utfordrende å vurdere om Stillasbyggerne kan bidra til mindre kriminalitet og regelbryting. Effekten kan oppstå både på kort og lang sikt, og det er naturlig å tenke at en eventuell effekt i mange tilfeller vil være en indirekte effekt som oppstår som følge av økt sosial og demokratisk deltakelse og deltakelse i utdanning og arbeidsliv. En slik sammenheng underbygges av en svensk registerstudie fra 2009. Studien viste at personer fra sårbare grupper med relativt gode skolefaglige prestasjoner klarte seg bedre senere i livet sammenlignet personer fra de samme gruppene med

lavt skolefaglig prestasjonsnivå. Dette gjaldt særlig for de som hadde fått hjelp fra barnevernet eller sosialtjenesten. «Å ha klart seg bra» ble definert ved hjelp av flere indikatorer, blant annet ingen indikasjoner på alvorlig kriminalitet (Socialstyrelsen, 2010).

**Nyttevirkninger for andre barn og unge (enn de som berøres direkte i Stillasbyggenes saker):** Stillasbyggerne arbeider for å styrke medarbeiderne i

stillaset, i form av kompetanseheving, økt trygghet i rollen og økt forståelse for samarbeidspartnere og samarbeidsrelasjoner. Dette arbeidet kan bidra til økt kompetanse og økt kvalitet i arbeidet til den enkelte medarbeider, som kan komme andre barn og unge til gode. Selv om årsakssammenhengene her vil være usikre, vurderer vi det som sannsynlig at en generell kvalitetsheving i arbeidet med barn og unge er en mulig «spillover» effekt.



## 5. Verdsetting av kostnader og nyttevirkinger av Stillasbyggerne

*Vi anslår at de årlige samfunnsøkonomiske kostnadene ved Stillasbyggerne utgjør om lag 10 millioner kroner per år, som i hovedsak er knyttet til drift av tjenesten. Vi vurderer at de viktigste nyttevirkningene av Stillasbyggernes tjenestetilbud er å bidra til å unngå utilsiktede flyttinger, økt livskvalitet for barn, unge og fosterforeldre og økt deltakelse i utdanning og potensielt også arbeidsliv.*

Arbeidsfase 4 i en samfunnsøkonomisk analyse er å tallfeste og verdsette virkningene av tiltaket (Direktoratet for økonomistyring, 2018). I dette kapitlet tallfester og verdsetter vi de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tjenestetilbudet til Stillasbyggerne og vurderer og verdsetter nyttevirkningene som ikke-prissatte virkninger.

### 5.1 Samfunnsøkonomiske kostnader ved Stillasbyggernes tjenestetilbud

Som beskrevet i avsnitt 4.3 har vi identifisert følgende kostnadsvirkninger av arbeidet til Stillasbyggerne:

- Utgifter ved å drifte Stillasbyggerne
- Eventuell endret ressursbruk i tjenestene i stillasene, som følge av Stillasbyggernes involvering
- Skattefinansieringskostnader

I det følgende gjennomgår vi verdsetting og vår vurdering av disse kostnadsvirkningene.

#### 5.1.1 Utgifter ved drift av Stillasbyggerne

Stillasbyggerne har siden oppstarten i 2016 vært et tjenestetilbud under utvikling, og omfanget av virksomheten har vokst over tid. Stillasbyggerne har i samtaler med oss gitt uttrykk for at modellen slik den ser ut fra omtrent 2020 er representativt for hvordan de ser for seg at Stillasbyggermodellen skal være innrettet. I samråd med Stillasbyggerne har vi derfor besluttet at det er mest hensiktsmessig og representativt å legge til grunn fordeling av årsverk

og budsjettet i 2021 som mål på driftsutgiftene ved virksomheten.

**Stillasbyggerne har totalt 9,3 årsverk.** Av disse er **1,2 årsverk knyttet til administrasjon**, som inkluderer daglig drift og fasilitering av samarbeid på systemnivå (samarbeid mellom barneverntjenester og spesialisthelsetjenester). Det er videre **6,7 årsverk til oppfølging av saker**. Dette inkluderer seks stillasbyggerne i fulle stillinger og deler av årsverk til to andre ansatte (inkludert daglig leder) som også bistår i arbeidet, blant annet med drøfting av funn fra kartlegging og vurdering av fargekode («fargelegging»). Stillasbyggerne anslår videre at det er **1,4 årsverk knyttet til utviklingsarbeid**.<sup>2</sup> Det er årsverkene og utgiftene til administrasjon og oppfølging av saker som er relevante når vi skal vurdere kostnadene ved driften av Stillasbyggerne, med andre ord totalt 7,9 årsverk. I den videre analysen holder vi utgifter og aktivitet knyttet til utviklingsarbeid utenom.

**Tabell 5-1: Anslag på fordeling av utgifter til administrasjon og oppfølging av saker. Tall i 1000 kr, avrundet.**

	Andel av årsverk	Anslag utgifter
Administrasjon	15 %	1 063
Oppfølging av saker	85 %	5 938
<b>Sum</b>	<b>100 %</b>	<b>7 001</b>

Kilde: Fordeling av årsverk og budsjett fra Stillasbyggerne. Anslag på fordeling av Oslo Economics.

**Stillasbyggerne har et budsjett for 2021 på totalt 9,7 millioner kroner, hvorav 2,7 millioner kroner er utgifter til å drive utviklingsarbeid** (holdes utenom i den videre analysen). Det resterende beløpet på 7,0 millioner kroner er utgifter til administrasjon og oppfølging av saker, som finansieres over budsjettet til Ahus. Vi har fordelt utgiftene til administrasjon og oppfølging av saker etter fordelingen av årsverk (Tabell 5-1), henholdsvis 15 og 85 prosent.

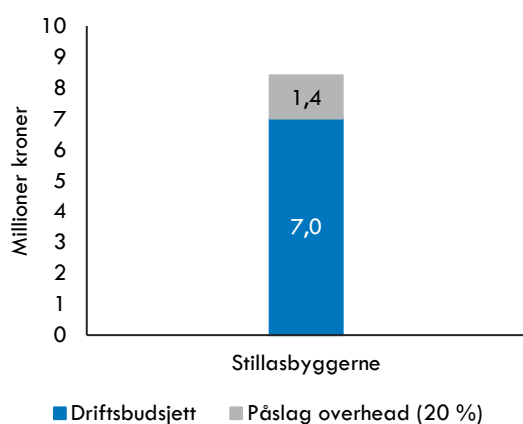
Driftsutgiftene på 7 millioner kroner er i all hovedsak lønn og godtgjørelser (99 prosent). For å ta hensyn til andre driftsutgifter som ikke fanges opp i Stillasbyggernes eget budsjett, for eksempel Stillasbyggernes andel av felleskostnader knyttet til sentral

<sup>2</sup> I tillegg til å bestille og følge opp eksterne utredninger i form av ekstern evaluering (R-BUP) og samfunnsøkonomisk analyse av Stillasbyggerne (Oslo Economics), inkluderer dette informasjonsarbeid og kunnskapsspredning om Stillasbyggerne i ulike fora, også rettet mot politisk hold. Dette er arbeid som ikke er strengt nødvendig for å drifte

Stillasbyggerne, men arbeid som Stillasbyggerne mottar tilskudd for å kunne drive. Utgifter til utviklingsarbeid mottar Stillasbyggerne som tilskudd, og kan ikke brukes til å finansiere administrasjon og oppfølging av saker (ordinært drift av virksomheten).

stab ved Ahus (HR, juridisk avdeling, økonomiavdeling, IKT og lignende) og kostnader for lokaler, har vi lagt til et påslag på 20 prosent overhead på faktisk lønnskostnad.<sup>3</sup> Påslaget gir et anslag på 1,4 millioner kroner i andre driftsutgifter utover Stillasbyggenes eget budsjett. Vi vurderer usikkerheten i anslaget i avsnitt 1.1. Driftsutgiftene i budsjettet og påslaget gir et **samlet anslag på 8,4 millioner kroner i årlige driftsutgifter** (Figur 5-1), basert på situasjonen i 2021. Dersom omfanget av Stillasbyggenes virksomhet skaleres opp eller ned, vil dette kunne endre utgiftene.

**Figur 5-1: Driftsutgifter ved Stillasbyggerne, inkludert påslag for overhead**



Kilde: Stillasbyggerne, anslag av Oslo Economics.

### 5.1.2 Endret ressursbruk i tjenestene i stillasene

Måten Stillasbyggerne jobber på kan påvirke ressursbruken i de andre involverte tjenestene. Endret ressursbruk i tjenestene kan for eksempel være knyttet til:

- Systematisk høyere eller lavere utgifter til barneverntiltak eller andre utgifter i tjenestene
- Økt eller redusert tidsbruk for tjenestene i stillaset

Vi har ikke hatt grunnlag til å gjennomføre en tallfesting av tidsbruk blant aktørene i stillaset. Vår erfaring fra tidligere prosjekter, også prosjekter innen barnevernet, er at tallfesting av tidsbruk er svært krevende for informanter å vurdere. I tillegg vil det alltid være usikkerhet knyttet til *hva som ellers ville vært tilfelle*.

I denne analysen baserer vi våre vurderinger av hvordan Stillasbyggerne påvirker ressursbruken i stillasene (inkludert tidsbruk) på informasjon fra intervjuene vi har gjennomført, herunder særlig

<sup>3</sup> Stillasbyggerne utgjør en svært liten andel av den totale bemanningen ved Ahus, slik at andelen av felleskostnader knyttet til stab vil være begrenset, og vi har ikke lyktes å gjøre en direkte tallfesting av disse andre driftsutgiftene med utgangspunkt i budsjettall fra Ahus. Via Stillasbyggerne har vi vært i kontakt med controller i divisjon psykisk

intervjuer med barnevernledere i barneverntjenestene som samarbeider med Stillasbyggerne.

Når det gjelder ressursbruk i tjenestene i stillaset i form av utgifter til tiltak er vår vurdering at det ikke er grunnlag for å tilegne en systematisk endret ressursbruk i stillaset på grunn av Stillasbyggerne, hverken økt eller redusert ressursbruk. Dette baserer vi i hovedsak på følgende innspill fra intervjuene og følgende vurderinger:

- Tjenestene i stillaset leverer et tjenestetilbud og deltar på samarbeidsmøter uavhengig av Stillasbyggerne. Stillasbyggerne oppretter ikke stillaset, men jobber for at det skal fungere bedre.
- Barnevernlederne i samarbeidskommunene vurderer at det ikke er noen systematisk endring i utgifter til barnevernstiltakene i de sakene Stillasbyggerne er involvert i. Stillasbyggerne blir involvert etter at en plassering utenfor hjemmet er foretatt. Vurderingen av om et barn eller en ungdom bør plasseres utenfor hjemmet, og hvilket tiltak som er egnet, tas av barneverntjenesten og ikke av Stillasbyggerne. Stillasbyggerne er derfor ikke involvert i tiltaksvalg som direkte påvirker ressursbruk i for eksempel barneverntjenesten.

Når det gjelder tidsbruk kan noen aktører i stillaset, for eksempel kontaktperson i barnevernet eller fosterforeldre, oppleve at denne endres. Her finnes det imidlertid flere mulige utfall som trekker i ulike retninger, ifølge våre informanter. For noen kan netto tidsbruk øke som følge av måten Stillasbyggerne arbeider på. For eksempel kan en kontaktperson i barneverntjenesten oppleve noe økt tidsbruk til kartleggingsfasen i Stillasbyggermodellen. Samtidig kan Stillasbyggermodellen innebære at kontaktpersonen jobber mer mot tidlig fase enn det som ellers ville vært tilfelle, i et ledd for å jobbe jevnere og unngå såkalt «brannslukking» på et senere tidspunkt. Da er det usikkert om netto tidsbruk faktisk øker, fordi den endrede tidsbruken kan erstatte annen tidsbruk som ellers ville oppstått.

Vi har fått tilbakemeldinger om både økt og redusert tidsbruk for ulike informanter. Økt tidsbruk har vært knyttet til telefonsamtaler for å drøfte sakene, noe informanten opplevde som positivt. Blant dem som opplevde redusert tidsbruk ble det nevnt at Stillasbyggerne avlaster arbeidet og bidrar til at de sparer tid i forbindelse med å kontakte og holde dialogen med barneverntjenesten, og holde seg oppdatert på

helsevern ved Ahus, og fått oppgitt at i eksterne prosjekter der Ahus deltar med personell legges det et påslag på 20 prosent overhead på faktisk lønnskostnad.

hva som skjer og skal skje i stillaset rundt barnet eller ungdommen.

Samlet sett er det vanskelig å vurdere om den samlede tidsbruken i stillasene i gjennomsnitt, eller systematisk går opp eller ned, både for de enkelte ansatte i de ulike tjenestene og for stillasene som helhet. Fordi tidsbruken kan trekke både i retning av tidsbesparelser og økt tidsbruk, vurderer vi at det er lite grunnlag til å tallfeste endret tidsbruk. **I anslaget på de samfunnsøkonomiske kostnadene har vi derfor lagt til grunn at det ikke oppstår noen systematisk endring i tidsbruk eller annen ressursbruk i tjenestene i stillaset.** Vi vurderer usikkerhet knyttet til tidsbruk i stillaset i avsnitt 1.1.

### 5.1.3 Skattefinansieringskostnader

For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter, skal man i en samfunnsøkonomisk analyse beregne en skattefinansieringskostnad (Finansdepartementet, 2021; Direktoratet for økonomistyring, 2018) på 20 prosent av de midlene som finansieres over offentlige budsjetter.<sup>4</sup> Det offentlige finansieringsbehovet knyttet til Stillasbyggerne er de samlede utgiftene ved å drifte Stillasbyggerne, anslått til 8,4 millioner kroner per år

(avsnitt 5.1.1.). Skattefinansieringskostnaden utgjør dermed 1,7 millioner kroner per år.

### 5.1.4 Anslag på samfunnsøkonomisk kostnad ved Stillasbyggerne

Samlet sett består vårt anslag på årlige samfunnsøkonomiske kostnader ved drift av Stillasbyggerne av tre kostnadskomponenter:

- Drift av Stillasbyggerne (oppfølging av saker og administrasjon)
- Overhead/andre driftskostnader utover Stillasbyggernes eget budsjett
- Skattefinansieringskostnader

**Dette gir et samlet anslag på 10,1 millioner kroner i årlige samfunnsøkonomiske kostnader.** Over en periode på fem år tilsvaret dette i overkant av 50 millioner kroner (Tabell 5-2).<sup>5</sup> I anslaget har vi lagt til grunn at det ikke oppstår netto økt tidsbruk til aktører i stillaset. Anslaget er basert på situasjonen i 2021. Dersom omfanget av driften skaleres opp eller ned, vil dette endre kostnadene.

**Tabell 5-2: Samfunnsøkonomisk kostnad ved drift av Stillasbyggerne. Tall i millioner 2021-kroner, avrundet.**

Kostnadskomponent	Mill. kr. per år	Mill. kr. over fem år
Driftsutgifter administrasjon og oppfølging av saker*	7,0	35,0
Påslag for overhead/andre driftsutgifter	1,4	7,0
Skattefinansieringskostnader	1,7	8,4
<b>Anslag samfunnsøkonomisk kostnad</b>	<b>10,1</b>	<b>50,4</b>

Kilde: Stillasbyggerne, anslag av Oslo Economics. \*Inkluderer ikke utgifter til utviklingsarbeid/eksterne utredninger (2,7 mill. kr. i 2021).

### Vurdering av ressursbruk per sak

Stillasbyggerne kategoriserer sakene de arbeider med i tre fargekoder; grønn, gul og rød (se omtale i avsnitt 3.7), der ressursbruken varierer mellom sakene. Vi har gjennomført en egen kostnadsanalyse (dokumentert i Vedlegg avsnitt 9.2), basert på fordelingen av saker Stillasbyggerne arbeider med (etter fargekode), og anslag på tidsbruk til oppfølging av saker per årsverk i Stillasbyggerne, per måned.

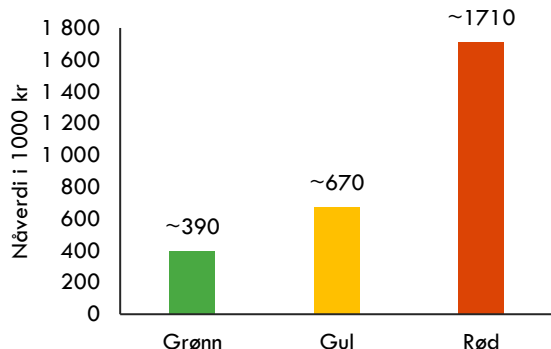
**Nåverdien<sup>6</sup> av samfunnsøkonomiske kostnader ved en grønn, gul og rød sak over en periode på fem år er beregnet til 390 000 kroner for en grønn sak, 670 000 kroner for en gul sak og 1,7 millioner kroner for en rød sak (Figur 5-2).**

<sup>4</sup> Skattefinansieringskostnaden er kostnaden som oppstår på grunn av effektivitetstap ved skatteinnkreving. Skattefinansieringskostnaden beregnes som et påslag på 20 prosent av det offentlige finansieringsbehovet.

<sup>5</sup> Tallet utgjør summen av årlige samfunnsøkonomiske kostnader over fem år, og ikke nåverdi over fem år. I nåverdi er beløpet noe lavere.

<sup>6</sup> Nåverdi er dagens verdi av fremtidige kontantstrømmer. I samfunnsøkonomiske analyser benyttes 4 prosent som kalkulasjonsrente for å beregne fremtidige nytte- og kostnadsvirkninger om til verdien i henføringsåret (Finansdepartementet, 2021).

**Figur 5-2: Nåverdi av samfunnsøkonomisk kostnad per sak over fem år (2021-2025), etter fargekode. Tall i 1000 kr, avrundet.**



Kilde: Stillasbyggerne. Beregninger av Oslo Economics.

I praksis vil saker Stillasbyggerne jobber med kunne bevege seg fra én fargekode til en annen. Anslagene må derfor tolkes som et gjennomsnitt dersom en sak har samme fargekode over tid, og anslaget for en grønn og en rød sak utgjør henholdsvis et minimums- og maksimumsanslag på kostnaden per sak.

Anslaget på samfunnsøkonomisk kostnad per sak per år etter fargekode er et beregnet gjennomsnitt, basert på Stillasbyggernes beste anslag på hvor mye tid de bruker i de ulike sakene i en «vanlig» måned. I praksis vil ressursbruken svinge over tid, avhengig av behovet i den enkelte sak, og Stillasbyggerne «skriver ikke ut» barna etter en viss tid, men beholder saken i systemet. Måten Stillasbyggerne jobber på, gjør at det er mer hensiktsmessig å vurdere kostnaden ved en sak over tid

## 5.2 Ressursbesparelse ved unngåtte utilsiktede flyttinger

Utilsiktede flyttinger kan skje brått, og på måter som øker sannsynligheten for traumatisering av barna og ungdommene det gjelder. Undersøkelser har vist at én utilsiktet flytting kan føre til flere flyttinger. Noen barn og unge opplever dermed en vedvarende ustabilitet, som bidrar til redusert livskvalitet, forsterkede problemer og reduserte muligheter til å klare seg som voksen (Backe-Hansen, et al., 2013). En norsk studie (Gundersen & Jessen, 2019) fant at de viktigste årsakene til å vurdere å avslutte oppdrag om fosterhjem var manglende avlastning, vanskelig samarbeid med barneverntjenesten, manglende oppfølging og veiledning, og hensynet til egne barn. Dette stemmer med vårt inntrykk fra intervjuer med fosterforeldre, som opplever at samarbeidet med barneverntjenestene til tider er krevende på grunn av arbeidsbelastningen i tjenesten. Dette gjør at fosterforeldrene opplever kontaktpersonen som lite tilgjengelig, og de

må bruke tid på å komme i kontakt med og purre på kontaktpersonen fra tid til annen.

**Utilsiktede flyttinger i fosterhjem er et relativt utbredt fenomen i barnevernet, men anslagene på omfang varierer på tvers av studier.** En oversikt over norske og internasjonale anslag fra forskningslitteraturen finnes i Backe-Hansen et. al. (2013). I en gjennomgang av 136 utilsiktede flyttinger fra fosterhjem i et bestemt år i Oslo fant Backe-Hansen (1982) en såkalt «sprekkprosent» på 31 prosent, og at 80 prosent av de utilsiktede flyttingene skjedde i løpet av de første to årene etter plassering. En annen norsk studie fulgte 70 barn fra de flyttet hjemmefra og over en periode på 7 til 8 år og fant at 39 prosent opplevde en eller flere utilsiktede flyttinger i dette tidsrommet (Christiansen, et al., 2010). Anslagene fra begge studiene ligger innenfor spenn fra internasjonale studier; for eksempel anslø en studie at andelen varierte mellom 20-50 prosent, der andelen sannsynligvis er høyere for unge med atferdsvansker (Triseliotis, 2002). En rapport om utilsiktede flyttinger i fosterhjem i Bufetat region Sør og Vest for perioden 2013-2015 fant at 282 av 449 (63 prosent) fosterhjem i undersøkelsen hadde erfart utilsiktet flytting (Bufetat region Vest, 2016).

### 5.2.1 Kostnader ved utilsiktede flyttinger

Utilsiktede flyttinger medfører ressursbruk til flyttinger som ikke var tiltenkt. Ved en utilsiktet flytting i fosterhjem vil det påløpe utgifter til arbeidsgodtgjørelse til fosterforeldre i oppsigelsestiden på tre måneder, mens utgiftsdekningen til det opprinnelige fosterhjemmet bortfaller. Videre oppstår det et behov for en midlertidig plassering, for eksempel i et beredskapshjem. Mens barnet eller ungdommen er i en midlertidig plassering, ville situasjonen uten en utilsiktet flytting vært en videreføring av det opprinnelige fosterhjemmet. Etter midlertidig plassering, kan det varige plasseringsalternativet medføre økte utgifter til for eksempel et forsterket fosterhjem eller en institusjonsplassering.

Vi har gjort en egen analyse av kostnadene forbundet med utilsiktede flyttinger, dokumentert i Vedlegg avsnitt 9.1. Resultatene innebærer at det, i et gitt budsjettår, kan oppstå samfunnsøkonomiske kostnader på 1,1-5,7 millioner kroner knyttet til én utilsiktet flytting for ett barn eller én ungdom i løpet av de første 12 månedene. Over tid vil merutgiftene kunne bli høyere enn dette, dersom man tar høyde for varig høyere ressursbruk etter en utilsiktet flytting sammenlignet med før flyttingen.

### 5.2.2 Vurdering av Stillasbyggernes bidrag til å unngå utilsiktede flyttinger

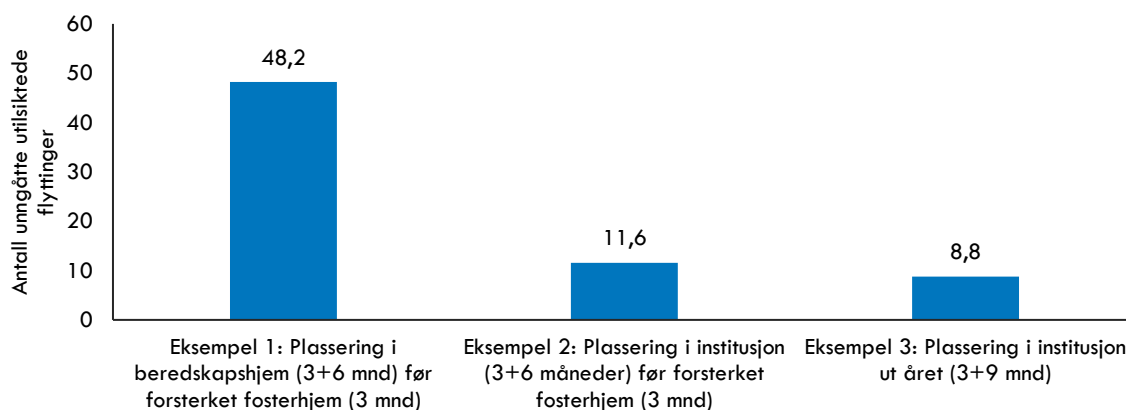
Vi har ikke tallgrunnlag fra Stillasbyggerne eller andre kilder til å anslå nøyaktig hvor mange utilsiktede flyttinger Stillasbyggerne bidrar til å

unngå. For å vurdere betydningen av redusert ressursbruk til utilsiktede flyttinger som nyttevirkning i den samfunnsøkonomiske analysen benytter vi her en dekningspunktanalyse, ofte kalt «break-even-beregning.»<sup>7</sup>

Gitt kostnadene ved å drifte Stillasbyggerne (avsnitt 5.1.4) og mulige besparelser ved å unngå en utilsiktet

flytting (avsnitt 5.2.1), har vi beregnet hvor mange unngåtte utilsiktede flyttinger som til sammen vil veie opp for kostnadene ved å drifte Stillasbyggerne over fem år, for hvert av de tre eksemplene (Figur 5-3). Vi beregner altså hvor mange unngåtte flyttinger av eksempel 1, 2 og 3 som hver for seg vil tilsvare de femårige kostnadene på 50,4 millioner kroner. Antall unngåtte flyttinger varierer fra 8,8 til 48,2 flyttinger.<sup>8</sup>

**Figur 5-3: Resultater fra dekningspunktanalyse. Antall unngåtte utilsiktede flyttinger som vil tilsvare kostnadene ved å drifte Stillasbyggerne i fem år.**



#### Beregning av Oslo Economics.

Det er usikkert hvor stort potensialet for utilsiktede flyttinger er blant de sakene Stillasbyggerne jobber med. Fra forskningslitteraturen fant vi at andelen fosterhjem som opplever utilsiktede flyttinger varierer fra 20 til 63 prosent. Hvis vi legger til grunn at Stillasbyggerne jobber med 260 saker over fem år, tilsvarer dette et mulig omfang på 52-163 utilsiktede flyttinger i sakene, uavhengig av Stillasbyggernes involvering.

Dersom andelen fosterhjem som opplever utilsiktet flytting er lav (20 prosent), må Stillasbyggerne bidra til å unngå mellom 17 og 93 prosent av disse, for å nå dekningspunktet (Tabell 5-3). Tilsvarende, dersom andelen fosterhjem som opplever utilsiktet flytting er høy (63 prosent), må Stillasbyggerne bidra til å unngå mellom 5 og 30 prosent av disse. Desto større besparelsen per unngått tilfelle av utilsiktet flytting er, desto færre antall unngåtte utilsiktede flyttinger må til for at besparelsene fra dette vil veie opp for kostnadene ved Stillasbyggerne.

<sup>7</sup> Metoden innebærer å ta utgangspunkt i kostnadene ved et tiltak (her kostnadene ved å drifte Stillasbyggerne), og deretter beregne hvor stor effekt tiltaket må på en utvalgt nyttevirkning (her antall unngåtte utilsiktede flyttinger) dersom verdien av nytten som oppstår skal dekke kostnadene ved tiltaket. Resultatene fra analysen gir et såkalt «break even-nivå» og kan brukes til å vurdere hvor sannsynlig det er at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

<sup>8</sup> Antall unngåtte flyttinger som vil tilsvare driftskostnadene er lavere for eksempel 2 og 3 enn eksempel 1. Dette skyldes at besparelsen som oppstår i hvert tilfelle av eksempel 2 og 3 er betydelig høyere enn i eksempel 1, noe

som igjen skyldes at eksempel 2 og 3 innebærer en utilsiktet flytting som går over til mer ressurskrevende tiltak (institusjon) sammenlignet med eksempel 1. Siden besparelsen per unngått utilsiktet flytting i eksempel 2 og 3 er høyere enn i eksempel 1, må det færre tilfeller av slike utilsiktede flyttinger til for at besparelsene fra disse utilsiktede flyttingene skal veie opp for kostnadene ved å drifte Stillasbyggerne. I eksempel 2 og 3 vil et relativt begrenset antall unngåtte flyttinger over fem år alene tilsvare de samlede kostnadene ved å drifte Stillasbyggerne. Per år utgjør dette omtrent 2-2,5 unngåtte utilsiktede flyttinger.

**Tabell 5-3: Resultater fra dekningspunktanalyse vurdert mot mulig omfang av utilsiktede flyttinger.**

Eksempel	Antall saker Stillasbyggerne jobber med over fem år	Nødvendig antall unngåtte utilsiktede flyttinger for dekningspunkt	Anslag antall som opplever unngått utilsikket flytting		Nødvendig antall unngåtte utilsiktede flyttinger for dekningspunkt som andel av mulig omfang	
			Lavt anslag – 20 %	Høyt anslag – 63 %	Lavt anslag mulig omfang	Høyt anslag Mulig omfang
1	260	48,2	52	163	93 %	30 %
2	260	11,6	52	163	22 %	7 %
3	260	8,8	52	163	17 %	5 %

Beregning av Oslo Economics.

Det er viktig å bemerke at beregningen av antall unngåtte utilsiktede flyttinger som vil tilsvare kostnadene ved Stillasbyggerne kun fanger opp besparelser knyttet til unngåtte utgifter til barneverntiltak og tilhørende skattefinansieringskostnader. Vi har ikke hatt grunnlag til å verdsette de negative konsekvensene man unngår ved å unngå utilsiktede flyttinger for barn, unge og fosterforeldre. Vi har heller ikke hatt grunnlag for å fange opp verdien av å unngå flere utilsiktede flyttinger per barn.

Vår samlede vurdering av dekningspunktanalysen er at Stillasbyggerne må bidra til å unngå en viss andel av det mulige omfanget av utilsiktede flyttinger for at dette alene skal veie opp for kostnadene. Dette gjelder særlig dersom de fleste sakene er likere eksempel 1 med flytting fra et kommunalt fosterhjem til beredskapshjem og deretter til forsterket fosterhjem, enn eksempel 2 og 3 som begge inkluderer institusjonstiltak der besparelsen ved å unngå et slikt kostnadskrevende tiltak er høyere.

I sum vurderer vi at det er sannsynlig at Stillasbyggerne bidrar til å unngå utilsiktede flyttinger, noe våre intervjuinformanter har bekreftet, men at omfanget er usikkert og at det derfor er usikkert om dette alene veier opp for kostnadene. Dette betyr at det trolig må flere andre nyttevirkninger til for at vi med større sikkerhet kan vurdere at tjenestetilbudet er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

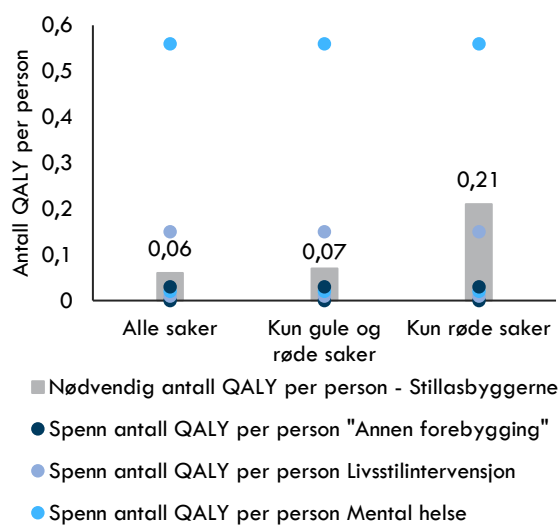
### 5.3 Økt livskvalitet for barn, ungdom og fosterforeldre

I samfunnsøkonomiske analyser måles ofte helse-relatert livskvalitet ved kvalitetsjusterte leveår (QALY). Helsemyndighetene anbefaler å verdsette ett kvalitetsjustert leveår til 1,4 millioner kroner (Helsemyndighetene, 2018; Helsemyndighetene, 2020).

Vi har begrenset datagrunnlag for å tallfeste hvor stor økning i livskvalitet Stillasbyggerne bidrar til for barn, ungdom og fosterforeldre. Vi har derfor også her utført en dekningspunktanalyse for å undersøke hvor stor økning i livskvalitet Stillasbyggerne minst må bidra til for å at denne nyttevirkningen alene skal veie

opp for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tjenesten. **Samlet sett tilsvarer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved Stillasbyggerne over fem år verdien av totalt 36 kvalitetsjusterte leveår (QALY).** Basert på dette har vi beregnet hvor stor økning i livskvalitet (QALY) hvert barn og fosterforeldre må oppnå for at dette skal veie opp for kostnadene (grå søyler i Figur 5-4).

**Figur 5-4: Antall QALY per person som alene vil veie opp for kostnadene ved Stillasbyggerne, sammenlignet med QALY per person i andre helse tiltak**



Beregning av Oslo Economics. I beregning av antall QALY per person er det antatt 1 barn/ungdom og 1,5 fosterforeldre i gjennomsnitt per sak. Prikkene i figuren angir spennet i antall QALY som oppnås per person, for henholdsvis tiltak innen «annen forebygging», livsstilintervensjon og mental helse (Wisløff, et al., 2014).

I beregningen har vi lagt til grunn et konservativt anslag på 1,5 fosterforeldre i gjennomsnitt per sak. Dersom det legges til grunn 2 fosterforeldre per sak, vil nødvendig antall QALY per person for å veie opp kostnadene bli noe lavere. Dersom hvert av barna, ungdommene og fosterforeldrene i alle sakene Stillasbyggerne jobber med i løpet av fem år (anslått til 260 saker) oppnår 0,06 kvalitetsjusterte leveår vil



verdien av dette alene tilsvare de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å drifte Stillasbyggerne i fem år. Dersom Stillasbyggerne kun påvirker livskvaliteten til barn, unge og fosterforeldre i de røde sakene, vil en gevinst på 0,21 kvalitetsjusterte leveår per person i disse sakene tilsvare verdien av kostnadene ved Stillasbyggerne over fem år.

Dersom vi sammenligner antall QALY per person som må oppnås i sakene til Stillasbyggerne for å veie opp for kostnadene med gevinsten som vanligvis oppnås ved tiltak som dreier seg om mental helse eller livsstilintervensjon (Wisløff, et al., 2014), finner vi at anslagene ligger innenfor spennet fra studier av andre helsetiltak (Figur 5-4). På bakgrunn av dette **vurderer vi det som sannsynlig at Stillasbyggerne kan bidra til å oppnå økt livskvalitet i det omfanget som er nødvendig for å veie opp for kostnadene alene, eller i et omfang som vil bidra til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i vesentlig grad.**

## 5.4 Bedre arbeidshverdag for medarbeidere i stillaset

De fleste av aktørene vi snakket med opplevde at Stillasbyggerne ga støtte og veiledning i en ellers krevende arbeidshverdag. For eksempel fant RBUP i sin evaluering av Stillasbyggerne at «*Stillasbyggerne bidrar med bekræftelser på at man er på rett vei i en utfordrende arbeidshverdag*». En av deres informanter beskriver det slik:

*«Det er veldig positivt for meg å ha Stillasbyggerne med på laget. Dette gjør belastningen på meg mindre, og gjør meg i bedre stand til å stå i utfordrende relasjoner/samarbeid over tid»*

Samarbeidspartner med Stillasbyggerne, oppgitt spørreskjemaundersøkelse, RBUP, 2021

Vår vurdering er at det er sannsynlig at Stillasbyggerne bidrar til bedre arbeidsforhold for ansatte i barneverntjenesten. Den samfunnsøkonomiske nyttevirkningen av bedre arbeidsforhold kan være å forebygge forhold ved arbeidsmiljøet som forhindrer arbeidstakerne å produsere det de ellers kunne ha gjort, eller som utsetter arbeidstakerne for uønskede utfall (f.eks. sykdom), som videre kan føre til helsetap og sykefravær. Vi vurderer likevel at det er usikkert i hvilket omfang Stillasbyggerne bidrar til bedre

<sup>9</sup> Grunnskolepoeng beregnes ved å legge sammen alle avsluttende karakterer på vitnemålet – standpunkt og

arbeidshverdag, og det er trolig mange andre faktorer som også påvirker arbeidsforholdene.

## 5.5 Økt deltakelse i utdanning, arbeidsliv og sosialt

Ungdom som har mottatt tiltak fra barnevernet fullfører i mindre grad enn ungdom uten barneverntiltak videregående skole på normert eller utvidet normert tid. Blant ungdom generelt fullfører 83 prosent på normert eller utvidet normert tid, mens andelen blant ungdom som har mottatt tiltak fra barnevernet er 46 prosent. Andelen er særlig lav blant ungdom i denne gruppen som har lave grunnskolepoeng<sup>9</sup> ( $\leq 34$ ), og blant disse fullfører kun 29 prosent på normert eller utvidet normert tid (Barne- og familiedirektoratet, 2021).

Å ikke fullføre videregående samvarierer med senere deltakelse i arbeidslivet. Blant personer som har fullført videregående deltar 63 prosent i arbeidslivet, mens tilsvarende andel for personer som ikke har fullført videregående er 44 prosent (SSB-tabell 124243). Statistikk over barn og unge som har mottatt tiltak fra barnevernet viser at 33 prosent ikke var i jobb eller utdanning 10 år etter fullført grunnskole i 2008. Tilsvarende andel var om lag 12 prosent for barn og unge uten tiltak fra barnevernet. Videre var det blant barn og unge med tiltak fra barnevernet 17 prosent som mottok helserelaterte ytelser og 7 prosent som mottok andre ytelser, mens tilsvarende andel for barn og unge uten tiltak fra barnevernet var henholdsvis 4 og 2 prosent (Barne- og familiedirektoratet, 2021).

Når man sammenligner ungdom med og uten barneverntiltak, er det viktig å huske at det er mer enn barneverntiltak som er forskjellen på de to gruppene. Blant barn og unge med tiltak fra barnevernet er det en større andel med lav sosioøkonomisk status og minoritetsbakgrunn enn blant barn og unge for øvrig, og fra forskningslitteraturen vet vi at det er en tydelig sammenheng mellom sosiodemografisk bakgrunn og frafall i utdanningssystemet.

Vi vurderer at det er sannsynlig at Stillasbyggernes arbeid kan bidra til å redusere risikoen for at barn og ungdom faller utenfor på skolen og senere i arbeidslivet, men det er svært usikkert hvor stor effekten er.

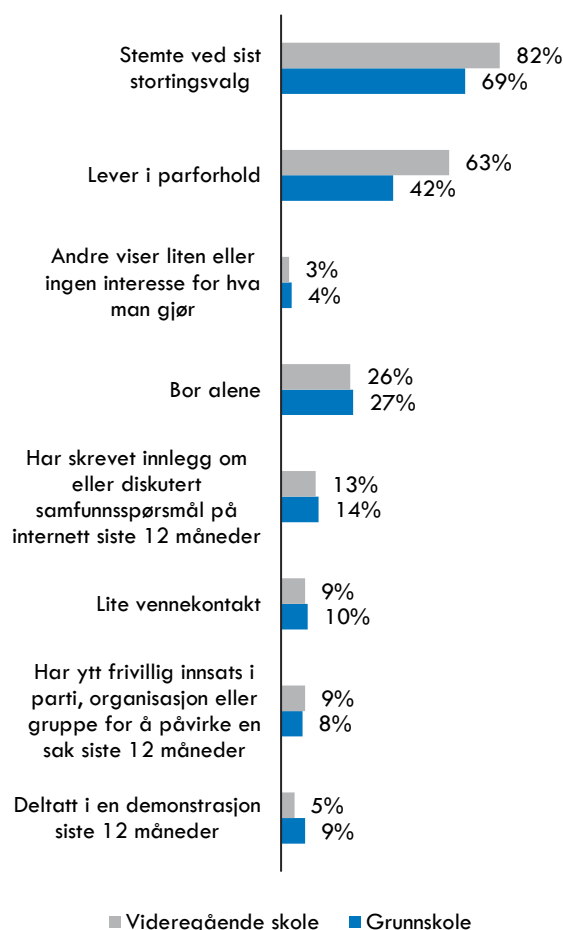
I tillegg til deltakelse i utdanning og arbeidsliv, er sosial og demokratisk deltakelse viktig både for det enkelte individ og på samfunnsnivå. Sosial deltakelse handler om kontakt med andre mennesker gjennom relasjoner med for eksempel familie, venner, naboer og kollegaer. Demokratisk deltakelse handler om

eksamen – og dele på antall karakterer. Deretter multipliseres gjennomsnittet med 10.

mulighet til å påvirke sine vilkår og omgivelser gjennom deltakelse på ulike samfunnsarenaer.

Resultatene fra SSBs levekårsundersøkelse viser at utdanningsnivå samvarierer med enkelte indikatorer for sosial og demokratisk deltakelse. Personer som kun har grunnskoleutdanning, stemmer i mindre grad ved stortingsvalg og lever i mindre grad i parforhold enn personer som har fullført videregående skole (Figur 5-5). Dersom vi legger til grunn at Stillasbyggerne kan ha betydning for deltakelse i utdanning, kan det igjen bety at Stillasbyggernes arbeid kan ha en positiv effekt på senere demokratisk og sosial deltakelse. Stillasbyggernes arbeid kan også bidra til at barnet får mer stabile relasjoner, og dette kan legge til rette for økt sosial deltakelse senere i livet.

**Figur 5-5: Demokratisk og sosial deltakelse blant personer med grunnskole- og videregående utdanning, 2019**



Kilde: Levekårsundersøkelsen (2020)

Å bidra til å redusere sannsynligheten for utenforskap, som er et overordnet mål for Stillasbyggerne, er av stor samfunnsøkonomisk betydning, ettersom barn og unge som har mottatt tiltak fra barnevernet utgjør en gruppe med økt risiko for utenforskap blant annet i overgang til høyere utdanning eller arbeid.

Dersom Stillasbyggernes arbeid bidrar til at noen (som ellers ikke ville gjort det) deltar i arbeidslivet, kan det ha stor samfunnsøkonomisk verdi. Når en person står utenfor arbeidslivet, betyr det at vi som samfunn produserer mindre enn vi ville gjort dersom personen var i arbeid. Det er usikkert i hvilken grad Stillasbyggerne bidrar til økt deltakelse i arbeidslivet og hvilken verdiskaping som eventuelt oppstår som følge av Stillasbyggernes arbeid. For å belyse verdien av deltakelse i arbeidslivet, har vi beregnet produksjonstapet som følge av at en person står utenfor arbeidslivet. Dersom vi legger til grunn lønn tilsvarende nedre kvartil for personer med videregående som høyeste fullførte utdanning, utgjør tapt årsinntekt ved å stå utenfor arbeidslivet om lag 430 000 kroner (SSB-tabell 12407), tilsvarende om lag 600 000 kroner inkludert et påslag på 40 prosent for sosiale kostnader (Tabell 5-4).

**Tabell 5-4: Produksjonstap som følge av at en person står utenfor arbeidslivet**

<b>Årsinntekt: 430 000 kroner</b> Årsinntekten i nedre kvartil i 2019 for personer med videregående utdanning
<b>Påslag for sosiale kostnader: 40 prosent</b> Kostnader til f.eks. arbeidsgiveravgift, feriepenger, pensjonskostnader, kurs og yrkesskadeforsikring.
<b>Årlig produksjonstap: 600 000 kroner</b>

Kilde: SSB-tabell 12407. Analyse: Oslo Economics

Dersom Stillasbyggernes innsats kan føre til økt deltakelse i arbeidslivet, kan dette også ha betydning for utbetalingen av stønader. Reduserte stønader er i seg selv en fordelingsvirkning og ikke en samfunnsøkonomisk virkning, men skattefinansiering av overføringer og stønader fra det offentlige er en samfunnsøkonomisk kostnad. Reduserte utbetalinger av stønader vil med andre ord innebære reduserte skattefinansieringskostnader.

Hvor store besparelsene en eventuell reduksjon i stønadsutbetalinger vil være, vil avhenge av hvilke stønader disse personene ville fått dersom de ikke deltok i arbeidslivet. Tabell 5-5 viser eksempler på noen relevante stønader, herunder økonomisk sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd. Stønadene varierer betydelig i omfang, og den årlige skattefinansieringskostnaden varierer fra om lag 24 000 kroner til 59 000 kroner. Dersom vi antar at skattefinansieringskostnaden i gjennomsnitt ville vært omtrent midt mellom disse to ytterpunktene, tilsvarer det om lag 41 000 kroner.



**Tabell 5-5: Ulike sosiale stønader, 2020-kroner**

	Årlig utbetaling	Årlig skattefinansieringskostnad
Sosialhjelp*	118 020	23 604
AAP under 25 år**	135 135	27 027
AAP**	202 702	40 540
Uføretrygd***	294 931	58 986

Kilde: (NAV, 2021; NAV, 2020; NAV, 2021)

\*Gjennomsnitt enslige menn og kvinner under 20 år, stønadstid 12 måneder. \*\*Minstesats hvis du har hatt lav eller ingen inntekt.

\*\*\*Ung ufør og enslig

**Samlet sett illustrerer disse regneeksemplene at den årlige samfunnsøkonomiske gevinsten av at en ekstra person deltar i arbeidslivet utgjør 640 000 kroner.** Dersom Stillasbyggerne bidrar til økt arbeidsdeltakelse, genererer det altså en betydelig verdi for samfunnet hvert år dette gjelder. Samtidig er deltakelse i arbeidslivet en effekt som for mange av barna Stillasbyggerne følger opp, først noe som er aktuelt mange år frem i tid, og kanskje også først etter at Stillasbyggerne har sluttet å følge dem opp. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad Stillasbyggernes arbeid har betydning for senere deltakelse i arbeidslivet.

## 5.6 Redusert kriminalitet og regelbryting

Unge som har mottatt tiltak fra barnevernet er overrepresentert blant unge kriminelle. Blant unge under 18 år som ble registrert med fire eller flere anmeldelser i Oslo kommune i 2020 hadde 92 prosent barneverntilhørighet (110 av 120 personer) (Politiet og Oslo kommune, 2021). 38 prosent av innsatte i norske fengsler har vært i kontakt med norsk eller utenlandsk barnevernet under oppveksten (SSB, 2015).

Kriminalitet og regelbryting innebærer både direkte og indirekte samfunnskostnader. Direkte kostnader omfatter institusjonelle kostnader (politi, domstoler, kriminalomsorg, barnevern, kontrolltater, sosial- og helseetater osv.) og kostnader knyttet til trygghets- og

sikkerhetsindustrien, forebygging og materielle kostnader. Indirekte kostnader omfatter lovstridig omfordeling (økonomisk kriminalitet og vinningskriminalitet), lovlig omfordeling (sosiale utgifter, forsikring) og immaterielle kostnader (trygghet, tillit, respekt, normer og verdier, rettssikkerhet) (Justis- og politidepartementet, 2006).

Ettersom samfunnskostnadene ved kriminalitet er sammensatte og omfatter mange områder, samt at effekten av Stillasbyggernes arbeid på kriminalitet er usikker, er det utfordrende å si noe om hvilke potensielle besparelser som kan oppstå knyttet til redusert kriminalitet. Det er likevel klart at kriminalitet og regelbrudd medfører betydelige kostnader for samfunnet og at det er av stor samfunnsmessig verdi dersom Stillasbyggerne kan bidra til redusert kriminalitet. Eksempelvis utgjorde kriminalomsorgens utgifter til drift av en fengselsplass med høyt sikkerhetsnivå 1,16 millioner kroner i 2020, mens driftskostnaden per fengselsplass med lav sikkerhet var 728 000 kroner (Kriminalomsorgen, 2021). Inkludert skattefinansieringskostnad blir kostnaden henholdsvis 1,4 millioner kroner og 874 000 kroner.

## 5.7 Nyttevirkninger for andre barn og unge

Stillasbyggernes arbeid med kompetanse- og kvalitetsheving i tjenestene kan bidra til at nyttevirkningene vi har beskrevet i avsnitt 5.2. til 5.6. også oppleves av andre barn og unge (enn de som berøres direkte av Stillasbyggerne). Ettersom årsakssammenhengene er usikre og dokumentasjonen manglende, har vi ikke tallfestet omfanget av eventuelle slike ringvirkninger.

## 5.8 Samlet vurdering av ikke-prissatte virkninger

Figur 5-6 oppsummerer vår vurdering av de ikke-prissatte virkningene, herunder virkningenes omfang, betydning og konsekvens.

Figur 5-6: Oppsummering av ikke-prissatte virkninger

	<p><b>Ressursbesparelse ved unngåtte utilsiktede flyttinger</b></p> <p>Betydning: Middels <i>Kan ha stor betydning for kommunenes budsjetter, men handler ikke om liv og helse</i></p> <p>Omfang: Lite-middels positivt <i>Usikker sammenheng, men sannsynlig at det kan være en effekt på utilsiktede flyttinger</i></p> <p>Samlet konsekvens: +/++ <b>Lite-middels positiv (heller mot middels)</b></p>
	<p><b>Økt livskvalitet for barn og unge</b></p> <p>Betydning: Stor <i>Kan handle om liv og helse, og er et av hovedmålene for arbeidet til Stillasbyggerne</i></p> <p>Omfang: Middels, positivt <i>Sannsynlig at en betydelig andel får økt livskvalitet på kort og lang sikt. Lite dokumentasjon</i></p> <p>Samlet konsekvens: ++/+++ <b>Middels-stor positiv konsekvens (heller mot stor)</b></p>
	<p><b>Økt livskvalitet for fosterforeldre</b></p> <p>Betydning: Middels <i>Viktig, men noe mindre betydning enn livskvalitet for barn og unge</i></p> <p>Omfang: Middels, positivt <i>Sannsynlig at en betydelig andel får økt livskvalitet på kort og lang sikt. Lite dokumentasjon</i></p> <p>Samlet konsekvens: ++ <b>Middels positiv konsekvens</b></p>
	<p><b>Positiv påvirkning på arbeidsforhold</b></p> <p>Betydning: Middels <i>Berører potensielt mange, men er av mindre betydning enn økt livskvalitet for barn og unge</i></p> <p>Omfang: Lite, positivt <i>Sannsynlig at noen vil få en bedre arbeidshverdag, men mange andre faktorer påvirker også</i></p> <p>Samlet konsekvens: 0/+ <b>Ingen-liten positiv konsekvens</b></p>
	<p><b>Nyttevirksomheter for andre barn og unge (enn de som berøres direkte i Stillasbyggernes saker)</b></p> <p>Betydning: Stor <i>Vurderes som like stor betydning som økt livskvalitet for barn/unge Stillasbyggerne jobber med</i></p> <p>Omfang: Intet-lite, positivt <i>Det kan oppstå indirekte effekt for andre barn og unge, men årsakssammenhengen er usikkert</i></p> <p>Samlet konsekvens: 0/+ <b>Ingen-liten positiv konsekvens</b></p>
	<p><b>Økt deltakelse i utdanning, arbeidsliv og sosialt</b></p> <p>Betydning: Stor <i>Stor betydning for den enkelte og for samfunnet, og korrelert med andre livsløpsutfall</i></p> <p>Omfang: Middels, positivt <i>Usikker kausalitet, men trolig effekt på utdanning, som påvirker deltakelse i arbeidsliv og sosialt</i></p> <p>Samlet konsekvens: ++/+++ <b>Middels-stor positiv konsekvens (heller mot middels)</b></p>
	<p><b>Mindre kriminalitet og regelbryting</b></p> <p>Betydning: Stor <i>Stor betydning for den enkelte og for samfunnet</i></p> <p>Omfang: Intet-lite, positivt <i>Usikker kausalitet og omfanget i målgruppen er trolig begrenset</i></p> <p>Samlet konsekvens: 0/+ <b>Ingen-liten positiv konsekvens (heller mot intet grunnlag for konsekvens)</b></p>

Illustrasjon Oslo Economics

## 6. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

*Vår samlede vurdering er at summen av gevinstene av Stillasbyggernes arbeid trolig veier opp for kostnadene ved driften. På tvers av usikkerhetsanalysene vi har gjennomført, virker det sannsynlig at Stillasbyggerne kan bidra til å oppnå de gevinstene som minst må til for å veie opp for kostnadene. Tjenestetilbudet til Stillasbyggerne er rettet mot en svært sårbar gruppe i samfunnet, og det er av stor samfunnsverdi å gi denne gruppen et bedre tjenestetilbud og økte forutsetninger for å leve gode liv med god helse, samt delta i utdanning, arbeidsliv og sosialt.*

I dette kapitlet gjennomgår vi de fire siste arbeidsfasene i en samfunnsøkonomisk analyse, herunder; vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet, vurdere usikkerhet i analysen, og beskrive fordelingsvirkninger (Direktoratet for økonomistyring, 2018).

### 6.1 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

#### 6.1.1 Oppsummering av prissatte og ikke-prissatte virkninger

En vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer å sammenstille alle prissatte og ikke-

prissatte nytte- og kostnadsvirkninger (Tabell 6-1), og foreta en vurdering av hvorvidt tiltaket (her Stillasbyggernes tjenestetilbud) er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak.

I denne analysen har vi prissatt de samfunnsøkonomiske kostnadene, anslått til 10,1 millioner kroner per år tilsvarende en sum på 50,4 millioner kroner over fem år.<sup>10</sup> Nyttevirkningene inngår som ikke-prissatte virkninger i analysen. Vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer dermed å vurdere bidraget fra de ikke-prissatte virkningene til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, herunder om det er sannsynlig at summen av disse nyttevirkningene overstiger de samfunnsøkonomiske kostnadene.

De ikke-prissatte nyttevirkningene bidrar i sum positivt til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Vi vurderer at de viktigste nyttevirkningene for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil være økt livskvalitet for barn og unge, økt livskvalitet for fosterforeldre, unngåtte utilsiktede flyttinger og økt deltakelse i utdanning og potensielt også i arbeidsliv. Vi vurderer i tillegg at Stillasbyggerne i noen, men mindre grad, bidrar positivt til arbeidsforholdene i stillaset og indirekte til positive effekter for andre barn og unge som hjelpes av stillasene i andre saker.

<sup>10</sup> Tilsvarende årlig samfunnsøkonomisk kostnad summert over fem år, uten omregning til nåverdi

**Tabell 6-1: Oppsummering av kostnad og nyttevirkninger**

Kostnad	Størrelse (2021-kr)		
Samfunnsøkonomisk kostnad per år*	10,1 millioner kroner		
Samfunnsøkonomisk kostnad over fem år**	50,4 millioner kroner		

Nyttvirkning	Betydning	Omfang	Konsekvens
Ressursbesparelse ved unngåtte utilsiktede flyttinger	Middels	Lite-middels positivt	Lite-Middels positiv (+/++)
Økt livskvalitet for barn og unge	Stor	Middels positivt	Stor positiv (++)/+++)
Økt livskvalitet for fosterforeldre	Middels	Middels positivt	Middels positiv (++)
Positiv påvirkning på arbeidsforhold (i stillasene)	Middels	Lite, positivt	Ingen-liten positiv (0/+)
Nytte for andre barn og unge enn de som berøres direkte i Stillasbyggernes saker	Stor	Intet-lite positivt	Ingen-liten positiv (0/+)
Økt deltakelse i utdanning, arbeidsliv og sosialt	Stor	Middels-positivt	Middels-stor positiv (++)/+++)
Mindre kriminalitet og regelbryting	Stor	Intet-lite positivt	Ingen-lite positiv (0/+)

\*Anslaget er beregnet med utgangspunkt i dagens dimensjonering av Stillasbyggernes tjenestetilbud. Dersom dimensjoneringen endres, vil kostnadsanslaget kunne endres. \*\*Tilsvarende årlig samfunnsøkonomisk kostnad summert over fem år, uten omregning til nåverdi.

### 6.1.2 Sammenstilling av dekningspunktanalyser

I analysen har vi utført ulike dekningspunktanalyser, for å beregne hvor stort omfang en nyttevirkning må ha for at denne alene skal veie opp for de samfunnsøkonomiske kostnadene (Tabell 6-2) ved tiltaket. Formålet med dekningspunktanalysene er å vurdere om det er sannsynlig at Stillasbyggernes tjenestetilbud er samfunnsøkonomisk lønnsomt når vi ikke har grunnlag til å verdsette nyttevirkninger i kroner og sammenligne direkte med de anslåtte kostnadene.

Det vil være utallige mulige kombinasjoner av nyttevirkninger som til sammen kan veie opp for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved Stillasbyggerne, og det er grunn til å tro at det vil oppstå ulike nyttevirkninger. Vi har derfor illustrert et regneeksempel der vi beregner nødvendig omfang av nyttevirkninger under forutsetning om at 30 prosent av kostnadene ved Stillasbyggerne veies opp av besparelser fra unngåtte utilsiktede flyttinger, mens 70 prosent av kostnadene veies opp av nytteverdien ved økt livskvalitet (Tabell 6-2).

**Tabell 6-2: Oppsummering av kostnader og resultater fra dekningspunktanalyser**

Samfunnsøkonomisk kostnad over fem år	50,4 millioner kroner (2021-kroner)
Unngåtte utilsiktede flyttinger	<i>Et av følgende utfall vil alene veie opp for de samfunnsøkonomiske kostnadene over fem år:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• 48,2 flyttinger med beredskapshjem (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.)</li><li>• 11,6 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.)</li><li>• 8,8 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering i ett år (3+9 mnd.)</li></ul>
Økt livskvalitet	<i>Et av følgende utfall vil alene veie opp for de samfunnsøkonomiske kostnadene over fem år:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• 0,06 QALY per barn/fosterforeldre i alle saker</li><li>• 0,07 QALY per barn/fosterforeldre i alle gule og røde saker</li><li>• 0,21 QALY per barn/fosterforeldre i alle røde saker</li></ul>
Kombinasjon av økt livskvalitet (70 %) og unngåtte utilsiktede flyttinger (30 %)	<i>Følgende kombinasjoner av økt livskvalitet og unngåtte utilsiktede flyttinger vil alene veie opp for de samfunnsøkonomiske kostnadene over fem år:</i> 0,04 QALY per barn/fosterforeldre i alle saker, og en av følgende: <ul style="list-style-type: none"><li>• 14,5 flyttinger med beredskapshjem (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.)</li><li>• 3,5 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.)</li><li>• 2,7 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering i ett år (3+9 mnd.)</li></ul>

Beregninger av Oslo Economics. Note: QALY står for kvalitetsjusterte leveår.

Vi vurderer at det er sannsynlig å oppnå størrelsen på nyttevirkningene i dekningspunktanalysene. Dette gjelder særlig resultatene fra dekningspunktanalysene av nyttevirkingen økt livskvalitet for barn, unge og fosterforeldre. Det omfanget av økt helserelatert livskvalitet (antall QALY) som må til for å veie opp kostnadene ved Stillasbyggerne ligger innenfor det spennet vi finner av påvist effekt av andre helse-relaterte tiltak fra forskningslitteraturen, særlig for helsetiltak innen mental helse som vi mener det er naturlig å sammenligne med. Vi minner om at resultatene fra dekningspunktanalysen er beregnet under forutsetning om at økt livskvalitet er eneste nyttevirkning, slik at vi da har holdt alle andre mulige nyttevirkinger utenom.

Den nødvendige effekten på økt livskvalitet som må til for å veie opp kostnadene er lavere dersom det også oppstår andre nyttevirkinger, for eksempel besparelser fra unngåtte utilsiktede flyttinger. Et tilfelle med utilsiktet flytting kan utgjøre et sted mellom 1,1 og 5,7 millioner kroner i samfunnsøkonomiske kostnader i løpet av ett budsjettår for ett barn eller én ungdom. I tillegg kommer verdien av å unngå negative konsekvenser av den utilsiktede flyttingen for barn, unge og fosterforeldre. Ett tilfelle på 1,1-5,7 millioner kroner utgjør 11-57 prosent av de årlige samfunnsøkonomiske kostnadene ved Stillasbyggerne. Dette betyr at dersom Stillasbyggerne kan bidra til å unngå ett eller et fåtall

tilfeller av utilsiktede flyttinger per år, vil dette alene gi et vesentlig bidrag til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Dette virker sannsynlig, da tidligere studier av utilsiktede flyttinger i fosterhjem tyder på at dette er et relativt utbredt fenomen i barnevernet og at de viktigste årsakene til å avslutte oppdrag er manglende avlastning, vanskelig samarbeid med barneverntjenesten og manglende oppfølging og veiledning (Gundersen & Jessen, 2019).

I tillegg til økt livskvalitet og unngåtte utilsiktede flyttinger, er det mulige gevinster knyttet til økt deltakelse i utdanning og arbeidsliv, bedre arbeidsforhold blant tjenester i stillasene, mindre kriminalitet og regelbryting, og indirekte effekter for andre barn og unge enn de som berøres direkte av Stillasbyggernes arbeid.

**Basert på dekningspunktanalysene er vår samlede vurdering at det er sannsynlig at summen av gevinstene av Stillasbyggernes arbeid veier opp for kostnadene ved driften.**

## 6.2 Usikkerhetsanalyse

### 6.2.1 Usikkerhet på kostnadssiden

I dette avsnittet vurderer vi usikkerheten ved kostnadselementene i analysen:

- Utgifter ved drift av Stillasbyggerne

- Et påslag for overhead/andre driftsutgifter som ikke fanges opp av Stillasbyggernes eget budsjett
- Skattefinansieringskostnader

I tillegg er det usikkerhet ved om tidsbruken i tjenestene i stillaset faktisk endres.

### Usikkerhet ved driftsutgifter til Stillasbyggerne og påslag for overhead og andre driftsutgifter

I denne analysen vurderer vi at det er lite usikkerhet ved størrelsen på utgiftene til drift av Stillasbyggerne. Dersom Stillasbyggerne opp- eller nedskalere størrelsen på virksomheten, vil disse utgiftene derimot endres. Vi har ikke grunnlag for å vurdere eventuelle endringer i driftsutgiftene over tid de kommende årene.

Siden budsjettet til Stillasbyggerne ikke fanger opp Stillasbyggernes andel av fellesutgifter over budsjettet til Ahus og utgifter ved kontorlokaler, har vi benyttet et påslag for å fange opp dette. Dette påslaget er isolert sett beheftet med usikkerhet. Vi har derfor foretatt en beregning av anslaget på de årlige samfunnsøkonomiske kostnadene dersom dette påslaget nedjusteres eller oppjusteres med 50 prosent, og justert for endringer i skattefinansieringskostnader som følge av dette. Resultatene i Tabell 6-3 viser at dette i liten grad vil påvirke det samlede kostnadsanslaget, kun 8 prosent relativt til det samlede anslaget på årlige samfunnsøkonomiske kostnader.

**Tabell 6-3: Vurdering av usikkerhet ved endret påslag for overhead og andre driftsutgifter**

	Lavt påslag (-50 %)	Basis anslag	Høyt påslag (+50 %)
Årlig samfunnsøkonomisk kostnad	9,2	10,1	10,9
Endring fra basis i prosent	-8 %		+8 %

Beregning av Oslo Economics.

### Usikkerhet ved eventuell endret tidsbruk i tjenestene i stillaset

I vårt kostnadsanslag har vi lagt til grunn at det ikke oppstår noen netto endring i tidsbruken til tjenestene i stillasene. I en samfunnsøkonomisk analyse har endringer i tidsbruk som følge av et tiltak (her Stillasbyggernes tjenestetilbud) en verdi i form av en alternativ anvendelse av tiden. Arbeidstid verdsettes som verdien for arbeidsgiver, målt som brutto real-lønnskostnader (Finansdepartementet, 2021).

For den enkelte tjenesterepresentant i stillaset vil endringen i tidsbruk kunne være relativt begrenset i den enkelte sak. Fordi det i noen saker er mange involverte tjenester, kan likevel summen av endringer i tidsbruk kunne bli relativt betydelig. Dette gjelder særlig i røde saker, som utgjør om lag en fjerdedel av sakene i 2021. Vi har ikke grunnlag for å tallfeste den faktiske endringen i tidsbruk som kan oppstå for aktørene i stillaset, og har derfor vurdert usikkerheten ved pluss-minus 50 prosent av Stillasbyggernes utgifter til årsverk som følger opp saker (5,9 millioner kroner). I begge tilfeller tilsvarer dette en endring på om lag 3 millioner kroner. Verdien av dette utgjør anslagsvis 3,4 årsverk dersom vi beregnet antall årsverk gitt brutto reallønnskostnader i Stillasbyggerne. **Den totale kostnaden av Stillasbyggerne utgjør 6,5 millioner kroner ved redusert tidsbruk og 13,6 millioner kroner ved økt tidsbruk** (Tabell 6-4). Usikkerhetsspennet utgjør en reduksjon og økning på 35 prosent fra basisanslaget.

**Tabell 6-4: Oppsummering av vurdering av usikkerhet knyttet til tidskostnad**

	Lavt anslag	Basis- anslag	Høyt anslag
Samfunnsøkonomisk kostnad per år	6,5	10,1	13,6
Samfunnsøkonomisk kostnad (fem år)*	32,6	50,4	68,2
Endring fra basis i prosent	-35 %		+35 %

Beregning av Oslo Economics. \*Tilsvarer årlig samfunnsøkonomisk kostnad summert over fem år, uten omregning til nåverdi

Dette viser at eventuelle endringer i tidskostnader, dersom det berører mange aktører i stillasene, kan gi et visst utslag på kostnadssiden. Vi vurderer derimot at tidskostnader som tilsvarer 3,4 årsverk i denne sammenheng utgjør en vesentlig størrelse i form av en effektivitetsgevinst (besparelse) eller merforbruk (kostnad), slik at spennet bør fange opp utfallsrommet for eventuelle endringer. 3,4 årsverk utgjør 2-3 prosent av alle årsverk i barneverntjenestene i de seks kommunene Stillasbyggerne samarbeider med, og vil dermed utgjøre en vesentlig høyere andel av de årsverkene som følger opp barn og unge som er plassert av barnevernet (funksjon 252 i KOSTRA).<sup>11</sup>

### 6.2.2 Vurdering av usikkerhet på nyttesiden med lavt og høyt kostnadsanslag

På nyttesiden knytter usikkerheten seg til årsaks-sammenhenger mellom Stillasbyggernes tjenestetilbud og hvor stort omfang av nyttevirkningene som kan forventes å oppstå. I dette avsnittet vurderer vi hvordan resultatene i dekningspunktanalysen endres

<sup>11</sup> Statistikken fra SSB på antall årsverk i barneverntjenestene som er knyttet til barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252) er her mangelfull.

dersom vi legger til grunn et høyt eller lavt kostnads-  
anslag (basert på resultatene i Tabell 6-4).  
Resultatene presenteres i Tabell 6-5.

**Tabell 6-5: Resultater fra usikkerhetsanalyse av dekningspunktanalyse**

	Lavt anslag	Basisanslag	Høyt anslag
Samfunnsøkonomisk kostnad (fem år)*	32,6	50,4	68,2
Antall unngåtte utilsiktede flyttinger som vil veie opp for kostnadene	31,1 flyttinger med beredskapshjem (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  7,5 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  5,7 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering i ett år (3+9 mnd.)	48,2 flyttinger med beredskapshjem (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  11,6 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  8,8 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering i ett år (3+9 mnd.)	65,2 flyttinger med beredskapshjem (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  15,7 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  12,0 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering i ett år (3+9 mnd.)
Antall QALY per person som vil veie opp for kostnadene	0,036 QALY per person i alle saker, eller 0,044 QALY per person i alle gule og røde saker, eller 0,13 QALY per person i alle røde saker	0,06 QALY per person i alle saker, eller 0,07 QALY per person i alle gule og røde saker, eller 0,21 QALY per person i alle røde saker	0,07 QALY per person i alle saker, eller 0,09 QALY per person i alle gule og røde saker, eller 0,28 QALY per person i alle røde saker
Kombinasjon av økt livskvalitet (70 %) og unngåtte utilsiktede flyttinger (30 %)	0,03 QALY per barn/fosterforeldre i alle saker, og et av følgende:  9,3 flyttinger med beredskapshjem (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  2,2 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  1,7 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering i ett år (3+9 mnd.)	0,04 QALY per barn/fosterforeldre i alle saker, og et av følgende:  14,5 flyttinger med beredskapshjem (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  3,5 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  2,7 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering i ett år (3+9 mnd.)	0,05 QALY per barn/fosterforeldre i alle saker, og et av følgende:  19,6 flyttinger med beredskapshjem (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  4,7 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering (3+6 mnd.) før forsterket fosterhjem (3 mnd.), eller  3,6 flyttinger med midlertidig institusjonsplassering i ett år (3+9 mnd.)

Beregning av Oslo Economics. \*Tilsvarende årlig samfunnsøkonomisk kostnad summert over fem år, uten omregning til nåverdi

I et scenario med lavere kostnader enn i basisanslaget, grunnet tidsbesparelser i stillasene, vil omfanget av nyttevirksomheter som må til for å veie opp for kostnadene bli lavere. Motsatt må det mer til for å oppnå dette dersom kostnadene skulle vise seg å bli høyere enn i basisanslaget.

Vår vurdering er at resultatene i tabellen ikke er så sensitive for endringene i kostnader. Fordi ett kvalitetsjustert leveår har stor verdi, og det er

potensielt mange barn, unge og fosterforeldre som berøres, skal det i et tilfelle med høye kostnader en relativt begrenset økning til per person for at dette alene skal veie opp for kostnadene, og en enda mindre økning til dersom vi kombinerer dette med en positiv effekt på unngåtte utilsiktede flyttinger. Den nødvendige økningen i antall QALY per person i sakene som alene vil veie opp for kostnadene er selv i et tilfelle med høye kostnader innenfor det spennet av



effekt per person som studier av andre helsetiltak finner når det gjelder tiltak innen mental helse.

### 6.3 Fordelingsvirkninger

Dersom et tiltak medfører at ulike grupper påvirkes på ulike måter i positiv og negativ forstand, oppstår det fordelingsvirkninger (Direktoratet for økonomistyring, 2018). Stillasbyggernes arbeid innebærer en omfordeling av ressurser fra fellesskapet til å hjelpe sårbare barn og unge i samfunnet, for å bidra til at disse får det bedre enn det som ellers ville vært tilfelle. Noen av de viktigste nyttevirkninger vil tilfalle målgruppen av barn og unge, og fosterforeldre, herunder særlig økt livskvalitet. Det er i hovedsak staten som får kostnadsvirkningene, herunder finansiering av midler til Stillasbyggerne over Ahus sine budsjetter. For samfunnet som helhet er skattefinansieringskostnaden en kostnad for fellesskapet ved å investere i tjenestetilbudet til Stillasbyggerne, som også bidrar til nyttevirkninger som kommer samfunnet til gode, herunder for eksempel besparelser fra unngåtte utilsiktede flyttinger, økt

deltakelse i utdanning og arbeid, og mindre regelbryting og kriminalitet.

I dette prosjektet vurderer vi at det er ingen fordelingsvirkninger som tilsier at noen grupper i samfunnet kommer vesentlig dårligere ut som følge av Stillasbyggernes arbeid, og at derfor ikke er behov for eventuelle kompensierende tiltak eller aktiviteter.

### 6.4 Samlet vurdering

**Vår samlede vurdering er at summen av gevinstene av Stillasbyggernes arbeid trolig veier opp for kostnadene ved driften.** På tvers av usikkerhetsanalysene vi har gjennomført, virker det sannsynlig at Stillasbyggerne kan bidra til å oppnå de gevinstene som minst må til for å veie opp for kostnadene. Tjenestetilbudet til Stillasbyggerne er rettet mot en svært sårbar gruppe i samfunnet, og det er av stor samfunnsverdi å gi denne gruppen et bedre tjenestetilbud og økte forutsetninger for å leve gode liv med god helse, samt delta i utdanning, arbeidsliv og sosialt.



## 7. Muligheter for nasjonal modell av Stillasbyggerne

*Stillasbyggernes arbeid har vekket stor nasjonal interesse og reist spørsmål om mulighetene for å tilby et lignende tilbud andre steder i landet. Stillasbyggerne har fått midler fra Bufdir til å utvikle et forslag til implementeringsstøttesystem, som helseforetak andre steder i landet kan dra nytte av dersom de ønsker å opprette et lignende tilbud. Forslaget skal presenteres i løpet av 2022.*

I dette kapitlet beskriver vi kort status for arbeidet mot en mulig nasjonal modell av Stillasbyggerne, herunder Stillasbyggernes planlagte arbeid med å utvikle et forslag til implementeringsstøttesystem til andre helseforetak som eventuelt ønsker å opprette et lignende tilbud andre steder i landet. Vi drøfter også kort hvilke problemstillinger et slikt forslag bør belyse, sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

### 7.1 Forslag til implementeringsstøttesystem for lignende tilbud andre steder i landet

Stillasbyggerne anslår at målgruppen deres er i størrelsesorden 10 000 barn og unge på landsbasis. De siste årene har Stillasbyggerne blitt kontaktet av myndigheter, helseforetak og kommunale tjenester med spørsmål om hvordan flere barn i denne målgruppen kan motta et lignende tilbud andre steder i landet.

Hvis andre helseforetak enn Ahus ønsker å etablere barnevernrettede team eller barnevernrettede poliklinikker basert på de antatt virksomme komponentene til Stillasbyggerne, vil de være tjent med å få støtte til implementering. Forskning på implementering viser at implementeringskvaliteten i betydelig grad påvirker utbytte for mottakerne (Sørli, et al., 2010). Stillasbyggerne vurderer derfor at det kan være hensiktsmessig at de oppretter et («implementeringsstøttesystem»), som kan bistå andre miljøer som eventuelt vil etablere et lignende tilbud. Implementeringsstøtte kan for eksempel være ferdighetstrening i bruk av verktøy og modeller for («stillasbygging») (for eksempel 5R, møteledelse og fasilitering), veiledning og konsultasjon, kursing og opplæring av nyansatte, innhenting av kvalitets-sikringsdata og følgeforskning.

Stillasbyggerne har diskutert med sentrale myndigheter om de ønsker at Stillasbyggerne utvikler et forslag til implementeringsstøttesystem. Etter avtale

med Bufdir skal Stillasbyggerne bruke allerede tildelte tilskuddsmidler for 2022 til å utvikle dette forslaget, herunder om lag 1 million kroner. Forslaget til implementeringsstøttesystem skal presenteres i løpet av 2022, og vil inkludere:

- Innhold for implementeringstøtten
- Kostnadsoverslag
- Kartlegging av og forslag til andre helseforetak som ønsker å etablere et lignende tilbud til pilotering

I tillegg er Stillasbyggernes forslag til implementeringsstøtte innlemmet i Helsedirektoratets forslag til helsekartlegging i barnevernet hvis dette blir en del av et pakkeforløp innen barnevernet (Helsedirektoratet, 2021).

### 7.2 Problemstillinger som bør belyses i forslaget

Nedenfor drøfter vi kort hvilke problemstillinger et forslag til implementeringsstøttesystem bør adressere, sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted og på bakgrunn av våre funn i denne analysen. Vi peker også på behov for videre utredning.

#### 7.2.1 Kartlegge behovet for tilbudet ute i kommunene

En eventuell nasjonal satsing på en modell med virksomme komponenter fra Stillasbyggermodellen bør ta utgangspunkt i et kartlagt behov for dette tilbudet ute i kommunene. Vår forståelse er at Stillasbyggernes arbeid med forslag til implementeringsstøttesystem skal kartlegge kommunale forhold. Som en del dette bør behovet i kommunene kartlegges.

Våre funn tyder på at de kommunene som i dag samarbeider med Stillasbyggerne har behov for tilbudet, og godt utbytte av det. Disse kommunene utgjør imidlertid kun et knippe kommuner plassert i geografisk nærhet av hverandre i østlandsområdet.

Dersom vi ser landet under ett, varierer kommunene både i størrelse på barneverntjenesten, demografisk sammensetning og andel av barnebefolkningen med hjelp fra barnevernet, organisering av barneverntjenesten, geografisk plassering, nærhet til tilbud fra spesialisthelsetjenesten, infrastruktur og reiseforbindelser. Ulike demografiske sammensetninger tilsier at behovene ute i kommunene varierer, mens ulike reiseforbindelser kan påvirke muligheten til å drive et effektivt, ambulansetilbud.

Noen av våre informanter fra kommuner uten et samarbeid med Stillasbyggerne i dag, vurderer at

kommunen allerede har godt etablerte og vel-fungerende tverrfaglige drøftings- og samhandlings-møter, og stiller spørsmål ved hva Stillasbyggerne kan tilføre. Slike innspill synliggjør et behov for å kartlegge behovene i kommunene, og som en del av dette også informere om hva en eventuell satsing på en modell basert på Stillasbyggerne kan bidra med. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted er dette viktig for å sikre en mest mulig optimal dimensjonering av et implementeringsstøttesystem, med tanke på dimensjoneringen av tilbudet som eventuelt opprettes hos et annet helseforetak.

Dersom behovene i kommunene er kartlagt på forhånd, kan det tenkes at et tilsvarende tilbud andre steder i landet kan gjennomføre forankringsfasen med kommuner raskere enn det Stillasbyggerne gjorde opprinnelig i sin oppstart.

### 7.2.2 Kartlegge behovet for fagkompetanse, hvordan denne skal rekrutteres og eventuelle konkurransevirkninger

Vi antar at et implementeringsstøttesystem vil kreve at noe av den fagkompetansen som i dag utgjør Stillasbyggerne vil måtte overføres dit, fremfor å rekrutteres utenfra. Dette vil være nødvendig for at implementeringsstøttesystemet skal kunne dra nytte av erfaringen med å starte opp, videreutvikle og drifte et tilbud som Stillasbyggerne. Vår vurdering er at et forslag til implementeringsstøttesystem derfor bør adresse problemstillinger knyttet til hvilken fagkompetanse det er behov for, og hvordan denne skal rekrutteres:

- Hvor mange årsverk vil et implementeringsstøttesystem kreve, og hva slags fagkompetanse skal disse dekke?
- Hvordan skal årsverkene rekrutteres? Fra dagens Stillasbyggere, eksternt, eller eventuelt en kombinasjon av eksternt rekruttering og overføring fra Stillasbyggerne?
- Hvis det skal rekrutteres årsverk fra dagens årsverk i Stillasbyggerne; hvordan vil det påvirke organiseringen og den videre driften av Stillasbyggerne? Hvordan skal ressurser som driver utviklingsarbeid for Stillasbyggerne brukes i tiden fremover?

Hvordan årsverk til et implementeringsstøttesystem skal rekrutteres, og hvilke virkninger dette eventuelt får for Stillasbyggerne, bør kartlegges.

En rekruttering av årsverk eksternt vil ha fordelene av dagens drift og administrasjon av Stillasbyggerne i minst mulig grad berøres. Ulempen er at eksterne ikke har den samme kjennskapen til Stillasbyggerne, modellen de jobber etter og planene for en nasjonal utvidelse. Dersom man rekrutterer både eksternt og internt hos Stillasbyggerne, kan dette tenkes å bli

tilstrekkelig ivaretatt av de interne ressursene, men det vil trolig kreve noe opplæring.

Det å overføre årsverk fra Stillasbyggerne til et eventuelt implementeringsstøttesystem vil ha den fordelene at ressursene er godt kjent med Stillasbyggerne. Ulempen er at det vil kunne oppstå rekrutterings- og opplæringskostnader forbundet med å erstatte årsverk hos Stillasbyggerne. Videre kan det tenkes at det vil kreve noe omorganisering av stillasbyggerduoer og relasjoner ut til barn, ungdom, fosterforeldre og barneverntjenester. Dette kan gjøre at det vil ta tid å gjennomføre en eventuell overføring av årsverk.

Det bør også utredes nærmere om og i hvilken grad rekruttering til implementeringsstøttesystemet skaper økt konkurranse om den (knappe) tverrfaglige fagkompetansen Stillasbyggerne tilbyr. Dette gjelder tilgangen på psykologfaglig og barnevernfaglig kompetanse. Det kan tenkes at rekruttering av denne typen kompetanse til et implementeringsstøttesystem skaper økt konkurranse om denne arbeidskraften. Det kan tenkes at konkurransen primært vil oppstå innenfor spesialisthelsetjenesten, gitt at Stillasbyggerne tilbyr en spesialistkompetanse med psykologspesialister. Når det gjelder den barnevernfaglige kompetansen, kan det derimot oppstå en konkurranseflate mellom tilsvarende tilbud som Stillasbyggerne andre steder i landet og både det kommunale og statlige barnevernet. Hvordan konkurransen om arbeidskraften vil se ut, avhenger av blant annet lønns- og arbeidsvilkår i de ulike tjenestene og sektorene.

### 7.2.3 Utarbeide kostnadsoverslag og vurdere markedskonsekvenser

Forslaget til implementeringsstøttesystem som Stillasbyggerne skal utarbeide, skal inneholde et kostnadsoverslag. Kartlegging av behov for årsverk til et implementeringsstøttesystem vil inngå som input til dette. I tillegg må andre kostnadsvirkninger identifiseres og aller helst anslås så langt det lar seg gjøre.

I denne rapporten har vi analysert de samfunnsøkonomiske virkningene av den ordinære driften av Stillasbyggerne, med hensyn til administrasjon og oppfølging av saker. I praksis har det i tillegg vært utgifter til utviklingsarbeid, representert ved de 1,4 årsverkene som i dag utfører disse oppgavene. Dette er utgifter som over tid har vært brukt med sikte på en nasjonal utrulling, og som slik sett må inngå en samlet vurdering av kostnadsbildet for en eventuell utrulling.

Selve etableringen av tilsvarende tilbud andre steder i landet vil kunne skape tilsvarende kostnads- og nyttevirkinger som analysert i denne rapporten. Størrelsen på kostnadene vil avhenge av dimensjoneringen av tilbudene. Plassering av lignende

tilbud i andre deler av landet kan bety at kostnadsstrukturen ser noe annerledes ut sammenlignet med Stillasbyggerne, for eksempel med hensyn til reiseutgifter. Det kan bety at man for samme finansieringsramme som Stillasbyggerne har i dag får finansiert færre årsverk. Størrelsen på nyttevirkningene vil avhenge av hvor mange (og hvilke) barn og ungdom i målgruppen som nås.

Noen av barneverntjenestene vi har snakket med som ikke har et samarbeid med Stillasbyggerne, uttrykker at de i hovedsak anskaffer veiledning og bistand til fosterforeldre gjennom innkjøp fra private aktører. Et tilsvarende tilbud som Stillasbyggerne kan potensielt erstatte slike innkjøp og spare kommunale barnevernstjenester for disse utgiftene, så lenge kommunen ikke betaler for det polikliniske tilbudet. Utgiftene oppstår da i stedet i statlig sektor, gjennom statens investering i et lignende tilbud som Stillasbyggerne. Hvordan nettovirkningen vil bli, er usikkert, men det vil innebære en budsjettmessig konsekvens i form av en omfordeling av utgifter fra kommunesektoren til statlig sektor, på bekostning av inntjening til private tjenesteytere.

Dersom lignende tilbud som Stillasbyggerne etableres og erstatter kjøp av tjenester fra private tjenesteytere, kan det bidra til å bygge ned private tilbud og på den måten få konsekvenser for det samlede leverandørmarkedet. Potensielle konsekvenser har sammenheng med hvilken betalingsmodell som eventuelt vil gjelde. Dersom det opprettes lignende tilbud som Stillasbyggerne som er gratis for kommunene, kan dette endre måten kommunene benytter det private markedet på, avhengig av hvordan kommunene benytter dette i utgangspunktet. Hvordan etablering av lignende tilbud som Stillasbyggerne påvirker det samlede leverandørmarkedet og kommunenes bruk av det private markedet bør utredes nærmere.

#### 7.2.4 Finansieringsbehov

Både en kartlegging av behov i kommunene og kartlegging av hvordan konkurransen om fagkompetansen som må rekrutteres ser ut vil gi kunnskap som kan bidra til å identifisere hvilket omfang av tjenestetilbudet som eventuelt er hensiktsmessig og realistisk å etablere. Dermed vil det også kunne si noe om det offentlige finansieringsbehovet.

Ordinær drift av Stillasbyggerne som i dag antar vi kan videreføres som en del av den ordinære driften ved Ahus.

Et implementeringsstøttesystem, og eventuelt etablering av tilsvarende tilbud andre steder i landet, vil kreve finansiering gjennom tilskudd eller som en del av ordinær drift over budsjettene til helseforetakene.

Dette avhenger av investeringsviljen hos helseforetakene, og mulighetene til å søke tilskudd.

Så langt har tilbudet fra Stillasbyggerne vært gratis for kommunene som samarbeider med dem. Siden Stillasbyggerne er en poliklinikk som en del av den ordinære driften av Ahus, betaler ikke kommunene for tjenester fra poliklinikken. Det foreligger ingen andre planer om endret finansiering. I samråd med Stillasbyggerne har vi derfor ikke sett nærmere på behovet for eventuell kommunal egenandel eller andre finansieringsformer for etablering av eventuelle andre tilbud andre steder i landet eller for den videre driften av Stillasbyggerne.

Til et beslutningsgrunnlag med kostnadsoverslaget bør det også utarbeides en finansieringsmodell som tar stilling til om kommunene skal betale for lignende tilbud som Stillasbyggerne, og i så fall på hvilken måte, og hvordan betaling fra kommunene påvirker kommunenes etterspørsel etter tilbudet.

Fra økonomisk teori er det grunn til å tro at kommunal egenandel eller annet finansieringsansvar for kommunene kan trekke i retning av lavere etterspørsel sammenlignet med et gratis tilbud, som Stillasbyggerne er i dag. Dette avhenger imidlertid av hvilke tilgjengelige alternativer kommunene har, og hvordan situasjonen før et lignende tilbud som Stillasbyggerne så ut. I kommuner hvor et lignende tilbud som Stillasbyggerne erstatter kjøp av tjenester fra private tjenesteytere, er det mer usikkert om en kommunal egenandel eller annen form for betaling faktisk vil redusere etterspørselen. I kommuner hvor et lignende tilbud som Stillasbyggerne supplerer barneverntjenestens egen tjenesteproduksjon, vil antagelig betalingsviljen avhenge av at kommunen ser nytten av tilbudet. Konsekvenser av ulike finansieringsmodeller bør belyses.

#### 7.2.5 Gå opp grenseflatene mot tilstøtende pågående arbeid på feltet

Selv om Stillasbyggerne er et unikt tjenestetilbud per i dag, er skjæringspunktet mellom helse og barnevern i stadig endring. Dette gjør, etter vår vurdering, at det er viktig for en vellykket gjennomføring at man går opp grenseflatene mot tilstøtende pågående arbeid på feltet. I dette avsnittet oppsummerer vi dette kort.

Barnevernreformen som trer i kraft fra 2022 innebærer et mål om mer helhetlig tilbud til barn og unge med fokus på tidlig innsats, bedre tilpasset hjelp og økt ansvar for fosterhjem hos kommunene. Dette er alle fokusområder hvor Stillasbyggerne som sektorovergripende tjeneste kan spille en sentral rolle og hvor stillasbyggermodellen mest sannsynlig vil være egnet, herunder særlig med tanke på å koble på alle relevante ressurser i stillaset. Samtidig vurderer vi at det er viktig å etablere en strategi for hvordan

Stillasbyggerne og etablering av tilsvarende tilbud systematisk skal forholde seg til endrede oppgave- og ansvarsområder for kommunene.

Noen kommunale læringsnettverk som inngår som en del av Bufdirs kompetansesatsing for det kommunale barnevernet 2018-2024 arbeider med å etablere veilederteam på fosterhjemsområdet, blant annet med formål om å forebygge og unngå utilsiktede flyttinger. Bufdir har også utviklet modulbasert opplæringsverktøy som en forberedelse til at kommunene skal overta mer ansvar på fosterhjemsområdet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019). Det betyr ikke automatisk at et tilsvarende tilbud som Stillasbyggerne ikke er relevant også etter reformen og i lys av arbeid i nettverk. Det kan likevel skape et behov for å tenke igjennom hva slags rolle et slikt tilbud skal ha og for å tydeliggjøre og kommunisere dette til læringsnettverk med veilederteam dersom kommuner det samarbeides med inngår i slike nettverk. Dette for å unngå at det oppstår «dobbelarbeid» eller dublering av funksjoner.

Hvorvidt det oppstår «dobbelarbeid» vil avhenge av hvilken fagkompetanse slike veilederteam har. Det kan tenkes at et tilsvarende tilbud som Stillasbyggerne tilbyr en mer spesialisert og tverrfaglig kompetanse, som likevel vil ha en viktig rolle uavhengig av reformen. Denne grenseoppgangen kan innebære at det tilsvarende tilbudet som Stillasbyggerne inntar koordinatorrollen i stillaset i større grad enn veilederrollen akkurat når det gjelder fosterforeldrene. Hvilken kompetanse det er behov for i slike kommunale læringsnettverk med veilederteam er også med på å underbygge behovet for å kartlegge den eventuelle konkurransen om arbeidskraft mellom de involverte aktørene.

Et tilsvarende tilbud som Stillasbyggerne flere steder i landet kan videre potensielt bidra til å dempe

insentivene til kommunene om å utvikle, etablere og videreutvikle egne tilbud og egne verktøy for oppfølging og veiledning av fosterhjem og andre tiltak som en del av formålet med barnevernreformen. I den grad dette er en uønsket bivirkning i lys av formålet med reformen, kan det bli behov for å sørge for forankring og tydeliggjøring av rollen til et tilsvarende tilbud som Stillasbyggerne også innen politisk og administrativ ledelse av barnevernet.

I 2021 kom lovfesting av krav til grundigere kartlegging av helsen til barn og unge som plasseres utenfor hjemmet. Den største forskjellen sammenlignet med Stillasbyggerne, er at Stillasbyggerne kun gjør en screening/kartlegging på status for barnet, og en helhetlig vurdering på hva som trengs videre av tiltak. En del av vurderingen kan for eksempel være at barnet trenger en utredning av helsetilstanden. Noen ganger henviser Stillasbyggerne videre til dette, og andre ganger utfører Stillasbyggerne utredningen selv, dersom ingen andre instanser får det til eller barnet nekter henvisning videre. Den lovfestede helsekartleggingen legger opp til at barnet skal sendes til et ekspertteam som skal gjøre hele utredningen, mens Stillasbyggerne gjør den «innefra», altså bistår barneverntjenesten med å kartlegge det de trenger for å gjøre vurderinger for videre tiltak. Helsekartleggingen slik den er tenkt er mye mer omfattende enn det Stillasbyggerne gjør.

Stillasbyggerne ser for seg at et implementeringsstøttesystem kan bistå i den lovpålagte helsekartleggingen, som en del av et pakkeforløp innen barnevern. Den som skal ha ansvaret for helsekartleggingen, for eksempel en helseansvarlig i barneverntjenesten, kunne fått opplæring i hva slags type informasjon man trenger for å gjøre en god vurdering – i stedet for at Stillasbyggerne eller implementeringsstøttesystemet hadde utført kartleggingen. Dette bør eventuelt utredes nærmere.

## 8. Referanser

- Backe-Hansen, E., 1982. *Når fosterhjems plasseringer ender med utilsiktet flytting - hvorfor skjer de, og hvordan kunne de vært unngått?* NAVFs senter for klinisk psykologisk forskning, rapport 1/02, Oslo: NAVFs senter for klinisk psykologisk forskning.
- Backe-Hansen, E., Christiansen, Ø. & Havik, T., 2013. *Utilsiktet flytting fra fosterhjem - En litteratursammenstilling. Notat nr. 2/13*, Oslo: NOVA - Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2021. *Fra skole til voksenliv*. [Internett]  
Available at: [https://bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/B\\_arnevern\\_skole/Skole\\_voksenliv/](https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/B_arnevern_skole/Skole_voksenliv/) [Funnet 2021].
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2021. *Gjennomføring av videregående opplæring for ungdom med tiltak fra barnevernet*. [Internett]  
Available at: [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/Barnevern\\_skole/Gjennomforing\\_vgo/#heading25702](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barnevern_skole/Gjennomforing_vgo/#heading25702) [Funnet 2021].
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019. *Årsrapport*, Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Bufetat region Vest, 2016. *Utilsiktede flyttinger 2013-2015. Rapport*, Bergen: Bufetat region Vest.
- Christiansen, Ø., Havik, T. & Andersen, N., 2010. Arranging stability for children in long-term out-of-home care. *Children And Youth Services Review*, pp. 913-921.
- Christiansen, Ø., Havik, T. & Andersen, N., 2010. Arranging stability for children in long-term out-of-home care. *Children and Youth Services Review*, Volum 32, pp. 913-921.
- Direktoratet for økonomistyring, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- Finansdepartementet, 2021. *Rundskriv R-109/21 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: Finansdepartementet.
- Gundersen, T. & Jessen, J., 2019. Å være fosterfamilie – erfaringene til fosterforeldre og deres egne barn. *Kort oppsummert*, 2019(3).
- Helsedirektoratet, 2018. *Samfunnskostnader ved sykdom og ulykker 2015. Sykdomsbyrge, helsetjenestekostnader og produksjonstap fordelt på syldomsgrupper.*, s.l.: Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet, 2020. *Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak - covid-19. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag for Helsedirektoratet.*, s.l.: Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet, 2021. *Helsedirektoratets svar på oppdrag om*, Oslo: Helsedirektoratet.
- Justis- og politidepartementet, 2006. *Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*, s.l.: s.n.
- Kayed, N. S. et al., 2015. *Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner*, Trondheim: NTNU.
- Kriminalomsorgen, 2021. *Nøkkeltall fra kriminalomsorgen*. [Internett]  
Available at: <https://www.kriminalomsorgen.no/noekkeltall-fra-kriminalomsorgen.6399908-516313.html> [Funnet august 2021].
- Larsen, M. et al., 2020. Predictors of quality of life among youths in foster care - a 5-year prospective follow-up study. *Quality of Life Research*, 24 Sept.
- NAV, 2020. *Ung ufør*. [Internett]  
Available at: <https://www.nav.no/no/person/pensjon/uforetrygd/ung-ufor> [Funnet 2021].
- NAV, 2021. *Arbeidsavklaringspenger (AAP)*. [Internett]  
Available at: <https://www.nav.no/aap> [Funnet 2021].
- NAV, 2021. *Grunnbeløpet i folketrygden*. [Internett]  
Available at: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/utbetalinger/grunnbeloet-i-folketrygden> [Funnet 2021].
- Politiet og Oslo kommune, 2021. *Barne- og ungdomskriminalitet i Oslo. Rapport basert på data fra 2020*, s.l.: s.n.
- Rathe, L., Thorvik Andersson, S. & Holbæk-Hansen, J., 2018. *Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge*, Oslo: Ipsos.
- Skog Hansen, I. L., Steen Jensen, R. & Fløtten, T., 2020. *Trøbbel i grenseflatene - samordnet innsats for utsatte barn og unge. Fafo-rapport 2020:02*, Oslo: Fafo.

Socialstyrelsen, 2010. *Social rapport 2010*, s.l.: Socialstyrelsen.

SSB, 2015. *Innsattes levekår 2014. Før, under og etter soning*, s.l.: s.n.

Sørli, M.-A., Ogden, T., Solholm, R. & Røyhus Olseth, A., 2010. Tidsskrift for norsk psykologforening. *Implementeringskvalitet: Om å få tiltak til å virke: En oversikt*, 7 April, pp. 315-321.

Tessand, H., Upublisert. *Et godt liv. Tjenestebeskrivelse for Stillasbyggerne*, s.l.: Ahus. .

Triseliotis, J., 2002. Long-term foster care or adoption? The evidence examined.. *Child and Family Social Work*, Volum 7, pp. 23-33.

Wisløff, T. et al., 2014. Estimating QALY Gains in Applied Studies: A Review of Cost-Utility Analyses Published in 2010. *Pharmacoeconomics*, 32(4): 367–375..

Aagestad, C. et al., 2014. Work-related psychosocial risk factors for long-term sick leave: a prospective study of the general working population in Norway. *J Occup Environ Med*, 56(8) Aug, pp. 787-93.



## 9. Vedlegg

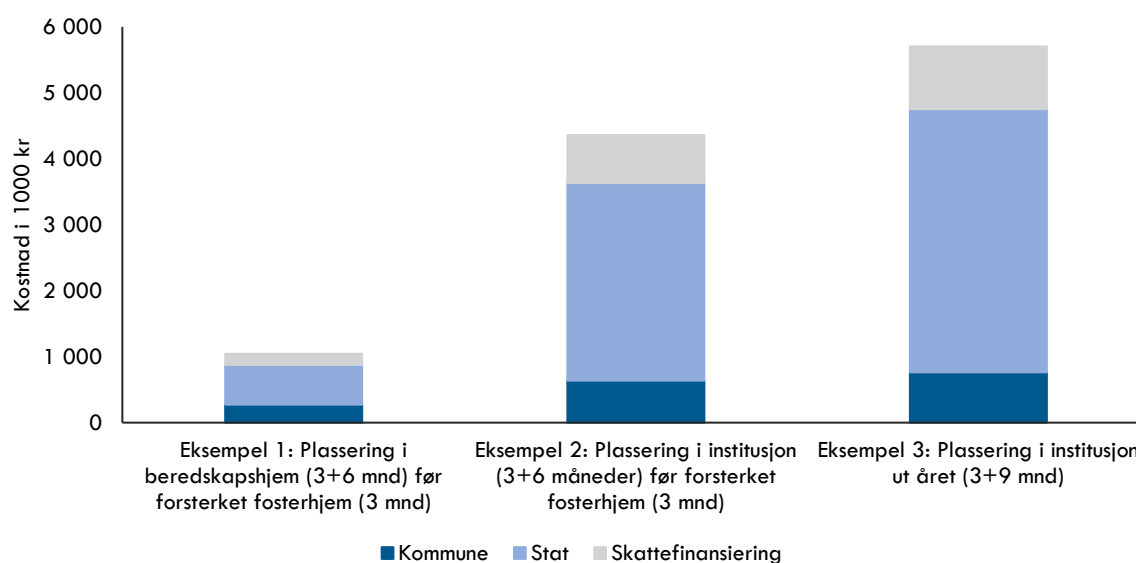
### 9.1 Kostnadsanalyse av utilsiktet flytting

Gjennom intervju med Nannestad barneverntjenestene har vi mottatt et regneeksempel på utgifter ved utilsiktede flyttinger, med tre eksempler. Vi har tatt utgangspunkt i disse eksemplene, og beregnet merutgifter knyttet til den utilsiktede plasseringen, med utgangspunkt i ett budsjettår (totalt 12 måneder):

- Eksempel 1: Barnet/ungdommen plasseres midlertidig i beredskapshjem i oppsigelsestiden (3 måneder) og i påvente av et forsterket fosterhjem (ytterligere 6 måneder). Deretter starter en plassering i forsterket fosterhjem.
- Eksempel 2: Barnet/ungdommen plasseres midlertidig i institusjon i oppsigelsestiden (3 måneder) og i påvente av ny plassering (ytterligere 6 måneder). Deretter starten en plassering i forsterket fosterhjem.
- Eksempel 3: Barnet/ungdommen plasseres midlertidig i institusjon i oppsigelsestiden og ut året (3+9 måneder)

Figur 9-1 viser den samfunnsøkonomiske kostnaden ved de tre eksemplene, målt som kostnader ved én utilsiktet flytting i løpet av ett år for ett barn eller én ungdom. Kostnadene fanger opp merutgifter ved barnevernstiltakene sammenlignet med den opprinnelige fosterhjems plasseringen (et ordinært kommunalt fosterhjem) og skattefinansieringskostnader knyttet til merutgiftene.

**Figur 9-1: Samfunnsøkonomisk kostnad ved utilsiktet flytting i fosterhjem, for ett barn i løpet av ett år. Tall i 1000 kr.**



Kilde: Læringsnettverket Øvre Romerike/Lunner kommune, filgjengeliggjort av Nannestad barneverntjeneste. Beregning av Oslo Economics. Kostnadene er beregnet med utgangspunkt i veiledende satser for kommunale fosterhjem fra KS, kostnader per oppholdsdag i statlige og private fosterhjem og barnevernsinstitusjon fra Bufdir (årsrapport 2019), og satser for kommunale egenandeler for barnevernstiltak fra Barne- og familiedepartementet. Kostnadene er inflasjonsjustert til 2021-kroner basert på inflasjonskalkulator fra SSB.

I eksempel 1 er den samfunnsøkonomiske kostnaden ved den utilsiktede flyttingen om lag 1,1 millioner kroner for de første 12 månedene etter flyttingen. Tilsvarende er kostnaden om lag 4,4 millioner kroner i eksempel 2 og 5,7 millioner kroner i eksempel 3. Fordi eksemplene innebærer plasseringer i beredskapshjem og institusjon, som er mer kostnadskrevende tiltak enn kommunale fosterhjem, er de største merutgiftene ved utilsiktede flyttinger knyttet til det statlige barnevernet.

Resultatene innebærer at det, i et gitt budsjettår, kan oppstå samfunnsøkonomiske kostnader på 1,1-5,7 millioner kroner knyttet til én utilsiktet flytting for ett barn eller én ungdom i løpet av de første 12 månedene. Over tid vil merutgiftene kunne bli høyere enn dette, dersom man tar høyde for varig høyere ressursbruk etter en utilsiktet flytting sammenlignet med før flyttingen.

I alle tre eksemplene er den beregnede samfunnsøkonomiske kostnaden ved en utilsiktet flytting i fosterhjem høyere enn anslaget på samfunnsøkonomisk kostnad per sak per år, for både grønne, gule og røde saker (anslått til å utgjøre 85 000-370 000 kroner).

Det er viktig å understreke at resultatene i Figur 9-1 ikke fanger opp den samfunnsøkonomiske verdien av å unngå de negative konsekvensene utilsiktede flyttinger påfører barn, unge, fosterforeldre og andre involverte. I praksis vil dermed de samfunnsøkonomiske kostnadene ved en utilsiktet flytting i løpet av de første 12 månedene være høyere. Vi har ikke hatt grunnlag til å tallfeste dette. De negative konsekvensene av utilsiktede flyttinger må antas å kunne være betydelige for de som berøres. Resultatene viser likevel at det er store besparelser knyttet til å unngå utilsiktede flyttinger.

## 9.2 Ressursbruk etter type sak (grønn, gul eller rød)

### Anslag på tidsbruk til oppfølging av saker etter fargekode

I tillegg til fordelingen av saker etter fargekode, har vi behov for informasjon om hvor ressursintensive sakene er og hvor mye mer ressurskrevende en rød sak er sammenlignet med for eksempel en grønn sak. Til dette har Stillasbyggerne utarbeidet et anslag etter beste evne på hvor mange timer de bruker til oppfølging av grønne, gule og røde saker i en gjennomsnittlig måned. Dette er tidsbruk Stillasbyggerne legger ned, i tillegg til den (ordinære) tidsbruken tjenestene i stillaset legger ned uavhengig av Stillasbyggerne.

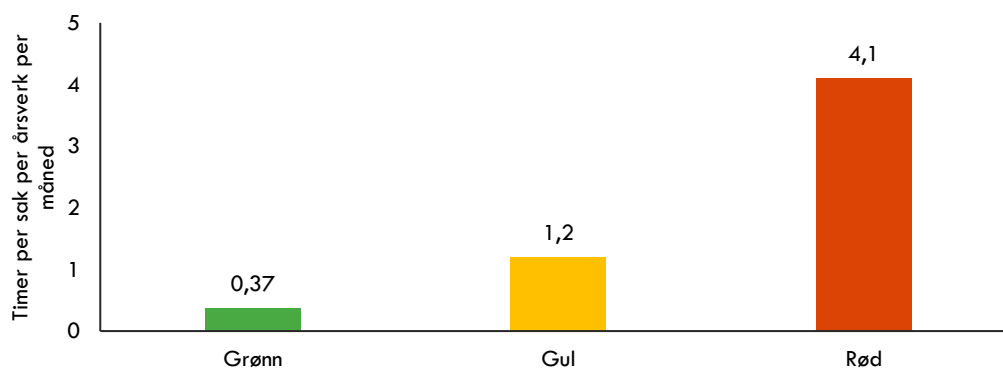
Stillasbyggerne anslår at det i en gjennomsnittlig måned er 57,5 timer per årsverk som følger opp saker til oppfølging av røde saker. Per februar 2021 var det 14 røde saker. Dette gir et anslag på 4,1 timer per årsverk per måned til oppfølging av en rød sak.

Tilsvarende har Stillasbyggerne anslått at det per måned er 32,4 timer per årsverk til oppfølging av gule saker. Per februar 2021 var det 28 gule saker, som gir et anslag på 1,2 timer per årsverk per måned til oppfølging av en gul sak.

For grønne saker anslår Stillasbyggerne 4 timer oppfølging per år. Dersom vi antar at Stillasbyggerne arbeider i 47 av 52 uker i året (antakelse om fem ukers ferie), gir dette et anslag på 0,37 timer per årsverk per måned til oppfølging av en grønn sak.

Figur 9-2 oppsummerer anslagene. Sammenlignet med en grønn sak, er en gul sak anslått til å være 3,1 ganger mer tidkrevende i oppfølgingen og en rød sak er 11,1 ganger mer tidkrevende.

**Figur 9-2: Anslag på timer til oppfølging per sak per årsverk per måned, etter fargekode**

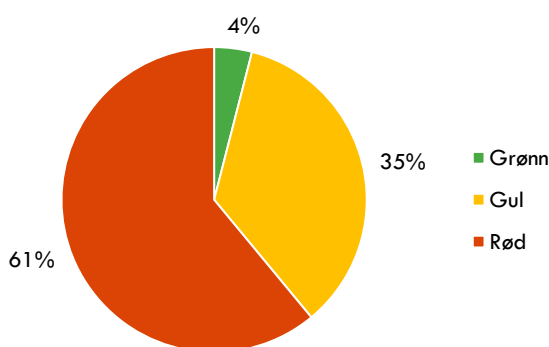


Kilde: Anslag av Stillasbyggerne. Beregnet til månedlig størrelse per årsverk per sak av Oslo Economics.

### Fordeling av ressursbruk til oppfølging av saker etter fargekode

Ved å kombinere fordelingen av saker og anslagene på tidsbruk til oppfølging av saker i Figur 9-2 oppnår vi et vektet anslag på hvor stor andel av ressursbruken som går med til oppfølging av saker som går til henholdsvis grønne, gule og røde saker. Dette er vist i Figur 9-3.

**Figur 9-3: Anslag på fordeling av ressursbruk til oppfølging av saker, etter fargekode**



Kilde: Stillasbyggerne. Beregning av Oslo Economics.

Grønne saker utgjør 19 prosent av saksmengden til Stillasbyggerne per februar 2021. Siden disse sakene er relativt lite ressurskrevende i oppfølgingen, utgjør de en liten andel av den samlede ressursbruken som går med til oppfølging av saker i Stillasbyggerne. Både grønne og gule saker utgjør en lavere andel av ressursbruken til oppfølging av saker enn de utgjør av antall saker, mens røde saker utgjør en høyere andel av ressursbruken enn av antall saker. Dette skyldes at røde saker er mest ressurskrevende å følge opp. Resultatene i Figur 9-3 betyr at vi anslår at 61 prosent av driftsutgiftene til Stillasbyggerne som går med til oppfølging av saker, går med til å følge opp røde saker. Tilsvarende andel for grønne saker er 4 prosent, og 35 prosent for gule saker.

#### Anslag på samfunnsøkonomisk kostnad per sak etter fargekode

For å anslå en samfunnsøkonomisk kostnad per sak, beregninger vi følgende kostnadskomponenter:

- Utgifter til oppfølging
- Administrative utgifter
- Skattefinansieringskostnader

I Tabell 9-1 har vi anslått at av 7 millioner i driftsbudsjett går 5,9 millioner kroner til oppfølging av saker, og 1,1 millioner kroner til administrasjon. Denne fordelingen er anslått basert på fordeling av årsverk når årsverk og utgifter til utviklingsarbeid er holdt utenom, se Tabell 5-1.

Midlene til oppfølging av saker fordeler vi etter fargekode med fordelingen fra Figur 9-3. Dette tar hensyn til både fordeling av saker etter fargekode og hvor ressursintensive sakene er etter fargekode. Basert på dette kan vi benytte statistikk på antall grønne, gule og røde saker til å beregne en utgift til oppfølging per sak etter fargekode (Tabell 9-1).

**Tabell 9-1: Anslag på utgifter til oppfølging per sak, etter fargekode**

Fargekode	Andel av ressursbruk til oppfølging av saker	Anslag totale utgifter til oppfølging av saker	Antall saker per februar 2021	Anslag utgifter til oppfølging per sak
Grønn	4 %	~234 000	10	~23 400
Gul	35 %	~2 056 000	28	~73 400
Rød	61 %	~3 648 000	14	~260 500

Kilde: Stillasbyggerne. Beregninger av Oslo Economics.

For å beregne administrative utgifter per sak, har vi valgt å fordele dette jevnt utover sakene uavhengig av fargekode. De administrative utgiftene består av 1,1 millioner kroner fra Stillasbyggernes driftsbudsjett, og påslag for overhead for å fange opp andre driftsutgifter på 1,4 millioner kroner. Til sammen gir dette om lag 2,5 millioner kroner i administrative utgifter, som vi fordeler jevnt på 52 saker per februar 2021. Dette gir en administrativ utgift per sak på drøyt 47 000 kroner.

Med utgangspunkt i et anslag på utgifter til oppfølging per sak etter fargekode og administrative utgifter per sak tillegger vi til slutt skattefinansieringskostnader på 20 prosent av disse utgiftene. Tabell 9-2 viser hvordan dette gir et samlet anslag på samfunnsøkonomisk kostnad per sak per år, etter fargekode.

**Tabell 9-2: Anslag på samfunnsøkonomisk kostnad per sak per år, etter fargekode**

Fargekode	Utgifter til oppfølging	Anslag administrativ utgift per sak	Skattefinansieringskostnad per sak	Anslag samfunnsøkonomisk kostnad per sak
Grønn sak	~23 400	~47 400	~14 200	<b>~85 000</b>
Gul sak	~73 400	~47 400	~24 200	<b>~145 000</b>
Rød sak	~260 500	~47 400	~61 600	<b>~370 000</b>

Kilde: Stillasbyggerne. Beregninger av Oslo Economics.

En rød sak er anslått til å ha en samfunnsøkonomisk kostnad på om lag 370 000 kroner per år, mens tilsvarende resultat er 145 000 kroner for en gul sak og 85 000 kroner for en grønn sak.

Resultatene endres dersom det legges andre forutsetninger til grunn for beregningene. Dette gjelder for eksempel:

- En annen fordeling av saker etter fargekode. Vi har benyttet fordelingen per februar 2021.
- Et annet anslag på tidsbruk til oppfølging av grønne, gule og røde saker per årsverk per måned. Vi har benyttet et anslag etter beste evne fra Stillasbyggerne.
- Et annet påslag for overhead for å fange opp andre driftsutgifter. Vi har benyttet et påslag på 20 prosent, som Ahus benytter som overhead for lønnskostnader ved deltakelse i eksterne prosjekter.

oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

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

Besøksadresse:  
Kronprinsesse Märthas plass 1  
0160 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo