

Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet

Dokument 3:10 (2024–2025)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:10 (2024–2025)
*Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i
barnevernet*

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådens svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet
- Vedlegg 2: Statsrådens svar
- Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 24. april 2025

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Konklusjoner	9
3	Overordnet vurdering	10
4	Utdyping av konklusjoner	10
4.1	Ressursknapphet er en utfordring for mange barnevernstjenester	11
4.2	Bufetats tiltaksapparat er ikke tilstrekkelig dimensjonert for å ivareta bistandsplikten	15
4.3	Samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene er krevende når Bufetat ikke oppfyller bistandsplikten.....	17
4.4	Manglende tilbud i ulike velferdstjenester gjør samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester krevende og fører til at barn ikke får tilbudet de har behov for	19
4.4.1	Samarbeidet mellom barnevernet og flere velferdstjenester utenfor barnevernet fungerer ikke godt nok.....	19
4.4.2	Individuell plan blir for lite brukt.....	20
4.5	Mange barnevernstjenester har ikke tilstrekkelige forutsetninger for å gjennomføre endringer	21
4.5.1	Endringene i barnevernet har så langt ikke gitt forventede resultater	21
4.5.2	Stort omfang og hyppige endringer i sektoren er utfordrende for barnevernstjenestene	24
5	Oppfølging av to av Riksrevisjonens tidligere undersøkelser på barnevernsområdet ..	25
5.1	Oppfølging av Dokument 3:7 (2019–2020) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av om statlege barnevernsmyndigheter sikrer det beste for barn i barnevernsinstitusjoner</i>	25
5.1.1	Opprinnelig undersøkelse	25
5.1.2	Stortingets behandling av saken	26
5.1.3	Riksrevisjonens vurdering	26
5.2	Oppfølging av Dokument 3:5 (2022–2023) <i>Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet</i>	27
5.2.1	Opprinnelig undersøkelse	27
5.2.2	Stortingets behandling av saken	28
5.2.3	Riksrevisjonens vurdering	28
6	Anbefalinger	29
7	Statsrådets svar	29
8	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	30
	Vedlegg.....	31
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet	
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	
	Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger	

Figuroversikt

Figur 1 Kommunale barnevernstjenesters vurdering av kapasiteten i dag, sett opp mot oppgavene tjenesten skal løse. N = 180.	11
Figur 2 I hvilken grad er dagens økonomiske rammebetingelser tilstrekkelige til at kommunale barnevernstjenester kan ivareta sitt ansvar og sine oppgaver. N = 180.	12
Figur 3 Antall konstaterte brudd på bistandsplikten i årene 2017–2024.	16

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdig** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdig** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barnevernet skal også bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår (barnevernsloven, 2023, § 1-1).

Barnevernet forvalter et stort ansvar på vegne av samfunnet, og arbeidet som gjøres i barnevernet, har stor betydning for mange barn, unge og deres familier. Barnevernet skal etter barnevernsloven først og fremst være en hjelpetjeneste, men har også fullmakt til å iverksette svært inngripende tiltak. Barnevernsloven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse.

Bakgrunnen for undersøkelsen er Stortingets behandling av Riksrevisjonens Dokument 3:5 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet* (jf. Innst. 162 S (2022–2023)). I behandlingen av denne rapporten viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at utfordringer med oppfølging av barn, tilsyn og kvaliteten i barnevernet har blitt behandlet i komiteen over lang tid, til tross for at det har blitt iverksatt flere ulike tiltak på området. Komiteen viste også til de fem forvaltningsrevisjonene om barnevernet som Riksrevisjonen har gjennomført i perioden fra 2002 til 2022. Komiteen stilte spørsmål ved hvorfor mangler i barnevernet vedvarer over tid, til tross for at det har blitt iverksatt flere ulike tiltak på området. I plenumsdebatten i Stortinget ble det vist til at det hadde vært nyttig å få en analyse av hvorfor forvaltningen ikke greier å rette opp manglene som har blitt påvist. Det framgår av Innst. 162 S (2022–2023) at kontroll og konstitusjonskomiteen «legger til grunn at oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefalinger [i Dokument 3:7 (2019–2020) om sikring av barnets beste i barnevernsinstitusjoner og Dokument 3:5 (2022–2023) om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet] tilpasses behovet for en helhetlig problemanalyse av forvaltningspraksis på tvers av det statlige og det kommunale barnevernet».

Det har over mange år blitt dokumentert kvalitetsutfordringer på flere områder i barnevernet, både i kommunalt og i statlig barnevern. Det har blitt påvist mangler ved kompetansen til de ansatte, og utfordringer med høyt sykefravær og stort gjennomtrekk av ansatte. Det har også blitt påvist uønsket variasjon i forvaltningspraksisen og tjenestetilbudet i kommunalt barnevern, og et behov for mer støtte og veiledning til de ansatte i deres praktisering av lovverket.

Det har også blitt dokumentert utfordringer i samhandlingen mellom statlig og kommunalt barnevern, og med mangelfullt tilbud om fosterhjem og plass i barnevernsinstitusjoner. Det har også vært utfordringer i samarbeidet mellom barnevernet (både statlig og kommunalt) og andre tjenester (se blant annet NOU 2023: 7 og NOU 2023: 24).



Barnevernet

Barnevernet er organisert i det kommunale barnevernet (barnevernstjenestene) og den statlige regionale barnevernsmyndigheten barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).



Det statlige barnevernet

ledes av Barne- og familiedepartementet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er fagorganet for hele barnevernet og etatsstyrer for barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Bufetat tilbyr det kommunale barnevernet differensierte og spesialiserte barnevernsinstitusjoner, fosterhjem og spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet.



Det kommunale barnevernet

omtales også som barnevernstjenesten. Det kan bestå av en enkelt kommune eller av flere kommuner som samarbeider i en interkommunal barnevernstjeneste.

De siste ti årene har barnevernet gjennomgått flere endringer¹ for å styrke rettssikkerheten til barn og foreldre, øke kvaliteten i tjenestene og forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre aktører. Blant annet ble barnevernloven en rettighetslov i 2018 og barns medvirkning ble lovfestet i 2021. Barnevernsreformen som trådte i kraft i 2022, tydeliggjorde ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Kommunene fikk større oppgave- og finansieringsansvar for enkelte oppgaver som tidligere var lagt til statlig barnevern (Bufetat), og det ble innført en betydelig økning i satsene for kommunal egenbetaling for fosterhjem og barnevernsinstitusjoner, jf. Prop. 73 L (2016–2017) og Innst. 354 L (2016–2017). I forbindelse med barnevernsreformen ble det utviklet en kompetansestrategi for kommunalt barnevern fra 2018–2024 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017), og nye kompetansekrav for ansatte i kommunalt barnevern og barnevernsinstitusjoner ble vedtatt i 2022. I 2022 trådte det i kraft endringer i barnevernsloven, og i 13 andre velferdstjenestelover. Endringene la til rette for å styrke samarbeid og samordning om utsatte barn og unge mellom barnevernet og andre velferdstjenester (Prop. 100 L (2020–2021)). I 2023 trådte det i kraft en ny barnevernslov (Prop. 133 L (2020–2021) og Innst. 625 L (2020–2021)).

Målet med undersøkelsen har vært å undersøke årsaker til utfordringer i barnevernet og hvilke tiltak som har blitt iverksatt på området.

Følgende problemstillinger inngår i undersøkelsen:

1. I hvilken utstrekning har det blitt vedtatt og iverksatt tiltak for å løse dokumenterte utfordringer på barnevernsfeltet?
2. I hvilken grad foreligger det informasjon om resultatene av de iverksatte tiltakene?
3. Hva er sentrale årsaker til at det er utfordringer med kvaliteten i barnevernet?
4. I hvilken grad har Barne- og familiedepartementet fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:7 (2019–2020) om oppfølging av barn i barnevernsinstitusjon og Dokument 3:5 (2022–2023) om forvaltningspraksis i det kommunale barnevernet og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 177 S (2020–2021) og Innst. 162 S (2022–2023)?

Undersøkelsen omfatter perioden 2017–2024.

For å undersøke årsaker til utfordringer i barnevernet og tiltak som har blitt iverksatt, har vi gjennomført dokumentanalyser for å få informasjon om lovgivning, reformer og tiltak som er iverksatt for å løse kvalitetsutfordringer i barnevernet. I tillegg har vi gjennomgått forskning for å få informasjon om årsaker til utfordringer i barnevernet. Vi har også gjennomført intervjuer med Barne- og familiedepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, barnevernstjenester, regioner i Bufetat og statsforvaltere. I tillegg har vi sendt ut en spørreundersøkelse til ledere for alle barnevernstjenestene.



Barnevernsreformen

ble iverksatt i 2022. Målet er et bedre barnevern med et tjenestetilbud som skal tilpasses lokale behov. Kommunene har fått større oppgave- og finansieringsansvar.

¹ Videre i rapporten bruker vi «tiltak» om endringer og satsninger mv. i styringen av sektoren. Når hjelpe- og omsorgstiltak til barn og familier omtales generelt, bruker vi «tiltak etter barnevernloven», «hjelpetiltak» eller «omsorgstiltak» for å skille mellom styringstiltak og tiltak til enkeltpersoner.

Rapporten ble forelagt Barne- og familiedepartementet ved brev 24. januar 2025. Departementet har i brev 24. februar 2025 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 28. mars 2025 og statsrådens svar 8. april 2025 følger som vedlegg.

2 Konklusjoner

Konklusjoner om årsaker til utfordringer:

- Ressursknapphet er en utfordring for mange kommunale barnevernstjenester.
- Det statlige barnevernets tiltaksapparat er ikke tilstrekkelig dimensjonert for å ivareta bistandsplikten.
- Samarbeidet mellom det statlige og kommunale barnevernet er krevende når det statlige barnevernet ikke oppfyller bistandsplikten.
- Manglende tilbud i ulike velferdstjenester gjør samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester krevende og fører til at barn ikke får det tilbudet de har behov for.
- Mange kommunale barnevernstjenester har ikke tilstrekkelige forutsetninger for å gjennomføre endringer.

Riksrevisjonen vil følge opp bruddene på bistandsplikten i en egen undersøkelse.

Barne- og familiedepartementet har iverksatt flere tiltak for å følge opp anbefalingene i Dokument 3:7 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av om statlege barnevernsmyndigheter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar* og Dokument 3:5 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet*. Det er for tidlig å vurdere effekten av flere av tiltakene som er iverksatt eller som er i ferd med å bli iverksatt. Riksrevisjonen vil derfor følge sakene videre gjennom oppfølgingen av denne revisjonen.

3 Overordnet vurdering

Kritikkverdig



Utfordringene i barnevernet har vart over lang tid. Dette er utfordringer som har konsekvenser for sårbare barn og unge som trenger barnevernets hjelp, omsorg og beskyttelse.

Det er flere årsaker til utfordringene, som Riksrevisjonen vurderer som kritikkverdig:

- Bufetats tiltaksapparat er ikke tilstrekkelig dimensjonert til å ivareta bistandsplikten.
- Samarbeidsutfordringer mellom forvaltningsnivåene i barnevernet har negative konsekvenser for unge og barn som har behov for hjelp fra barnevernet.
- Manglende tilbud i ulike velferdstjenester gjør samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester krevende og fører til at barn ikke får tilbudet de har behov for

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at årsakene til utfordringer i barnevernet har vart over lang tid, samtidig som iverksatte tiltak foreløpig ikke har løst utfordringene.



Bistandsplikt

Bufetat skal etter anmodning fra kommunen bistå barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet, plassering av barn i fosterhjem og plassering av barn i barnevernsinstitusjon.

4 Utdyping av konklusjoner

Over tid er det iverksatt en rekke endringer i barnevernet for å styrke rettssikkerheten til barn og foreldre, øke kvaliteten i tjenestene og forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre aktører. Det er vedtatt kvalitetsmål for barnevernet, iverksatt en barnevernsreform og vedtatt en ny barnevernslov. Til tross for satsningene for å løse utfordringer i barnevernet, er det fortsatt en rekke utfordringer som gjenstår.

Denne undersøkelsen viser at det er mange ulike årsaker til disse utfordringene. Årsakene handler blant annet om ressursknapphet og kapasitetsproblemer i barnevernstjenestene. Dette skyldes både de økonomiske rammebetingelsene, et høyt sykefravær og et stort gjennomtrekk av ansatte. I tillegg er det et underdimensjonert tiltaksapparat som gjør at Bufetat har utfordringer med å ivareta bistandsplikten.

Manglende kapasitet i andre tjenester utenfor barnevernet påvirker også tilbudet til barn som får hjelp av barnevernet. Dette gjelder spesielt innen psykisk helsetjeneste og rusomsorgen.

Tiltakene som er iverksatt for å løse utfordringene i barnevernet har varierende måloppnåelse. Én av årsakene er at barnevernet har ulike forutsetninger for å gjennomføre tiltakene.

Både årsakene til utfordringene og selve utfordringene i barnevernet har vedvart over lang tid. Dette er utfordringer som har negativ innvirkning på barnevernets hjelp, omsorg og beskyttelse til barn og unge. Riksrevisjonen mener dette samlet sett er kritikkverdig.

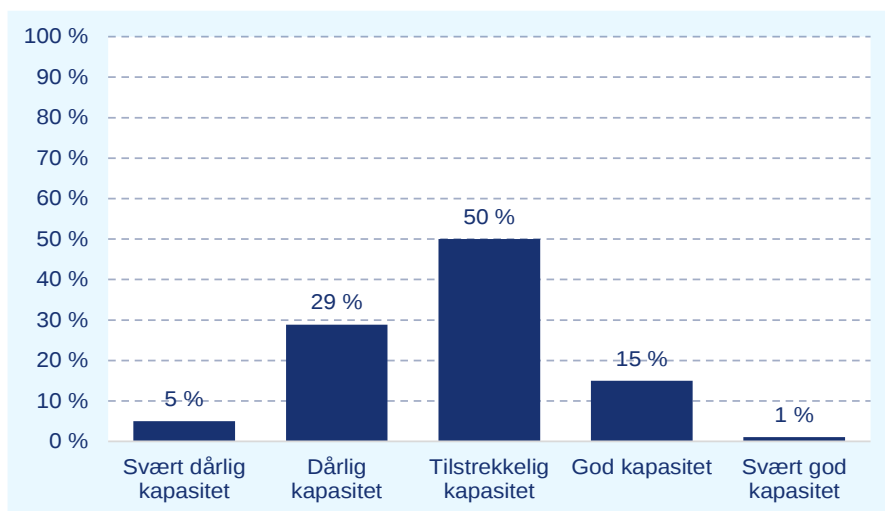
4.1 Ressursknapphet er en utfordring for mange barnevernstjenester

Alle kommuner skal ha en barnevernstjeneste som er ansvarlig for å utføre de oppgavene som etter barnevernsloven ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernsloven § 15-2. Oppgavene inkluderer å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, utrede saker og gjennomføre undersøkelser av barns omsorgssituasjon. Barnevernstjenesten har også ansvar for hjelpetiltak i hjemmet, plassering av barn utenfor hjemmet (frivillige tiltak), å fremme saker for Barneverns- og helsenemnda, å følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet og å godkjenne fosterhjem.

I undersøkelsesperioden vår, 2017–2024, har antallet årsverk i barnevernstjenestene økt, og antallet saker per kontaktperson i tjenestene har gått ned. Undersøkelsen viser imidlertid at på tross av dette, opplever mange kommunale barnevernstjenester fremdeles at de har knapphet på ressurser og utfordringer med kapasiteten. Både små og store barnevernstjenester (i antall årsverk) opplever ressursknapphet.

I spørreundersøkelsen ba vi barnevernstjenestene vurdere sin kapasitet, det vil si barnevernstjenestens samlede ressurser opp mot oppgavene tjenesten skal løse.

Figur 1 Kommunale barnevernstjenesters vurdering av kapasiteten i dag, sett opp mot oppgavene tjenesten skal løse. N = 180.

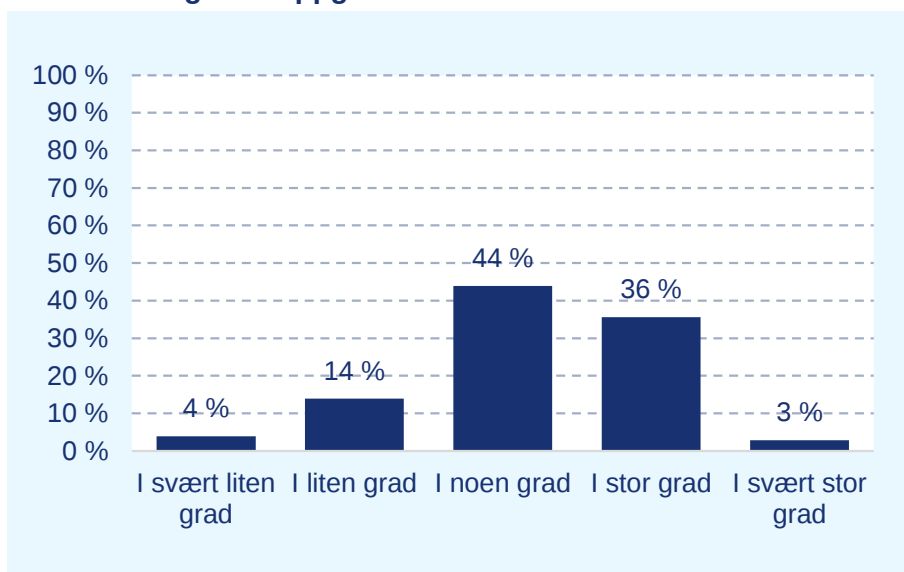


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 1 viser at det varierer hvordan barnevernstjenestene vurderer sin kapasitet. Halvparten av tjenestene opplyser at tjenesten har tilstrekkelig kapasitet. Om lag én tredjedel av barnevernstjenestene vurderer kapasiteten sin som dårlig eller svært dårlig (34 prosent). Det er langt færre tjenester som vurderer kapasiteten som god eller svært god (16 prosent).

I spørreundersøkelsen har vi også spurt om i hvilken grad barnevernstjenestene vurderer at de økonomiske rammebetingelsene er tilstrekkelige til at tjenestene kan ivareta sitt ansvar og sine oppgaver.

Figur 2 I hvilken grad er dagens økonomiske rammebetingelser tilstrekkelige til at kommunale barnevernstjenester kan ivareta sitt ansvar og sine oppgaver. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 2 viser at nærmere en av fem barnevernstjenester (18 prosent) vurderer at tjenesten i svært liten eller i liten grad har økonomisk handlingsrom til å ivareta sitt ansvar og sine oppgaver. Nær halvparten (44 prosent) av barnevernstjenestene vurderer at de økonomiske rammebetingelsene i noen grad er tilstrekkelige til at tjenesten kan ivareta sitt ansvar og sine oppgaver. 39 prosent av tjenestene vurderer at økonomiske rammebetingelsene i stor grad eller svært stor grad er tilstrekkelige.

I intervju oppgir både statsforvalterne og Bufdir at ressursituasjonen for kommunene og barnevernstjenestene varierer. En presset økonomisk situasjon for barnevernstjenestene påvirker blant annet muligheten for å drive forebyggende arbeid i tråd med barnevernsreformen.

Følgeevalueringene av barnevernsreformen viser på sin side til at økonomi er en barriere for kommunalt barnevern (Menon Economics, 2023). Ifølge Nasjonal koordineringsgruppe fører en alvorlig ressursituasjon i kommunene til at barnevernstjenestene får lite ressurser til å jobbe med deler av barnevernsreformen, særlig knyttet til reformens krav om forebygging, tidlig innsats og grunnleggende barnevernsarbeid (Bufdir, u.å.).

Det er flere årsaker til utfordringer med kapasiteten og økonomien i kommunalt barnevern. Én årsak handler om sakene som tjenestene skal håndtere. Det er flere saker enn tidligere som involverer barn med mer komplekse og sammensatte problemer. Dette fører til økt ressursbruk i hver enkelt sak, og det er flere saker hvor barnevernstjenesten er avhengig av samarbeid med tjenester i andre sektorer.

Nye krav til barnevernstjenestens saksbehandling medfører økte krav til dokumentasjon, medvirkning fra barn og foreldre, oppfølging av barn og foreldre, utredning av barn og begrunnelse for vedtak. Riksrevisjonen mener at det er positivt at det settes krav til barnevernstjenestenes saksbehandling, men det fører også til at det blir mer ressurskrevende å behandle sakene.

Undersøkelsen viser at det er svært lite variasjon mellom hvordan interkommunale og kommunale barnevernstjenester vurderer de økonomiske rammebetingelsene. Våre analyser viser også at det ikke er noe entydig mønster mellom antall årsverk i de enkelte kommunale barnevernstjenestene og vurderingen av de økonomiske rammebetingelsene. Videre er det lite variasjon i hvordan interkommunale og kommunale barnevernstjenester vurderer utviklingen i de økonomiske rammebetingelsene når det gjelder om de har blitt bedre eller verre etter barnevernsreformen.

Noen kommuner opplever det som en utfordring at delkostnadsnøkkelen² for barnevernet ikke fullt ut kompenserer dem for ulikheter i geografi, alderssammensetning og levekår. De økonomiske betingelsene til barnevernstjenestene har også i mange tilfeller blitt ytterligere forverret av økningen i kommunale egenandeler for statlige plasseringstiltak som barnevernsinstitusjon og fosterhjem. Undersøkelsen viser at økningen i kommunale egenandeler fører til at det er utfordrende for mange barnevernstjenester og kommuner å jobbe godt med tiltaksutvikling og forebygging.



Satser for kommunal egenbetaling for plasseringstiltak

Satsen økte fra 76 900 kroner per måned i 2021 til 170 000 kroner per måned i 2022. I 2024 er satsen 182 700 kroner per måned. En institusjonsplass koster dermed nesten 2,2 millioner kroner i året.

Sitat fra en barnevernstjeneste om handlingsrommet

Handlingsrommet til utvikling er forsvinnende lite, og man kommer inn i en negativ spiral hvor det blir mer brannslukking enn forebygging.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Mange kommuner har gått sammen for å etablere interkommunale barnevernstjenester. En slik organisering bygger kapasitet og gjør barnevernstjenestene mindre sårbare. Samtidig skaper det også nye utfordringer. Dette er særlig knyttet til forankring av barnevernstjenestene i den enkelte deltakende kommune og samarbeid med andre tjenester i de ulike kommunene som inngår i den interkommunale barnevernstjenesten. Årsaken kan være at barnevernstjenesten må samarbeide med andre

² Delkostnadsnøkkel er et sett med kriterier og en tilhørende vektning, som sier noe om hvilke faktorer som gjør at kommunenes utgifter til den enkelte sektor varierer. For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkklene fastsettes på bakgrunn av analyser av kriterier som forklarer utgiftsvariasjon, samt tall på ressursinnsats i ulike aldersgrupper. Deretter vektet delkostnadsnøkklene sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse.

kommunale tjenester i alle de deltagende kommunene, og at geografisk avstand kan være en utfordring. I tillegg er interkommunalt samarbeid lite hensiktsmessig i mange av de minste og mest desentrale kommunene, som i mange tilfeller har størst behov for samarbeid med andre kommuner. Det skyldes blant annet store geografiske avstander og lang reisevei innenfor et interkommunalt samarbeidsområde.

I 2024 bestod barnevernet fortsatt av mange små barnevernstjenester. Det var 29 barnevernstjenester som har færre enn fem årsverk, mens det var 40 tjenester som har mellom 5 og 10 årsverk. Små barnevernstjenester med få ansatte er mer sårbare og har utfordringer som større barnevernstjenester ikke har. De er mer sårbare ved sykefravær og gjennomtrekk av ansatte. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke er forskjell mellom små og store barnevernstjenester når det gjelder hvordan de vurderer utfordringer ved gjennomtrekk av ansatte. Sykefravær oppleves derimot som en større utfordring i store barnevernstjenester.

For små barnevernstjenester er det også en utfordring at disse tjenestene behandler enkelte typer barnevernssaker svært sjelden. Det kan gå flere år mellom hver gang en liten barnevernstjeneste håndterer en omsorgsovertakelse. Små barnevernstjenester er også sårbare for store svingninger i saksmengden.

Høy gjennomtrekk av ansatte og høyt sykefravær har vært en kjent utfordring for barnevernstjenestene over lang tid. I 2023 hadde barnevernstjenestene samlet en gjennomtrekk av ansatte på 19 prosent, og det legemeldte sykefraværet var i underkant av 9 prosent. Hele 48 prosent av barnevernstjenestene i spørreundersøkelsen vår opplyser at sykefravær har vært en stor eller svært stor utfordring det siste året, mens 25 prosent opplyser at gjennomtrekk av ansatte har vært en stor eller svært stor utfordring det siste året. Gjennomtrekk av ansatte er høyere i barnevernet enn i tjenesteområdene skole, barnehage og helsestasjon. Det legemeldte sykefraværet i barnevernstjenestene er høyere enn det samlede sykefraværet i kommunal sektor.

Undersøkelsen viser at utfordringer med høyt gjennomtrekk av ansatte og sykefravær henger sammen med kapasitetsutfordringer på grunn av stor arbeidsbyrde over tid og for lav grunnbemanning. Barnevernstjenestene opplyser at høyt gjennomtrekk og sykefravær er krevende å håndtere i barnevernet fordi det er utfordrende å skaffe kvalifiserte vikarer. I tilfeller der flere ansatte er sykmeldt samtidig, kombinert med høyt gjennomtrekk og ansatte i videreutdanning, blir det ekstra belastende for de ansatte som er igjen på jobb. Høyt gjennomtrekk blir delvis forklart med at en del ansatte, inkludert de som har tatt videreutdanning på masternivå, søker seg til andre barnevernstjenester som tilbyr høyere lønn og en mindre belastende arbeidshverdag, eventuelt at de søker seg til andre sektorer.

Det er gjennomført flere undersøkelser av årsakene til gjennomtrekk av ansatte i barnevernet. Årsakene er mange og sammensatte, men faktorer som flere peker på, er høyt arbeidspress og slitasje over tid, dårlige rammebetingelser og et krevende psykososialt arbeidsmiljø. En samfunnsøkonomisk analyse av kompetansehevingstiltak i barnevernet (Oslo Economics, 2019) trekker fram at et særtrekk ved

barnevernstjenestene er at nyutdannede får «praksissjokk». I praksisen møter de utfordrende arbeidsoppgaver og et høyt tempo. Videre opplever de nyutdannede at de ikke har blitt forberedt på arbeidslivet gjennom studiet. Dermed er det et stort behov for veiledning og opplæring av de nyutdannede, og mange nyutdannede velger å slutte etter kort tid i tjenesten.

Det er en rekke faktorer som over tid har ført til at barnevernstjenestene opplever ressursknapphet og kapasitetsutfordringer, til tross for økningen i årsverk i tjenestene. Riksrevisjonen mener kapasitetsutfordringene som barnevernstjenestene beskriver, gjennom mange år har gjort det krevende for tjenestene å håndtere omfattende endringer på barnevernsfeltet og nye krav til saksbehandlingen. En stor arbeidsbelastning over tid i barnevernstjenestene påvirker den hjelpen, omsorgen og beskyttelsen som gis til barn og unge.

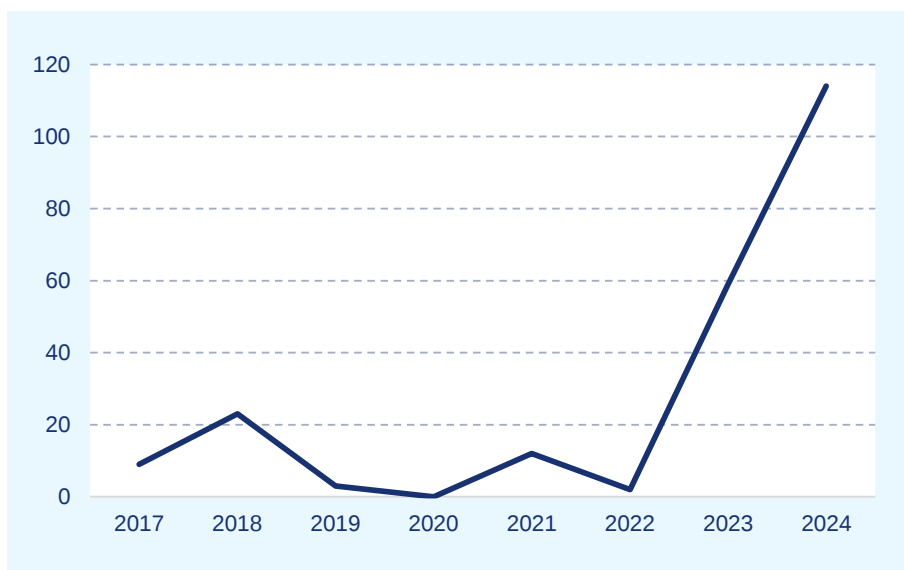
4.2 Bufetats tiltaksapparat er ikke tilstrekkelig dimensjonert for å ivareta bistandsplikten

Bufetat har plikt til å tilby et forsvarlig plasseringstiltak når kommunene ber om dette. Plasseringstiltaket kan være enten i institusjon eller i fosterhjem. Bufetat skal sørge for at det er et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert tilbud av plasseringstiltak.

Undersøkelsen viser at Bufetat over lang tid har hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten ved plassering av barn i barnevernsinstitusjoner. For Bufetat er det utfordrende å oppfylle krav om høy kapasitetsutnyttelse og effektiv ressursstyring, samtidig som tilbudet om institusjonsplasser skal være tilstrekkelig til å møte kommunenes behov. Det er også en utfordring at antall barn som har behov for institusjonsplass varierer.

Figur 3 viser antall konstaterte brudd på bistandsplikten i undersøkelsesperioden (2017–2024).

Figur 3 Antall konstaterte brudd på bistandsplikten i årene 2017–2024.



Kilde: Bufdirs årsrapporter for 2017–2024.

Figur 3 viser en kraftig økning i brudd på bistandsplikten i 2023 og 2024. I 2024 konstaterte statsforvalterne hele 114 unike brudd på Bufetats bistandsplikt, mens tilsvarende tall for 2023 var 59. Med unntak av 2020, har det vært brudd på bistandsplikten i hele undersøkelsesperioden. Fram til økningen i 2023, var antallet brudd høyest i 2018 med 23.

Det er en rekke ulike årsaker til Bufetats utfordringer med å ivareta bistandsplikten. Enkelte av årsakene har vært gjeldende i hele undersøkelsesperioden, mens andre årsaker i større grad har gjort seg gjeldende etter 2022.

I hele undersøkelsesperioden har mangel på fosterhjem og tilstrekkelig institusjonstilbud til barn med sammensatte utfordringer blitt trukket fram som en årsak til manglende ivaretagelse av bistandsplikten. Over tid har barna som barnevernstjenestene ber om institusjonsplass til, fått større og mer sammensatte utfordringer. Det har blitt flere barn og ungdom med psykiske lidelser, rusproblemer og kriminell adferd. Dette er barn som det er utfordrende å finne plasseringsalternativer til for Bufetat, og som behøver hjelp fra flere sektorer enn barnevernet. Mange av disse barna har også behov for å bo enten alene eller med et mindre antall andre barn, noe som kan føre til at det er færre barn som kan bo på en institusjon enn opprinnelig planlagt. Konsekvensen er at antallet institusjonsplasser som Bufetat har tilgjengelig reduseres.

Økningen i brudd på bistandsplikten etter 2022 har ulike årsaker. En årsak er knyttet til en generell nedbygging av kapasiteten i institusjonstilbudet. Dette skjedde som følge av mindre etterspørsel etter institusjonsplasser fram til 2022. I etterkant av koronapandemien økte imidlertid etterspørselen etter institusjonsopphold igjen. Samtidig hadde også en større andel av barna store og sammensatte problemer enn tidligere.

En annen årsak er politiske målsetninger om å fase ut kommersielle aktører i institusjonsbarnevernet. Stortinget vedtok i mai 2018 at andelen ideelle

tilbydere skulle økes til 40 prosent, samtidig som andelen offentlige institusjonsplasser ikke skulle reduseres. Bufetat har imidlertid hatt for få tilgjengelige plasser i statlige institusjoner til å dekke etterspørselen etter tiltak, og har heller ikke klart å fremskaffe tilstrekkelig kapasitet i markedet (Oslo Economics, 2024).

Nedbyggingen av institusjonstilbudet, kombinert med en reduksjon i bruken av kommersielle aktører, førte også til at prisene på institusjonsplasser hos kommersielle aktører gikk kraftig opp. I de siste årene har det vært en økning i bevilgningene for å øke kapasiteten i institusjonsbarnevernet. Det tar imidlertid tid å bygge opp kapasiteten.

For barna det gjelder, kan brudd på bistandsplikten ha alvorlige konsekvenser. Mangel på både akutt- og langtidsplasseringer i barnevernet kan føre til at ungdom blir værende i utrygge omsorgssituasjoner preget av rus, kriminalitet og uheldige bosituasjoner. I påvente av plassering har det i flere tilfeller oppstått situasjoner med høy risiko for liv og helse, både for barna selv og personer rundt dem.

Det er en rekke årsaker til Bufetats brudd på bistandsplikten. Bruddene skyldes både mangler ved Bufetats tiltaksapparat over tid, og eksterne årsaker som Bufetat vanskelig kan kontrollere selv. Et eksempel på dette er etterspørselen etter institusjonstilbud. Konsekvensen er at Bufetats tiltaksapparat ikke er tilstrekkelig dimensjonert til å ivareta bistandsplikten. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig og vil følge opp bruddene på bistandsplikten i en egen undersøkelse.

4.3 Samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene er krevende når Bufetat ikke oppfyller bistandsplikten

For at Bufetat skal kunne tilby det enkelte barn et forsvarlig tiltak, må det være et godt samarbeid mellom Bufetat og barnevernstjenesten. Når barnets situasjon tilsier et behov for en plassering utenfor hjemmet, har den barnevernstjenesten ansvar for å utrede barnets behov tilstrekkelig. Dette skal sikre at plasseringer i så stor grad som mulig passer til barnets individuelle behov, og minimere risikoen for at barnet må flytte mellom tiltak. Dette skal også sikre at Bufetat har tilstrekkelig informasjon til å finne et egnet tiltak dersom barnevernstjenesten anmoder om hjelp.

Samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene er i mange saker godt, eksempelvis i samarbeid om spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet. Samtidig er det utfordringer i samarbeidet, noe som også har vart over tid.

I spørreundersøkelsen til kommunale barnevernstjenester oppgir 48 prosent av barnevernstjenestene at samarbeidet med Bufetat, i siste sak der Bufetat hadde bistandsplikt, fungerte godt. 14 prosent av tjenestene vurderte samarbeidet som dårlig.

Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom barnevernstjenestene og Bufetat er særlig utfordrende når Bufetat har utfordringer med å oppfylle

bistandsplikten. I slike tilfeller beskriver begge parter samarbeidet som krevende og lite konstruktivt. Barnevernstjenestene opplever at Bufetat ikke tilbyr de etterspurte tiltakene, mens Bufetat på sin side anser samarbeidet som utfordrende når de har begrenset mulighet til å imøtekomme ønskede tiltak. Bufetat skal føre en faglig dialog med kommunen for å identifisere det mest hensiktsmessige tiltaket for barnet. I flere tilfeller er ikke det beste mulige tiltaket gjennomførbart med de tilgjengelige ressursene.

Barnevernstjenestene har en forventning om at det beste tilbudet skal være tilgjengelig for hvert enkelt barn, og når slike tiltak ikke finnes, kan det påvirke samarbeidet negativt. Mangelfullt samarbeid mellom Bufetat og barnevernstjenestene kan få uheldige konsekvenser for tjenestetilbudet til barna.

En barnevernstjenestes beskrivelse av samarbeidsutfordringer med Bufetat

Vi har hatt flere situasjoner hvor vi har hatt barn som har krav på akutttiltak, og som er i en svært sårbar og alvorlig situasjon, hvor vi har opplevd en ansvarsfraskrivelse fra Bufetat. Bufetat konkluderer på telefon med at bistandsplikten må brytes, og vi som kommunal barnevernstjeneste må håndtere barn som utsettes for ytterligere omsorgssvikt og traumer.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

I samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene er informasjonsdeling og mangelfull dokumentasjon fortsatt en utfordring. I en del tilfeller opplever Bufetat å ikke få tilstrekkelig informasjon om barnet fra barnevernstjenesten for å finne egnet tiltak for barnet. Det kan være en utfordring for barnevernstjenestene at tjenestene ikke får tilstrekkelig informasjon om barnet under oppholdet på institusjonen. Bufetat rapporterer at samarbeidet utfordres av at barnevernstjenestene ikke tilstrekkelig følger opp barn i institusjoner. Barnevernstjenestene har ansvar for oppfølging av og videre tiltak for det enkelte barn i barnevernsinstitusjon. Når det mangler planer for barn som bor i barnevernsinstitusjoner, fører det til at barna blir boende unødvendig lenge, noe som belaster institusjonenes kapasitet.

Det har vært utfordringer i samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene i hele undersøkelsesperioden. Samarbeidet utfordres særlig når det er brudd på bistandsplikten. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at samarbeidsutfordringer mellom forvaltningsnivåene i barnevernet får negative konsekvenser for barn og unge som har behov for hjelp av barnevernet.

4.4 Manglende tilbud i ulike velferdstjenester gjør samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester krevende og fører til at barn ikke får tilbudet de har behov for

Plikten til å samarbeide om å gi barn et helhetlig og samordnet tjenestetilbud er lovfestet i velferdstjenestelovgivningen fra 2022. Lovendringene innebærer en avklaring av ansvarsforhold mellom velferdstjenestene, en plikt for tjenestene til å samarbeide i enkeltsaker og på systemnivå der det er nødvendig for å gi barn og familier et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og en utvidelse av helse- og omsorgstjenestens ordning med lovpålagte samarbeidsavtaler.

Barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene har alle ansvar for å samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er kommunen som skal samordne tjenestetilbudet, jf. barnevernsloven § 15-8. Plikten til å samarbeide gjelder både i enkeltsaker og på systemnivå.

Mange barn som barnevernet har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse, er også avhengig av hjelp og tilbud fra tjenester i andre sektorer. Barnevernet samarbeider blant annet med kommunale helse- og omsorgstjenester, spesialisthelsetjenesten, barnehage, Nav, politiet og kriminalomsorgen. Samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester er avgjørende for å kunne tilby tilpassede og effektive tiltak for barn og familier med sammensatte behov. Kapasiteten i andre tjenester har betydning for tilbudet barnevernet kan tilby. Lav kapasitet i tjenester utenfor barnevernet bidrar til et dårligere tilbud til barn i barnevernet som har behov for tiltak fra tjenester i flere ulike sektorer.

Et eksempel på dette henger sammen med Bufetats bistandsplikt. Bufetat har en absolutt bistandsplikt, noe som blant annet innebærer at etaten i enkelte tilfeller må bistå barn som har behov for andre tjenester utenfor barnevernet, som helsetjenester. Det gjelder også i tilfeller der Bufetat har utfordringer med å etablere et forsvarlig tiltak, eller der Bufetat vurderer at barnet burde blitt ivaretatt av andre tjenester. Det fører til at Bufetat må gi tilbud til barn med svært store og sammensatte utfordringer, som Bufetat i varierende grad har kapasitet og kompetanse til å ivareta.

4.4.1 Samarbeidet mellom barnevernet og flere velferdstjenester utenfor barnevernet fungerer ikke godt nok

Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene opplever samarbeidet med politiet, skole, barnehage og helsestasjon som godt. Det er større variasjon i hvor godt barnevernstjenestene samarbeider med rus- og psykiatritjenesten, pedagogisk- psykologisk tjeneste, barne- og ungdomspsykiatrien og kommunale tilbud om psykisk helsehjelp. Det er spesielt i samarbeidet med helsetjenestene at barnevernstjenestene og Bufetat opplever utfordringer.

Der samarbeidet med andre tjenester fungerer dårlig, er det flere årsaker som peker seg ut. Barnevernstjenestene og Bufetat trekker fram

kapasitetsutfordringer både i barnevernet og i de andre tjenestene. Ressursknapphet gjør det vanskelig å prioritere samarbeid, og tidspress fører til at saker ikke håndteres i fellesskap. I vår spørreundersøkelse svarte også flertallet av barnevernstjenestene at det ikke har vært en endring i samarbeidet med andre tjenester etter barnevernsreformen. En stor andel av barnevernstjenestene oppgir imidlertid at samarbeidet har blitt bedre med helsestasjon, barnehage og skole etter reformen.

Kommunale tjenester har ulik forståelse av hva forebyggende arbeid og tidlig innsats er, noe som har ført til forskjellige tilnærminger. Mangelen på overordnede rammeverk for samarbeidet forsterker utfordringene. Det er høy gjennomtrekk av ansatte i både barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester, noe som også fører til brudd i relasjoner mellom ansatte i barnevernet og barn og deres familier, og til mindre kontinuitet i arbeidet.

Undersøkelsen viser at manglende kunnskap og forståelse for hverandres arbeid og arbeidsmetoder er en gjennomgående utfordring og barriere for barnevernets samarbeid med andre kommunale og statlige tjenester. Tjenestene har ofte ulike forventninger til hva den andre tjenesten skal bidra med, noe som skaper misforståelser og hindrer effektiv samhandling. Samarbeidet preges i tillegg av en silotankegang der saker skyves mellom tjenestene og ansvaret for barna blir uklart. Ulike problemforståelser og mangel på felles arenaer for dialog bidrar til at tjenestene ikke klarer å koordinere innsatsen.

Kommentar fra en barnevernleder om samarbeidsutfordringer

Vi har nok ikke felles forståelse for vårt felles samfunnsmandat - et felles språk for hva som menes med for eksempel forebygging. Det er dessuten travle hverdager i den enkelte tjeneste - og det er vanskelig å holde kontinuitet i samarbeidet hvis det ikke er godt planlagt med obligatorisk oppmøte. På systemnivå kan det virke som det er lettere å få til et samarbeid, men at implementering av dette enkelte ganger er utfordrende ned i organisasjonen.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester skal sikre at barn og unge får gode og koordinerte tjenester. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester ikke alltid fungerer godt nok.

4.4.2 Individuell plan blir for lite brukt

Individuell plan skal sikre at personer med behov for langvarige og sammensatte tjenester får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tilbud. Ifølge barnevernsloven § 15-9 har barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester rett til å få utarbeidet en individuell plan. Barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere om planen for å bidra til å gi barnet et helhetlig tjenestetilbud. Ved uklarhet eller uenighet skal kommunen avklare hvilken velferdstjeneste

som har hovedansvaret for utarbeidelse og oppfølging av den individuelle planen, jf. forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester.

Vår undersøkelse og flere tidligere undersøkelser fra Riksrevisjonen og forskning, viser at individuell plan i liten grad benyttes for barn som har behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester.

Både kommunene og barnevernstjenestene mangler nødvendig kompetanse og verktøy for å kunne benytte individuell plan. Ulike fagsystemer i tjenestene skaper utfordringer med å utarbeide og følge opp en felles plan. I tillegg benytter barnevernet flere ulike planer i ulike faser av saksbehandlingen, og mange barnevernstjenester ser derfor ikke behovet for individuell plan, men oppfatter den som en ekstra plan. Individuell plan utløser ikke rettigheter, og ses derfor ikke på som nyttig. Usikkerhet rundt ansvaret for å utarbeide og følge opp individuelle planer er også en årsak til at få barn og unge får en slik plan. Endringene i velferdstjenestelovgivningen i 2022 skulle også klargjøre ansvarsforholdene rundt individuell plan. Undersøkelsen viser at dette i mindre grad har skjedd.

Undersøkelsen viser at samarbeid mellom tjenester og tilbud kan være godt og koordinert, selv uten en individuell plan. Likevel kan den begrensede bruken av individuell plan føre til at barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak ikke får et helhetlig og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Riksrevisjonen mener manglende bruk av individuell plan kan svekke det helhetlige tjenestetilbudet til barn.

4.5 Mange barnevernstjenester har ikke tilstrekkelige forutsetninger for å gjennomføre endringer

I perioden 2017 til 2024 er det innført en rekke endringer i barnevernet for å styrke rettssikkerheten til barn og foreldre, øke kvaliteten, og forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester.

Omfattende endringer påvirker barnevernstjenestenes arbeid i lang tid og i stor grad. Det varierer om tiltak har fått forventet effekt. Årsakene til dette er blant annet varierende forutsetninger i barnevernstjenestene for å klare å iverksette tiltakene.

Undersøkelsen viser at det også varierer hvor langt barnevernstjenestene er kommet i å utvikle kvaliteten i tjenestene, og om kommuneledelsen har fått et større eierskap til ansvaret for det forebyggende arbeidet. Det er en positiv utvikling i en del kommuner, men forskjellene har blitt større mellom kommunen som lykkes, og kommunene som har utfordringer.

4.5.1 Endringene i barnevernet har så langt ikke gitt forventede resultater

Det overordnede målet med barnevernsreformen var et bedre barnevern, der tjenestetilbudet skulle tilpasses lokale behov. Kommunene skulle styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging og hjelpen skulle bli bedre tilpasset barns og familiers behov. Rettssikkerheten til barn og familier skulle

bli godt ivaretatt. I tillegg skulle ressursbruken og oppgaveløsningen i barnevernet bli mer effektiv (Prop. 73 L (2016–2017)).

Alle statlige virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Det er satt i gang flere store følgeevalueringer av de siste års endringer i barnevernet. Riksrevisjonen mener det er positivt at endringer som innføres i barnevernet evalueres.

Barne- og familiedepartementet har et overordnet ansvar for at virksomhetene rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Undersøkelsen viser at det er en rekke kjente utfordringer når det gjelder kunnskapsgrunnlaget på barnevernsområdet. Utfordringene handler om grunnlag for forskning og statistikk og informasjonsinnhenting fra barnevernet. Barnevernet forvalter et stort ansvar på vegne av samfunnet og skal sikre at barn og unge får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barnevernet skal også bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Et godt kunnskapsgrunnlag har derfor stor betydning.

Barnevernsreformen ble iverksatt 1. januar 2022, og den har virket i kort tid. Det er derfor for tidlig å konkludere på om målene med reformen er nådd. Undersøkelsen viser imidlertid at det er flere faktorer som påvirker mulighetene for å nå målene med reformen. Nedenfor omtales status for noen av målene.

Variasjon i arbeidet med tidlig innsats og forebygging

Barnevernsreformen og bestemmelsen i den nye barnevernsloven § 15-1 om kommunens ansvar for å forebygge omsorgssvikt, skal bidra til å tydeliggjøre kravene til kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats, og til økt vekt på at kommuner skal drive med egen tiltaksutvikling. Det er innført krav om at kommunen skal ha en forebyggende plan som skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide. Kravene til samarbeid mellom velferdstjenestene ble skjerpet for å forbedre tjenestene til barn og unge og deres familier. Plikten til å samarbeide gjelder både i enkeltsaker og på systemnivå.

Undersøkelsen viser at det er variasjon i hvor langt kommunene har kommet i arbeidet med mer forebygging, tidlig innsats og tiltaksutvikling. Halvparten av alle kommuner har ikke fått på plass forebyggende plan, og det er også utfordringer i samarbeidet som følge av at det fortsatt er uklarheter om hva forebygging innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene. De fleste barnevernstjenestene bidrar i større eller mindre grad inn i kommunens forebyggende arbeid rettet mot barn og unge, men det er utfordrende at andre tjenester har en forventning om at det er barnevernstjenesten som skal ha en lederrolle i dette arbeidet.

Ulik forståelse av forebygging og tidlig innsats i kommunene er en utfordring. Undersøkelsen viser at det mangler en felles forståelse i kommunene av hva som ligger i begrepene forebyggende arbeid og tidlig innsats. Uklarhet rundt begrepene og mangel på felles forståelse gjør det vanskelig å jobbe mot et

felles mål. Dette blir spesielt vanskelig dersom de ulike tjenestene heller ikke er enige om hva målet er.

Riksrevisjonen mener at barnevernstjenestenes rammebetingelser påvirker muligheten til å lykkes med kommunalt samarbeid om forebygging, tidlig innsats og tiltaksutvikling. Det er flere årsaker til utfordringene med rammebetingelsene. Mange barnevernstjenester og andre aktører peker på de store økningene i kommunal egenbetaling for plasseringstiltak i barnevernet som en sentral årsak. Det er flere årsaker til at det varierer hvor langt kommunene og barnevernstjenestene har kommet i arbeidet med å utvikle hjelpetiltak. Det handler blant annet om ulikheter i økonomiske rammebetingelser, kompetanse blant de ansatte og sykefravær og gjennomtrekk i tjenestene både før og etter barnevernsreformen. Noen kommuner og barnevernstjenester har kommet langt i å utvikle og videreutvikle egne tiltak, mens andre i liten grad har hatt kapasitet og evne til å få til slik utvikling. Dette har ført til større forskjeller mellom kommunene som lykkes, og kommunene som ikke lykkes med å nå målene i barnevernsreformen. Riksrevisjonen mener dette utfordrer kvalitetsmålet om likeverdige tjenester.

Fortsatt utfordringer med å ta kunnskapen fra kompetansetiltakene i bruk

Et viktig mål med barnevernsreformen og lovendringene på barnevernsfeltet er at rettssikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt. For å ivareta rettssikkerheten, er tilstrekkelig kompetanse i barnevernet avgjørende. Tiltakene i kompetansestrategien skal bidra til at barn, unge og familier møter ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet, uavhengig av hvilken kommune de bor i. Både ledere og ansatte har deltatt i ulike kompetansetiltak, og barnevernstjenestene bruker mye ressurser på kompetanseutvikling gjennom nasjonale kompetansetiltak og tiltak i egen regi.

I undersøkelsen har vi sett på ett av tiltakene i kompetansestrategien; videreutdanning på masternivå. Det er seks ulike videreutdanninger som har blitt tilbudt gjennom kompetansestrategien. Undersøkelsen viser at både barnevernsledere og ansatte i det kommunale barnevernet ser verdien av masterutdanning, som vil gi kompetanse innenfor metode, analyse og dokumentasjon. Deltakerne i videreutdanningene opplever gjennomgående å ha fått et individuelt kompetanseløft, og de opplever at dette bidrar til at arbeidet de gjør i barnevernstjenesten blir bedre og mer grundig. Dette mener de gir bedre og riktigere tjenester til barn og familier. Det er imidlertid bare 56 prosent som opplyser at det er lagt til rette for at de skal kunne bruke den nye kompetansen i arbeidet sitt, mot 70 prosent i 2020 (Oslo Economics, Agenda Kaupang, Fürst og Høverstad, 2024).

I en utredning om kompetansebehov i kommunalt barnevern (Oslo Economics, 2022) vises det til at rundt 40 prosent av de ansatte i barnevernstjenesten som har oppgaver som utløser det nye kravet til kompetanse, ikke oppfyller kravet per 2022. 2 700 ansatte vil ha behov for videreutdanning innen 2031. En del kommuner som sliter med å rekruttere ansatte med relevant kompetanse på bachelornivå, regner ikke med å



Kompetansestrategien

for det kommunale barnevernet (2018–2024) skal bidra til tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet og god kvalitet over hele landet. Strategien omfatter videreutdanninger på masternivå, ulike former for tjenesteutvikling og tiltak for å bidra til godt samarbeid mellom barnevernsledelsen og kommuneledelsen og etablere eierskap til barnevernet på ledernivå i kommunene gjennom dialogmøter.



Hjelpetiltak

Når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller adferd har et særlig behov for hjelp, skal barnevernstjenesten tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene. Vanlige hjelpetiltak er råd og veiledning, barnehageplass, støttekontakt, råd og veiledning og avlastningstiltak i hjemmet.

oppfylle kravene innen 2031. Dette gjelder i hovedsak kommuner i distriktene, med lang avstand til studiestedene og med et lite arbeidsmarked.

Barnevernstjenestene er positive til videreutdanningene og innholdet i dem. Mange barnevernstjenester opplever imidlertid at det er utfordrende å lykkes med å overføre opparbeidet kompetanse fra videreutdanningene til barnevernstjenestene de arbeider i. Andelen som opplyser at det er lagt til rette for slik kompetanseoverføring har sunket fra 42 prosent i 2020 til 34 prosent i 2023. En av årsakene til at dette oppleves som krevende å få til i praksis, er på grunn av en hektisk og uforutsigbar arbeidssituasjon i mange barnevernstjenester (Oslo Economics, Agenda Kaupang, Fürst og Høverstad, 2024).

Det er positivt at Barne- og familiedepartementet har iverksatt omfattende tiltak for å heve kompetansen i det kommunale barnevernet. Etter Riksrevisjonens vurdering gjenstår det imidlertid en del for at barnevernstjenestene fullt ut skal kunne nyttiggjøre seg kompetansen for å få til det kompetanseløftet som er målet for den omfattende kompetansesatsingen.

4.5.2 Stort omfang og hyppige endringer i sektoren er utfordrende for barnevernstjenestene

Det har over flere år skjedd mange endringer på barnevernsfeltet. Dette inkluderer en barnevernsreform og store og små endringer i regelverket som har trådt i kraft på ulike tidspunkter. Omfanget og hyppigheten av endringer og iverksatte tiltak påvirker barnevernstjenestene ulikt. 40 prosent av barnevernstjenestene oppgir at regelverket endres for ofte, mens 58 prosent oppgir at endringene i regelverket skjer i et håndterbart tempo. Undersøkelsen viser at alle barnevernstjenestene er positive til endringene i regelverket, selv om mange opplever at det er krevende å håndtere omfanget og hyppigheten av endringene.

Barnevernstjenestene har i varierende grad forutsetninger for å sette seg inn i og gjennomføre nødvendige endringer i sin praksis. Summen av endringer skaper et press i mange av tjenestene, særlig for de som allerede bruker alle tilgjengelige ressurser til den daglige driften. Kontinuerlige endringer kan føre til endringstretthet i barnevernstjenestene. Endringene har hatt begrenset tid til å føre til resultater før nye krav og oppgaver har blitt innført. Undersøkelsen viser at det er utfordrende for barnevernstjenestene å ta eierskap til egen utvikling når de hele tiden må forholde seg til nye lovkrav og oppgaver.

Riksrevisjonen vurderer at det er positivt at det gjennomføres endringer i barnevernet som er nødvendige for å øke kvaliteten i tjenestene og for å forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester. Det er imidlertid bekymringsfullt at den høye endringstakten og omfanget av endringer i regelverket medfører en ikke ubetydelig belastning på tjenestene, noe som også kan påvirke tilbudet til barn og unge. Endringstrykket påvirker også evnen til å iverksette endringer og kapasiteten til tjenestene.

5 Oppfølging av to av Riksrevisjonens tidligere undersøkelser på barnevernsområdet

Riksrevisjonen følger opp alle undersøkelser for å se hva departementer og virksomheter gjør for å utbedre de svakhetene som er avdekket. Dersom det ikke er gjort nødvendige endringer etter tre år, blir saken fulgt videre. Oppfølgingen av undersøkelsene presenteres i kapittel 5.1 og 5.2.

5.1 Oppfølging av Dokument 3:7 (2019–2020)

Riksrevisjonens undersøking av om statlege barnevernsmyndigheiter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar

5.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om statlige barnevernsmyndigheter sikrer det beste for barnet ved plassering og oppfølging av barn i private og statlige barnevernsinstitusjoner, og eventuelle svake sider ved området.

Dokument 3:7 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøking av om statlege barnevernsmyndigheiter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar* ble overlevert Stortinget 30. september 2020.

Dette var hovedfunnene i undersøkelsen:

- Behovene til flere barn blir ikke godt nok kartlagt ved valg av barnevernsinstitusjon.
- Flere barn blir ikke godt nok fulgt opp i løpet av oppholdet på barnevernsinstitusjoner.
- Systemet for kvalitetssikring av barnevernsinstitusjoner har ikke fungert godt nok.
- Brudd på rutiner for kjøp av institusjonsplasser øker risikoen for både dyre innkjøp og at det ikke blir tatt nok hensyn til barns behov.

Riksrevisjonens anbefalinger var at Barne- og familiedepartementet sørger for:

- at valg av barnevernsinstitusjon blir tilpasset behovet til hvert enkelt barn, og at barnet får anledning til å medvirke til livssituasjonen sin
- at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på de vurderingene som ligger til grunn for valg av barnevernsinstitusjon, og at utviklingen til barnet på barnevernsinstitusjonen blir evaluert og dokumentert
- at det blir utarbeidet planer som skal sikre utviklingen til barn på barnevernsinstitusjoner
- at barnevernsinstitusjonene legger til rette for at barn får nødvendig psykisk helsehjelp under oppholdet på barnevernsinstitusjoner

- at Bufetat følger opp kvaliteten i barnevernsinstitusjoner på en god måte
- at Bufetat har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre enkeltkjøp, og at kjøpene blir gjort i samsvar med rutiner

5.1.2 Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt høring i saken

16. november 2020, og avga sin innstilling 15. desember 2020 jf. Innst. 177 S (2020–2021).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var enig i Riksrevisjonens vurderinger og anbefalinger.

Stortinget behandlet saken 21. januar 2021. Stortinget sluttet seg enstemmig til kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling.

5.1.3 Riksrevisjonens vurdering

Etter at vår undersøkelse ble overlevert Stortinget i september 2020, er det iverksatt flere tiltak som skal bidra til å sikre det beste for barn i barnevernsinstitusjoner. Barne- og familiedepartementet viser til hovedprioriteringene og større prosesser og aktiviteter som har betydning for kvaliteten i tilbudet på institusjonsområdet. Departementet viser til den nye barnevernsloven, barnevernsreformen og kompetansestrategien for barnevernet.

Departementet understreker at de fleste gjennomførte eller planlagte aktivitetene og prosessene på institusjonsområdet kan ha betydning for de temaene som Riksrevisjonen har vurdert i undersøkelsen om barnevernsinstitusjonene. Departementet viser til at det å øke bevilgningene til det statlige barnevernet er et virkemiddel for å styrke Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten overfor kommunene. Løsningen er ifølge departementet både å øke kapasiteten og å utnytte den kapasiteten man har, best mulig.

Departementet viser til flere tiltak for å følge opp anbefalingene til Riksrevisjonen, og departementet forventer at disse tiltakene skal øke kvaliteten på institusjonsområdet, selv om det fortsatt er betydelige utfordringer. Tiltakene er blant annet standardisert tjenesteforløp, styrking av barn og unges rett til medvirkning, nasjonalt forløp for barnevern, tverrfaglig helsekartlegging, oppfølgingsplaner av barn og foreldre og tilrettelegging for at barn får nødvendig psykisk helsehjelp under opphold i institusjon. I tillegg viser departementet til oppfølging av kvaliteten i barnevernsinstitusjonene gjennom ulike tiltak.

I 2024-budsjettet ble det bevilget om lag 700 millioner kroner til en samlet styrking av det statlige barnevernet, inkludert 60 millioner til de statlige institusjonene. Det ble også prioritert en ytterligere økning på 150 millioner kroner i revidert nasjonalbudsjett i 2024.

I vår undersøkelse anbefalte vi at Barne- og familiedepartementet sørger for at valg av barnevernsinstitusjon blir tilpasset behovet til hvert enkelt barn. Riksrevisjonen merker seg at Stortinget for 2025 bevilget 433 millioner kroner for å ha kapasitet til å gi et institusjonstilbud til et økende antall barn

med store og sammensatte behov. Det ble også bevilget 119 millioner kroner til etablering av flere statlige plasser til barna med de største og mest sammensatte behovene.

Riksrevisjonen merker seg at Barne- og familiedepartementet har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp våre anbefalinger fra undersøkelsen om institusjonsbarnevernet, og dette arbeidet pågår fortsatt. Riksrevisjonen konstaterer at det gjenstår arbeid på noen sentrale områder, og at det er for tidlig å vurdere effekten av en del av tiltakene som er eller er i ferd med å bli iverksatt.

Flere av tiltakene er langsiktige og vil etter Riksrevisjonens vurdering på sikt kunne bidra til å sikre et bedre tilbud for noen av de mest sårbare barna.

Riksrevisjonen følger saken videre.

5.2 Oppfølging av Dokument 3:5 (2022–2023)

Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet

5.2.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om Barne- og familiedepartementet har tilrettelagt for å forbedre forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet.

Dokument 3:5 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet* ble overlevert Stortinget 15. november 2022.

Hovedfunnene i undersøkelsen var at

- det fortsatt er mangler i dokumentasjonen av
 - barnevernsfaglige vurderinger
 - barns og foreldres medvirkning
- kunnskapen fra kompetansetiltakene ikke har blitt tatt tilstrekkelig i bruk
 - Barnevernstjenestene har varierende erfaringer med deltakelsen i og nytten av kompetansetiltakene.
 - Svakheter ved styring og internkontroll i barnevernstjenesten kan være en årsak til at kompetansetiltakene så langt har hatt begrenset effekt.
 - Høy gjennomtrekk av ansatte og ressursituasjonen er faktorer som ble opplevd som utfordrende for å øke kompetansen i barnevernstjenestene.

Riksrevisjonens anbefalinger var at Barne- og familiedepartementet

- vurderer hvordan kompetansetiltak i større grad kan sikre forbedringer i det kommunale barnevernets forvaltningspraksis og ivaretagelse av barns og foreldres rettssikkerhet
- vurderer hvordan kompetansetiltak i større grad kan gjøres tilgjengelig for det kommunale barnevernet

- legger til rette for at barnevernstjenestenes styring, ledelse og internkontroll blir videreutviklet

5.2.2 Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 31. januar 2023, jf. Innst. 162 S (2022–2023).

Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens konklusjoner, kritikk og anbefalinger. Komiteen viste videre til svaret fra barne- og familieministeren og merket seg at statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner.

Stortinget behandlet saken 9. februar 2023. Stortinget sluttet seg enstemmig til kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling.

5.2.3 Riksrevisjonens vurdering

Barne- og familiedepartementet viser til at forvaltningspraksisen i kommunene påvirkes direkte og indirekte av mange av de større pågående og planlagte prosessene og aktivitetene i barnevernet.

Departementet viser til at barnevernsloven som trådte i kraft 1. januar 2023, innførte blant annet kompetansekrav for ansatte i det kommunale barnevernet, og tydeligere krav til dokumentasjon og saksbehandling. Blant annet ble det i forbindelse med ny barnevernslov innført en lovfestet journalplikt. Det ble også lovfestet en bestemmelse som tydeliggjør hvilke krav som stilles til begrunnelse for barnevernstjenestens vedtak. Bestemmelsen presiserer at det skal framgå av vedtaket hvilke faktiske opplysninger og barnevernsfaglige vurderinger som er lagt til grunn for avgjørelsen.

Departementet understreker at kompetansestrategien for det kommunale barnevernet strekker seg fra 2018 til 2024. Strategien følges opp, og siste rapport ble offentliggjort i slutten av 2024. Denne typen utviklingsarbeid må være langsiktig, og større gevinster kan ikke forventes etter noen få år. Strategien la opp til at ikke alle kommuner og alle ansatte skulle delta i tiltak på samme tid, men at tiltakene ble implementert stegvis.

Barne- og familiedepartementet opplyser at tiltak rettet mot bedre styring og ledelse i barnevernstjenestene som er utviklet i samarbeid med statsforvaltere og fagorganisasjoner, bygger på erfaringer fra tidligere kompetansetiltak og retter seg mot ulike utfordringer innen styring og ledelse. De har som mål å heve barnevernslederens forvaltningskompetanse og forbedre lederens oppfølging av kvalitetsarbeidet i egen tjeneste.

Styring, ledelse, og internkontroll er viktige elementer for at kommunen skal kunne tilby og yte forsvarlige tjenester etter både barnevernsloven og kommuneloven. Riksrevisjonen mener derfor det er positivt at det er iverksatt tiltak også for å øke barnevernlederens forvaltningskompetanse og lederens oppfølging av kvalitetsarbeidet i egen tjeneste.

En god forvaltningspraksis skal bidra til rettssikkerheten til barn og foreldre som har kontakt med barnevernet. Riksrevisjonen merker seg at Barne- og familiedepartementet har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp

anbefalingene i vår undersøkelse fra 2022. Dette er positivt. Mange av kompetansetiltakene for barnevernet er gjennomført, i prosess eller i sluttfasen. Riksrevisjonen vil understreke behovet for at Barne- og familiedepartementet følger opp virkningene av tiltakene som er iverksatt.

Riksrevisjonen følger saken videre.

6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Barne- og familiedepartementet å

- sørge for at Bufetat har et tilgjengelig og tilstrekkelig dimensjonert tiltaksapparat for å tilby forsvarlige plasseringstiltak
- styrke samarbeidet med andre departementer for å bidra til at endringene i regelverk som har virkninger for utsatte barn gjennomføres slik at barn får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud
- følge opp at kommunene:
 - ivaretar ansvaret for det forebyggende arbeidet
 - tydeliggjør hva forebyggende arbeid og tidlig innsats innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene
 - tydeliggjør hvordan det forebyggende arbeidet og tidlig innsats skal ledes
- følge opp at kommunene ivaretar sitt ansvar for å tilby individuell plan til barn med behov for langvarige og sammensatte tjenester
- sørge for at virkemiddelbruken ved endringer og nye krav i barnevernet tilpasses de varierende forutsetningene til ulike kommuner og barnevernstjenester
- følge opp kommuner som så langt ikke har lyktes med å gjennomføre barnevernsreformen, og bistå med sikte på at de skal lykkes
- legge til rette for at barnevernstjenestene i hele landet kan delta på kompetansetiltak
- sørge for at små barnevernstjenester får tilknytning og tilstrekkelig faglig støtte fra større fagmiljø, herunder at små barnevernstjenester har faglig støtte i saker de håndterer sjelden, og kapasitet til behandling av større svingninger i saksmengden
- sørge for at endringer i barnevernet blir tilstrekkelig utredet før iverksetting
- følge opp at endringer i barnevernet bidrar til å løse utfordringene

7 Statsrådets svar

Dokument 3:10 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet* ble sendt til statsråden i Barne- og familiedepartementet til uttalelse. Statsrådets svar følger som vedlegg.

8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 10. april 2025

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Hjalmar Sæbø Dønne 21540860

Vår dato

28.03.2025

Deres dato

Vår referanse

2023/01082-64

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl (2024) § 7-4 (4)

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET

Postboks 8036 DEP

0030 OSLO

Til: statsråd Lene Vågslid

Oversendelse av Dokument 3:10 (2024-2025) Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet

Dokumentet er basert på rapport oversendt Barne- og familiedepartementet ved vårt brev 24. januar 2025 og på departementets svar 24. februar 2025.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 8. april 2025.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:10 (2024-2025) Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 6835 St. Olavs pl.
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref
23/4022-

Dato
8. april 2025

**Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet -
Dokument 3:10 (2024-2025)**

1. Innledning

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 28. mars 2025 med vedlagt Dokument 3:10 (2024-2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet*. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonens konklusjoner og utdypning av årsaker til utfordringer i barnevernet sammenfaller i all hovedsak med min kunnskap om og forståelse av årsaker til utfordringer i barnevernet. Jeg slutter meg til Riksrevisjonens anbefalinger. Departementet vil bruke vurderingene og anbefalingene i rapporten i det videre arbeidet med å styrke kvaliteten på barnevernets prosesser og tiltak, slik at barn og familier får den hjelpen de trenger fra barnevernet og hvor rettssikkerheten blir ivare tatt på en god måte.

Jeg redegjør under punkt 5 for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens kritikk og anbefalinger i Dokument 3:10 (2024-2025).

2. Generelle tilbakemeldinger

Barne- og familiedepartementet (BFD) har i to brev av 7. november 2024 redegjort for hvordan departementet har fulgt opp vurderingene og anbefalingene i Dokument 3:7 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av statlige barnevernsmyndigheter* og Dokument 3:5 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet*. Riksrevisjonen har i de to dokumentene beskrevet utfordringer i kommunalt og statlig barnevern. I punktene 3 og 4 i orienterer jeg kort om departementets oppfølging av anbefalingene i disse to dokumentene.

Det gjøres mye godt arbeid i barnevernet i Norge. Mange barn og foreldre oppgir at de er fornøyde med hjelpen de får. Samtidig peker flere rapporter og utredninger på utfordringer i barnevernet, og hva som kan være årsaker til utfordringene, herunder Riksrevisjonens konklusjoner om årsaker i Dokument 3:10 (2024-2025). De siste årene har det også vært alvorlige saker der barnevernet ikke har klart å gi barn den hjelpen de trenger.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen mener utfordringene i barnevernet har vart over tid og at det er flere kritikkverdige forhold. Utfordringene får konsekvenser for sårbare barn og unge som trenger hjelp fra barnevernet. For det første er Barne-, ungdoms- og familieetatsens (Bufetat) tiltaksapparat ikke tilstrekkelig dimensjonert til å ivareta bistandsplikten. For det andre er det utfordringer med samarbeid mellom forvaltningsnivåene i barnevernet, noe som har negative konsekvenser for barn og unge som har behov for hjelp fra barnevernet. For det tredje kan manglende tilbud i andre velferdstjenester gjøre samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester krevende, og føre til at barn ikke får det tilbudet de har behov for.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at utfordringene i barnevernet har negativ innvirkning på barnevernets hjelp, omsorg og beskyttelse av barn og unge. Det pågår omfattende omstillingsarbeid og endringsprosesser i barnevernet. Mange av de pågående prosessene, samt tiltakene departementet orienterte om i de to brevene av 7. november 2024, er viktige steg på veien til i større grad å gi barn og familier den hjelpen de trenger. Som Riksrevisjonen også skriver, er det for tidlig å vurdere effekten av flere iverksatte tiltak. Det vil kunne ta noe tid før barn og familier får positive gevinster av tiltakene.

Jeg la 4. april 2025 fram for Stortinget Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)*. Flere av de foreslåtte lovendringene, samt tiltak i meldingsdelen, vil etter mitt syn være svar på hvordan departementet vil følge opp enkelte av anbefalingene fra Riksrevisjonen. Det vil bli lagt en plan for iverksetting av tiltak forutsatt at Stortinget slutter seg til dem.

3. Departementets oppfølging av anbefalinger i Dokument 3:7 (2019–2020)

I brev 8. oktober 2024 ba Riksrevisjonen BFD om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger i Dokument 3:7 (2019-2020) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til *Riksrevisjonens undersøkning av statlege barnevernsmyndigheiter* («treårsoppfølging»). Riksrevisjonen anbefalte at departementet sørger for at:

- valg av barnevernsinstitusjon blir tilpasset behovet til hvert enkelt barn, og at barnet får mulighet til å medvirke til livssituasjonen sin
- det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på de vurderingene som ligger til grunn for valg av barnevernsinstitusjon, og at utviklingen til barnet på barnevernsinstitusjonen blir evaluert og dokumentert
- det blir utarbeidet planer som skal sikre utviklingen til barn på barnevernsinstitusjoner
- barnevernsinstitusjonene legger til rette for at barn får nødvendig psykisk helsehjelp i løpet av oppholdet
- Bufetat følger opp kvaliteten i barnevernsinstitusjoner på en god måte

- Bufetat har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre enkeltkjøp, og at kjøpene blir gjort i samsvar med rutiner.

I brev til Riksrevisjonen 7. november 2024 redegjorde departementet for at det er gjennomført flere tiltak, og at det pågår flere større prosesser som skal bidra til at barn får et godt og riktig institusjonstilbud og -opphold. Det ble redegjort for ny barnevernslov, som trådte i kraft 1. januar 2023, og at denne inneholder flere endringer som skal styrke barnets beste i barnevernsinstitusjoner. Det ble videre redegjort for den pågående prosessen med å følge opp anbefalinger i NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen. Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*, samt påfølgende strategi for institusjonstilbudet *Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud*» (våren 2024). Strategien tydeliggjør de overordnede ambisjonene for barnevernets institusjonstilbud, som er:

- Alle barn som trenger et institusjonstilbud skal få et helhetlig, forutsigbart og tilpasset omsorgs- og hjelpetilbud som styrker deres ressurser og fremtidsmuligheter.
- Tilbudet skal være fleksibelt og legge til rette for at barna får være i ro og slippe å flytte gjentatte ganger. De fleste barn skal kunne få et tilbud i egen region.

Det ble videre i brev 7. november 2024 redegjort for hva som gjøres av tiltak for at Bufetat kan ivareta bistandsplikten. Bevilgningene til det statlige barnevernet er økt for å bedre kapasiteten og utnytte den best mulig, samtidig som tilbudet skal tilpasses behovet til hvert enkelt barn. Jeg redegjør nærmere for dette under punkt 5. Det ble også redegjort for enkelte andre tiltak, som utvikling av kvalitetsstandarder og retningslinjer for beste praksis, tiltak for kompetanseheving (opplæringsprogrammer og veiledning), bedre tilsyn og kontroll for å sikre at kvalitetsstandardene opprettholdes, styrket brukermedvirkning, og styrket samarbeid mellom ulike faggrupper og institusjoner for å sikre helhetlig og koordinert oppfølging av barn og familier.

I etterkant av redegjørelsen er det bevilget 58 millioner kroner til pilotering av ny innretting av institusjonstilbudet til pilotering i eksisterende barnevernsinstitusjoner for å oppnå ambisjonene for barnevernets institusjonstilbud. Det skal prøves ut et mindre differensiert institusjonstilbud, med nødvendig fleksibilitet til å tilpasse seg barnas behov, også når disse endrer seg over tid. Piloteringen innebærer å utvide utvalgte statlige institusjoner til større enheter, med flere integrerte avdelinger i fleksible og tilpassede bygg. Avdelingene skal være ulike, med mulighet for fleksibel bruk og skjerming eller enetiltak ved behov. Piloten skal understøttes av helseteam, tverrfaglig kartlegging og samarbeid med skole, og vil gi viktig kunnskap om risikofaktorer, konsekvenser av endringer og hvordan det helhetlige tilbudet bør innrettes for at det skal fungere godt og oppleves trygt for både ansatte og barna.

Det er i etterkant av redegjørelsen også prioritert 20 millioner kroner i 2025-budsjettet til pilotering av et barnevernsinstitusjonstilbud for barn og unge med store og sammensatte behov, inkludert gjentakende eller alvorlig kriminalitet. Tilbudet skal prøves ut innenfor dagens regelverk, men med forsterket ressursinnsats, som større innslag av tverrfaglig kompetanse knyttet til barnet. Piloten er planlagt å gå fra 2025–2028.

4. Departementets oppfølging av anbefalinger i Dokument 3:5 (2022–2023)

I brev 8. oktober 2024 ba Riksrevisjonen BFD om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til Dokument 3:5 (2022-2023) *Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet*. Under følger en kort oppsummering av departementets redegjørelse i brev til Riksrevisjonen 7. november 2024. Redegjørelsen bygger på følgende anbefalinger fra Riksrevisjonen om at departementet:

- vurderer hvordan kompetansetiltak i større grad kan sikre forbedringer i det kommunale barnevernets forvaltningspraksis og ivaretagelse av barns og foreldres rettssikkerhet
- vurderer hvordan kompetansetiltak i større grad kan gjøres tilgjengelig for det kommunale barnevernet
- legger til rette for at barnevernstjenestenes styring, ledelse og internkontroll blir videreutviklet.

Følgeevalueringen av *Kompetansestrategien for det kommunale barnevernet (2018-2024)* viser bred deltakelse i tiltakene, og at alle kommuner har deltatt i ett eller flere tiltak. Det er imidlertid utfordringer med å overføre tilegnet kompetanse til bedre forvaltningspraksis. Departementet samarbeider med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om å vurdere ny fremtidig innretning av kompetansetiltakene, slik at de både kan treffe kompetansebehovet på en god måte, og i større grad, bidra til at ny kompetanse anvendes i tjenestene. Evalueringen av kompetansestrategien danner grunnlag for videreutvikling av tiltakene. Et grep som planlegges er å omstille og videreutvikle tilbudet av etterutdanninger. Det skal utvikles en større portefølje av mindre etterutdanningstilbud som gir mulighet til fordypning i flere temaer som ansatte etterspør. Målet er at kommunene i større grad enn i dag kan planlegge kompetanseutvikling ut fra egen kapasitet og egne utviklingsbehov, samt at kompetansehevingen kobles tettere på tjeneste- og tiltaksutvikling i barnevernstjenesten.

Departementet vil fortsatt ha stor oppmerksomhet på bedre ledelse og styring av det kommunale barnevernet, som er en forutsetning for å heve kvaliteten i tjenestetilbudet. Det er utviklet en helhetlig satsing med tiltak for å møte utfordringene som er avdekket over tid. Satsingen administreres av Bufdir og består av en rekke tiltak:

- *Kvalitet og internkontroll i barnevernet*: Samlingsbasert etterutdanningstilbud som dekker temaer som ressursforvaltning og daglig drift av barnevernstjenesten, risikostyring og samhandling. Det inkluderer også ferdighetstrening og utvikling av plan for internkontroll. Oppstart var høsten 2024.
- *Praktisk lederskap for framtidens barnevern*: Samlingsbasert etterutdanningstilbud som gir verktøy og trening i praktiske lederferdigheter blant annet knyttet til tjenestekvalitet, personaloppfølging, økonomisk styring og strategisk endringsarbeid. Oppstart var høsten 2024.
- *Videreutdanning i barnevernsledelse*: Videreutdanningstilbudet til barnevernsledere ble styrket fra 2024, og dekker i dag nær 70 studieplasser. Utdanningene tilbys i Oslo og Trondheim, er på 30 studiepoeng og fokuserer på offentlig forvaltning, prioriteringer og analyse og organisasjonsutvikling.

- *Interkommunale barnevernsledernetverk*: Nettverkene består av barnevernsledere fra ulike kommuner. Formålet er å etablere en arena for lederutvikling, blant annet gjennom å styrke kollegastøtte og erfarings- og kunnskapsdeling. Nettverkene kan søke stimuleringsmidler gjennom ordningen for kommunale læringsnettverk og følges opp av statsforvalterne.
- *Dialogmøter*: Møter mellom statsforvalteren, barnevernsleder og kommuneledelsen, der formålet er å fremme den lokale forankringen av barnevernet, belyse tilstanden og behovet for utvikling av tjenesten.
- *Veiledningsteam*: Toårig tilbud der to eksterne veiledere bistår kommune- og barnevernsledelsen i utvikling og forbedring av ledelsespraksis og tjenestetilbudet i kommunen. Tilbudet gjelder særlig kommuner med større utfordringer i barnevernet.

5. Oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:10 (2024–2025)

Riksrevisjonen gir i Dokument 3:10 (2024-2025) Barne- og familiedepartementet ni anbefalinger. Jeg redegjør under for hvordan jeg følger opp anbefalingene.

1. *Riksrevisjonen anbefaler departementet å sørge for at Bufetat har et tilgjengelig og tilstrekkelig dimensjonert tiltaksapparat for å tilby forsvarlige plasseringstiltak.*

Bufetat skal, på anmodning fra kommunen, bistå barnevernstjenesten når barn må flytte ut av hjemmet (bistandsplikten). Barn som trenger omsorg og støtte fordi de ikke kan bo hjemme, skal få den hjelpen de trenger, og de må også få den raskt nok. Brudd på bistandsplikten er svært alvorlig, og arbeidet med å løse dette har høy prioritet.

Når det gjelder bakgrunnen for bruddene på bistandsplikten knyttet til institusjon, er bildet sammensatt. Det kom tidlig i 2023 en økning i behovet for plasser til barna med de største og mest sammensatte behovene, etter en periode med nedgang, og Bufdir meldte om økende utfordringer med ivaretagelse av bistandsplikten. Utfordringene har vedvart til inn i 2025, parallelt med en krevende budsjettsituasjon i det statlige barnevernet, med økt behov for institusjonsplasser, for lav tilgang på kapasitet fra private leverandører og økte priser.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at vi må ha et tilgjengelig og tilstrekkelig dimensjonert tiltaksapparat. For å ivareta bistandsplikten bedre, må vi både øke kapasiteten i form av plasser som imøtekommer barnas behov, og samtidig utnytte den kapasiteten vi har, best mulig. Regjeringen har derfor prioritert betydelig med midler i særlig de to siste budsjettårene. I 2024-budsjettet ble bevilgningen til det statlige barnevernet økt varig med om lag 700 millioner kroner. Denne økningen inkluderte 60 millioner til oppbygging av de statlige institusjonene. I tillegg ble bevilgningen i 2024 økt med 150 millioner kroner i revidert nasjonalbudsjett og ytterligere om lag 460 millioner kroner i tilleggspromisjon for 2024, for å møte økt behov for private plasser.

Kapasiteten har dermed økt. Siden 2021 til utgangen 2024 er grunnkapasiteten, det vil si statens eget tilbud og private plasser med kjøps- og leveransegaranti, økt fra 601 til 666

plasser. I tillegg har styrking av de statlige institusjonene både gjort disse i stand til å ta imot barn med større behov og samtidig gitt høyere kapasitetsutnyttelse, fra 76 % til 80 %.

I 2025 ble det prioritert 433 millioner kroner for å ha kapasitet til å gi et institusjonstilbud til et økende antall barn med store og sammensatte behov. Dette er ressurskrevende plasser, og prisene i avtalene med private har økt. Regjeringen har i tillegg prioritert 119 millioner kroner i 2025 til etablering av flere statlige plasser til barn med store og sammensatte behov.

I tillegg til styrking av kapasiteten gjennom prioritering av budsjettmidler til økt kapasitet, følger departementet opp direktoratet tett på dette området. På oppdrag fra departementet utarbeidet Bufdir før sommeren 2023, da utfordringene hadde blitt veldig tydelige, en plan for ivaretagelse av bistandsplikten. Planen er oppdatert ved flere anledninger. Direktoratet rapporterer månedlig på saker der Bufetat vurderer at de ikke har levert tiltak raskt nok. Bistandsplikten er også tydeliggjort som en hovedprioritet i tildelingsbrevet til Bufdir for 2025, og det er gitt føringer om både å øke den statlige kapasiteten og samtidig arbeide for langsiktig kapasitet i det private markedet. Bufdir har løpende dialog med de private leverandørene om behovet for kapasitet og hva aktørene kan og ønsker å levere.

Regjeringen har gjennomført en områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet. Deloitte og Oslo Economics leverte rapport om dette i desember 2024. Formålet har vært å identifisere og anbefale tiltak som kan bidra til effektiv ressursbruk og avgrense utgiftsveksten i institusjonsbarnevernet, samtidig som det blir gitt et tjenestetilbud som ivaretar behovet til barna i tråd med faglige standarder og kvalitetskrav. Oppfølging av områdegjennomgangen er et prioritert område for BFD i 2025.

Arbeidet med å utvikle institusjonsområdet videre tar også utgangspunkt i tiltak i Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)* med områdegjennomgangen som kunnskaps- og tiltaksgrunnlag. Styrkingen av det statlige tilbudet og dialog med de private leverandørene om utvikling av kapasitet, skal sammen med dette bidra til at barna i større grad får det tilbudet de trenger og har krav på.

2. *Riksrevisjonen anbefaler at departementet styrker samarbeidet med andre departementer for å bidra til at endringene i regelverk som har virkninger for utsatte barn, gjennomføres slik at barn får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.*

De beskrevne utfordringene med samarbeid og samordning i Dokument 3:10 (2024-2025) er ikke ukjente. Det har vært og er krevende å få til et helhetlig og samordnet tjenestetilbud for barn med komplekse og sammensatte behov, som trenger hjelp fra flere tjenester. Det er en rekke faglige, lovmessige, strukturelle, kulturelle osv. hindringer for samarbeid og samordning mellom tjenester og sektorer som må bygges ned. Det er behov for et tettere og bedre samarbeid mellom barnevernssektoren og andre sektorer som helsesektoren, skolesektoren, justissektoren og Nav. Forbedringer må først og fremst gjøres ute i tjenestene, men det er også nødvendig å styrke samarbeidet og samordningen på departementsnivå, slik at endringer i regelverk som har virkninger for utsatte barn,

gjennomføres slik at barn får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dette er et arbeid som krever tid og vedvarende oppmerksomhet, og som også har høy prioritet i BFD.

Når det gjelder endringer i regelverk, vil jeg nevne de nye bestemmelsene om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan som trådte i kraft 1. august 2022 i flere lover. Dette inkluderer helse- og omsorgstjenesteloven, barnevernsloven, opplæringsloven, barnehageloven og Nav-loven. Målet med disse endringene var å harmonisere og tydeliggjøre reglene om samarbeid og samordning på tvers av sektorer. Tjenestene skal samarbeide når dette er nødvendig for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er utviklet en tverrsektoriell veileder til de nye reglene. Bestemmelsene evalueres av NTNU samfunnsforskning, som skal undersøke hvordan bestemmelsene iverksettes i praksis. Rapport leveres i 2027.

Det er satt i gang en rekke prosesser for å styrke samarbeidet med andre departementer for å bedre tilbudet til barn som har behov for bistand fra både barnevernet og andre kommunale eller statlige tjenester. I disse samarbeidsprosessene er det ikke endringer i regelverket som er formålet, men å samarbeide for at barn gjennom bruk av andre virkemidler kan få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Følgende samarbeid omtales i Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)*:

- BFD har over lang tid hatt et tett samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet om å sikre bedre helsehjelp til barn i barnevernet. Dette har resultert i konkrete tiltak som *Nasjonalt forløp for barnevern*, som skal sikre barn i barnevernet kartlegging og tilgang på helsehjelp, og tverrfaglig helsekartlegging for barn som skal flytte ut av hjemmet. I 2025 er hovedfokuset på etablering av helseteam i spesialisthelsetjenesten, som skal tilby helsehjelp til barn i barnevernsinstitusjon og veiledning til ansatte. Direktoratene jobber også med forutsetningene for en ny innretning av tverrfaglig helsekartlegging, som skal bidra til at flere barn kartlegges og at barna får enklere tilgang til helsehjelp.
- BFD og Justis- og politidepartementet jobber tett sammen om barne- og ungdomskriminalitet blant annet gjennom et tverrdepartementalt samarbeid som skal bidra til bedre koordinerte og samordnede tjenestetilbud til alle barn, unge og familiene deres. Barnevernet bidrar med virkemidler i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, blant annet gjennom Multisystemisk terapi (MST/MST-CAN) og Relasjonsfokusert familieterapi (RFT), samt oppfølging av ungdom i fosterhjem og arbeid med ungdom i institusjoner.
- BFD og Kunnskapsdepartementet samarbeider tett om flere tiltak for at barn og unge på barnevernsinstitusjoner skal lykkes bedre med sin opplæring. Blant annet er det et mål å styrke bruken av individuell plan (IP) for barna, som blant annet kan gi informasjon om behov for tilrettelegging i opplæringen (jf. anbefaling 4 fra Riksrevisjonen).

3. *Riksrevisjonen anbefaler at departementet følger opp at kommunene:*

- *ivaretar ansvaret for det forebyggende arbeidet*
- *tydeliggjør hva forebyggende arbeid og tidlig innsats innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene*
- *tydeliggjør hvordan det forebyggende arbeidet og tidlig innsats skal ledes.*

Kommunen har ansvar for å fremme gode oppvekstvilkår for barn og unge. Ansvaret oppfylles gjennom kommunens samlede tjenestetilbud til barn, unge og familier, og omfatter tiltak rettet mot alle barn og grupper av barn med særlige utfordringer. Det er kommunen selv som beslutter hvordan det forebyggende arbeidet skal organiseres, inkludert hvilken rolle barnevernstjenesten skal ha.

Jeg er opptatt av at barn og familier skal motta tidlig og tverrfaglig hjelp som møter deres behov. Jeg er også opptatt av at kommunene skal få god hjelp i det forebyggende arbeidet og til å håndtere det ansvaret de har. Det er behov for tett samarbeid på departementsnivå om tiltak, da flere departementer har ansvar for gode oppvekstvilkår. Noen tiltak er allerede iverksatt. Bufdir, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått i oppgave å sørge for felles veiledning til kommunene om forebyggende arbeid, blant annet knyttet til tydeliggjøringen av kommunens ansvar for å forebygge at unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer, og for å utarbeide en plan for det forebyggende arbeidet, jf. barnevernsloven § 15-1. Arbeidet ledes av Bufdir. Statsforvalterne har fått i oppdrag å følge med på hvordan kommunen etterlever plikten til å vedta en plan for dette arbeidet, og skal bidra til at kommuner utveksler erfaring og kompetanse om planarbeidet. God styring og ledelse, samt nettverksbygging, blant annet gjennom interkommunale barnevernsledernetverk, bidrar også til at kommunene bedre kan ivareta sitt ansvar for forebyggende arbeid.

4. *Riksrevisjonen anbefaler departementet å følge opp kommuner som så langt ikke har lykket med å gjennomføre barnevernsreformen, og bistå med sikte på at de skal lykkes.*

Riksrevisjonen viser til at det er variasjon i hvor langt kommunene har kommet i arbeidet med mer forebygging, tidlig innsats og tiltaksutvikling. Halvparten av alle kommuner har ikke fått på plass forebyggende plan, og det er også utfordringer i samarbeidet som følge av at det fortsatt er uklarheter om hva forebygging innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene.

Flere kommuner fremhever vanskeligheter med det tverrsektorielle forebyggingsarbeidet, som ofte innebærer kryssende tjeneste- og sektoransvar. Dette har blitt fulgt opp av departementene gjennom etatssamarbeidet under *Kjernegruppen for utsatte barn og unge* (KUBU), som er et samarbeid mellom flere departementer, hvor formålet er å samordne politikkutvikling og tjenester til utsatte barn og unge for å løse samfunnsutfordringer mer helhetlig og effektivt. Målet er å gi kommunene god veiledning og støtte i å strukturere sitt forebyggingsarbeid.

På barnevernsområdet fokuserer samarbeidet på å samordne statlige virkemidler innen kompetanse- og praksisutvikling. Et første tiltak er et felles lederutviklingsprogram for kommunale ledere. I tillegg har etatssamarbeidet gitt statsforvalterne et felles oppdrag om å støtte kommunene i arbeidet med forebygging og oppfølging av utsatte barn og unge.

Menon Economics følgeevaluerer barnevernsreformen i samarbeid med NTNU samfunnsforskning. Det er levert delrapporter underveis og sluttrapport leveres i 2027. Bufdir har i nært samarbeid med statsforvalterne og KS fulgt opp implementering av barnevernsreformen. Det gjøres løpende vurderinger av de resultater som foreligger.

5. *Riksrevisjonen anbefaler at departementet følger opp at kommunene ivaretar sitt ansvar for å tilby individuell plan til barn med behov for langvarige og sammensatte tjenester.*

Riksrevisjonen viser til at individuell plan (IP) i liten grad brukes til barn som har behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester, og vurderer at manglende bruk av en lovfestet rett til individuell plan er uheldig. Det anbefales derfor at departementet følger opp etterlevelsen av den lovfestede retten til individuell plan.

Retten til individuell plan er regulert i flere lover. Samtidig skal det kun utarbeides én plan. For å sørge for harmonisering ble det i forbindelse med Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdslovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* gjennomført flere endringer i bestemmelsene om IP. I barnevernsloven ble IP gjort til en lovfestet rett for barnet når vilkårene er oppfylt, og med klagerett til statsforvalteren. I tillegg ble det utformet en felles forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. NTNU samfunnsforskning er gitt i oppdrag å evaluere lovendringene i Prop. 100 L (2020–2021), herunder endringer i reglene om individuell plan.¹ Evalueringen skal foregå fra 2022 til 2027, og kan gi ny og nyttig kunnskap om bruken av individuell plan.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at individuell plan i for liten grad brukes til barn med langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester. Når det gjelder barn i barnevernet kan én mulig årsak være at IP er krevende å bruke, samtidig som det er mange andre planer som skal utarbeides for det enkelte barnet. Jeg forventer at den pågående evalueringen vil gi ny og nyttig kunnskap om bruken av individuell plan. Fram til evalueringen foreligger vil departementet målrettet prioritere å styrke bruken av IP for barn på barnevernsinstitusjon. Vi antar at flertallet av barn på institusjon oppfyller vilkårene for IP. Målet er at IP skal vurderes i alle tilfeller der det er aktuelt å flytte barn på institusjon, og at det utarbeides IP for de barna som fyller vilkårene. Dette vil bli utdypet i veiledningsmateriell som beskriver anbefalte rutiner og vurderinger ved flytting fra hjemmet. Departementet vil i dette arbeidet også undersøke årsaker til at IP ikke brukes i så stor grad som loven tilsier. Det skal i tillegg vurderes om de ulike planene barnevernstjenesten har ansvar for å utarbeide når barn flyttes fra hjemmet, kan samordnes og integreres bedre, slik at det samlede planarbeidet blir mer effektivt.

¹ Fellesoppdrag fra Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

6. *Riksrevisjonen anbefaler at departementet sørger for at virkemiddelbruken ved endringer og nye krav i barnevernet tilpasses de varierende forutsetningene til ulike kommuner og barnevernstjenester.*

Det er i perioden 2017 til 2024 blitt innført flere endringer i regelverket og rammene for barnevernet. Den nye barnevernsloven trådte i kraft fra 1. januar 2023. Det var nødvendig å få på plass en mer tilgjengelig barnevernslov som var bedre tilpasset dagens samfunn. Målet var blant annet å legge bedre til rette for grundigere vurderinger, riktigere avveininger av motstridende hensyn, bedre dokumentasjon, styrke barnas rett til medvirkning og mer dynamisk fastsetting av samvær.

Barnevernsreformen ble iverksatt året før, med sikte på å styrke det forebyggende arbeidet i kommunene i hele oppvekstsektoren. Endringene som er gjort er i tråd med prinsippet om det kommunale selvstyret, som grunnleggende sett handler om kommunens rett til å styre seg selv. Dette gir kommunene stor frihet til å innrette tjenestetilbudet ut fra lokale forutsetninger, ressurser og behov. Det er kommunens øverste politiske og administrative ledelse som har ansvaret for at barnevernstjenesten oppfyller sine lovpålagte plikter, inkludert at barnevernstjenesten har den bemanningen som er nødvendig for å kunne utføre kommunens oppgaver etter barnevernsloven på en forsvarlig måte. Det innebærer også å sørge for at tjenesten har nødvendige forutsetninger til å gjennomføre nye lovkrav.

For mange kommuner gir dette et hensiktsmessig og ønsket handlingsrom. Jeg har likevel forståelse for at enkelte kommuner og barnevernstjenester kan ha utfordringer med å tilpasse seg endringer og nye krav til barnevernet. Mange barnevernstjenester er små, samtidig som de må kunne håndtere et bredt oppgavespekter. I små kommuner kan det være vanskelig å få god trening på bredden i oppgaver og sakstyper. Det kan også være krevende å finne tid til utviklingsarbeid og deltakelse på kompetansetiltak, uten at det går på bekostning av tilgjengeligheten for barn og familier som trenger hjelp.

I Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)* foreslås det å gi økt handlingsrom til kommunene, ved at kompetansebehovet i det kommunale barnevernet løses på andre måter enn gjennom universelle og formelle krav. Departementet foreslår derfor å avgrense krav om mastergrad i det kommunale barnevernet til leder og stedfortreder. Kommunene har best forutsetninger for selv å vurdere hvilken kompetanse som trengs og hvordan en personalgruppe bør settes sammen for å være best mulig rustet til å hjelpe nettopp de barna og de familiene den aktuelle kommune har ansvar for. Det innebærer at personlig egnethet og erfaringskompetanse kan tillegges mer vekt. Dette vil lette rekrutteringsutfordringene som mange kommuner står i, samtidig som vi legger opp til at en større del av kompetanseutviklingen kan skje etter at man har startet i jobben. Dette omfatter blant annet økt veiledning og opplæring av nyansatte. Jeg understreker at formelle kvalifikasjoner fremdeles vil være viktig i barnevernet, og at ansatte med mastergradsutdanning i fremtiden vil være en naturlig del av det kommunale barnevernet.

Som Riksrevisjonen selv viser til, har barnevernsreformen og ny barnevernslov virket i kort tid. På lik linje med Riksrevisjonen, mener jeg derfor det for tidlig å konkludere med om målene med endringene er nådd. Jeg mener likevel at det er viktig at virkemiddelbruken fra statlig hold tar hensyn til kommunenes og barnevernstjenestenes ulike forutsetninger. Statsforvalterne er en viktig støttespiller i dette arbeidet. Det har over tid blitt stimulert til interkommunalt samarbeid, og dette er svært utbredt på barnevernsområdet. Langt over halvparten av kommunene inngår i en interkommunal tjeneste, og dette har bidratt til sterkere fagmiljøer. Jeg vil fortsette arbeidet for styrket samarbeidet mellom kommuner om enkeltoppgaver og tiltak, også når det ikke er hensiktsmessig å etablere en felles barnevernstjeneste. Statsforvalterne forvalter midler til utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk, der kommunene samarbeider om kompetanse- og tjenesteutvikling. Eksempelvis har flere kommuner gått sammen for å etablere felles fosterhjemstjenester etter barnevernsreformen. Jeg tror det er stort potensiale for å jobbe sammen på denne måten.

- 7. Riksrevisjonen anbefaler departementet å sørge for at små barnevernstjenester får tilknytning og tilstrekkelig faglig støtte fra større fagmiljø, herunder at små barnevernstjenester har faglig støtte i saker de håndterer sjelden, og kapasitet til behandling av større svingninger i saksmengden.*

Riksrevisjonen anbefaler at det sørges for faglig støtte til små barnevernstjenester. Det vises blant annet til at det er en utfordring at små barnevernstjenester behandler enkelte typer barnevernssaker svært sjelden. Jeg er enig i at dette gjør det vanskelig å opparbeide erfaring og mengdetrening. Små fagmiljøer er også mer sårbare ved opphopning av saker.

I min redegjørelse under punkt 6 viser jeg til at departementet vil jobbe for å styrke samarbeidet mellom kommuner om enkeltoppgaver og tiltak. Samarbeid om akuttberedskap i barnevernet er et godt eksempel på hvordan små kommuner kan samarbeide med større kommuner for å etablere gode fagmiljøer og tiltak for saker som oppstår sjelden. Jeg tror det er stort potensial for å jobbe mer på denne måten, også i andre krevende saker som mange kommuner strever med. Eksempler kan være saker som gjelder ungdom med psykiske vansker og rusmiddelproblemer og saker der det er mistanke om negativ sosial kontroll, seksuelle overgrep, mishandling og vold.

Det beste er om kommunene samarbeider om å etablere kommunale løsninger på de områdene der de selv har ansvaret. I tillegg vil jeg vurdere andre modeller for å styrke kommunenes tilgang på veiledning og bistand i håndteringen av saker, med særlig vekt på små kommuner som kan mangle kompetanse og erfaring i bredden av ulike målgrupper og sakstyper. I Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)* har jeg varslet at behovet for en ordning for å gi kommuner konkret bistand i krevende barnevernssaker skal utredes, og det skal vurderes hvordan en slik ordning eventuelt kan organiseres og innrettes. Arbeidet vil blant annet se hen til forslag fra Barnevernsutvalget som mente at det bør etableres fagmiljøer i Bufetat som kan bistå små og sårbare barnevernstjenester i saker (jf. NOU 2023: 7 *Trygg barndom. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*).

På kort sikt vil jeg sørge for bedre informasjon om veiledningsressurser som allerede finnes og som kommunene kan benytte seg av. Det finnes i dag flere organisasjoner og kompetansemiljøer som har god kunnskap om målgrupper og sakstyper som mange barnevernstjenester strever med. Bufdir vil få i oppdrag å kartlegge eksisterende tilbud, og sørge for at barnevernstjenestene får informasjon om hvilke miljøer som finnes, hva de kan tilby og hvem som eventuelt kan kontaktes ved behov for konkret veiledning.

Jeg viser også til samarbeidet mellom Bufdir og Helsedirektoratet om å implementere *Nasjonalt forløp for barnevern* for å styrke samarbeidet mellom barnevern og helse- og omsorgstjenesten. Tiltaket er også omtalt under mitt svar på anbefaling 2. Jeg mener dette vil gi barnevernstjenestene god hjelp i arbeidet med vanskelige saker.

8. *Riksrevisjonen anbefaler at departementet sørger for at endringer i barnevernet blir tilstrekkelig utredet før iverksetting.*

Jeg er enig i at det bør gjennomføres grundige problemanalyser, helhetlige vurderinger av alternative tiltak og gode konsekvensutredninger for å vurdere hvordan endringene vil påvirke barnevernet. I dette arbeidet må det også hensyntas at endringstakt og omfang av endringer er innenfor rammen av det tjenestene kan håndtere. Det er viktig å unngå at for mange enkelttiltak fører til en mer komplisert arbeidssituasjon for sektoren, f.eks. gjennom krav om implementering og rapportering.

9. *Riksrevisjonen anbefaler at departementet følger opp at endringer i barnevernet bidrar til å løse utfordringene.*

Det er et mål å få flere vurderinger av effekter av lovendringer og andre tiltak. Dette er viktig for å kunne justere kurs og vite hvilke tiltak som bør videreføres eller avsluttes. Regelmessig evaluering av virkninger av tiltak vil bidra til at utfordringer identifiseres, og til å få informasjon om endringene forbedrer tjenestekvaliteten og ikke medfører økt arbeidsmengde uten klare gevinster. Prioritering av tiltak som er mest nødvendige for å løse de største utfordringene i barnevernet, vil bidra til en mer effektiv og bærekraftig utvikling av barnevernet.

Regjeringen har i 2025 prioritert midler til å pilotere et forsterket institusjonstilbud for barn med store og sammensatte behov, inkludert barn med gjentakende eller alvorlig kriminalitet (se også under punkt 3). Tilbudet skal gis innenfor barnevernsinstitusjonenes rammer, med en multisystemisk tilnærming og tverrfaglig kompetanse. Piloteringen vil gi verdifull kunnskap til videre tiltaksutvikling med en multisystemisk tilnærming til denne målgruppen. Det er også satt i gang en pilot for innføring av veiledet førsteår i barnevernstjenestene. Kunnskapen vi får fra denne vil brukes i utvikling av en forskrift om veiledning.

Jeg mener det er nødvendig å ta i bruk flere metoder for å kunne følge opp at endringer i barnevernet bidrar til å løse utfordringene. Gjennomføring av regelmessige tilsyn er en etablert metode for å undersøke tilstanden i sektoren, herunder også å oppdage utilsiktede konsekvenser av endringer. Videre er det viktig å gjennomføre gode evalueringer av sentrale

satsinger. Det er blant annet gjennomført en følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet (2018-2024), som har gitt verdifull innsikt i hvordan tiltakene fungerer. Flere av tiltakene er justert som følge av funn i evalueringen.

Systematisk innhenting av data, statistikk og analyser er også viktig. Dette kan inkludere kvantitative data som antall barn som får hjelp, samt kvalitative data som tilbakemeldinger fra barn og familier f.eks. gjennom brukerundersøkelser. Tilgang til god styringsinformasjon og statistikk er en nødvendighet for å vurdere kvaliteten på tjenestene og tilstanden i barnevernet. Bedre og mer oppdatert styringsinformasjon innebærer økt behandling av personopplysninger. I Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv.*

(kvalitetsløftet i barnevernet) foreslår departementet en tydeligere regulering av grunnlaget for utvikling av statistikk og analyser om barnevernet. Det legges også fram et forslag om et nasjonalt barnevernsregister som vil gi Bufdir mulighet til å systematisere og sammenstille data, som dermed vil kunne gi ny kunnskap om barnevernet. Det vil gjøre det enklere å lage analyser om bruk og effekt av barnevernstiltak, oppfyllelse av lovkrav og forløp i barnevernet.

Andre tiltak som vil gi bedre styringsinformasjon, er Barnevernsbarometeret og utviklingen av fagsystemet for det statlige barnevernet (Birk). Bufdir gjennomførte spørreundersøkelsen Barnevernsbarometeret første gang i 2024. Barometeret er et sett med faste spørreundersøkelser til ansatte og ledere i barneverntjenestene og barneverninstitusjonene. Resultat fra undersøkelsen er forventet høsten 2025 og høsten 2027.

Barnevernsutvalget foreslo at det bør innføres en jevnlig rapportering til regjeringen og stortinget om rettstilstanden i barnevernet opp mot barnekonvensjonen og den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Formålet er å sørge for at både politikere, aktører på barnevernsfeltet og allmennheten jevnlig får en nyansert og nøytral vurdering av tilstanden i barnevernet opp mot Norges rettslige forpliktelser. En slik rapportering kan synliggjøre både hva som fungerer godt og hvilke utfordringer som særlig bør tas tak i. I Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)* foreslås det gå videre med forslaget. En rapportering kan fylle et kunnskapshull i sektoren og hos relevante beslutningstakere, og gi en mer helhetlig gjennomgang enn det som gjøres i dag.

Riksrevisjonens videre oppfølging av brudd på bistandsplikten

Det framgår av Dokument 3:10 (2024-2025) at Riksrevisjonen vil følge opp bruddene på bistandsplikten i en egen undersøkelse. Situasjonen på dette området er alvorlig, og er høyt prioritert av regjeringen og departementet. Departementet ser fram til å samarbeide med Riksrevisjonen om dette. Jeg vil samtidig peke på at problemstillingen er grundig belyst i både eksterne utredninger og intern oppfølging de senere årene.

Med hilsen



Lene Vågslid

Vedlegg 3:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9
- INTOSAI's standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon

Innhold

1	Innledning	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Organisering av barnevernet.....	10
1.2.1	Kommunalt barnevern.....	11
1.2.2	Statlig barnevern	13
1.3	Utvikling i antall saker og tiltaksbruk på barnevernsområdet.....	13
1.4	Finansiering av barnevernet.....	15
2	Mål og problemstillinger.....	17
2.1	Undersøkelsesperiode	17
3	Revisjonskriterier	18
3.1	Mål for barnevernet	18
3.2	Statens ansvar på barnevernsområdet	18
3.2.1	Overordnet	18
3.2.2	Barne- og familiedepartementets ansvar	18
3.2.3	Ansaret til øvrige statlige barnevernsmyndigheter	19
3.3	Kommunens ansvar og oppgaver på barnevernsfeltet	20
3.3.1	Individuell plan.....	20
3.4	Krav til styring og oppfølging	21
3.4.1	Statlig og kommunal styring	21
3.4.2	Statlig styring og kommunalt selvstyre på barnevernsfeltet.....	21
4	Metodisk tilnærming og gjennomføring	23
4.1	Intervjuer	23
4.2	Spørreundersøkelse.....	24
4.3	Dokumentanalyse.....	24
4.4	Skriftlige spørsmål til Barne- og familiedepartementet	25
5	Tiltak på barnevernsfeltet.....	26
5.1	Lovendringer og tiltak i perioden 2014–2023.....	26
5.2	Barnevernsreformen	27
5.2.1	Endringer i finansieringen av barnevernet i forbindelse med barnevernsreformen	28
5.2.2	Kompetansekrav i forbindelse med barnevernsreformen	30
5.3	Ny barnevernslov fra 2023	32
5.4	Endringer i samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovgivningen	33
5.5	Tiltak etter dommene i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Høyesterett.....	33
5.6	I hvilken grad har Barne- og familiedepartementet lagt til rette for å kunne følge med på resultatene og effektene av tiltakene som har blitt iverksatt?	34
5.6.1	Større utredninger på barnevernsfeltet	34

5.6.2	Følgeevalueringer av endringer på barnevernsfeltet	34
5.6.3	Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen	35
5.6.4	Mangler ved statistikk og forskningsdata	35
6	Årsaker til utfordringer i barnevernet	39
6.1	Forhold ved det kommunale barnevernet	39
6.1.1	Økonomiske rammebetingelser og kapasitet i det kommunale barnevernet	39
6.1.2	Gjennomtrekk av ansatte og sykefravær	47
6.1.3	Tilgang til ansatte med relevant kompetanse, videreutdanning og erfaring	50
6.1.4	Interkommunalt samarbeid	52
6.1.5	Mulige utfordringer for mindre barnevernstjenester	54
6.1.6	Sammenfallende utfordringer for barnevernstjenestene	55
6.2	Bistandsplikt og samhandlingen mellom Bufetat og kommunal barnevernstjeneste	55
6.2.1	I hvilken grad oppfyller Bufetat bistandsplikten?	56
6.2.2	Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunale barnevernstjenester og Bufetat?	59
6.2.3	Årsaker til brudd på bistandsplikten	61
6.2.4	Konsekvenser av brudd på bistandsplikten	67
6.3	Samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester	67
6.3.1	Økte krav til samarbeid mellom ulike tjenester	68
6.3.2	Det kommunale barnevernets samarbeid med andre tjenester	68
6.3.3	Barnevernets samarbeid med justissektoren	71
6.3.4	Barnevernstjenestenes samarbeid med helsetjenestene	72
6.3.5	Bufetats samarbeid med andre tjenester	75
6.3.6	Bruk av individuell plan	78
6.4	Erfaringer med lovendringer, barnevernsreform og tiltak i barnevernet	80
6.4.1	Foreløpige resultater av barnevernsreformen	80
6.4.2	Erfaringer med økte satser for kommunale egenandeler for statlige plasseringstiltak	81
6.4.3	Foreløpige resultater av kompetansekrav og videreutdanningene på masternivå	83
6.4.4	Erfaringer med samarbeidet om forebygging og tidlig innsats i kommunen	87
6.4.5	Statlig faglig implementeringsstøtte til gjennomføring av barnevernsreformen	89
6.5	Omfanget og hyppigheten av endringer i regelverket på barnevernsfeltet	91
6.5.1	Forutsetninger for å innføre regelverksendringer	93
7	Oppfølging av Dokument 3:7 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkning av om statlege barnevernsmyndigheter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar	95
7.1	Opprinnelig undersøkelse	95
7.2	Stortingets behandling av saken	95
7.2.1	Manglende kartlegging og medvirkning	96
7.2.2	Manglende oppfølging under oppholdet i barnevernsinstitusjonene	96

7.2.3	Manglende kvalitetssikring under oppholdet i institusjon	96
7.2.4	Brudd på rutiner for innkjøp av institusjonsplasser	96
7.3	Barne- og familiedepartementets oppfølging	97
7.3.1	Oppfølging av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten.....	97
7.3.2	Oppfølging av NOU 2023: 24 <i>Med barnet hele vegen</i> og strategien <i>Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud</i>	98
7.3.3	Ny barnevernslov	99
7.3.4	Kvalitetsreformen	99
7.3.5	Barnevernsreformen	99
7.3.6	Endringer i IKT-systemer og digital samhandling	99
7.3.7	Kompetanse	100
7.3.8	Standardisert tjenesteforløp	100
7.3.9	Styrking av brukermedvirkning	101
7.3.10	Nasjonalt forløp for barnevern.....	101
7.3.11	Tverrfaglig helsekartlegging	101
7.3.12	Arbeidet med planer	101
7.3.13	Arbeidet med kartlegginger under institusjonsoppholdet	102
7.3.14	Dokumentasjonskrav	102
7.3.15	Nødvendig psykisk helsehjelp under opphold i barnevernsinstitusjon.....	102
7.4	Vår vurdering	104
8	Oppfølging av Dokument 3:5 (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet.....	106
8.1	Opprinnelig undersøkelse	106
8.2	Stortingets behandling av saken	106
8.3	Barne- og likestillingsdepartementets oppfølging	107
8.3.1	Ny barnevernslov	107
8.4	Vår vurdering	109
9	Vurderinger av årsaker til utfordringer i barnevernet	110
9.1	Ressursknapphet er en utfordring for mange barnevernstjenester	110
9.2	Bufetats tiltaksapparat er ikke tilstrekkelig dimensjonert for å ivareta bistandsplikten	112
9.3	Samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene er krevende når Bufetat ikke oppfyller bistandsplikten.....	113
9.4	Manglende tilbud i ulike velferdstjenester gjør samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester krevende og fører til at barn ikke får tilbudet de har behov for	113
9.4.1	Samarbeidet mellom barnevernet og flere tjenester utenfor barnevernet fungerer ikke godt nok.....	114
9.5	Varierende forutsetninger i barnevernet for å gjennomføre endringer.....	115
9.5.1	Endringene i barnevernet har så langt ikke gitt forventede resultater	115

9.5.2	Stort omfang og hyppige endringer i sektoren er utfordrende for barnevernstjenestene	117
-------	--	-----

10	Referanseliste.....	118
-----------	----------------------------	------------

Tabelloversikt

Tabell 1	Antall kommunale barnevernstjenester og antall interkommunale barnevernstjenester, 2019–2024.	11
Tabell 2	Antall barnevernstjenester* fordelt på ulike kategorier for årsverk i 2024.	12
Tabell 3	Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger i 2023-kroneverdi.	39
Tabell 4	Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn, per år i barnevernet i 2023-kroneverdi.	46

Figuroversikt

Figur 1	Antall årsverk i kommunale barnevernstjenester.	12
Figur 2	Antall bekymringsmeldinger i nye saker og antall barn med undersøkelsessaker.	14
Figur 3	Antall barn med ulike barneverntiltak.	15
Figur 4	Lovendringer og tiltak i perioden 2014–2023.	27
Figur 5	I hvilken grad dagens økonomiske rammebetingelser er tilstrekkelige til at barnevernstjenesten kan ivareta sitt ansvar og sine oppgaver. N = 180.	40
Figur 6	Barnevernstjenestenes vurdering av hvordan de økonomiske rammebetingelsene har utviklet seg i perioden 2017–2024, sett opp mot arbeidsoppgavene barnevernstjenesten skal løse. N = 180.	41
Figur 7	Barnevernstjenestenes vurdering av sin kapasitet i dag, sett opp mot oppgavene tjenesten skal løse. N = 180.	44
Figur 8	Barnevernstjenestens vurdering av i hvilken grad tjenestene klarer å ivareta ulike oppgaver. N = 173.	45
Figur 9	I hvilken grad har gjennomtrekk av ansatte vært en utfordring i barnevernstjenestene det siste året. N = 180.	47
Figur 10	I hvilken grad sykefravær har vært en utfordring i barnevernstjenestene det siste året. N = 180.	48
Figur 11	Ulike typer kompetanse barnevernstjenesten skulle ha hatt mer av. N = 180.	50
Figur 12	Antall konstaterte brudd på bistandsplikten i årene 2017–2024.	57
Figur 13	Barnevernstjenestens vurdering av tilgang til tiltak som barnevernstjenesten mener er i tråd med barnets beste i den enkelte sak det siste året. N = 42–159.	58
Figur 14	Barnverntjenestenes vurdering av konsekvenser av utfordringer med enkelte tiltak. N = 161.	59
Figur 15	Barnevernstjenestenes vurdering av samarbeidet mellom barnevernstjenesten og Bufetat i siste sak der Bufetat hadde bistandsplikt. N = 180.	60
Figur 16	Endringer i tilbudet om tiltak fra Bufetat etter barnevernsreformen. N = 180.	62
Figur 17	Barnevernstjenestenes vurdering av hvor godt samarbeidet med andre tjenester fungerer i dag. N = 180.	69
Figur 18	Barnevernstjenestenes vurdering av om samarbeidet med ulike tjenester har endret seg etter barnevernsreformen og fram til i dag. N = 174.	70
Figur 19	Barnevernstjenestenes vurdering av hvor mange av brukerne med behov for langvarige og koordinerte tjenester som får individuell plan. N = 180.	79
Figur 20	Barnevernstjenestenes vurdering av om endringer i satser for kommunal egenbetaling fra 2022 har påvirket forslag til tiltak fra barnevernstjenesten. N = 180.	82

Figur 21 Årsaker til at ansatte i barnevernstjenester ikke har deltatt i videreutdanning. N = 112.	85
Figur 22 I hvilken grad barnevernstjenestenes deltakelse i videreutdanning gjennom kompetansestrategien har bidratt til forbedret praksis. N = 180.	86
Figur 23 I hvilken grad barnevernstjenestene har fått tilstrekkelig informasjon i forbindelse med regelverksendringer på barnevernsfeltet etter 1.1.2022. N = 180.	90
Figur 24 I hvilken grad barnevernstjenestene har fått tilstrekkelig støtte og veiledning i forbindelse med regelverksendringer på barnevernsfeltet etter 1.1.2022. N = 180.	91
Figur 25 Barnevernstjenestens vurdering av hvor krevende det er å håndtere omfanget av regelverksendringer. N = 180.	92
Figur 26 Barnevernstjenestens vurdering av endringstakten i lov og regelverk. N = 180.	92

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Tiltak barnevernstjenesten kan tilby barn og familier utenfor hjemmet	14
Faktaboks 2 Kategorier av barnevernsinstitusjoner	56

Ordliste

Barnevernsinstitusjoner	Barnevernsinstitusjoner er institusjoner som skal gi omsorg og utviklingsstøtte til barn som av ulike årsaker ikke kan bo hjemme. Barnevernsinstitusjoner kan være statlige (ledet av Bufetat), private ideelle og private kommersielle.
Barnevernsreformen	Barnevernsreformen er en reform som ble iverksatt i 2022. Det overordnede målet med reformen er et bedre barnevern, der tjenestetilbudet skal kunne tilpasses lokale behov. Barnevernsreformen endrer og tydeliggjør ansvarsfordelingen mellom stat og kommune når det gjelder oppgaver i barnevernet. Kommunene har fått større oppgave- og finansieringsansvar for enkelte oppgaver som tidligere var lagt til Bufetat, og satsene for kommunal egenbetaling for statlige fosterhjem og plass i barnevernsinstitusjoner er økt betydelig.
Bistandsplikt	Bistandsplikten innebærer at Bufetat etter anmodning fra kommunen skal bistå barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet, plassering av barn i fosterhjem og plassering av barn i barnevernsinstitusjon.
Det statlige barnevernet	Det statlige barnevernet ledes av Barne- og familiedepartementet og består av barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og statsforvalterne. Bufetat er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Barnevernsinstitusjonene er statlig barnevernsmyndighet på lokalt nivå. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er fagorganet for hele barnevernet og skal gi faglig bistand til kommunalt og statlig barnevern. ¹ Bufdir er etatsstyrer for Bufetat.
Det kommunale barnevernet	I hver kommune skal det være en barnevernstjeneste som utfører oppgaver etter barnevernsloven. Kommunene har ansvaret for å gjennomføre de oppgavene etter barnevernsloven som ikke er lagt til et statlig organ. Det kommunale barnevernet er et annet navn på barnevernstjenesten, og det kan bestå av en enkelt kommune eller av flere kommuner som samarbeider i en interkommunal barnevernstjeneste.
Enetiltak	Enetiltak er opphold i en godkjent eller kvalitetssikret barnevernsinstitusjon der barna ikke bor sammen med andre barn, og der dette er begrunnet særskilt i ivaretagelse av barnet, ansatte eller andre.
Hjelpetiltak	Når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp, skal barnevernstjenesten tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene. Hjelpetiltak skal møte barnets og foreldrenes behov og bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Rundt 70 prosent av alle tiltak i barnevernet er hjelpetiltak. Vanlige hjelpetiltak er råd og veiledning, barnehageplass,

¹ Bufdir har også ansvar og oppgaver når det gjelder familie- og oppvekstfeltet og likestillings- og diskrimineringsfeltet.

støttekontakt og avlastningstiltak i hjemmet. Et hjelpetiltak kan gis alene eller i kombinasjon med andre hjelpetiltak. Barn kan også bli midlertidig plassert utenfor hjemmet som et hjelpetiltak.

Interkommunalt samarbeid

Mange kommuner deltar i ulike interkommunale samarbeid om barnevern. Det dreier seg blant annet om samarbeid om felles barnevernsvakt, akuttsaker, fosterhjem og tiltaksutvikling.

Det er også mange interkommunale samarbeid om selve barnevernstjenesten, der to eller flere kommuner går sammen og etablerer en interkommunal barnevernstjeneste. Det vanligste er å organisere det interkommunale samarbeidet om barnevernstjenesten etter en vertskommunemodell. Dette innebærer at kommunene som deltar, overlater beslutningsmyndigheten til én av kommunene i samarbeidet, og at det er én barnevernleder i den interkommunale barnevernstjenesten.

Kompetansestrategien

Kompetansestrategien for det kommunale barnevernet (2018–2024) skal bidra til å gi tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet og god kvalitet over hele landet. Strategien omfatter videreutdanninger på masternivå, ulike former for tjenesteutvikling (læringsnettverk, veiledningsteam, tjenestestøtteprogram) og tiltak for å bidra til godt samarbeid mellom barnevernsledelsen og kommuneledelsen og etablere eierskap til barnevernet på ledernivå i kommunene gjennom dialogmøter.

Nasjonalt forløp

Nasjonalt forløp for barnevern skal sikre helhetlig ivaretagelse av barnets helse. Barn og unge i barnevernet skal bli kartlagt og utredet tidlig for sine eventuelle psykiske vansker, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus, slik at de sikres nødvendig helsehjelp når de har behov for det, i kombinasjon med riktig tiltak fra barnevernet.

Omsorgstiltak

Dersom mindre inngripende tiltak (hjelpetiltak) ikke kan gi tilfredsstillende forhold for barnet og det er nødvendig for barnets situasjon, kan barneverns- og helsenemnda treffe vedtak om omsorgsovertakelse for et barn. I vedtaket skal det framgå om barnet skal bo i fosterhjem eller i barnevernsinstitusjon.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barnevernet skal også bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår (barnevernsløven, 2023, § 1-1).

Barnevernet forvalter et stort ansvar på vegne av samfunnet, og arbeidet som gjøres i barnevernet har stor betydning for mange barn, unge og deres familier. Barnevernet skal etter barnevernsløven først og fremst være en hjelpetjeneste, men det har også fullmakt til å iverksette svært inngripende tiltak. Barnevernsløven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse.

I 2013 ble det vedtatt seks nasjonale kvalitetsmål for barnevernet (Prop. 106 L (2012–2013)):

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

I behandlingen av Riksrevisjonens Dokument 3:5 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet* (jf. Innst. 162 S (2022–2023)), viser kontroll- og konstitusjonskomiteen til at utfordringer med oppfølging av barn, tilsyn og kvaliteten i barnevernet har blitt behandlet i komiteen over lang tid, til tross for at det har blitt iverksatt flere tiltak på området. Komiteen viser også til de fem forvaltningsrevisjonene som Riksrevisjonen har gjennomført i perioden fra 2002 til 2022. Komiteen stiller spørsmål ved hvorfor mangler i barnevernet vedvarer over tid, til tross for at det har blitt iverksatt flere tiltak på området. I plenumsdebatten i Stortinget ble det vist til at det hadde vært nyttig å få en analyse av hvorfor forvaltningen ikke greier å rette opp manglene som har blitt påvist. Det framgår av Innst. 162 S (2022–2023) at kontroll og konstitusjonskomiteen «legger til grunn at oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefalinger [i Dokument 3:7 (2019–2020) om sikring av barnets beste i barnevernsinstitusjoner og Dokument 3:5 (2022–2023) om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet] tilpasses behovet for en helhetlig problemanalyse av forvaltningspraksis på tvers av det statlige og det kommunale barnevernet».

Riksrevisjonen følger opp alle undersøkelser for å se hva departementer og virksomheter gjør for å utbedre de svakhetene som er avdekket. Denne revisjonen vil inneholde både en oppfølging av de to ovennevnte undersøkelsene og en analyse av årsaker til utfordringer på barnevernsfeltet over tid. Oppfølgingen av undersøkelsene vil bli presentert i kapittel 6 og 7.

Det har over mange år blitt dokumentert kvalitetsutfordringer på flere områder i barnevernet, både i kommunalt og i statlig barnevern. Det har blitt påvist mangler ved kompetansen til de ansatte og utfordringer med høyt sykefravær og stor gjennomtrekk. Det har blitt påvist at forvaltningspraksisen og tjenestetilbudet i kommunalt barnevern har for stor variasjon, og at det trengs mer støtte og veiledning til de ansatte i deres praktisering av lovverket. Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksis i det kommunale barnevernet viser at det er mangler i dokumentasjonen av barnevernfaglige vurderinger og barns og foreldres medvirkning (Dokument 3:5 (2022–2023)).

Det har blitt dokumentert utfordringer i samhandlingen mellom statlig og kommunalt barnevern og et mangelfullt tilbud om fosterhjem og plass i barnevernsinstitusjon. Riksrevisjonens undersøkelse av om statlige barnevernsmyndigheter sikrer det beste for barn i barnevernsinstitusjoner, viser at mangelfull

kartlegging av barns behov og utilstrekkelig oppfølging fra Bufetat utgjør en risiko for feilplasseringer og manglende kvalitet i tilbudet ved barnevernsinstitusjoner. Dette kan få alvorlige konsekvenser for barns utvikling, framtid, omsorg og behandling, da tjenestene ikke alltid er tilpasset deres behov (Dokument 3:7 (2019–2020)). Vi har også i tidligere revisjoner avdekket svakheter ved akutt-plasseringer i barnevernet, barnevernets behandling av bekymringsmeldinger og bruk av statlige tiltak og svakheter ved tilsyn i barnevernet. Det har også vært utfordringer i samarbeidet mellom barnevernet (både statlig og kommunalt) og andre tjenester (se blant annet NOU 2023: 7 og NOU 2023: 24).

De siste ti årene har barnevernet gjennomgått flere endringer² for å styrke rettssikkerheten til barn og foreldre, øke kvaliteten i tjenestene og forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre aktører. Blant annet ble barnevernloven en rettighetslov i 2018, og barns medvirkning ble lovfestet i 2021. Barnevernsreformen som trådte i kraft i 2022, jf. Prop. 73 L (2016–2017) og Innst. 354 L (2016–2017), tydeliggjorde ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Kommunene fikk økt oppgave- og finansieringsansvar for enkelte oppgaver som tidligere var lagt til Bufetat, og det ble innført en betydelig økning i satsene for kommunal egenbetaling for fosterhjem og barnevernsinstitusjoner (Prop. 73 L (2016–2017)). I forbindelse med barnevernsreformen ble det utviklet en kompetansestrategi for kommunalt barnevern, som gjaldt i perioden 2018 – 2024 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017), og nye kompetansekrav for ansatte i kommunalt barnevern og barnevernsinstitusjoner ble vedtatt i 2022. Endringer i barnevernsloven og 13 andre velferdstjenestelover trådte i kraft i 2022, og la til rette for å styrke samarbeidet og samordningen om utsatte barn og unge, mellom barnevernet og andre velferdstjenester (Prop. 100 L (2020–2021)). I 2023 trådte den nye barnevernsloven i kraft og erstattet barnevernloven av 1992. Den nye loven skal styrke det forebyggende arbeidet, medvirke til bedre barnevernfaglig arbeid og styrke rettssikkerheten for barn og foreldre (Prop. 133 L (2020–2021) og Innst. 625 L (2020–2021)).

1.2 Organisering av barnevernet

Barnevernet er organisert i det kommunale barnevernet (barnevernstjenestene) og den statlige regionale barnevernsmyndigheten barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).³ Bufetat blir ledet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Både Statens helsetilsyn og statsforvalterne har oppgaver med og ansvar for statlig tilsyn med barnevernet.⁴ Statsforvalteren behandler også klager fra brukere på tilbudet i kommunalt barnevern og i barnevernsinstitusjoner (rettighetsklager). Statsforvalteren har i tillegg ansvar for å veilede barnevernstjenestene og oppgaver knyttet til et par av tiltakene i kompetansestrategien for det kommunale barnevernet: kommunale læringsnettverk og dialogmøter. Statsforvalteren skal bistå kommunene med å etablere og følge opp kommunale læringsnettverk og barnevernledernetverk, og behandle søknader om stimuleringsmidler knyttet til dette arbeidet (Bufdir, 2024). Statsforvalteren tar initiativ til og gjennomfører dialogmøter for kommunens politiske og administrative ledelse og barnevernsledelsen (Bufdir, u.å.).

Nedenfor følger en beskrivelse av organiseringen av kommunalt og statlig barnevern og sentral statistikk for barnevernet. I kapittel 3 går vi nærmere gjennom de ulike aktørenes oppgaver etter barnevernsloven.

² Vi vil i det følgende bruke «tiltak» om endringer og satsinger og så videre i styringen av sektoren. Når hjelpe- og omsorgstiltak for barn og familier omtales generelt, vil vi bruke «tiltak etter barnevernsloven», «hjelpetiltak» eller «omsorgstiltak» for å skille mellom styringstiltak og tiltak for enkeltpersoner.

³ Begrepet «barnevernet» brukes når det er snakk om både kommunalt og statlig regionalt barnevern. Begrepene kommunalt barnevern og barnevernstjenesten brukes om hverandre.

⁴ Jf. barnevernsloven §§ 17-2 og 17-3.

1.2.1 Kommunalt barnevern

Kommunene har det primære ansvaret for å gjennomføre barnevernstjenestens oppgaver. Barnevernstjenesten har ifølge barnevernsloven § 15-3 ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når barnet har en vanskelig omsorgssituasjon eller utfordringer med atferd. Dette inkluderer blant annet forebygging, undersøkelse av meldinger, iverksetting av hjelpetiltak og oppfølging av barn og familier. Alle kommuner skal ha en egen barnevernstjeneste⁵ eller inngå i interkommunalt samarbeid om barnevern.

Det følger av en særbestemmelse i barnevernsloven § 16-6 at Bufetats oppgaver og myndighet ikke gjelder i Oslo kommune. I Oslo skal Bufetats oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen. Kommunens vedtak om godkjenning av barnevernsinstitusjoner etter barnevernsloven § 10-17 kan påklages til sentralt nivå i Bufetat. I tillegg til det helhetlige ansvaret for barnevernet har Oslo kommune også en annen finansieringsordning for plasseringstiltak enn resten av Kommune-Norge: Bydelene betaler alle kostnadene til tiltakene.

Tabell 1 viser utviklingen i antallet barnevernstjenester fra 2019–2024. Tall fra 2017 og 2018 er ikke tilgjengelige.

Tabell 1 Antall kommunale barnevernstjenester og antall interkommunale barnevernstjenester, 2019–2024.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Antall barnevernstjenester	284	–	246	246	241	233
Antall interkommunale barnevernstjenester	75	62	64	64	65	66
Antall kommuner i interkommunale barnevernstjenester	148	195	194	194	207	213
Antall kommuner som ikke er en del av interkommunale barnevernstjenester	184	–	157	157	151	145
Bydeler som utgjør en barnevernstjeneste⁶	25	–	25	25	25	25

Kilde: Bufdir, 2024.

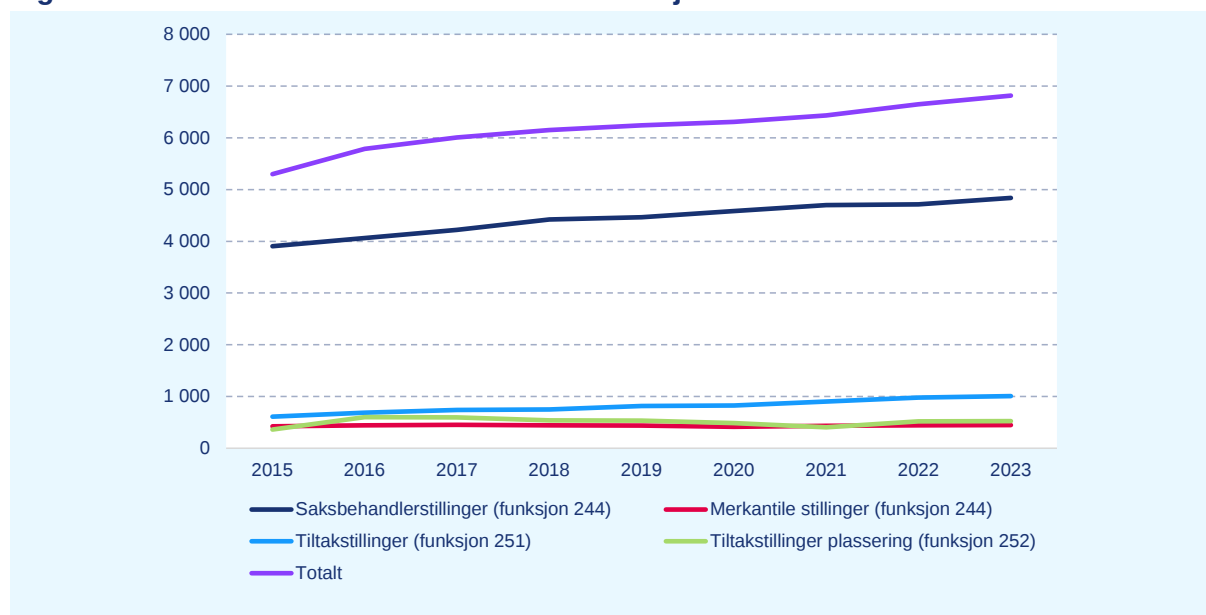
Tabell 1 viser at antallet barnevernstjenester har blitt redusert fra 284 i 2019 til 233 barnevernstjenester i 2024. Nedgangen i antall barnevernstjenester skyldes blant annet at flere kommuner har valgt å organisere seg i interkommunale barnevernstjenester, og at kommunereformen har redusert antallet kommuner. I 2019 var 148 kommuner en del av interkommunale barnevernstjenester, mens antallet har økt til 213 kommuner i 2024. Til tross for denne økningen har antallet interkommunale barnevernstjenester ikke økt siden 2019, noe som tyder på at kommuner i større grad har sluttet seg til eksisterende interkommunale barnevernstjenester framfor å opprette nye.

⁵ Jf. barnevernsloven § 15-3 første ledd.

⁶ I Oslo, Bergen og Trondheim er barnevernstjenestene organisert i hver bydel. I Bergen og Trondheim er ansvaret for det statlige barnevernet lagt til Bufetat, mens i Oslo er Bufetats oppgaver lagt til Oslo kommune.

Figur 1 viser utviklingen i antallet årsverk⁷ i barnevernstjenestene fra 2015 til 2023.

Figur 1 Antall årsverk i kommunale barnevernstjenester.



Kilde: Bufdir, 2024.

Figuren viser at antallet årsverk totalt i de kommunale barnevernstjenestene gikk opp fra 2017 til 2023. Det har vært en økning i både saksbehandlingsstillinger og tiltaksstillinger fra 2017 til 2023⁸. I 2023 var det totalt 6 815 årsverk i den kommunale barnevernstjenesten. Andelen i saksbehandlingsstillinger var 4 838 årsverk.

Tabell 2 viser antall årsverk for ulike størrelser av barnevernstjenester.

Tabell 2 Antall barnevernstjenester* fordelt på ulike kategorier for årsverk i 2024.

	Antall barnevernstjenester
Barnevernstjenester med mindre enn 5 årsverk	29
Barnevernstjenester med 5 til 10 årsverk	40
Barnevernstjenester med 10 til 20 årsverk	52
Barnevernstjenester med mer enn 20 årsverk	102
Totalt	223

*Totalt antall barnevernstjenester er lavere enn i tabell 1. Årsaken er at i tabell 1 er bydelene i Trondheim og Bergen inkludert. I denne tabellen regnes Bergen og Trondheim som to barnevernstjenester.

Kilde: Bufdir, 2024.

⁷ Tallene i figur 1 inneholder både besatte og ubesatte årsverk. Dette er fordi SSB ikke skiller mellom besatte og ubesatte årsverk per stilling i publiseringen av disse tallene.

⁸ Beskrivelse av de 4 ulike stillingene i barnevernet (hentet fra Bufdir.no (2024)):

Saksbehandlerstillinger er stillinger knyttet til saksbehandling (funksjon 244).

Merkantile stillinger er knyttet til administrasjon (funksjon 244).

Tiltaksstillinger for tiltak i hjemmet er stillinger knyttet til tiltak for barn som mottar tiltak i hjemmet (funksjon 251).

Tiltaksstillinger for plasseringer er stillinger knyttet til tiltak for barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252).

Tabell 2 viser en stor spredning i årsverk mellom barnevernstjenestene. I 2024 hadde 29 barnevernstjenester færre enn 5 årsverk.⁹ Av disse var 4 interkommunale barnevernstjenester. 40 barnevernstjenester hadde fra 5 til 10 årsverk, og 52 barnevernstjenester hadde fra 10 til 20 årsverk. Nesten halvparten barnevernstjenestene hadde over 20 årsverk.

1.2.2 Statlig barnevern

Bufdir er fagorgan for hele barnevernet og skal gi faglig bistand til kommunalt og statlig barnevern.¹⁰ Bufdir er etatsstyrer for Bufetat. Bufdir har i tillegg ansvar for å planlegge, administrere og koordinere arbeidet med kompetansetiltak. Det var i 2023 i underkant av 6 500 ansatte i Bufdir og Bufetat, og det ble samlet utført noe over 4 000 årsverk. I 2023 var det 493 ansatte i Bufdir (Bufdir, 2023).

Bufetat er organisert i fem regioner: øst, sør, vest, Midt-Norge og nord. Regionkontorene ligger i henholdsvis i Lillestrøm, Tønsberg, Bergen, Trondheim og Alta. Bufetat skal tilby det kommunale barnevernet spesialiserte og differensierte barnevernsinstitusjoner og fosterhjem. Bufetat kan tilby spesialiserte hjelpetiltak og utredning av barn opptil 6 år ved sentre for foreldre og barn. I 2023 var det rett i underkant av 6 000 ansatte i Bufetat (Bufdir, 2023).

Nasjonal enhet for behandlingstiltak (NABE) ved Bufetat region øst er en støttefunksjon for Bufetats fem regionale enheter for inntak i plasseringssaker. NABE har to team, hvor det ene kartlegger barn og unge og bistår i plasseringssaker. Det andre har kvalitetssikringsansvar overfor alle landets MST-team¹¹, kommuner som har MST-CAN-team¹², samt kvalitetssikring på institusjoner som driver etter for eksempel multifunk¹³ eller LBR-metodikk¹⁴. Det ble utført 10-12 årsverk i NABE i 2023 (Bufdir, 2023).

Barnevernsinstitusjonene er statlig barnevernsmyndighet på lokalt nivå, og de er spredt rundt i landet (Bufdir 2023). I 2023 ble det utført i underkant av 2000 årsverk i barnevernsinstitusjonene. Det finnes ulike typer barnevernsinstitusjoner; og de er gruppert i hovedkategoriene omsorgsinstitusjoner, akuttinstitusjoner og behandlingsinstitusjoner for ungdom.¹⁵ Antallet institusjoner varierer over tid. En oversikt fra Bufdir viser at det i mai 2024 var godkjent 1 644 plasser i 429 ulike institusjoner.

1.3 Utvikling i antall saker og tiltaksbruk på barnevernsområdet

Barnevernstjenesten skal gjennomgå innkomne bekymringsmeldinger så snart som mulig og senest innen én uke etter at de er mottatt. Når barnevernstjenesten har behandlet en bekymringsmelding og konkludert med at den skal gå videre til undersøkelse, har tjenesten tre måneder på å gjennomføre undersøkelsen. Formålet med en undersøkelse er å finne ut om barnet lever under forhold som kan skade helse og utvikling, og på bakgrunn av dette konkludere med om barnet har behov for barnevernstiltak eller ikke (Bufdir, u.å.). Figur 2 viser utviklingen i antall bekymringsmeldinger i nye saker og antall barn med undersøkelsessaker.

⁹ Årsverk tilknyttet saksbehandling og tiltaksstillinger, men ikke inkludert årsverk i støttefunksjoner.

¹⁰ Bufdir har også ansvar og oppgaver når det gjelder familie- og oppvekstfeltet og likestillings- og diskrimineringsfeltet.

¹¹ Multisystemisk Terapi (MST) er et behandlingstilbud for familier med ungdom i alderen 12 – 18 år, med alvorlige atferdsvansker.

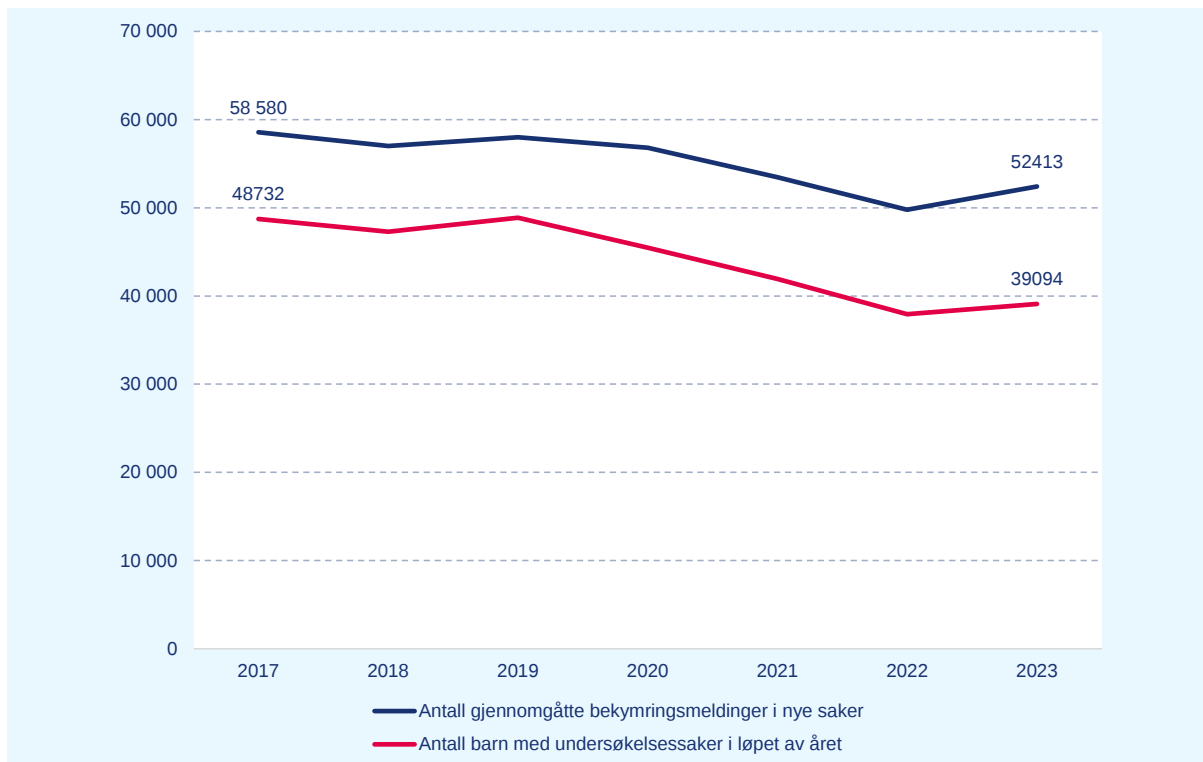
¹² MST-CAN er et intensivt behandlingstiltak som retter seg mot familier der det forekommer vold og / eller annen omsorgssvikt mot barn, i alderen 6 – 18 år.

¹³ MultifunC er et behandlingstiltak for ungdom med alvorlige atferdsvansker.

¹⁴ Læringsbasert rusbehandling (LBR) er en behandlingsmetode for rusavhengighet som bygger på prinsipper fra læringsteori og atferdsanalyse.

¹⁵ En nærmere beskrivelse av ulike institusjonstyper står i kapittel 6.2.

Figur 2 Antall bekymringsmeldinger i nye saker og antall barn med undersøkelsessaker.



Kilde: SSB, 2024.

I perioden 2017 til 2023 har det samlet vært en nedgang i både bekymringsmeldinger og undersøkelsessaker, men utviklingen har variert i løpet av perioden. Fra 2022 til 2023 var det en svak økning i både bekymringsmeldinger og undersøkelsessaker.

Barnevernet har en rekke tiltak de kan sette i verk, basert på hvilke behov barnet og familien har. I Faktaboks 1 er en oversikt over tiltak barnevernstjenesten kan tilby barn og familier utenfor hjemmet.

Faktaboks 1 Tiltak barnevernstjenesten kan tilby barn og familier utenfor hjemmet

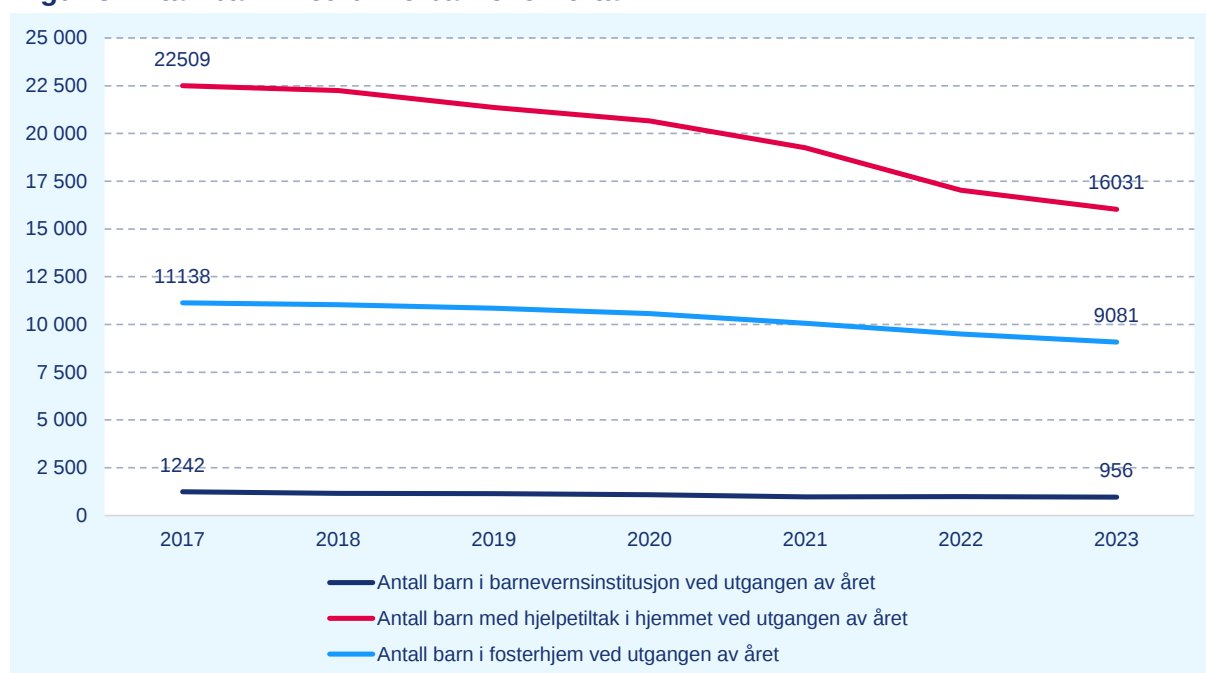
- **Fosterhjem, ordinært** – Vanlige fosterhjem hvor barn bor i en familie utenfor sitt biologiske hjem.
- **Fosterhjem, spesialisert** – Fosterhjem med ekstra oppfølging og ressurser for barn med større omsorgs- eller atferdsutfordringer.
- **Beredskapshjem** – Midlertidig fosterhjem for akutte situasjoner hvor barn trenger umiddelbar plassering.
- **Omsorgsinstitusjon barn** – Institusjon for barn med omfattende omsorgsbehov som ikke kan ivaretas i fosterhjem.
- **Omsorgsinstitusjon ungdom** – Institusjon for ungdom med omsorgsbehov som ikke kan ivaretas i fosterhjem eller andre tiltak.
- **Atferdsinstitusjon høy** – Institusjon med høy grad av oppfølging og behandling for barn med alvorlige atferdsvansker.
- **Atferdsinstitusjon lav** – Institusjon for ungdom med atferdsvansker, men med lavere tiltaksbehov enn ved høy atferdsinstitusjon.

- **MultifunC** – Behandlingsmodell for ungdom med alvorlige atferdsproblemer, kombinerer institusjonsopphold med familiearbeid og ettervern.
- **Akuttinstitusjon** – Institusjon for barn som er i en alvorlig krisesituasjon der det er vesentlig fare for liv og helse.
- **Rusinstitusjon** – Institusjon for ungdom med rusproblemer, med behandling og oppfølging.

Kilde: Bufdir

Figur 3 viser hvor mange barn som har ulike barneverntiltak, per 31. desember det enkelte år.

Figur 3 Antall barn med ulike barneverntiltak.



Kilde: SSB, 2024.

I perioden 2017 til 2023 har det vært en nedgang i ulike tiltakstyper. Dette gjelder både antall barn plassert i barnevernsinstitusjon, antall barn med hjelpetiltak og antall barn i fosterhjem. Ved utgangen av 2023 var 956 barn plassert i institusjon, 9 081 barn var plassert i fosterhjem, og 16 031 barn mottok hjelpetiltak.

1.4 Finansiering av barnevernet

Ifølge § 15-11 i barnevernsloven skal kommunen sørge for bevilgninger som er nødvendige for å yte tjenester og sette i verk tiltak som kommunen har ansvar for.

Det kommunale barnevernet finansieres blant annet gjennom rammetilskudd. I perioden 2011–2021 ble det også bevilget øremerkede midler for å øke antallet årsverk i det kommunale barnevernet. Øremerkingen skulle bidra til bedre kapasitet i barnevernstjenestene og føre til færre lovbrudd. I 2021 ble det bevilget 820 millioner kroner, noe som tilsvarte 1 026 årsverk. Øremerkingen ble avviklet i 2022, og midlene ble fra da av lagt inn i rammetilskuddet (NOU 2023: 7). I tillegg deler statsforvalteren

ut skjønnsmidler til kommunene, og Bufdir har siden 2018 delt ut tilskuddsmidler til fem videreutdanninger på masternivå.¹⁶

Inntektssystemet for kommunene skal bidra til et likeverdig tjenestetilbud ved å gi kommunene kompensasjon for ulikheter i geografi, alderssammensetning og ulike levekår. Utgiftsutjevning bidrar til å omfordele ufrivillige kostnadsulempes mellom kommunene, og skjer blant annet gjennom såkalte kostnadsnøkler for de ulike sektorene, inkludert for barnevernssektoren. Kostnadsnøkler består av flere objektive kriterier som forklarer ulikhetene i kommunenes utgifter til velferdstjenester (regjeringen, u.å.¹⁷; Prop. 73 L (2016–2017)).

En del av rammetilskuddet til kommunene blir hvert år fordelt til kommunene og statsforvalterne etter skjønn. Skjønnstilskudd brukes for å gi kommuner kompensasjon for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet eller gjennom andre faste ordninger.

Skjønnstilskuddet kan også brukes for å kompensere kommunene for kostnader ved uforutsette hendelser og bidra til fornyelse og utvikling i kommunene (Prop. 73 L (2016–2017)). Statsforvalterne fordeler midlene etter fastsatte retningslinjer og skal gi en del av skjønnssammenheng til støtte av fornyelses- og innovasjonsprosjekter i kommunene (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024).

Finansieringen av Bufetats oppgaver framgår av de årlige budsjettproposisjonene for Barne- og familiedepartementet (programkategori 11.20) og tildelingsbrevene fra Barne- og familiedepartementet til Bufdir. Samlet brukte Bufdir og Bufetat rundt 7,9 milliarder kroner på barnevern i 2023 (Bufdir, 2023).

¹⁶ Se nærmere om tilskuddsordningen i 4.3.2.

¹⁷ Regjeringen.no. (u.å.). Om inntektssystemet. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>

2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å undersøke årsaker til utfordringer i barnevernet og hvilke tiltak som har blitt iverksatt på området.

Følgende problemstillinger inngår i undersøkelsen:

1. I hvilken utstrekning har det blitt vedtatt og iverksatt tiltak for å løse dokumenterte utfordringer på barnevernsfeltet?

Problemstillingen handler om de juridiske, økonomiske og organisatoriske tiltakene som har blitt vedtatt og iverksatt på feltet i løpet av undersøkelsesperioden. Vi vil gi en oversikt over hvilke tiltak som har blitt iverksatt og hva som har vært bakgrunnen for forslaget og eventuelt målet med tiltaket. Problemstillingen vil dekke regelverksendringer og tildelinger/prioriteringer i statsbudsjettet.

2. I hvilken grad foreligger det informasjon om resultatene av de iverksatte tiltakene?

Problemstillingen vil belyse i hvilken grad det er lagt til rette for at det skal være mulig å følge med på resultatene og eventuelt effektene av de tiltakene som har blitt iverksatt. Vi vil også gi en oversikt over hvilke resultater og eventuelle effekter som er dokumentert.

3. Hva er sentrale årsaker til at det er utfordringer med kvaliteten i barnevernet?

Med denne problemstillingen vil vi belyse sentrale årsaker til at det fremdeles er kvalitetsutfordringer på ulike områder i det statlige og kommunale barnevernet.

4. I hvilken grad har Barne- og familiedepartementet fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:7 (2019–2020) om oppfølging av barn i barnevernsinstitusjon og Dokument 3:5 (2022–2023) om forvaltningspraksis i det kommunale barnevernet og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 177 S (2020–2021) og Innst. 162 S (2022–2023)?

2.1 Undersøkelsesperiode

Undersøkelsesperioden omfatter årene 2017–2024. Bakgrunnen for at vi valgte denne undersøkelsesperioden, er at det ble vedtatt og iverksatt flere større endringer og prosesser i disse årene som hadde som mål å få til forbedringer i barnevernet. Det vil variere i hvilken grad det er mulig å vise til resultater og effekter av endringene.

3 Revisjonskriterier

3.1 Mål for barnevernet

Barnevernet er delt inn i en kommunal del (barnevernstjenesten) og en statlig del (Bufetat). Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barnevernet skal også bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.¹⁸

I Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* presenterte Barne- og familiedepartementet flere forslag som skal sikre høy kvalitet i barnevernets arbeid. Blant annet presenterte departementet seks kvalitetsmål for barnevernet. Komiteen¹⁹ og Stortinget sluttet seg til følgende kvalitetsmål for barnevernet:

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

Kvalitetsmålene gir oppgaver og ansvar til både kommunale barneverntjenester og til statlige aktører.

3.2 Statens ansvar på barnevernsområdet

3.2.1 Overordnet

De statlige barnevernsmyndighetene ledes av Barne- og familiedepartementet (BFD), og består av Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og statsforvalterne, jf. barnevernsloven § 16-1. Bufetat er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Lokalt nivå omfatter barnevernsinstitusjonene. Både Statens helsetilsyn og statsforvalterne har ansvar og oppgaver i forbindelse med barnevernet, de skal blant annet føre tilsyn.²⁰

De statlige barnevernsmyndighetenes oppgaver og myndighet er regulert i barnevernsloven kapittel 16.

3.2.2 Barne- og familiedepartementets ansvar

Barne- og familiedepartementets ansvar og oppgaver er regulert i barnevernsloven § 16-2. Det følger av bestemmelsen at Barne- og familiedepartementet har det overordnede ansvaret for barnevernstjenestene i landet. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

Departementet skal

- a) følge med på at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester og tiltak etter denne loven, blir anvendt riktig og på en måte som tjener lovens formål
- b) sørge for at erfaringene med loven blir vurdert, og at det blir gjennomført nødvendige endringer i regelverket
- c) gi nødvendige retningslinjer og tilrettelegge for god saksbehandling
- d) sette i gang forskning som kan få betydning for løsningen av oppgaver etter loven

¹⁸ Barnevernsloven § 1-1.

¹⁹ Se Innst. 395 L (2012–2013) kapittel 2.2.4 og Prop. 106 L (2012–2013) kapittel 6.3.1.

²⁰ Jf. barnevernsloven §§ 16-7, 17-2 og 17-3.

- e) sørge for å utvikle statistikk og analyser om barnevernet
- f) sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personell, og for at de som skal anvende loven får forsvarlig veiledning.

Etter bestemmelsen har departementet det overordnede ansvaret for at regelverket anvendes riktig og på en måte som fremmer lovens formål. Departementet skal blant annet følge med på at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester og tiltak etter barnevernsloven, blir anvendt riktig og på en måte som er i tråd med lovens formål. Departementet skal også sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personell, og at de som skal anvende loven, får forsvarlig veiledning.

Bestemmelsen forutsetter også at departementet skal etterprøve virkningene og praktiseringen av loven. Videre skal departementet følge opp med forskriftsendringer og forslag til endringer i loven dersom det viser seg å være nødvendig. For at departementet kan oppfylle sine plikter etter bestemmelsen, må departementet blant annet være kjent med hvorvidt barnevernstjenesten og Bufetat forstår reglene og anvender dem på riktig måte. Slik kjennskap kan innhentes gjennom rapportering, tilsyn, undersøkelser av vedtakspraksis, tilstandsrapporter, statistikk, evalueringer og så videre.

Departementet skal vurdere om regelverket anvendes «på en måte som fremmer lovens formål». I denne vurderingen er det relevant å se hen til formålsbestemmelsen i barnevernsloven § 1 og til de seks nasjonale kvalitetsmålene for barnevernet.²¹

3.2.3 Ansvar til øvrige statlige barnevernsmyndigheter

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Barne- og familiedepartementets oppgaver etter barnevernsloven § 16-2 kan i stor grad delegeres. Departementet har delegert en rekke oppgaver til Bufdir i *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*.

Bufdir er et fagorgan som skal være faglig rådgiver, iverksetter av vedtatt politikk, forvalter av lov og regelverk, samt etatsstyrer av Bufetat.²² Det framgår av instruksen at Bufdir som faglig rådgiver blant annet skal utarbeide og innhente kunnskap på barnevernsområdet og benytte og formidle kunnskap i form av råd, faglige anbefalinger og retningslinjer, nøkkeltall, statistikk og analyser. På barnevernsområdet skal Bufdir også gjøre nødvendige endringer i veiledere, rundskriv og annen informasjon i tråd med lov- og forskriftsendringer, og Bufdir kan selv fastsette innholdet i faglige veiledere uten departementenes godkjenning.

Bufdir har ansvar for å gjennomføre vedtatt politikk på barnevernsområdet, og direktoratet har et selvstendig ansvar for å foreslå endringer i regelverket. Som forvalter av lov og annet regelverk har Bufdir ansvar for å jobbe aktivt for regelverksetterlevelse i barnevernssektoren.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Barnevernsloven § 16-3 gir en oversikt over sentrale oppgaver som er tillagt Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Bufetat skal yte bistand til kommuner dersom det er behov for å plassere barn utenfor hjemmet (bistandsplikten). For å oppfylle bistandsplikten skal Bufetat ha et tiltaksapparat som er tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert, jf. § 16-3 andre og femte ledd. Bufetat skal også rekruttere og gi grunnleggende opplæring til fosterhjem og etablere og drifte barnevernsinstitusjoner.²³

²¹ Se Prop. 106 L (2012–2013) kapittel 6.3.1 og Innst. 395 L (2012–2013) kapittel 2.2.4.

²² Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, kapittel 2.1.

²³ I tillegg til de pålagte oppgavene angir barnevernsloven § 16-3 tredje ledd også enkelte kan-oppgaver for Bufetat.

I Oslo kommune har barne- og familieetaten et tilsvarende ansvar som det Bufetat har ellers i landet, jf. barnevernsloven § 16-6.

3.3 Kommunens ansvar og oppgaver på barnevernsfeltet

Alle kommuner skal ha en barnevernstjeneste som utfører det daglige og løpende arbeidet, jf. barnevernsloven § 15-3 første ledd. Det er den enkelte kommune som skal sørge for å bevilge det som er nødvendig for å yte tjenestene og tiltakene som kommunen har ansvaret for etter barnevernsloven, jf. § 15-11. Kommunen har i henhold til barnevernsloven ansvar for at de ansatte i barnevernstjenesten har kompetanse og tilstrekkelige ressurser til å utføre arbeidsoppgavene sine på en forsvarlig måte.

Barnevernstjenesten er ansvarlig for å utføre de oppgavene etter barnevernsloven som ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernsloven § 15-2. Det følger av barnevernsloven § 15-3 at barnevernstjenesten har ansvar for å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, utrede saker og gjennomføre undersøkelser av barns omsorgssituasjon. Barnevernstjenesten har også ansvar for å gi hjelpetiltak i hjemmet, plassere barn utenfor hjemmet (frivillige tiltak), fremme saker for barneverns- og helsenemnda (tvangstiltak), følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet, og godkjenne fosterhjem. Barnevernstjenesten skal samarbeide med andre instanser og tjenesteytere dersom det er nødvendig for å gi et helhetlig og samordnet tjenestetilbud til barn som mottar tjenester fra flere tjenesteytere, jf. § 15-8 første ledd.

Kommunen skal samordne tjenestetilbudet fra offentlige instanser, jf. barnevernsloven § 15-8 andre ledd.

3.3.1 Individuell plan

Individuell plan er et sentralt tiltak for å sikre et helhetlig samarbeid. Ifølge barnevernsloven § 15-9 har barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester rett til å få utarbeidet en individuell plan. Barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tjenestetilbud for barnet. Krav til individuell plan følger også av både Nav-loven, sosialtjenesteloven, helse og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven og pasient- og brukerrettighetsloven. Innholdet i individuelle planer er regulert i forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester.

Dersom tjenestemottakeren har behov for helhetlige og koordinerte tjenester fra barnevernstjenesten, arbeids- og velferdsforvaltningen eller den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og vilkårene for å utarbeide individuell plan er oppfylt, skal det avtales hvilken velferdstjeneste som skal ha hovedansvaret for utarbeidelse og oppfølging av den individuelle planen. Ved uklarhet eller uenighet skal kommunen avklare hvilken velferdstjeneste som har hovedansvaret for utarbeidelse og oppfølging av den individuelle planen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 andre ledd, sosialtjenesteloven § 13 tredje ledd og barnevernsloven § 15-9.

3.4 Krav til styring og oppfølging

3.4.1 Statlig og kommunal styring

Stortinget stiller krav til forvaltningen om mål- og resultatstyring gjennom *bevilgningsreglementet*.²⁴ Kravene er videreført og konkretisert i *reglement for økonomistyring i staten*²⁵ og bestemmelser om økonomistyring i staten.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 4 skal virksomhetene fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet.

Virksomhetene skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det følger videre av *reglement for økonomistyring i staten* at alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 7 skal ansvarlig departement fastsette mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4.

Departementet har videre et overordnet ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte, og at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9.

Kravet til ledelse, organisering og styring er et viktig element i kommunens ansvar for å tilby og gi forsvarlige tjenester etter både barnevernsloven og kommuneloven. Det følger av kommuneloven § 25-1 første ledd at kommunen skal ha internkontroll for å «sikre at lover og forskrifter følges». Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd. Kravet om internkontroll gjelder for alle lovpålagte plikter kommunen har. Det følger av kommuneloven § 25-2 at kommunestyret skal få rapport om internkontroll og resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året. Dette omfatter blant annet rapportering og vurderinger av kommunens oppfyllelse av lovpålagte oppgaver etter barnevernsloven.

Det følger av barnevernsloven § 15-3 femte ledd at kommunestyret skal få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten minst én gang i året. Formålet med tilstandsrapporten er å gi kommunestyret innsikt i barnevernstjenestens arbeid. Rapporten bør blant annet omfatte forhold som kapasitet og kompetanse i barnevernstjenesten, ressursbruk og samarbeid med andre velferdstjenester samt informasjon om hvordan barnevernstjenesten arbeider for å ivareta barn og familiers medvirkning og familienes erfaringer i møte med barnevernstjenesten.²⁶

3.4.2 Statlig styring og kommunalt selvstyre på barnevernsfeltet

Kommuneloven²⁷ gir bestemmelser om kommunalt selvstyre. Kommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Ifølge kommuneloven må begrensninger i det kommunale selvstyret ha hjemmel i lov.²⁸ Det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Videre står det i kommuneloven at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Juridisk og økonomisk

²⁴ Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005, jf. Innst. S. nr. 187 (2004–2005).

²⁵ Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022.

²⁶ Se Prop. 84 L (2019–2020), kapittel 11, merknad til § 2-1.

²⁷ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

²⁸ §§ 2-1 og 2-2.

rammestyring er hovedmodellen for statlig styring av kommunesektoren. Rammestyring gir rom for lokale prioriteringer og lokal tilpasning av tjenestetilbudet.²⁹

I Innst. 270 (2011–2012) til Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* vises det til at mål- og resultatstyring er etablert som det dominerende styringsprinsippet i staten. Generelt innebærer det at staten spesifiserer nasjonale mål og forventede resultater, mens kommunene skal finne fram til virkemidler lokalt som vil føre til best mulig realisering av målene. Kommunal- og forvaltningskomiteen viste i innstillingen til at kommunesektoren har et selvstendig ansvar overfor innbyggerne sine for å løse grunnleggende oppgaver og yte tjenester. Samtidig har staten et ansvar for å gi kommunesektoren muligheter til å løse oppgavene til det beste for innbyggerne, og komiteen framhevet at staten har et bredt spekter av virkemidler i styringen av kommunene.

²⁹ Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.

4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen har vi gjennomført intervjuer, en spørreundersøkelse og dokumentanalyser.

I tillegg har vi sendt brev med spørsmål til Barne- og familiedepartementet, som en del av oppfølgingen av Dokument 3:5 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet* og Dokument 3:7 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av statlige barnevernsmyndigheter*.

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden april 2024 til desember 2024. Undersøkelsen dekker en tidsperiode som strekker seg tilbake til 2017.

4.1 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med:

- Barne- og familiedepartementet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
- barnevernstjenesten i fem kommuner
- to regioner i barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)
- to statsforvalterembeter

Vi gjennomførte intervjuer med ledere i fem barnevernstjenester. Formålet med intervjuene var å få høre den kommunale barnevernstjenestens erfaringer med utfordringer i barnevernet og mulige årsaker til disse. Temaene for intervjuene omfattet barnevernstjenestens rammebetingelser og forutsetninger for å utføre sine oppgaver, samarbeidet med andre kommunale tjenester og Bufetat samt omfanget og hyppigheten av endringer i barnevernssektoren.

I utvalget av barnevernstjenester la vi vekt på å få variasjon i geografisk beliggenhet, størrelse, sentralitet og organisering (enten som egen tjeneste eller som del av et interkommunalt samarbeid), i tillegg til at de skulle tilhøre ulike regioner i Bufetat. Svarene fra intervjuene la grunnlaget for spørreundersøkelsen vi senere sendte ut til alle kommunale barnevernledere.

Vi har også gjennomført intervjuer med to ledere av Bufetats regioner. Intervjuene ble brukt til å belyse Bufetats utfordringer og årsakene til disse og mulige konsekvenser av utfordringene. Intervjuene handlet blant annet om Bufetats rammebetingelser, bistandsplikten, samarbeidet med den kommunale barnevernstjenesten og andre relevante tjenester samt endringer i barnevernssektoren. Regionene ble valgt ut for å dekke barnevernstjenestene vi intervjuet, i tillegg til å sikre geografisk spredning.

I tillegg har vi intervjuet to statsforvalterembeter. Utgangspunktet for intervjuene var embetenes kunnskap om situasjonen i det kommunale og statlige barnevernet og samhandlingen mellom forvaltningsnivåene i barnevernet. Statsforvalterembetene ble valgt ut for å sikre embeter som dekker et stort antall barnevernstjenester og regioner i Bufetat med særskilte utfordringer.

Formålet med intervjuene med Barne- og familiedepartementet og Bufdir var å få informasjon om hvordan departementet og direktoratet har jobbet for å løse dokumenterte utfordringer innenfor barnevernssektoren. Intervjuene ga også innsikt i hvordan de vurderer årsakene til noen av de mest sentrale utfordringene innenfor barnevernet.

Intervjuene har blitt brukt til å belyse problemstilling 3. Referatene fra alle intervjuene er verifisert.

4.2 Spørreundersøkelse

Vi har sendt ut en spørreundersøkelse til alle ledere for kommunale barnevernstjenester. Formålet med spørreundersøkelsen var å undersøke årsaker til utfordringer i barnevernet. Temaene i spørreundersøkelsen var barnevernstjenestenes opplevde utfordringer og konsekvenser og årsaker til utfordringene. Spørreundersøkelsen omfattet også barnevernstjenestens forutsetninger for å ivareta ansvaret sitt og oppgavene sine, samarbeidet med Bufetat og andre kommunale tjenester og endringer i barneverssektoren.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut 27. august 2024 i to versjoner, én til ledere i alle landets barnevernstjenester unntatt Oslo og én til ledere i barnevernstjenestene i bydelene i Oslo. Barnevernstjenestene i bydelene i Oslo mottok en egen undersøkelse tilpasset den særegne organiseringen av barnevernet i Oslo kommune. Svarprosenten var 81,7 prosent for barnevernstjenestene i kommunene unntatt Oslo og 53,3 prosent for bydelene i Oslo. Totalt mottok vi svar fra 188 av 230 barnevernstjenester. I forkant av utsendelsen ble det gjennomført en pilotering av spørreskjemaet gjennom ledere for to barnevernstjenester.

For å undersøke om respondentene var representative for populasjonen, gjennomførte vi en frafallsanalyse. Frafallsanalysen viser at det ikke er systematiske skjevheter blant respondentene knyttet til fordeling på statsforvalterembeter, organiseringsform, antall kommuner som inngår i interkommunale samarbeid, og størrelse i form av årsverk i den enkelte barnevernstjeneste.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i dataverktøyet Questback. Spørreundersøkelsen har blitt brukt til å belyse problemstilling 3.

4.3 Dokumentanalyse

I undersøkelsen har vi gjennomført omfattende dokumentanalyser. Formålet med dokumentanalysen var å få informasjon om lovgivning, reformer og tiltak som er iverksatt for å løse kvalitetsutfordringer i barnevernet. I tillegg har vi gjennomgått forskning for å få informasjon om årsaker til utfordringer i barnevernet.

Vi har analysert lovproposisjoner og budsjettproposisjoner for å finne ut i hvilken utstrekning det har blitt vedtatt og iverksatt tiltak for å løse dokumenterte utfordringer på barnevernsfeltet. Her har vi sett på hva tiltaket innebar, hvordan det var begrunnet, hvordan de økonomiske og administrative konsekvensene var vurdert og hvordan tiltaket ble finansiert.

I rapporten omtaler vi disse sentrale lovproposisjonene som har kommet på barnevernsfeltet de senere årene:

- Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*
- Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*
- Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*

Vi har også gjennomgått relevante forskningsrapporter og følgeevalueringer for å få innsikt i eksisterende kunnskap på området som gir informasjon om resultater og eventuelle effekter av de iverksatte tiltakene. De tre følgeevalueringene vi omtaler i rapporten, er:

- følgeevaluering av kompetansestrategien *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024*
- følgeevaluering av barnevernsreformen
- følgeevaluering av endringene i samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovgivningen

Vi omtaler følgeevalueringene i kapittel 5.6.

Vi har gjennomgått sentrale offentlige utredninger om barnevernet fra 2009, med hovedvekt på de nyeste utredningene, da disse anses som mest aktuelle for vår analyse. Vi omtaler de offentlige utredningene i kapittel 5.6.

Dokumentanalysen omfatter også en områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet som er utarbeidet for Finansdepartementet og Barne- og familiedepartementet av Deloitte AS og Oslo Economics.

Dokumentanalysen har blitt brukt til å belyse alle problemstillingene.

4.4 Skriftlige spørsmål til Barne- og familiedepartementet

I forbindelse med oppfølgingene av Dokument 3:7 (2019–2020) og Dokument 3:5 (2022–2023) sendte vi den 8. oktober 2024 brev til Barne- og familiedepartementet og ba om en redegjørelse for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Samtidig ba vi departementet gi en vurdering av resultater og eventuelle effekter av de iverksatte tiltakene. Vi mottok svar fra departementet 7. november 2024.

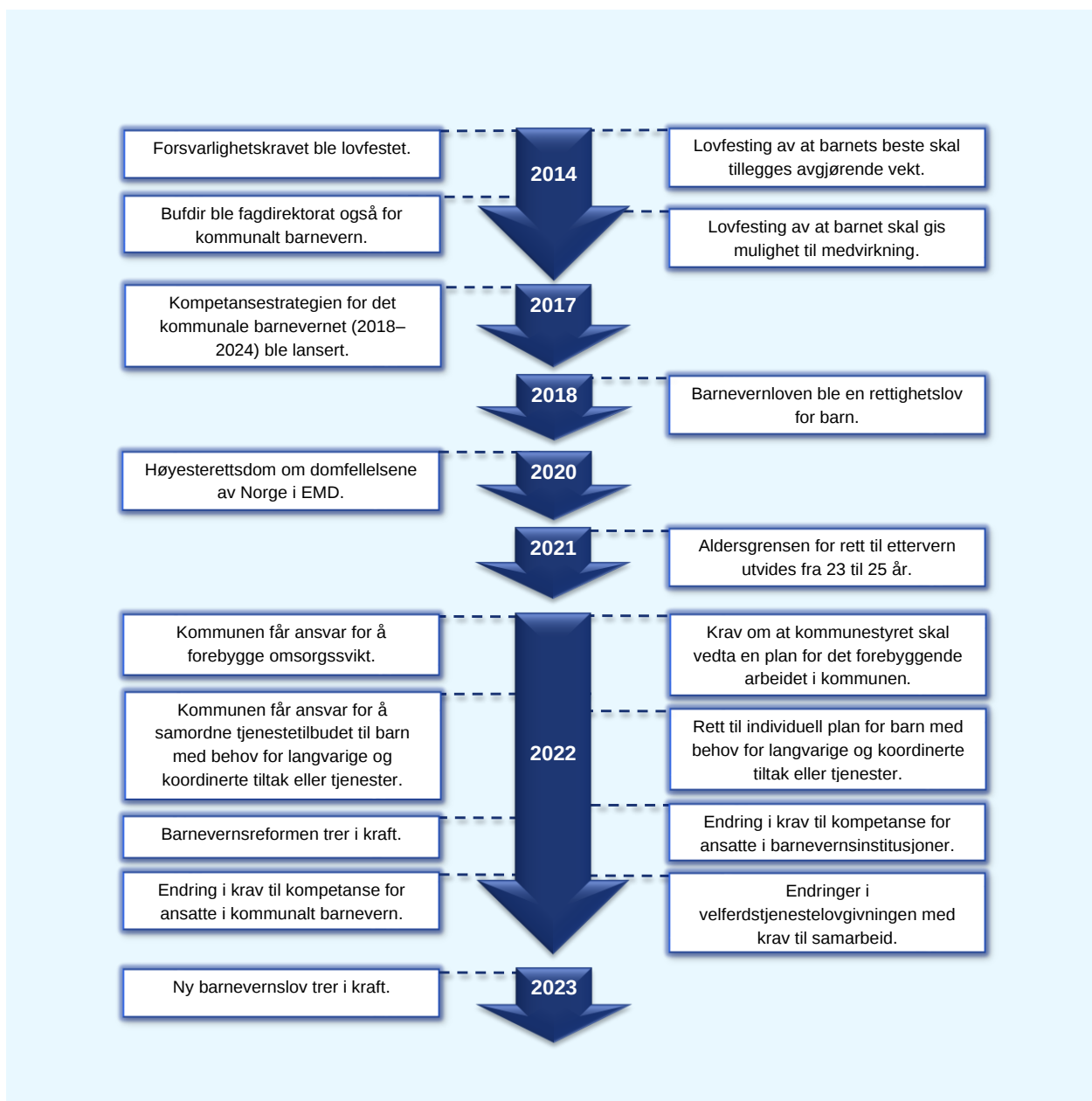
5 Tiltak på barnevernsfeltet

Dette kapitlet handler om noen av lovendringene og tiltakene som har blitt vedtatt og innført på barnevernsfeltet i de senere årene.

5.1 Lovendringer og tiltak i perioden 2014–2023

I perioden 2014–2023 ble det vedtatt og iverksatt en rekke små og store lovendringer på barnevernsfeltet. I 2014 trådte det i kraft endringer i barnevernsloven som handlet om overordnede prinsipper og barns rettigheter, organisering av barnevernet og krav til saksbehandling (Prop. 106 L (2012–2013), Innst. 395 L (2012–2013) og lovvedtak 92 (2012–2013)). I perioden 2017–2023 la Barne- og familiedepartementet fram ti lovproposisjoner med forslag til endringer i barnevernsloven. Endringer i de enkelte bestemmelsene i barnevernsloven har trådt i kraft på ulike tidspunkt før og etter barnevernsreformen. Noen av endringene trer ikke i kraft før i 2031. Det er iverksatt ulike tiltak som skal understøtte lovendringene, blant annet en kompetansestrategi med konkrete tiltak og tilbud til kommunalt og statlig barnevern. Figur 4 viser lovendringer og tiltak i perioden 2014–2023.

Figur 4 Lovendringer og tiltak i perioden 2014–2023.



Kilde: Riksrevisjonen

5.2 Barnevernsreformen

Barnevernsreformen ble iverksatt i 2022. Det overordnede målet med reformen er et bedre barnevern, der tjenestetilbudet skal kunne tilpasses lokale behov. Barnevernsreformen endrer og tydeliggjør ansvarsfordelingen mellom stat og kommune for oppgaver i barnevernet. Kommunene har fått økt ansvar for finansiering og for enkelte oppgaver som tidligere var lagt til Bufetat, og satsene for kommunal egenbetaling for statlige fosterhjem og plass i barnevernsinstitusjoner er økt betydelig. De mer konkrete målene med reformen er at

- kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging
- hjelpen skal bli bedre tilpasset barns og familiers behov
- rettssikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt
- ressursbruken og oppgaveløsningen i barnevernet skal bli mer effektiv

Lovendringene som skal bidra til å nå målene i barnevernsreformen, innebærer blant annet å

- tydeliggjøre kommunenes forebyggende ansvar, styrke kommunenes styring med barnevernet og sikre lokal forankring av barnevernet i kommunens politiske og administrative ledelse
- tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom statlig og kommunalt barnevern
- stille høyere krav til kompetanse for ansatte i det kommunale barnevernet og i barnevernsinstitusjonene

Behovet for en reform i barnevernet ble begrunnet i flere forhold, blant annet med varierende kvalitet i det forebyggende arbeidet, kompetanseutfordringer og svak styring og ledelse, jf. Prop. 73 L (2016–2017). Det daværende Barne- og likestillingsdepartementet pekte i proposisjonen på at barnevernet, så langt det er mulig, bør innrettes slik at aktørene som beslutter og handler på barnas vegne, har faglige og økonomiske insentiver som sammenfaller med barnas behov, og at ansvarsdelingen mellom stat og kommune og finansieringsordningene må understøtte dette. Det daværende Barne- og likestillingsdepartementet viste til at økningen i kommunenes utgifter til barnevernstiltak vil forsterke insentivene til å satse på tidlig innsats og forebygging, noe som på lang sikt vil kunne gi barn og unge bedre hjelp, og redusere behovet for barnevernstiltak utenfor hjemmet (Prop. 73. L (2016–2017)).

Når det gjelder kompetanseutfordringer og kvalitet i tjenestetilbudet, pekte det daværende Barne- og likestillingsdepartementet i proposisjonen på at mange små barnevernstjenester innebærer at det er mange små fagmiljøer. Disse vil ha utfordringer med å få bred nok kompetanse til å ivareta barn og familier med sammensatte og komplekse utfordringer. Etablering av større kommuner eller tettere samarbeid mellom kommuner, i tillegg til mer tverretattlig samarbeid innad i kommunene, er viktig for å få etablert mer robuste fagmiljøer. Videre blir det lagt til grunn at bedre kvalitet i tjenestetilbudet forutsetter at alle kommuner har nødvendige betingelser for å kunne levere forsvarlige tjenester. Det blir vist til at en kommunereform som fører til større og mer robuste kommuner, vil gi et bedre grunnlag for måloppnåelse (Prop. 73. L (2016–2017)).

5.2.1 Endringer i finansieringen av barnevernet i forbindelse med barnevernsreformen

Barnevernsreformen førte til endringer i finansieringen av kommunalt og statlig barnevern.

Kriteriene i delkostnadsnøkkelen³⁰ for barnevern besto før barnevernsreformen av

- antall barn i alderen 0–15 år med enslig forsørger
- personer med lav inntekt
- innbyggere i alderen 0–22 år³¹

I Prop. 73 L (2016–2017) om barnevernsreformen vises det til at de objektive kriteriene for kostnadsnøkkelen for barnevern forklarer noe av variasjonen i kommunenes utgifter til barnevern, men at de ikke nødvendigvis fanger opp eventuelle ekstraordinære utgifter til barnevernstiltak. De fleste kommunene vil ifølge departementet håndtere svingninger i utgifter til barnevernstiltak, men små kommuner i en presset økonomisk situasjon kan få utfordringer dersom det kommer høye utgifter til barnevernstiltak.

I NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene* framgår det at delkostnadsnøkkelen for barnevern blir vurdert til å ha svært lav forklaringskraft, det vil si at den fanger opp bare en liten del av variasjonen i utgiftene de ulike kommunene har til barnevern. Utvalget peker på at det er utfordrende å finne objektive kriterier som fanger opp variasjoner i kostnader mellom kommunene. Det vises videre

³⁰ Delkostnadsnøkkel er et sett med kriterier og en tilhørende vektning, som sier noe om hvilke faktorer som gjør at kommunenes utgifter til den enkelte sektor varierer. For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkkelene fastsettes på bakgrunn av analyser av kriterier som forklarer utgiftsvariasjon, samt tall på ressursinnsats i ulike aldersgrupper. Deretter vektet delkostnadsnøkkelene sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse.

³¹ Bakgrunnen for aldersinndelingen var at aldersgrensen for å kunne motta barnevernsvedtak fram til 2021 var fylte 23 år.

til at det før reformen var store variasjoner mellom kommunene i bruken av statlige barnevernstiltak og når det gjaldt hvor langt kommunene hadde kommet i arbeidet med å bygge opp et eget tiltaksapparat og drive med forebygging før barnevernsreformen, og at dette påvirker treffsikkerheten til kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkkelen for barnevern treffer dermed ikke tiltaksnivået i alle kommuner like presist etter de endringene som barnevernsreformen innebærer, og noen kommuner vil få lavere kompensasjon enn den faktiske utgiftsøkningen deres tilsier (NOU 2022: 10). Utvalget foreslo at det skulle gjennomføres endringer i kostnadsnøkkelen, og at den ble analysert på nytt etter at virkningene av barnevernsreformen hadde kommet inn i datagrunnlaget for kostnadsnøkkelen.

Det ble i oktober 2022 fremmet et representantforslag i Stortinget, jf. Dok. 8:22 (2022–2023) og Innst. 207 S (2022–2023), som blant annet inneholdt forslag om forbedringer i delkostnadsnøkkelen, basert på anbefalingene i NOU 2022: 10. Kommunal- og distriktsdepartementet la i kommuneproposisjonen for 2025 fram forslag til ny delkostnadsnøkkel for barnevernet. Stortinget sluttet seg til forslaget (Prop. 1 S (2024–2025) for Barne- og familiedepartementet). De nye kriteriene er

- personer med lav inntekt
- personer med lav utdanning
- tallet på uføre i alderen 18–49 år
- tallet på innbyggere i alderen 0–24 år

Overgangsordninger i forbindelse med barnevernsreformen

For å rette opp de største avvikene som svakhetene i inntektssystemet har når det gjelder barnevernsfeltet etter barnevernsreformen, ble det for perioden 2022–2024 innført en overgangsordning, der halvparten av kompensasjonen fordeles etter faktisk tiltaksbruk slik den var i 2020. Den andre halvparten av bevilgningen fordeles etter delkostnadsnøkkelen for barnevern. Hoveddelen av disse midlene er ment å kompensere for økte satser for kommunale egenandeler for statlige barnevernstiltak. I tillegg er det lagt inn midler for å kompensere for overføringen av ansvar fra Bufetat til kommunene for spesialiserte hjelpetiltak, veiledning av fosterhjem og avslutning av refusjonsordningen for fosterhjem (Bufdir, 2021; Bufdir, 2022; Statsforvalteren i Innlandet, 2022). Fra 2025 vil hele kompensasjonen bli fordelt etter delkostnadsnøkkelen for barnevern.

Det er i tillegg en overgangsordning som innebærer at kommunene betaler lavere egenandeler for plasser i spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem for plasseringer som startet opp før reformen ble iverksatt i 2022. Fra 2026 skal kommunene betale samme egenandel for alle plasseringer, uavhengig av når de ble startet opp. Kommunene vil bli kompensert for endringen gjennom økt rammetilskudd til kommunene. (Prop. 1 S (2024–2025)). For sentre for foreldre og barn gjaldt overgangsordningen betaling for plasser i 2022–2024.

Økt finansieringsansvar for kommunene i forbindelse med barnevernsreformen

Gjennom barnevernsreformen fikk kommunene fullt finansieringsansvar for alle typer fosterhjem, både statlige og kommunale, og fullt ansvar for å følge opp og veilede fosterhjemmene. Det er lagt opp til kompensasjon for de anslåtte merutgiftene for kommunene gjennom rammetilskuddet fra tidspunktet for når de ulike endringene trer i kraft. Noen endringer skal skje trinnvis, ved at kompensasjonen i hovedsak skal motsvares av reduserte utgifter og økte inntekter for Bufetat (Prop. 73 L (2016–2017)). Det er forventet at kommunene skal håndtere svingninger i utgifter til barnevernet, men spesielt for små kommuner med en presset økonomisk situasjon, kan det i enkelte tilfeller være utfordrende dersom det kommer høye utgifter til barnevernstiltak (Prop. 73 L (2016–2017)).

Fra 2022 er satsene for kommunale egenandeler for statlige plasseringstiltak betraktelig høyere, jf. barnevernsloven § 16-5. Satsene for spesialiserte hjelpetiltak og utredninger av omsorgssituasjonen for barn ble lavere³²:

- Satsen for kommunal egenandel for en institusjonsplass økte fra 76 900 kroner per måned i 2021 til 170 000 kroner per måned i 2022. I 2024 er satsen 182 700 kroner per måned.
- Satsen for egenandel for beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem økte fra 36 200 kroner i 2021 til 85 000 kroner i 2022. I 2024 er satsen 911 350 kroner per måned.
- Satsen for poliklinisk behandling på sentre for foreldre og barn ble lavere, og gikk fra 27 800 kroner i 2021 til 11 000 kroner i 2022. I 2024 er satsen 13 085 kroner per måned.
- Satsen for de spesialiserte hjelpetiltakene MST og FFT33 ble noe lavere, og gikk fra 18 100 kroner i 2021 til 15 500 kroner i 2022. I 2024 er satsen 16 180 kroner per måned.

I Prop. 73 L (2016–2017) peker det daværende Barne- og likestillingsdepartementet på at det er usikkert hva som vil bli konsekvensene av endringene i kommunenes egenbetaling. Departementet vil regelmessig vurdere om egenandelene ligger på riktig nivå og om det er behov for justeringer.

Justering av finansieringen av Bufetat i forbindelse med barnevernsreformen

I forbindelse med barnevernsreformen ble også finansieringen av Bufetat justert, som følge av blant annet økte inntekter fra kommunenes egenandeler for institusjonsplasser og fosterhjem, lavere inntekter fra kommunenes lavere satser for egenbetaling for spesialiserte hjelpetiltak og utredningsoppgaver og overføring av oppgaver og finansieringsansvar fra Bufetat til kommunene. For eksempel hadde Bufetat før 2022 medfinansieringsansvar for fosterhjem gjennom en refusjonsordning for kommunale utgifter til ordinære fosterhjem. Midlene til dette som tidligere ble tildelt og brukt av Bufetat, er lagt inn i rammetilskuddet til kommunene fra 2022.

5.2.2 Kompetansekrav i forbindelse med barnevernsreformen

Arbeidet med å styrke kompetansen i barnevernet startet før barnevernsreformen ble iverksatt. Barne- og likestillingsdepartementet lanserte en kompetansestrategi i 2017 for blant annet å forberede kommunene på økt ansvar (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017). Det framgår av strategien at barnevernet må arbeide forebyggende og kunnskapsbasert.

Innføring av kompetansekrav og videreutdanning på masternivå

I 2022 ble det vedtatt kompetansekrav til leder og stedfortreder og ansatte i kommunalt barnevern som skal utføre visse kjerneoppgaver, jf. barnevernsloven § 15-6. Kravet innebærer at ansatte innen 2031 må oppfylle ett av følgende vilkår;

- barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå,
- relevant bachelorutdanning, fire års dokumentert arbeidserfaring fra barnevernet og barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng.

De nye kravene om utdanning på masternivå har ført til økt behov for tilbud om videreutdanning. Kompetansestrategien for det kommunale barnevernet (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017) har som ett av tiltakene et tilbud om seks ulike videreutdanninger på masternivå. Tre av disse er videreføringer av allerede eksisterende videreutdanninger, mens tre ble opprettet i 2017/2018. Det er seks ulike studier ved ulike studiesteder (Agenda Kaupang, 2024).

³² Hentet fra Prop. 1 S for Barne- og familiedepartementet for årene 2022 og 2023 og brev fra Barne- og familiedepartementet om satsene for kommunal egenbetaling for årene 2021, 2022 og 2024.

³³ Multisystemisk terapi (MST) er en familie- og nærmiljørettet behandling for ungdommer med alvorlige adferdsvansker. Funksjonell familierapi (FFT) er et behandlingstilbud for familier hvor ungdommen viser alvorlige adferdsvansker eller er i risiko for å utvikle dette.

Kompetansehevingstiltakene i kompetansestrategien for det kommunale barnevernet skal bidra til god kvalitet i hele landet og sikre at alle kommuner har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å håndtere alle saker, og tilby gode og tilpassede tiltak. Kompetansestrategien skal føre til en felles faglig plattform for barnevernet og mer enhetlig praksis. Videreutdanningene er ett av tiltakene som skal støtte opp under disse målene (Agenda Kaupang, 2024).

Målgruppen for videreutdanningene på masternivå er først og fremst ansatte i de kommunale barnevernstjenestene, og disse har prioritet, men også ansatte i ideelle, kommersielle og offentlige barnevernsinstitusjoner kan søke om opptak og delta i videreutdanningene.

Ved oppstarten av strategiperioden var det beregnet at rundt en tredjedel av ansatte i barnevernstjenestene ville ha tatt en videreutdanning på masternivå i løpet av strategiperioden. Antall studieplasser for flere av videreutdanningene økte i løpet av det første året (Oslo Economics, andre statusmåling 2022). I sluttevalueringen av kompetansestrategien (Oslo Economics, Agenda Kaupang og Fürst og Høverstad, 2024) går det fram at det fortsatt er stor interesse for videreutdanningene, og at det er langt flere som søker, enn de som får plass. Ambisjonen om å tilby 280 studieplasser hvert år er nådd med god margin for studieåret 2022–2023, da det ble tilbudt 378 plasser. Rapporten viser også at søkere fra kommunalt barnevern fortsatt blir prioritert i tråd med føringer fra Bufdir, slik det har vært gjennom hele strategiperioden.

Følgerevalueringen av kompetansestrategien viste at i de første årene av strategiperioden var det ansatte som hadde enten masterutdanning fra før eller annen barnevernfaglig videreutdanning, som fikk tilbud om plass på masterkursene. Ansatte med bachelorutdanning ble ikke prioritert, selv om det var denne gruppen ansatte som hadde behov for videreutdanning for å oppfylle kompetansekravet. Fra og med studieopptaket høsten 2023 har det blitt gjort endringer i opptakskravene. I tillegg til kravet om bachelorgrad og arbeidstilknytning til barnevernet, ble det lagt til to prioriteringer: De som kan dokumentere at arbeidsgiver anbefaler opptak skal prioriteres, og ansatte som ikke har relevant videreutdanning eller mastergrad fra før vil bli prioritert ved tildeling av tilskudd (Oslo Economics, Agenda Kaupang og Fürst og Høverstad, 2024).

Statlig finansiering av tiltaket videreutdanning på masternivå gjennom kompetansestrategien for det kommunale barnevernet

Det ble i Prop. 133 L (2020–2021), kap. 24, anslått kostnader for kommunene ved innføringen av nye kompetansekrav for ansatte i kommunalt barnevern, men det ble påpekt at det er usikkerhet rundt anslagene knyttet til lønnseffektene. Det er også anslått kostnader knyttet til lønnseffektene som vil følge av nye kompetansekrav for ansatte og ledelsen i barnevernsinstitusjoner.

Kostnader til videreutdanningene dekkes av en statlig tilskuddsordning som ble opprettet i 2018 for fem av de seks studiene som inngår i kompetansestrategien for det kommunale barnevernet.³⁴ Tilskuddet skal dekke utgifter til vikarer, reise- og oppholdskostnader og litteraturkjøp. Det er Bufdir som har forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen. Både kommuner og arbeidsgivere for private (ideelle og kommersielle) og statlige barnevernsinstitusjoner kan søke om tilskudd.

I 2024 ble det gitt tilskudd med inntil 100 000 kroner for studier med 30 studiepoeng og inntil 50 000 kroner for 15 studiepoeng. I perioden fra 2018 til 2024 har det vært en jevn økning i bevilgningene til ordningen, fra rundt 20 millioner i 2018 til noe over 29 millioner kroner i 2024.

³⁴ Unntatt studiet *Barnevernledelse* jf. nettsiden [Videreutdanninger i Bufdir](#) og Regelverk tilskudd barnevernfaglig utdanning 2022 (bufdir.no).

5.3 Ny barnevernslov fra 2023

Ny barnevernslov trådte i kraft i 2023 og erstattet barnevernloven av 1992. Den nye loven skal styrke det forebyggende arbeidet, medvirke til bedre barnevernfaglig arbeid og styrke rettssikkerheten for barn og foreldre (Prop. 133 L (2020–2021) og Innst. 625 L (2020–2021)). Enkelte av lovendringene følger av rettsutviklingen etter domfellelsene av Norge i Den europeiske menneskerettsdomstolen. Det står mer om disse i kapittel 5.5. Noen av endringene i loven trådte i kraft før 2023, jf. kapittel 5.1.

Noen av endringene i loven innebærer en framheving av prinsipper for barnevernets arbeid og barns rettigheter, gjennom at de er samlet i overordnede bestemmelser i lovens første kapittel. Endringene innebærer blant annet styrking av barns og familiers rettigheter og presisering av eksisterende bestemmelser om krav til saksbehandling, som

- lovfesting av at *barnets beste skal være et grunnleggende hensyn* ved handlinger og avgjørelser som berører barn. I barnevernloven fra 1992 var bestemmelsens ordlyd at *det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet*. Ordlyden begrenset dermed kravet om å gjøre en vurdering av barnets beste til valg av tiltak, mens den nye ordlyden synliggjør at barnets beste er sentralt både ved vedtak om tiltak og i alle andre handlinger og avgjørelser etter barnevernsloven;
- videreføring og styrking av barns rett til medvirkning, ved en konkretisering av hvordan barnevernstjenesten skal sikre medvirkning;
- presisering av at barnevernet skal legge til rette for involvering av barnets familie og nære nettverk.

Det er flere bestemmelser i barnevernsloven som skal bidra til å forbedre saksbehandlingen i barnevernet, blant annet kravene til dokumentasjon og begrunnelse. Noen av bestemmelsene i loven er nye reguleringer, mens andre er innskjerpinger av eksisterende krav i loven eller en lovfesting av gjeldende rett. Eksempler er

- innføring av journalplikt for hvert enkelt barn. Journalen skal inneholde alle vesentlige opplysninger og barnevernfaglige vurderinger som saksbehandlingen er bygget på, og som kan ha betydning for beslutninger og vedtak;
- innskjerping av krav til begrunnelse for vedtak. Det skal framgå hvilke opplysninger og barnevernfaglige vurderinger som er lagt til grunn, og at hensynet til familiebånd er vurdert;
- lovfesting av at barnevernet alltid skal vurdere foreldrenes partsstatus, også når de ikke bor sammen;
- innføring av krav om at barnevernstjenesten skal utarbeide en plan for samvær og kontakt etter omsorgsovertakelse, og lovfesting av at barnevernstjenesten jevnlig skal vurdere om det er behov for å endre samværsplanen. Samvær med søsken og andre nærstående skal inngå i samværsplanen.

Det er en del endringer i loven som er presiseringer og tydeliggjøring av eksisterende krav til forsvarlig saksbehandling i barnevernet. Eksempler på dette er

- presisering av at barnevernstjenesten skal tilby hjelpetiltak som er egnet til å møte barns og foreldres behov
- krav til barnevernstjenestens oppfølging av barn og foreldre, blant annet krav til at barnevernstjenesten i saker om omsorgsovertakelse systematisk og regelmessig skal vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om omsorgsovertakelsen kan oppheves
- krav til utarbeidelse av planer ved barnevernstiltak

- retten til familieliv
- krav om at vedtak om samvær skal baseres på en konkret vurdering
- krav om jevnlig vurdering av behov for å endre den vedtatte samværsplanen

I tillegg er en del bestemmelser som tidligere var forskriftsfestet, blitt lovregulert, som sentrale bestemmelser om rettigheter og tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner.

5.4 Endringer i samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovgivningen

Lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen og felles forskrift om individuell plan trådte i kraft i august 2022 (lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator), 2022). Lovendringene innebærer en avklaring av ansvarsforhold mellom velferdstjenestene, en plikt for tjenestene til å samarbeide i enkeltsaker og på systemnivå der det er nødvendig for å gi barn og familier et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og en utvidelse av helse- og omsorgstjenestens ordning med lovpålagte samarbeidsavtaler. Det ble gjort endringer i barnevernsloven, barneloven, helsepersonelloven, pasient- og brukerrettighetsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og psykisk helsevernloven. Før lovendringen omtalte særlovene i varierende grad samarbeid.

Formålet med lovendringene er styrket oppfølging av utsatte barn og unge og deres familier, gjennom økte krav til samarbeid mellom velferdstjenestene.

5.5 Tiltak etter dommene i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Høyesterett

Den europeiske menneskerettsdomstol har i perioden fra 2015 til 2024 behandlet en rekke saker som handler om klager på avgjørelser i barnevernssaker i Norge. I en dom i storkammer i EMD i 2019 og i 22 andre dommer ble Norge dømt for å ha krenket retten til familieliv, jf. artikkel 8 i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). I sakene hvor EMD fant krenkelse av EMK artikkel 8, ble det pekt på at samværet var satt for lavt og at målet om gjenforening etter omsorgsovertakelse var forlatt for tidlig og uten tilstrekkelig begrunnelse. Videre ble det vist til at det var mangler ved beslutningsgrunnlag og at adopsjon ikke var godt nok begrunnet (Norges institusjon for menneskerettigheter, 2020).

På bakgrunn av sakene fra EMD avsa Høyesterett i 2020 tre avgjørelser samlet i storkammer³⁵, der ulike spørsmål om norsk barnevernslovgivning og forholdet til artikkel 8 i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ble vurdert (HR-2020-661-S, HR-2020-662-S og HR-2020-663-S). Avgjørelsene i Høyesterett gir føringer for hvordan norske barnevernsmyndigheter og domstoler skal forholde seg til praksisen fra EMD. Høyesterett presiserte blant annet kravene til saksbehandling i barnevernssaker, særlig når det gjelder vurderinger og begrunnelser i saker om adopsjon, omsorgsovertakelser og samvær.

Barne- og familiedepartementet informerte i et brev i juni 2020 alle landets kommuner og fylkesmannsembeter (nå statsforvaltere) om Høyesteretts avgjørelse i storkammer, med en gjengivelse av føringene om krav til saksbehandling, begrunnelse og dokumentasjon (Barne- og familiedepartementet, 2020). Departementet presiserte i brevet at prinsipielle avgjørelser fra Høyesterett har samme status som norsk lov, og at selv om noen av føringene retter seg spesielt mot

³⁵ I saker som er særlig viktige kan det besluttes at saken skal avgjøres i storkammer med elleve dommere.

barneverns- og helsenemndene og domstolene når de vurderer tiltak, har de fleste også direkte betydning for saksbehandlingen i barnevernstjenesten. Ny barnevernslov er også presisert for å bidra til at barnevernspraksisen samsvarer med føringene fra EMD og Høyesterett.

Buudir tilbød i 2020 og 2021 et halvdagskurs for alle ansatte i barnevernstjenestene, der målet var å gi et kompetanseløft i grunnleggende forvaltningsforståelse og konsekvenser av dommene fra EMD. I etterkant har Buudir utarbeidet et oppfølgingskurs, der de nyeste dommene fra Høyesterett blir gjennomgått og det orienteres om hvilke konsekvenser de siste EMD-dommene har for norske barnevernsmyndigheter (Buudir, u.å.).

I perioden fra 2023 og fram til midten av 2024 har EMD frifunnet Norge i rundt 40 saker, eller avvist med begrunnelse. (NIM, 2024).

5.6 I hvilken grad har Barne- og familiedepartementet lagt til rette for å kunne følge med på resultatene og effektene av tiltakene som har blitt iverksatt?

Barne- og familiedepartementet kan innhente informasjon om tilstanden og utviklingen i barnevernet gjennom blant annet rapportering, tilsyn, undersøkelser av praksis, statistikk og evalueringer. Offentlige utvalg satt ned av regjeringen eller et departement vil inngå i Barne- og familiedepartementets kunnskapsgrunnlag til bruk i utviklingen av politikk, forvaltning og lovverk, og til utvikling av tjenester og tiltak.

5.6.1 Større utredninger på barnevernsfeltet

Flere offentlige utvalg har i perioden 2009 til 2023 levert utredninger som handler om ulike sider ved barnevernet:

- NOU 2009: 08 *Kompetanseutvikling i barnevernet*
- NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for barn og unge*
- NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*
- NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*
- NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*
- NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*
- NOU 2018: 18 *Trygge rammer for fosterhjem*
- NOU 2023: 7 *Trygg barndom – sikker fremtid. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*
- NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen. Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*

5.6.2 Følgeevalueringer av endringer på barnevernsfeltet

Det gjennomføres tre følgeevalueringer av endringer i barnevernet.

I perioden 2019–2024 er det gjennomført en følgeevaluering av kompetansestrategien *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024* (Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad). Det er levert en rekke delrapporter om de ulike tiltakene i strategien i løpet av evalueringsperioden.

I perioden 2021–2027 gjennomfører Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning en følgeevaluering av barnevernsreformen. Følgeevalueringen skal hvert år utdypes gjennom en årlig kvalitativ studie, en casestudie som retter seg mot kommunale og interkommunale

barnevernstjenester. Det utarbeides årlige delrapporter gjennom hele prosjektperioden. Sluttevalueringen i 2027 skal vurdere barnevernreformens måloppnåelse, og sluttrapporten publiseres på nyåret 2028.

Ved inngangen til 2025 er det publisert tre delrapporter. Den første rapporten var en oppstartsmåling som ble gjennomført rett etter at reformen trådte i kraft (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, januar 2023). Formålet med oppstartsmålingen var å gi en grundig beskrivelse av relevante størrelser og sentrale kjennetegn ved dagens barnevern, for å få et sammenligningsgrunnlag (baseline) når man på et senere tidspunkt skal vurdere måloppnåelse. Den andre rapporten var første statusrapport med søkelys på forebygging og tidlig innsats (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, desember 2023). Den tredje rapporten, andre statusrapport, handler om tiltaksbruk og tiltaksutvikling i kommunene (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2024).

I perioden 2022–2027 blir det gjennomført en følgeevaluering av endringene i samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovgivningen. Her skal man evaluere hvordan endringene er gjennomført i tjenesteapparatet, og hvilke resultater de har hatt for målgruppen og familiene deres. Delrapport 1 *Bedre tjenester til barn og unge med sammensatte behov?* (NTNU Samfunnsforskning, juli 2023) beskriver utgangspunktet på tidspunktet da lovendringene trådte i kraft.

5.6.3 Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen

Buudir etablerte på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet en nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen. Gruppen ble opprettet rundt to år før barnevernsreformen trådte i kraft. Koordineringsgruppen består av representanter fra Buudir, Bufetat, KS, to kommuner og statsforvalterne. Buudir leder gruppen. Koordineringsgruppen møtes ved behov, og minst én gang hvert halvår. Det er også etablert en arbeidsgruppe mellom Barne- og familiedepartementet og Buudir. Denne gruppen utgjør sekretariatet for koordineringsgruppen.

Formålet med koordineringsgruppen er ifølge mandatet til gruppen (regjeringen, 2020) å legge til rette for god gjennomføring av barnevernsreformen på lokalt nivå. Samarbeidet skal føre til at det blir gjennomført nødvendige aktiviteter og tiltak overfor og i samarbeid med kommunene, og det skal gjøre kommunene godt rustet til å gjennomføre reformen. Aktivitetene og tiltakene skal være godt koordinert, gjennom felles planlegging og informasjonsdeling. De ulike tiltakene og aktivitetene skal bidra til at det er felles mål- og problemforståelse mellom kommuner og statlige aktører.

Gruppen bør ifølge mandatet se hen til andre større endringsprosesser som vil føre til omstillinger i kommunalt barnevern, og som har betydning for gjennomføring av barnevernsreformen. Dette gjelder blant annet ny barnevernslov, innføring av kompetansekrav og tiltak for bedre bruk av private aktører i barnevernet.

Koordineringsgruppen har utarbeidet fem statusrapporter fra sitt arbeid. Den siste statusrapporten ble publisert i 2024.

5.6.4 Mangler ved statistikk og forskningsdata

Forskning og rapporter har gjennom flere år påvist mangler ved statistikk- og informasjonsinnhenting fra barnevernet (Oslo Economics, 2022; NOU 2023: 7).

I 2021 fikk Buudir i oppdrag fra Barne- og familiedepartementet å utrede bedre og mer tilgjengelige forskningsdata, og i 2022 om fikk direktoratet i oppdrag å utrede bedre statistikk om barnevernet. Utredningene ble levert i 2022 og 2023 (Buudir, 2022, 2023).

Det er en rekke kjente utfordringer ved grunnlaget for forskningen på barnevernsfeltet. Det framgår av departementets forskningsstrategi for perioden 2022–2026 at det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag for politikk- og tjenesteutvikling på barne- og ungdomsområdet (Barne- og familiedepartementet, 2022). Bufdir skal identifisere kunnskapsbehov og bidra til å bygge opp et solid kunnskapsgrunnlag for å utvikle og forvalte sine ansvarsområder. Bufdir har derfor et selvstendig ansvar for å framskaffe, utvikle, benytte og formidle kunnskap fra evalueringer, statistikk og analyser. Dette skal være kunnskap som kan belyse direktoratets og etatens ansvarsområder, og kunnskap som er relevant for politikktutvikling, tjenesteutvikling og tjenesteutøvelse. Statistikken og indikatorene direktoratet utvikler skal være lett tilgjengelige og anvendbare for brukerne, jf. Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Bufdir (Bufdir, 2022).

Bufdir har etter oppdrag fra Barne- og familiedepartementet utarbeidet en langtidsplan for forskning og evaluering (Bufdir, 2022). Planen skal operasjonalisere Barne- og familiedepartementets forskningsstrategi og skissere tematiske satsingsområder og tiltak for å realisere planen. Det framgår av planen at den utgjør fundamentet for Bufdirs forskningsinnsats for perioden 2023–2026. Planen viser hvordan Bufdir skal arbeide for å realisere formål og delmål gjennom konkrete virkemidler og tiltak, og synliggjør strategiske prioriteringer.

I planen er data på Bufdirs områder omtalt som en av utfordringene i forskningsarbeidet. Dataene på områdene er for lite tilgjengelige og ikke alltid av tilstrekkelig god kvalitet til å kunne benyttes i forskning. I tiltaksplanen for oppfølging av langtidsplanen er ett av delmålene at Bufdir skal bidra til delmålet ved å tilgjengeliggjøre egne data og legge til rette for gjenbruk av data som samles inn gjennom forskningsprosjekter direktoratet finansierer, der dette er hensiktsmessig.

Kunnskapsinnhenting i utredningen fra 2022 avdekket tre hovedkategorier av utfordringer ved bruk av data til forskning av høy kvalitet og relevans. Utfordringene er sortert i kategorier som grovt sett følger prosessen fra (1) en saksbehandler registrerer data i et system til (2) dataene struktureres og dokumenteres hos systemeier, og videre til (3) dataene tilgjengeliggjøres for forskere.

I utredningen om statistikk identifiserte Bufdir fem utfordringer (Bufdir, 2023):

1. Kildene til statistikken er spredt og vanskelige å se i sammenheng.
2. Saksbehandlere registrerer ikke informasjon på lik måte.
3. Dataene som registreres er for lite tilgjengelige som statistikk.
4. Det mangler strukturerte data om sentrale temaer knyttet til barn og familier med barnevernstiltak.
5. Det mangler strukturerte data om sentrale forhold ved barnevernstjenestene, institusjoner og fosterhjemmene.

I utredningen peker Bufdir på konsekvenser av de omtalte utfordringene for barnevernet. De fører til en rekke konkrete mangler i hvilken statistikk som er tilgjengelig om barnevernet. Utfordringene med statistikken gjør også at det er vanskeligere for de myndighetene som har ansvar for styring og kontroll av barnevernet, å avdekke risiko for alvorlige problemer eller systemsvikt. Det mangler statistikk om flere sentrale forhold i barnevernet, blant annet omvurderingene og begrunnelsene som ligger til grunn for barnevernets og nemndenes avgjørelser og barns medvirkning. Det samme gjelder sykefravær, gjennomtrekk, kompetanse og samarbeid med andre aktører. Mangler i statistikken kan også gjøre det vanskeligere for det norske samfunnet å ha en åpen diskusjon om barnevernssektoren.

Det framgår videre av utredningen at når myndigheter, medier, forskere, sivilsamfunn og samfunnet generelt ikke har tilgang på god nok statistikk om tilstanden i barnevernet, er det vanskeligere for disse å vurdere hvordan barnevernet utvikler seg (Bufdir, 2023).

Bufdir opplyser i intervju at forskning og utredninger er integrert i hvordan Bufdir jobber. Direktoratet bestiller forskning og evalueringer blant annet for å vurdere og/eller følge med på utprøving av ulike

tiltak og tjenester, slik at informasjon om resultater kan brukes som beslutningsgrunnlag om eventuell videreføring eller avvikling av tiltaket eller tjenesten. Direktoratet velger ut områder der det er hensiktsmessig å utvikle kunnskapsbaserte retningslinjer til barnevernstjenestene. I dette arbeidet er det behov for et tydelig kunnskapsgrunnlag basert på både forskning, statistikk og erfaringer fra brukere og praksisfeltet med mer. I arbeidet med kunnskapsbaserte retningslinjer brukes ekspertgrupper som består av forskere og representanter fra praksisområdet og brukergrupper. Direktoratet bestiller evaluering og forskning til ulike forsøk som prøves ut, slik at informasjon om resultater kan brukes i det videre arbeidet med å avvikle eller å videreutvikle forsøket. Utredninger benyttes for å vurdere ulike tiltak og gi departementet et godt beslutningsgrunnlag for hva som bør innføres.

Bufdir har også et eget utredningsteam som gjennomfører alle typer utredninger, inkludert samfunnsøkonomiske analyser. I 2023 gjennomførte Bufdir en utredning av Bufetats og kommunenes tiltaksportefølje. I arbeidet ble flere av tiltakene evaluert, både av eksterne aktører og av Bufdir selv. Rapporten var et sentralt kunnskapsgrunnlag for flere av forslagene i NOU 2023: 24.

Bufdir opplyser i intervju at *Barnevernsregisteret* er klart til bruk. De første kommunene begynte innsendingene i 2023. Alle kommunale barnevernstjenester skal etter hvert rapportere til registeret. Tidligere innsendte KOSTRA-data som daterer seg tilbake til 2021, ligger i Barnevernsregisteret og legges inn fortløpende. Så langt er ikke alle kommuner integrert med Barnevernsregisteret slik at de kan sende inn data automatisk, men i løpet av 2025 vil de fleste kommuner ha et fagsystem som gjør det mulig med automatisk innsending til Barnevernsregisteret. Bufdir opplyser at de kan begynne å analysere dataene fra Barnevernsregisteret nå.

Bufdir opplyser videre at det arbeides med å tilgjengeliggjøre data for forskning. Data.bufdir.no skal gjøre det lettere for forskerne å se hva de kan få tilgang til. Dette er svært sensitive data, og det er lange prosesser for å få tilgang til og koble barnevernsdata med andre data.

Det er også satt i gang et pilotprosjekt som kalles Barnevernsbarometeret, som skal gi Bufdir kunnskapsgrunnlag til å utvikle tjenester og tilbud. I perioden 2024–2027 skal ledere og ansatte i kommunalt barnevern og barnevernsinstitusjoner få tilsendt spørreundersøkelse om utvalgte temaer på barnevernsområdet. Informasjonen fra Barnevernsbarometeret vil bidra med å fylle ut informasjonen Bufdir har fra kvantitative individdata. Det første tallmaterialet fra Barnevernsbarometeret oversendes til Bufdir mot slutten av februar 2025. Den første rapporten som presenterer og gjennomgår datamaterialet kommer i april/mai 2025.

Bufdir opplyser at KOSTRAs barnevernsstatistikk ikke har vært revidert siden 2012. Kodelister om type tiltak og andre typer data blir utdatert når det skjer utvikling og endringer i sektoren. Det pågår ifølge Bufdir en gjennomgang av hele kodeverket og innrapporteringskravene for den automatiske rapporteringen. Gjennomgangen skal resultere i oppdaterte kodelister og innrapporteringskrav som skal implementeres fra 1. januar 2026. Bufdir skal i tillegg jobbe mer overordnet med tilstandsanalyser framover. Den første kommer i april 2025, og vil være på institusjonsområdet.

Barne- og familiedepartementet bekrefter i intervju at for det statlige barnevernet har departementet mindre styringsinformasjon enn ønsket, noe som blant annet gir systemutfordringer i Bufetat. I statsbudsjettet for 2025 er det satt av betydelige midler for å fornye og utvikle fagsystemet i det statlige barnevernet. Rapporteringen er ifølge departementet preget av for mye ad hoc-arbeid og manuelle prosesser, som fører til forsinkelser. Datainnhenting er ofte hendelsesstyrt. Det mangler systematiske og standardiserte prosesser for dataauthenting. Mye ansvar ligger på regionnivå, noe som gjør det komplisert å skaffe standardiserte data. Departementet opplyser at Bufdir har fått i oppdrag å håndtere disse utfordringene og bidra til en mer systematisk innhenting og rapportering av data.

På spørsmål om hvilke konsekvenser svakheter i datagrunnlaget har for departementets forutsetninger å styre barnevernsområdet, opplyser departementet at riktig og korrekt informasjon om Bufetats aktiviteter ville gitt Bufdir et bedre grunnlag for å styre både Bufetat som helhet og regionene. Dette er et tema som er belyst i områdegjennomgangen fra Barne- og familiedepartementet og Finansdepartementet.

Ifølge Barne- og familiedepartementet har det imidlertid vært en positiv utvikling innenfor forskningen på området. Det forskes mer på barnevernssektoren nå enn tidligere. Det er etablert et forskningsprogram i regi av Forskningsrådet. Forskningsprogrammet fokuserer på utsatte barn og unge for å styrke kunnskapen på dette feltet. Bufdir har også vide fullmakter til å prioritere forskning, evaluering og analysearbeid på sitt budsjett, og departementet detaljstyrer ikke dette området.

6 Årsaker til utfordringer i barnevernet

I dette kapittelet vil vi undersøke hva som kan være årsaker til utfordringer i barnevernet. Dette inkluderer blant annet forhold ved det kommunale barnevernet, Bufetats bistandsplikt og samhandlingen mellom Bufetat og barnevernstjenestene, barnevernets samarbeid med andre tjenester og erfaringer med lovendringer, barnevernsreform og tiltak i barnevernet.

6.1 Forhold ved det kommunale barnevernet

Dette delkapittelet handler om rammebetingelser og kapasitet i det kommunale barnevernet, og om gjennomtrekk, sykemeldinger og tilgang på ansatte med relevant kompetanse, videreutdanning og erfaring.

Undersøkelsen viser at mange barnevernstjenester opplever utfordringer med kapasiteten og de økonomiske rammebetingelsene, til tross for at det er flere saksbehandlere og færre saker nå enn tidligere. Det er flere årsaker til dette, blant annet økte krav til dokumentasjon og økte krav til brukermedvirkning. Dette gjør at saksbehandlingen er mer ressurskrevende. I tillegg har flere av barna mer sammensatte utfordringer enn tidligere. Mange barnevernstjenester sliter også med stor gjennomtrekk av ansatte og høyt sykefravær. Undersøkelsen viser at det er få barnevernstjenester som har utfordringer med å rekruttere ansatte med barnevernfaglig kompetanse på bachelornivå, mens det er større utfordringer med å rekruttere og beholde ansatte med videreutdanning og erfaring.

6.1.1 Økonomiske rammebetingelser og kapasitet i det kommunale barnevernet

Etter barnevernsloven § 15-11 skal kommunen sørge for nødvendige bevilgninger til å yte tjenester og sette i verk tiltak som kommunen har ansvar for etter barnevernsloven. Vi viser også til kapittel 1.4 og kapittel 5 der statlig finansiering av kommunal barnevernstjeneste står omtalt.

Tabell 3 viser utvikling i netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger i perioden 2017–2023.

Tabell 3 Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger i 2023-kroneverdi.³⁶

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Landet (uten Oslo)	2 746	2 756	2 686	2 512	2 499	2 860	2 957

Kilde: SSB, 2024.

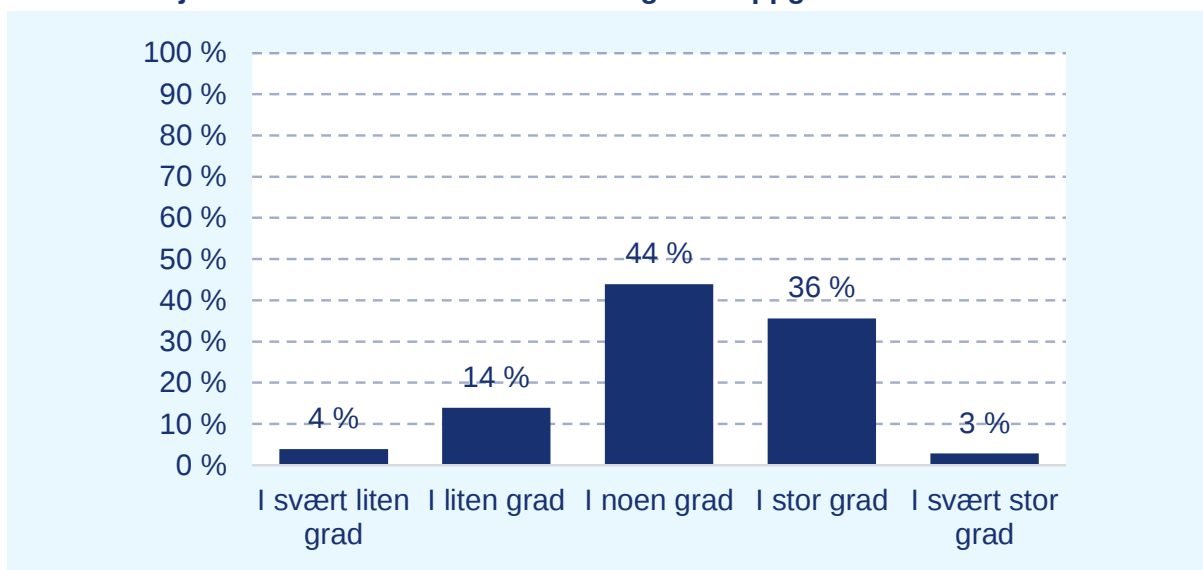
Ifølge tabell 3 har netto driftsutgifter til barnevernstjenestene økt fra 2 746 kr per innbygger i 2017 til 2 957 kroner per innbygger i 2023. Dette er en økning på åtte prosent i perioden. I løpet av perioden var det en nedgang i netto driftsutgifter i årene 2019, 2020 og 2021.

Barnevernstjenestenes vurdering av rammebetingelsene

I spørreundersøkelsen har vi spurt barnevernstjenestene om i hvilken grad de vurderer at de økonomiske rammebetingelsene er tilstrekkelige til at tjenestene kan ivareta sitt ansvar og sine oppgaver.

³⁶ Beløpene er justert i kroneverdi etter SSBs konsumprisindeks for 2023.

Figur 5 I hvilken grad dagens økonomiske rammebetingelser er tilstrekkelige til at barnevernstjenesten kan ivareta sitt ansvar og sine oppgaver. N = 180.



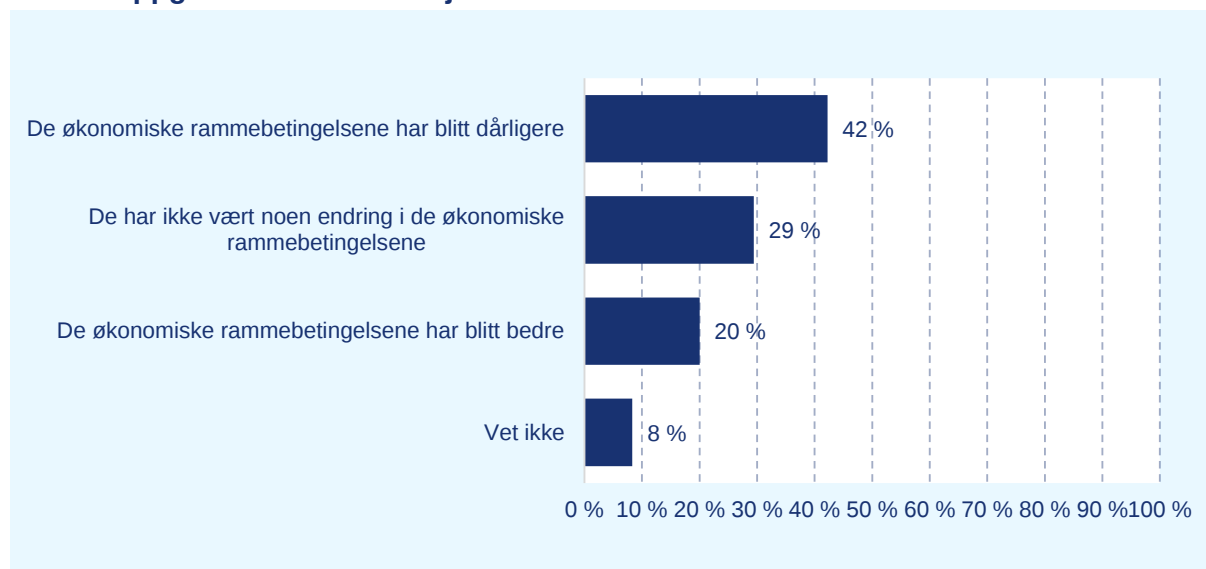
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 5 viser at nærmere én av fem barnevernstjenester (18 prosent) vurderer det slik at tjenesten i liten eller svært liten grad har økonomisk handlingsrom til å ivareta sitt ansvar og sine oppgaver. Nær halvparten (44 prosent) av barnevernstjenestene vurderer det slik at de økonomiske rammebetingelsene i noen grad er tilstrekkelige til at tjenesten kan ivareta sitt ansvar og sine oppgaver. 39 prosent av tjenestene vurderer det slik at de økonomiske rammebetingelsene i stor grad eller svært stor grad er tilstrekkelige.

Analyser av data fra spørreundersøkelsen viser at det er svært lite variasjon i hvordan interkommunale og kommunale barnevernstjenester vurderer de økonomiske rammebetingelsene. Analyser viser også at det ikke er noe entydig sammenheng mellom antall årsverk i barnevernstjenestene og vurderingen av de økonomiske rammebetingelsene.

Figur 6 viser hvordan barnevernstjenestene vurderer utviklingen i de økonomiske rammebetingelsene i perioden 2017–2024, sett opp mot arbeidsoppgavene tjenestene skal løse.

Figur 6 Barnevernstjenestenes vurdering av hvordan de økonomiske rammebetingelsene har utviklet seg i perioden 2017–2024, sett opp mot arbeidsoppgavene barnevernstjenesten skal løse. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 6 viser at det er langt flere barnevernstjenester (42 prosent) som vurderer at de økonomiske rammebetingelsene har blitt dårligere i perioden 2017–2024 enn det er barnevernstjenester som vurderer at de har blitt bedre (20 prosent). 29 prosent vurderer at rammebetingelsene ikke har endret seg.

Det er liten forskjell mellom interkommunale og kommunale barnevernstjenester i hvordan de vurderer om utviklingen i de økonomiske rammebetingelsene har blitt bedre eller verre etter barnevernsreformen.

Både i kommentarfeltet i spørreundersøkelsen og i intervjuene med barnevernstjenester viser flere av barnevernstjenestene til at det er utfordringer med stramme rammebetingelser, og at rammebetingelsene ikke er tilstrekkelige til å kunne gi et godt barnevernfaglig tilbud og oppfylle alle lovkrav. Det er ikke samsvar mellom ressurser, antall ansatte og omfanget av oppgaver, og rammebetingelsene har blitt verre etter barnevernsreformen. Særlig peker barnevernstjenestene på at de økte satsene for kommunal egenbetaling for statlige plasseringstiltak fører til merforbruk i barnevernstjenesten, og de peker på en utfordrende kommuneøkonomi. Barnevernstjenestene viser til at det er like stort eller større behov for statlige plasseringstiltak som før reformen, og siden disse tiltakene har blitt så mye dyrere, går det ut over andre deler av barnevernets arbeid.

Det blir i flere tjenester vist til konsekvenser som lengre saksbehandlingstid, flere lovbrudd og store utfordringer med å gi forsvarlige tjenester. Mange opplyser også at de stramme rammebetingelsene går ut over mulighetene for å jobbe med kvalitet, tiltaksutvikling og forebygging.

Sitat fra en barnevernstjeneste om handlingsrommet for å drive med utviklingsarbeid

«Handlingsrommet til utvikling er forsvinnende lite, og man kommer inn i en negativ spiral hvor det blir mer brannslukking enn forebygging.»

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

De fem barnevernstjenestene som er intervjuet understreker at det er vurderinger av hva som er til barnets beste som styrer valg av tiltak, ikke økonomiske vurderinger og konsekvenser for kommuneøkonomien. Barnevernstjenestene viser imidlertid til at det har blitt mer belastende diskusjoner mellom barnevernlederen og kommuneledelsen om saker der barnevernet ønsker plassering i en barnevernsinstitusjon. Barnevernstjenestene viser videre til at de økonomiske utfordringene som følger av økte kommunale egenandeler fører til at det er utfordrende for barnevernstjenestene og kommunene å jobbe godt med tiltaksutvikling og forebygging.

De to statsforvalterembetene har noe ulike vurderinger av om det har vært endringer i rammebetingelsene etter barnevernsreformen. Det ene embetet opplyser at ressursituasjonen til barnevernstjenestene er bedre i dag enn i 2017, selv om det er noe variasjon mellom tjenestene. Kontaktpersoner i barnevernstjenestene har ansvaret for færre barn nå enn tidligere, men fordi kravene til forsvarlig saksbehandling har økt, er det flere forpliktelser som skal innfris per sak. Statsforvalteren bekrefter samtidig at dyre barnevernstiltak kan legge press på kommunale budsjetter.

Det andre embetet understreker at det er stor forskjell mellom kommunene. Noen kommuner opplever at reformen ikke har blitt fullfinansiert, og mange mener at det er en årsakssammenheng mellom barnevernsreformen og deres pressede økonomi. Statsforvalteren understreker at det er flere nyanser når det gjelder ressursituasjonen. Barnevernsreformens vektlegging av forebygging innebærer at kommunene skal drive mer egen hjelpetiltaksutvikling, blant annet for å bidra til mindre behov for fosterhjems- og institusjonsplassering. Dette har de greid i varierende grad, og det er en sammenheng mellom manglende fart på hjelpetiltaksutviklingen i kommunen og økonomiske utfordringer.

Statsforvalteren i det ene embetet uttaler at det kanskje var en urealistisk forventning om at det raskt skulle bli færre plasseringer etter reformen, og mer bruk av forebyggende tiltak. Mange kommuner har ikke hatt nedgang i antall plasseringer, og plasseringene har samtidig blitt mye dyrere på grunn av økte egenandeler for kommunene. De kommunene som heller ikke har fått på plass egne tiltak, vil oppleve at barnevernstjenesten har behov for mer penger til fosterhjem- eller institusjonsplasseringer enn før reformen. Endringen i finansieringsmodellen ble ifølge statsforvalteren kommunisert til kommunene veldig tidlig, så de kunne ha startet omlegging av tiltaksutviklingen i god tid før endringene trådte i kraft. Det ble imidlertid kommunisert sent til kommunene hva som var det øvrige konkrete innholdet i reformen, og mange kommuner var ikke godt nok forberedt på omfanget av endringene, verken faglig eller økonomisk.

Statsforvalteren i det ene embetet har over flere år gitt støtte til prosjekter som handler om implementering av barnevernsreformen i regionen. Statsforvalteren har ikke kjennskap til konkret endring i bruken av skjønnsmidler i perioden 2017–2024. Statsforvalteren i det andre embetet opplyser i intervju at det er nyttig for barnevernstjenestene, i en presset kommuneøkonomi, å kunne søke på prosjektmidler. Prosjektene fører i varierende grad i kvalitetsutvikling. Store barnevernstjenester har hatt større suksess med å implementere endringer, mens mindre tjenester har hatt større effekt av og dratt mer nytte av å få på plass samarbeid med andre tjenester. Statsforvalteren legger til at tjenestene som klarer å se det totale utviklingsarbeidet de skal gjennomføre, i sammenheng, får det bedre til enn de som arbeider med enkeltprosjekter.

Bufdir opplyser i intervju at det er veldig store forskjeller mellom kommunene, og at forskjellene har økt etter barnevernsreformen. Endringer i ansvarsområder i forbindelse med barnevernsreformen og tilhørende justering av oppgaveporteføljen kan føre til såkalte «pukkeleffekter»³⁷, som kan være krevende for kommunenes økonomi i en overgangsperiode.

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at kommunene er rammefinansiert og har et helhetlig ansvar for sine oppgaver, også på barnevernsområdet. Det er lite øremerking på

³⁷ En pukkeleffekt er en forbigående merkostnad i forbindelse med innføringen av et tiltak.

barnevernsfeltet. Ifølge departementet har den kommunale økonomien over lang tid vært god, men den har endret seg de siste årene. En strammere kommunal økonomi vil kunne påvirke barnevernstjenestenes ressurser.

Departementet opplyser at det ble tatt høyde for kommunenes kostnader til barnevernsreformen og økte egenandeler for plasseringstiltak i rammefinansieringen av kommunene. Ifølge departementet er reformen fullfinansiert. Departementet viser til at den første statusrapporten i evalueringen av barnevernsreformen fra Menon Economics (2023) viser at bruken av statlige plasseringstiltak har vært mindre enn det som kommunene fikk økonomisk kompensasjon for gjennom rammefinansieringen. I sum bruker kommunene 100 millioner kroner mindre på barnevernsområdet enn det de fikk kompensasjon for. Dersom kommunene bruker mer ressurser på forebyggende arbeid gjennom andre tjenester enn barnevernet, er dette ønskelig ut fra intensjonene med barnevernsreformen. Den neste rapporten fra følgeevalueringen av barnevernsreformen vil undersøke ressurssettingen av barnevernstjenestene og hvilke innsatser som er flyttet fra barnevernstjenestene og til andre tjenester i kommunene.

En rapport fra følgeevalueringen av barnevernsreformen viser til at mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning i all hovedsak handler om å prioritere tidlig innsats og tilpasset hjelp på tvers av tjenesteområder. Dette vil på sikt føre til lavere kostnader til barnevernet som følge av færre dyre tiltak utenfor hjemmet (Menon Economics, 2022). En annen rapport fra følgeevalueringen viser til at barnevernsreformen også er en økonomisk reform, og at økonomi er en barriere for kommunalt barnevern (Menon Economics, 2023).

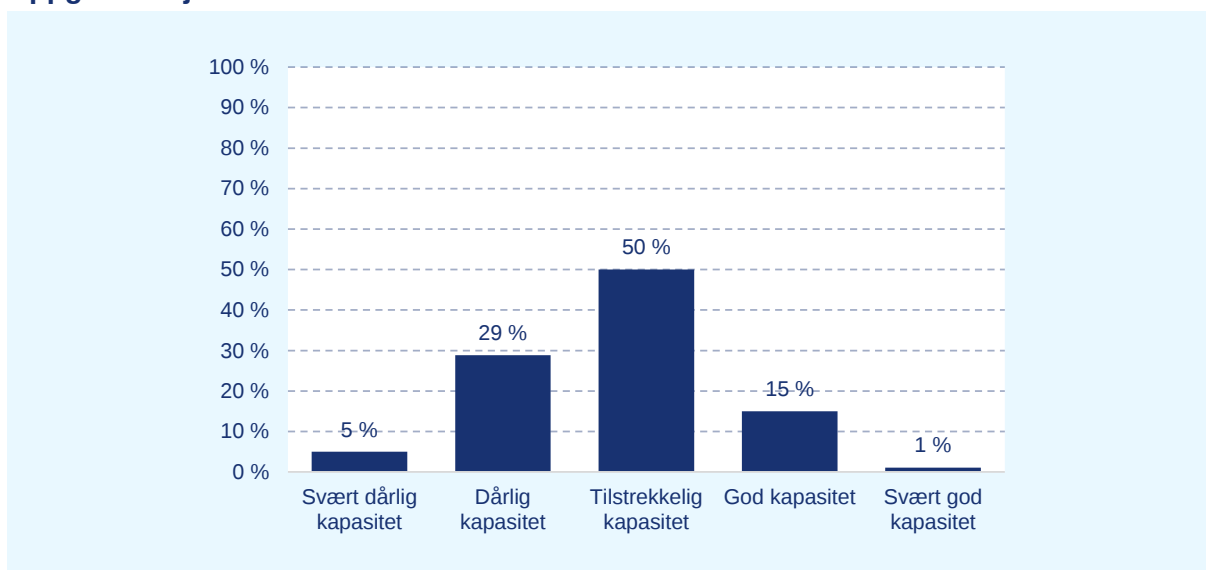
Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen peker i sin siste rapport fra 2024 (Bufdir, u.å) på at kommunesektoren opplever utfordringer med å vri ressursinnsatsen mot forebyggende tiltak, samtidig som akutte behov må ivaretas. Rekrutteringsutfordringer og økt ansvar for flere oppgaver, i tillegg til økte egenandeler, skaper økonomisk press og uforutsigbarhet. Koordineringsgruppen mener at den utfordrende situasjonen i det statlige barnevernet bidrar til at det kommunene får lite ressurser til å jobbe med andre deler av barnevernsreformen, særlig knyttet til reformens krav om forebygging, tidlig innsats og grunnleggende barnevernsarbeid. Den alvorlige budsjettsituasjonen i mange kommuner bidrar til å gjøre det krevende for kommunene å bygge opp egne tiltak. Kommunene får dermed lite handlingsrom med tanke på å realisere målsettingene i reformen blir dermed liten. Det er store variasjoner i hvor langt kommunene har kommet i arbeidet med tiltaksutvikling, og det er krevende å få til likeverdige tjenester. Dette henger sammen med variasjoner i kompetansesituasjonen i ulike deler av landet og ulik grad av rekrutteringsutfordringer og gjennomtrekk.

Barnevernstjenestenes vurdering av kapasiteten til tjenestene

Kapittel 1 har en oversikt over utviklingen i antall årsverk og barn med ulike typer tiltak, som viser at antall årsverk har økt, mens tallet på bekymringsmeldinger og undersøkelser er redusert.

Vi har i spørreundersøkelsen stilt spørsmål om hvordan barnevernstjenestene vurderer sin kapasitet, det vil si barnevernstjenestens samlede ressurser sett opp mot oppgavene tjenesten skal løse.

Figur 7 Barnevernstjenestenes vurdering av sin kapasitet i dag, sett opp mot oppgavene tjenesten skal løse. N = 180.



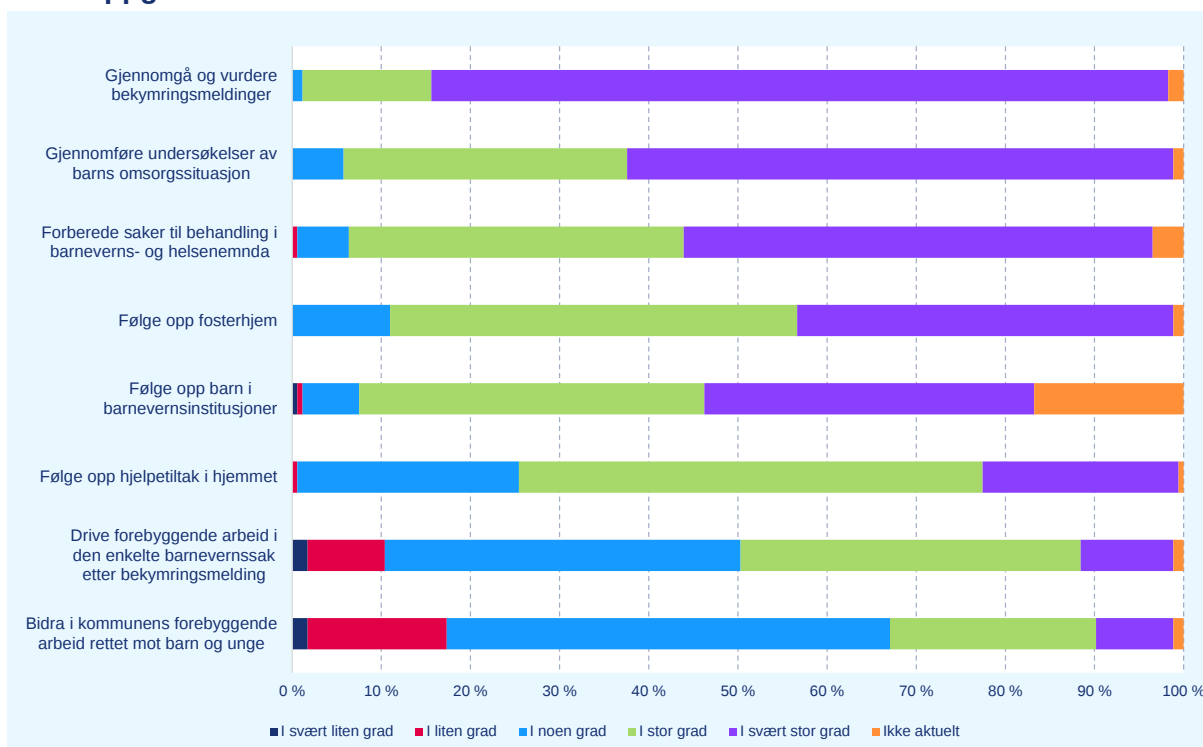
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 7 viser at det er variasjon i hvordan barnevernstjenestene vurderer sin kapasitet. Det er langt flere av barnevernstjenestene som vurderer at tjenesten har dårlig eller svært dårlig kapasitet, enn de som vurderer at kapasiteten er god eller svært god. Halvparten av tjenestene opplyser at tjenesten har tilstrekkelig kapasitet.

Analysen av dataene fra spørreundersøkelsen viser at jo færre saker kontaktpersonene har i barnevernstjenestene, jo mer positivt vurderer tjenestene kapasiteten sin. Samtidig er det ikke noe entydig mønster i vurderingen av kapasitet for store eller små barneverntjenester (målt i antall årsverk).

Vi har i spørreundersøkelsen også stilt spørsmål om i hvilken grad barnevernstjenestene klarer å ivareta ulike oppgaver.

Figur 8 Barnevernstjenestens vurdering av i hvilken grad tjenestene klarer å ivareta ulike oppgaver. N = 173.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 8 viser at oppgavene barnevernstjenestene i minst grad klarer å ivareta, er knyttet til forebyggende arbeid i barnevernet og det å bidra i kommunens forebyggende arbeid rettet mot barn og unge. De fleste barnevernstjenestene opplyser at de i svært stor eller i stor grad klarer å ivareta oppgaver knyttet til behandling av bekymringsmeldinger, å gjennomføre undersøkelser og å forberede saker som skal opp i barneverns- og helsenemnda. De fleste barnevernstjenestene opplyser også at tjenestene i stor eller svært stor grad klarer å ivareta oppgaver knyttet til oppfølging av barn i fosterhjem, barnevernsinstitusjon og barn med hjelpetiltak i hjemmet.

I kommentarfelt til spørreundersøkelsen og i intervjuene med barnevernstjenestene framgår det at stramme rammebetingelser i noen kommuner begrenser mulighetene til å ansette nok folk i barnevernstjenesten. Dette fører til en ond sirkel med dårligere kapasitet og utfordringer med økt sykefravær og gjennomtrekk. Det må i tillegg brukes tid og ressurser til å lære opp stadig nye ansatte og nyutdannede, noe som igjen går ut over kapasiteten i tjenesten. Mange barneverntjenester viser til at kapasiteten begrenses når det er stor gjennomtrekk, høyt sykefravær og i tillegg ansatte som er i ulike typer permisjoner og i utdanningsløp.

Flere barneverntjenester viser til at nyutdannede med bachelorgrad har behov for langvarig oppfølging og opplæring etter at de har blitt ansatt, og at dette går ut over kapasiteten.

Flere barnevernstjenester understreker at det økte antall årsverk ikke nødvendigvis betyr at det har blitt økt kapasitet i tjenestene. De peker på at antall registrerte årsverk i tjenesten må ses opp mot antall ansatte med riktig kompetanse og erfaring som faktisk er på jobb. Det er til enhver tid ansatte som er under opplæring på grunn av stor gjennomtrekk, flere kan være sykemeldte og flere ansatte deltar i ulike opplæringstiltak. Barnevernstjenestene viser også til at selv om de har blitt tildelt flere midler, så øker samtidig arbeidsoppgavene, kravene og forventningene som stilles til saksbehandlerne.

Forutsetningene til barnevernstjenestene påvirkes av økte krav til saksbehandling og større og mer komplekse utfordringer hos barna

Barnevernstjenestene vi intervjuet, peker på at en større andel barnevernssaker har blitt mer tidkrevende enn før på grunn av økt kompleksitet og problembelastning hos barna. Barnevernstjenestene viser til at de økte kravene til forvaltningspraksis (saksbehandling) og de andre nye oppgavene barnevernstjenesten har fått, er ressurs- og tidkrevende. Det blir også nevnt at EMD-dommene har ført til blant annet økte krav til dokumentasjon i sakene, jf. kapittel 5.5.

Tabell 4 viser utvikling i netto driftsutgifter per barn i barnevernet i perioden 2017–2023.

Tabell 4 Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn, per år i barnevernet i 2023-kroneverdi³⁸.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Landet uten Oslo	156 955	159 237	157 615	153 324	160 880	203 396	219 718

Kilde: SSB, 2024.

Tabell 4 viser at netto driftsutgifter per barn i barnevernet har hatt en stor økning i perioden fra 156 955 kroner i 2017 til 219 718 kroner i 2023. Dette utgjør en økning på 40 prosent.

I intervju og fritekstsvar i spørreundersøkelsen viser flere barnevernstjenester til at økte dokumentasjonskrav og bedre kvalitet i alle ledd forutsetter mer ressurser til barnevernstjenesten, men det er samtidig en opplevelse av at barnevernstjenestene ikke har blitt tilført flere midler til å løse de nye oppgavene. Dette fører til at arbeidspresset for de ansatte blir for stort over tid, og til at de ansatte blir sykemeldt eller at de slutter. Dette får innvirkning på kapasiteten i tjenesten.

Barnevernstjenestene viser i intervju til eksempler på kjennetegn ved familiene som bidrar til økt ressursbruk i hver enkelt sak. En av barnevernstjenestene trekker fram et eksempel hvor mange av innbyggerne er minoritetsspråklige, som kan bidra til økt ressursbruk. Det er ulike forhold som kan bidra til økt ressursbruk; behov for tolk, mange store barnefamilier med lave inntekter, mye vold, til dels grov vold, mer krevende endringsarbeid og mange alvorlige akuttsaker. Videre oppgir barnevernstjenesten at det er høy kompleksitet i denne typen saker, og at det ofte er behov for koordinert innsats fra mange ulike hjelpetjenester. En annen barnevernstjeneste viser til at mange av barna har skilte foreldre, slik at saksbehandlerne ofte må forholde seg til to familier, noe som er ressurskrevende.

Bufdir opplyser i intervju at andre tjenester i kommunene har tatt over mer av det forebyggende ansvaret, og at de sakene som kommer inn i barnevernet er enda tyngre enn tidligere. Ifølge direktoratet er det imidlertid færre saker per ansatt nå enn det var for 10 til 15 år siden. Samtidig peker direktoratet på at barnevernstjenestene gir tilbakemelding om at det er mer krevende å jobbe i barnevernet nå. Det handler om innholdet i sakene, og ikke minst hvordan tjenestene skal jobbe med sakene, og hvordan de skal dokumentere sine vurderinger. Dette stiller store krav til kompetanse.

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at det har vært en vekst i antall årsverk i barnevernstjenestene hvert eneste år, i flere år. Samtidig har det vært en nedgang i antall saker per årsverk. Det har også vært en nedgang i antall bekymringsmeldinger, antall undersøkelsessaker og antall barn med tiltak. Når barnevernstjenestene opplever det som at de mangler ressurser, til tross for

³⁸ Beløpene er justert i kroneverdi etter SSBs konsumprisindeks for 2023.

økning i antall årsverk i tjenestene, kan det skyldes at barnevernssakene er mer ressurskrevende enn tidligere.

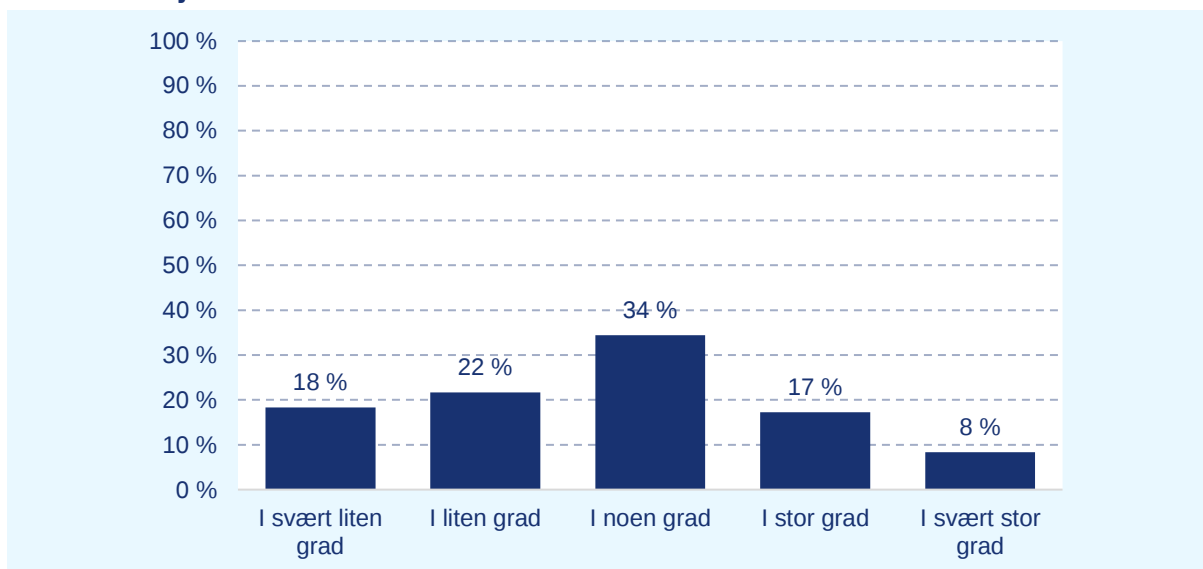
6.1.2 Gjennomtrekk av ansatte og sykefravær

Omfang av gjennomtrekk og sykefravær

SSBs barnevernsstatistikk viser at det i perioden 2017–2023 var en økning i gjennomtrekk blant ansatte i barnevernet.³⁹ Størrelsen på gjennomtrekken har ligget på rundt 17 prosent, med en økning til 21,7 prosent i 2019–2020, før den stabiliserte seg på rett i underkant av 19 prosent i 2023 (Bufdir, 2024). Ifølge KS sin statistikk om gjennomtrekk i kommunal sektor, er gjennomtrekken i barnevernet omtrent på samme nivå som i institusjoner og hjemmetjenester, og noe høyere enn i skole, barnehage og helsestasjon (KS, 2024).

Vi har i spørreundersøkelsen stilt spørsmål om gjennomtrekk har vært en utfordring det siste året.

Figur 9 I hvilken grad har gjennomtrekk av ansatte vært en utfordring i barnevernstjenestene det siste året. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 9 viser at det er stor variasjon mellom barnevernstjenestene i hvor utfordrende gjennomtrekk har vært det siste året. En av fire barnevernstjenester opplyser at gjennomtrekk i stor eller i svært stor grad har vært en utfordring det siste året, mens 34 prosent opplyser at gjennomtrekk i noen grad har vært en utfordring. Det er imidlertid også en stor andel av barnevernstjenestene som ikke har hatt utfordringer med gjennomtrekk. 40 prosent opplyser at gjennomtrekk i liten grad eller svært liten grad har vært en utfordring.

Analysen av data fra spørreundersøkelsen viser at både små og store barnevernstjenester (målt i antall årsverk) har utfordringer med gjennomtrekk. Blant barnevernstjenester med mindre enn 15 årsverk oppgir 25 prosent at gjennomtrekk i stor grad eller i svært stor grad er en utfordring. Blant barnevernstjenester med 15 årsverk eller flere er det tilsvarende tallet 26 prosent.

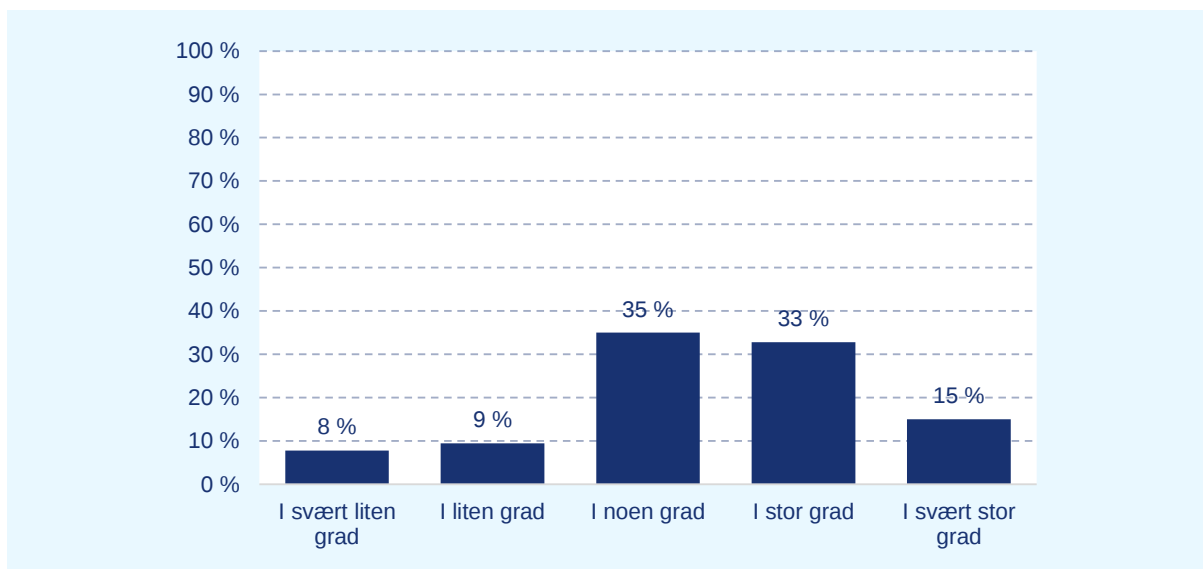
Ifølge KS' statistikk over sykefravær i kommunale tjenesteområder, lå det legemeldte sykefraværet i barnevernstjenesten på mellom 8 og i overkant av 9 prosent i perioden 2019–2023. Det har vært en

³⁹ Statistikken omfatter ansatte i alle typer stillinger; saksbehandlere, ledere og kontoransatte.

økning i sykefraværet hvert år siden 2020, og sykefraværet i barnevernet er høyere enn det samlede sykefraværet i kommunal sektor (KS, 2024).

Vi har i spørreundersøkelsen stilt spørsmål om sykefravær har vært en utfordring det siste året.

Figur 10 I hvilken grad sykefravær har vært en utfordring i barnevernstjenestene det siste året. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 10 viser at sykefravær har vært en utfordring for mange barnevernstjenester det siste året. Nær halvparten (48 prosent) av tjenestene opplyser at sykefravær i stor eller svært stor grad har vært en utfordring det siste året. 35 prosent opplyser at det i noen grad har vært en utfordring. Det er de store og svært store barnevernstjenestene som opplyser å ha størst utfordringer med sykefravær. Av disse svarer rundt 20 prosent at de i stor grad har hatt utfordringer med sykefravær, mens under 10 prosent av de svært små og små barnevernstjenestene oppgir dette.

I kommentarfelt i spørreundersøkelsen vår og i intervjuene med barnevernstjenestene blir det vist til at utfordringer med gjennomtrekk og sykefravær henger sammen med kapasitetsutfordringer knyttet til stor arbeidsbyrde over tid og for lav grunnbemanning. Det vises også til at stor gjennomtrekk og høyt sykefravær er krevende å håndtere i barnevernet fordi det er utfordrende å skaffe kvalifiserte vikarer. I tilfeller der flere ansatte er sykemeldte samtidig, kombinert med stor gjennomtrekk og ansatte i videreutdanning, blir det ekstra belastende for de ansatte som er igjen på jobb. Stor gjennomtrekk blir delvis forklart med at en del ansatte, inkludert de som har tatt videreutdanning på masternivå, søker seg til andre barnevernstjenester som tilbyr høyere lønn og en mindre belastende arbeidshverdag. Eventuelt søker de seg til andre sektorer.

Statsforvalterne understreker i intervju det at det er variasjon mellom tjenestene når det gjelder både sykefravær og gjennomtrekk. En av statsforvalterne peker på at det er viktig å ikke krisemaksimere størrelsen på sykefraværet i barnevernstjenestene, og at barnevernstjenesten er en del av offentlig sektor der det kan være en naturlig forklaring på at det er høyt sykefravær og stor gjennomtrekk. Statsforvalteren understreker samtidig at dårlige strukturer, dårlig ledelse og manglende internkontroll gir risiko for høyt sykefravær og stor gjennomtrekk. Gjennomtrekk og sykefravær kan være symptomer på og konsekvenser av andre sider ved tjenesten som ikke fungerer. Enkelte barnevernstjenester har utfordringer både med å rekruttere ansatte med riktig kompetanse og med at mange slutter. Når det gjelder gjennomtrekk, er det ifølge statsforvalteren en risikofaktor i seg selv at barnevernstjenestene sliter med å få tak i ansatte som er rustet til å stå i jobben.

Bufdir bekrefter i intervju at det er større gjennomtrekk i barnevernet enn i andre tjenester det er naturlig å sammenligne med. Barnevernstjenestene har en gjennomtrekk på om lag 20 prosent, hvilket innebærer at alle ansatte kan ha byttet jobb i løpet av fem år. Barnevernstjenestene må på grunn av mange nyansatte og nyutdannede bruke mye tid på opplæring, noe som går ut over kapasiteten.

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at det er kjente utfordringer med gjennomtrekk i barnevernstjenestene. Omfanget av gjennomtrekket i tjenestene er stort og på et høyere nivå enn hva det burde være for å få tilstrekkelig kvalitet i tjenestene. Sykefraværet er også høyt og høyere enn det som er ønskelig.

Årsaker til stor gjennomtrekk og høyt sykefravær

I en rapport om kompetansebehov i kommunalt barnevern (Oslo Economics, 2022), og en samfunnsøkonomisk analyse av kompetansehevingstiltak i barnevernet (Oslo Economics, 2019) framgår det at flere kommuner viser til at høyt press i barnevernstjenesten er en medvirkende årsak til at ansatte blir sykemeldte eller slutter. Det vises videre til at det er høyere slitasje på ansatte i små tjenester. Sykefravær og gjennomtrekk har gjerne også større konsekvenser i små enn i større kommuner, fordi det skaper ekstra stort press på de ansatte som er igjen i tjenesten når det er få ansatte. Det vises videre til at nyutdannede får «praksissjokk» på grunn av utfordrende arbeidsoppgaver og høyt tempo, og at de ikke har blitt forberedt på arbeidslivet gjennom studiet. Det er dermed et stort behov for veiledning og opplæring av de nyutdannede, og mange nyutdannede velger å slutte etter kort tid i tjenesten.

Bufdir (2022) har gjennomført en omfangsanalyse av gjennomtrekk som viser at årsakene til gjennomtrekk er mange og sammensatte. Dette gjelder særlig i barnevernstjenester der de ansatte oppgir at det har vært stor eller svært stor gjennomtrekk det siste året. Det kan være flere negative forhold som er til stede samtidig, og som påvirker hverandre negativt. I undersøkelsen ble det sett på 36 potensielle årsaker til gjennomtrekk, og det viste seg at barnevernstjenester med stor gjennomtrekk i stor grad har utfordringer med nesten alle de 36 årsakene. Av de enkeltårsakene som trekkes fram som sentrale, er det flere som henger sammen med rammebetingelser og psykososialt arbeidsmiljø.

De viktigste årsakene var ifølge omfangsanalysen for høyt arbeidspress og lav lønn i forhold til ansvar og belastning og sammenlignet med lønnen hos alternative arbeidsgivere. I tillegg er arbeidet i seg selv for psykisk belastende. Utfordringer relatert til ledelse har også stor betydning, og da særlig knyttet til mangelfulle rutiner for debriefing og veiledning og manglende støtte og anerkjennelse fra lederne. Avvik mellom faglige idealer og hva som faktisk realiseres i det daglige arbeidet, utgjør de hyppigst oppgitte årsakene til gjennomtrekk. En annen helt sentral årsak er at nyutdannede ikke er godt nok forberedt på hva jobben krever. Nesten seks av ti i tjenestene oppgir at «praksissjokket» er en viktig risiko for gjennomtrekk (Bufdir, 2022).

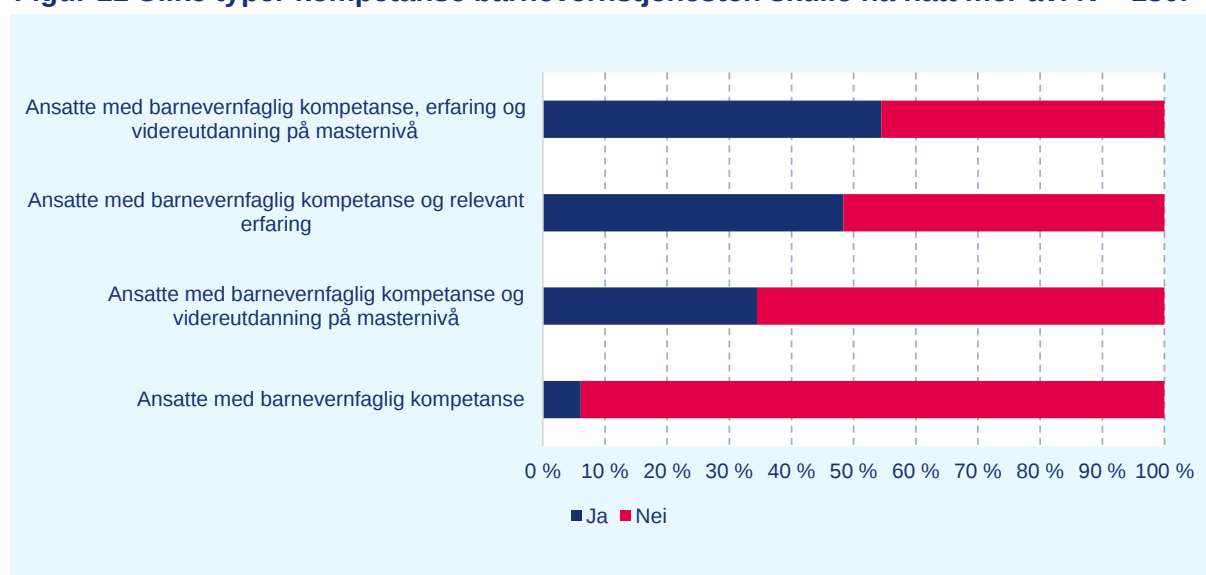
Bufdir opplyser i intervju at det er rekrutteringsutfordringer også i andre kommunale tjenester. Videre påpeker Bufdir at det i de aller fleste sektorene som barnevernet skal samarbeide med, er krav til kompetanse. Hvis barnevernstjenesten skal være en relevant og likeverdig samarbeidspartner i samarbeidet med andre tjenester i kommunen, er det viktig at de ansatte i barnevernstjenesten har det samme utdanningsnivået og samme status som ansatte i andre tjenester. Dette vil bidra til økt kvalitet, som igjen kanskje vil bidra til økt tillit i befolkningen, som igjen kan bidra til mindre forekomst av hets og dårlig omtale. Dette kan føre til at det blir noe lettere å stå i jobben, noe som kan bidra til mindre gjennomtrekk. Direktoratet peker på at de barnevernstjenestene som har høyt kompetansenivå og et sterkt fagmiljø, har mindre gjennomtrekk enn andre barnevernstjenester.

6.1.3 Tilgang til ansatte med relevant kompetanse, videreutdanning og erfaring

I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om kontaktpersonene i tjenesten samlet sett har tilstrekkelig kompetanse i behandling av barnevernssaker. 72 prosent av barnevernstjenestene oppgir at de i stor eller svært stor grad samlet har tilstrekkelig kompetanse, imens 26 prosent av barnevernstjenestene vurderer det slik at kontaktpersonene i barnevernstjenesten i noen grad samlet sett har tilstrekkelig kompetanse i behandling av barnevernssaker.

Vi stilte i spørreundersøkelsen også spørsmål om det var noen typer kompetanse barnevernstjenesten skulle ha hatt mer av.

Figur 11 Ulike typer kompetanse barnevernstjenesten skulle ha hatt mer av. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 11 viser at det er få barnevernstjenester som opplyser at de skulle ha hatt flere ansatte med barnevernfaglig kompetanse. Det er langt flere som opplyser at de skulle ha hatt flere ansatte med erfaring og videreutdanning. 54 prosent av barnevernstjenestene opplyser at de skulle ha hatt flere ansatte med barnevernfaglig kompetanse som i tillegg har erfaring og videreutdanning. 48 prosent skulle ha hatt flere med barnevernfaglig kompetanse og relevant erfaring, og 34 prosent skulle ha hatt flere med videreutdanning på masternivå.

I intervjuene med barnevernstjenestene bekreftes det at det ikke er en utfordring å rekruttere ansatte med relevant kompetanse på bachelornivå. Barnevernstjenestene viser til at det er mange nyutdannede som søker jobb i barnevernstjenesten, men at det også er behov for ansatte med variasjon i alder og erfaring. Det er utfordrende med for mange nyutdannede siden det tar lang tid før disse har tilegnet seg nødvendig erfaring, og det er behov for å bruke mye ressurser på oppfølging og opplæring. Det er utfordrende å rekruttere personer med arbeidserfaring og/eller videreutdanning. Det er også en utfordring å beholde ansatte med erfaring og videreutdanning over lang tid.

Bufdir opplyser i intervju at det er for lav kompetanse og for lite kontinuitet i en del av barnevernstjenestene, og at mangel på tilgjengelig kompetanse er en utfordring flere steder. Det kan også være lite attraktivt å jobbe i små kommuner med små fagmiljøer og lite mulighet for spesialisering og utvikling. I tillegg kan barnevernstjenesten være en upopulær jobb å ha på små steder fordi «alle kjenner alle», noe som gjør det vanskelig å forvalte jobben. Bufdir viser videre til at det er til dels store utfordringer med å rekruttere i barnevernet og å beholde kompetanse i sektoren.

Årsakene til dette er sammensatt. Det er noen årsaksfaktorer som det er vanskeligere å gjøre noe med, for eksempel trusler og hets mot ansatte. Dette er særlig en utfordring i de minste kommunene.

På institusjonsområdet har Bufdir sett at det har vært en utfordring å rekruttere ansatte med riktig kompetanse etter at kravet om utdanning på bachelornivå trådte i kraft i 2022. Utviklingen går nå i positiv retning, og det er flere ansatte som har bachelorutdanning. Bufdir erfarer at det kan være vanskelig å rekruttere ansatte med bachelorutdanning og samtidig klare å beholde en variert og mangfoldig ansattgruppe i barnevernsinstitusjonene. Det har vært en del misforståelser om hva kompetansekravet innebærer, til tross for at Bufdir har kommet med anbefalinger rundt dette. Bufdir har gitt en tolkningsuttalelse der det er redegjort for handlingsrommet for unntaksbestemmelsen knyttet til kompetansekravet. Det vurderes nå ulike tiltak som kan bidra til at institusjonene kan tiltrekke seg medarbeidere med viktig erfaring og ulik bakgrunn. For eksempel kan en alternativ utdanningsvei, som et fagskoleløp, være et aktuelt tiltak.

Bufdir uttaler i intervju at når det gjelder kompetansekrav i kommunalt barnevern, så er det nå en større andel ansatte som er kvalifisert på masternivå, og det er flere som tar master nå enn før. Mange kommuner er godt i gang med å planlegge for å nå kompetansemålet innen 2031. Det er seks–sju år til kravet trer i kraft, så det er relativt god tid til å jobbe videre med å nå målet.

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at kompetanseutfordringer knyttet til dokumentasjon og medvirkning blant ansatte i barnevernstjenestene er en årsak til utfordringer i barnevernet. Barne- og familiedepartementet viser til dommene fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) som blant annet påpeker saksbehandlingsfeil gjennom mangel på dokumentasjon av vurderinger. I sakene der Norge er felt i EMD, og i tilsynsrapporter og følgeevalueringer vises det at sakene ofte kommer skjært ut allerede i undersøkelsesfasen. For barnevernet er det en utfordring er å sikre tilstrekkelig medvirkning fra barn og familie, og deretter dokumentasjon av medvirkningen. Departementet vurderer at dette er en kompetanseutfordring som kan ses i en større sammenheng. Barnevernet er en liten tjeneste innad i kommunen, og mange barnevernstjenester er små i antall årsverk. Barnevernstjenestene arbeider samtidig med et bredt oppgavespekter. I små og mellomstore tjenester kan det derfor gå flere år mellom saker som ender i omsorgsovertakelse. Dette fører til at disse tjenestene sjelden håndterer enkelte problemstillinger rundt omsorgsovertakelse eller jobber med å lage planer for institusjonsopphold og for overgang til kommunale tiltak etter endt institusjonsopphold.

Mange utredninger viser til at det er variasjon mellom kommuner når det gjelder hvor utfordrende det er for barnevernstjenestene å rekruttere ansatte med relevant kompetanse. I oppstartsmålingen i følgeevalueringen av barnevernsreformen (Menon 2022) framgår det at det særlig er små kommuner som opplever slike utfordringer. Årsaken kan være at små kommuner har vanskeligere for å tiltrekke seg kompetente medarbeidere enn store kommuner. I utredningen om kompetansebehov i kommunalt barnevern (Oslo Economics, 2022) framkommer det at en av de største utfordringene i barnevernstjenesten er at det er vanskelig å rekruttere kvalifiserte ansatte. Noen steder er det svært få eller ingen kvalifiserte søkere til utlyste stillinger.

Tilgang til juridisk kompetanse

I en samfunnsøkonomisk analyse av kompetansehevingstiltak i barnevernet (Oslo Economics, 2019) vises det til at rundt 90 prosent av barnevernlederne vurderer at de har tilgang til juridisk kompetanse, samtidig som mange likevel ønsker seg flere jurister i tjenesten sin.

Vi har i spørreundersøkelsen vår stilt spørsmål om barnevernstjenestenes tilgang til juridisk kompetanse. 67 prosent av barnevernstjenestene opplyser at de sjelden eller aldri mangler tilgang til juridisk kompetanse. 17 prosent av barnevernstjenestene mangler tilgang til juridisk kompetanse en eller flere ganger i året, mens 13 prosent mangler juridisk kompetanse en eller flere ganger i måneden. De interkommunale barnevernstjenestene mangler i mindre grad tilgang til juridisk

kompetanse enn de kommunale barnevernstjenestene. 73 prosent av de interkommunale barnevernstjenestene oppgir at de sjelden eller aldri mangler juridisk kompetanse, mens 64 prosent av de kommunale barnevernstjenestene oppgir det samme. 14 prosent av de interkommunale barnevernstjenestene oppgir å mangle juridisk kompetanse en eller flere ganger årlig, mens 19 prosent av de kommunale barnevernstjenestene oppgir dette.

6.1.4 Interkommunalt samarbeid

Mange kommuner inngår i ulike interkommunale samarbeid om barnevernet. Det dreier seg om blant annet om samarbeid om akuttsaker, felles barnevernsvakt, samarbeid om fosterhjem og tiltaksutvikling.

Det er også mange interkommunale samarbeid om selve barnevernstjenesten, der to eller flere kommuner går sammen og etablerer en interkommunal barnevernstjeneste etter bestemmelsen i kommuneloven § 17-1. Antall interkommunale barnevernstjenester har i perioden 2017–2023 sunket fra 75 til 66.

Det mest vanlige er å organisere det interkommunale samarbeidet om barnevernstjenesten etter vertskommunemodellen, jf. kommuneloven § 17-1 andre ledd. Vertskommunemodellen er utformet med tanke på samarbeid mellom to eller flere kommuner om løsninger av lovpålagte oppgaver, og den innebærer at deltakende kommuner overlater beslutningsmyndighet til en vertskommune.

Bakgrunnen for etablering av interkommunale barnevernstjenester

Det ene statsforvalterembetet viser til at det er tunge beredskaps- og driftsorganisasjoner i kommuner og i det kommunale barnevernet, noe som krever god ledelse og styring. De større kommunene og barnevernstjenestene, eller de som samarbeider med andre kommuner og barnevernstjenester, greier dette bedre enn de som ikke har disse forutsetningene på plass. Barnevern er et komplekst fagfelt med krevende problemstillinger, og barnevernstjenestene har mange spesialiserte oppgaver som de fleste ikke er rustet til å håndtere alene. Mange kommuner er for små til å håndtere barnevernsområdet alene, og flere burde ha et samarbeid med andre kommuner. Statsforvalteren viser til kommunereformen, som førte til at noen kommuner har blitt større, mens mange fortsatt er for små. Størrelsen på barnevernstjenesten kan være avgjørende for om tjenesten har rammebetingelser til blant annet å drive utviklingsarbeid på tiltaksfeltet. Statsforvalteren uttaler at forutsetningene for å lykkes i det faglige arbeidet er bedre i en større barnevernstjeneste og i et fungerende samarbeid mellom kommuner.

Buudir opplyser i intervju at barnevernet er i en særstilling når det gjelder omfanget av interkommunalt samarbeid, og at dette er med på å bidra til at det blir større fagmiljøer. Interkommunalt samarbeid er viktig framover dersom det ikke blir flere kommunesammenslåinger. Det har blitt veldig mange flere interkommunale samarbeid de siste årene, men ifølge direktoratet burde enda flere kommuner delta i dette. Det er også eksempler på interkommunalt samarbeid om barnevernsvakt, med bruk av digital kommunikasjon for å få til et større fagmiljø til tross for store avstander.

Ifølge Buudir kan det være riktig at det har blitt større forskjeller mellom barnevernstjenestene og kommunene. Buudir peker på at det er viktig å ta i betraktning tidsperspektivet når man vurderer denne utviklingen. I tillegg vil det kunne være variasjoner som kommer av at det kan være mye lettere for en stor kommune med mye ressurser og kompetanse i barnevernstjenesten og i apparatet rundt å innføre endringer enn for små kommuner. Store kommuner har også større kapasitet til å søke tilskuddsmidler enn det mindre kommuner har. Små og middels store kommuner vil måtte bruke mer tid enn store kommuner på å endre kultur, ta i bruk ny metodikk, få tillit til nytteverdien av endringer og til å delta i de ulike nettverkene som er etablert. Det vil også være naturlig at det blir større forskjeller når man flytter oppgave- og finansieringsansvaret fra staten til kommunene. Direktoratet viser til at det er

positivt at det er etablert flere interkommunale samarbeid om barnevernstjenesten og andre interkommunale samarbeid om barnevern.

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at for å løse utfordringene små tjenester møter, har flere barnevernstjenester opprettet ulike varianter av interkommunalt samarbeid.

Fordeler og ulemper med interkommunale barnevernstjenester

Barnevernstjenestene opplever ulike fordeler og ulemper med interkommunale barnevernstjenester. Spørreundersøkelsen viser at det er svært lite variasjon mellom interkommunale barnevernstjenester og kommunale barnevernstjenester når det gjelder vurdering av de økonomiske rammebetingelsene. Imidlertid oppgir de interkommunale barnevernstjenestene bedre tilgang til juridisk kompetanse enn de kommunale barnevernstjenestene, se kapittel 6.1.3.

En av barnevernstjenestene som er intervjuet, er organisert etter vertskommunemodellen, med en stor kommune som er vertskommune, og med seks deltakende kommuner. Det er betydelige avstander mellom kommunene i samarbeidet. Fire av deltakerkommunene er delt inn i egne avdelinger med en fagleder, mens to ikke har egne avdelinger. Fire av deltakerkommunene har organisert barnevernet etter generalistprinsippet, mens avdelingen som utgjør vertskommunen er spesialisert. Det er i tillegg ulik størrelse og sentralitet i de deltakende kommunene, noe som gjør at de har ulike utfordringer. For vertskommunen har samarbeidet ført til nye utfordringer og en økning i oppgaver knyttet til støtte og oppfølging av de deltakende kommunene. Dette går ut over ressursene i vertskommunen. For de mindre kommunene oppleves samarbeidet som et positivt tiltak, selv om de fortsatt har utfordringer med bemanning og sykefravær og lang vei til blant annet politiet.

Den ene regionen i Bufetat uttaler at vertskommunemodellen for interkommunale barnevernstjenester er den mest vanlige måten å organisere interkommunalt samarbeid på, men at vertskommunemodellen ikke fungerer like godt for alle typer kommuner. Det er utfordringer med å få til interkommunale barnevernstjenester der det er store avstander mellom kommunene, fordi kravet til faglig tilstedeværelse i alle samarbeidskommunene er vanskelig å oppfylle samtidig som det skal etableres et stabilt og robust fagmiljø. Det har blant annet på grunn av dette vært utfordrende å ta i bruk spesialiserte hjelpetiltak i denne regionen. Den andre regionen i Bufetat viser til at i noen av kommunene under embetet har de interkommunale samarbeidene opprettet egne tilbud for spesialiserte hjelpetiltak.

Statsforvalterne bekrefter at det kan være nyttig å etablere interkommunale samarbeid om barnevernstjenesten, men også at det kan være noen ulemper ved slike samarbeid. Statsforvalteren i det ene embetet understreker at de ser flere fordeler enn ulemper i alle de interkommunale barnevernstjenestene i sitt område. Interkommunalt samarbeid kan blant annet bidra til å avhjelpe små kommuners utfordringer på barnevernsfeltet. Slikt samarbeid gjør barnevernet i kommunene mindre sårbart og reduserer risikoen i tjenestene. Statsforvalteren uttaler i intervju at det burde ha vært mer interkommunalt samarbeid på både fosterhjems- og hjelpetiltaksområdet, og trekker fram at større enheter er mer robuste. Etter en del kommunesammenslåinger i embetets område er tjenestene blitt geografisk samlet på ett sted, noe som også påvirker samarbeidet positivt.

Den ene statsforvalteren opplyser at det kan være vanskelig for den enkelte barnevernstjeneste å skulle bygge opp tunge hjelpetiltak alene. Det vil være lettere å få til en «pool» med slike tiltak dersom flere barnevernstjenester samarbeider. I samarbeid mellom bare mindre kommuner ser statsforvalteren at det ofte er krevende å få til reell utvikling, fordi risiko og sårbarhet i samtlige kommuner blir høy når alle deltakerkommunene er små. Større kommuner er mer rustet til å bære risiko i samarbeidet med andre, så lenge de selv også oppnår gevinster av samarbeidet.

Det andre embetet opplyser at det er stor variasjon mellom de interkommunale tjenestene. Håndterbare reiseavstander gir gode forutsetninger for interkommunalt samarbeid. Generelt er den store fordelen med interkommunalt samarbeid at det bygger systemkapasitet, og at barnevernstjenestene får tilgang til flere ressurser, både faglig og menneskelig.

Deltakende kommuner i interkommunalt samarbeid har ifølge den samme statsforvalteren varierende erfaringer med samarbeidet. Det er sjelden deltakende kommuner ønsker mer samarbeid enn det interkommunale samarbeidet allerede legger opp til. For vertskommunene er det motsatt, og de ønsker ofte at deltakende kommuner skal involveres mer. Enkelte kommuner som deltar i interkommunalt samarbeid kan oppleve at barnevernet er «satt bort» til vertskommunen, noe som svekker den deltakende kommunens eierskap til barnevernet. I den sammenheng er det positivt at barnevernsreformen presiserer kommunenes ansvar for barnevernet.

Statsforvalteren viser til at hvor godt det interkommunale samarbeidet om barnevernstjenesten fungerer, påvirkes av hvor godt kommunene samarbeider på andre tjenesteområder. Dersom kommunene har en gjennomtenkt tilnærming til samarbeid og har etablerte strukturer for dette, fungerer også det interkommunale samarbeidet om barnevernstjenesten bedre. Den enkelte barnevernleder har også stor betydning for hvor godt samarbeidet fungerer. Enkelte barnevernledere er opptatt av samarbeid med andre tjenester, mens andre ledere ser på dette mer som en byrde. I tillegg har relasjonene mellom personene som inngår i tjenestene som skal samarbeide, betydning. Stor gjennomtrekk av ansatte kan påvirke samarbeidet negativt.

Noen av ulempene med interkommunale barnevernstjenester er at det kan være krevende å være en integrert del av mange kommuner. Det må opprettes samarbeid med mange ulike Nav-kontorer og andre kommunale tjenester. Interkommunalt samarbeid kan være utfordrende dersom det er store geografiske avstander eller vansker med å få til samarbeid med andre sektorer i kommunene. Statsforvalteren nevner som eksempel at en interkommunal barnevernstjeneste kan måtte samarbeide med opptil fem–seks ulike Nav-kontorer. Det er også en utfordring å fordele inntekter til de deltakende kommunene gjennom inntektssystemet.

Barne- og familiedepartementet bekrefter i intervju at interkommunalt samarbeid kan løse utfordringer gjennom mer spesialiserte tjenester, men at det også kan skape nye utfordringer, for eksempel ved at det blir større avstand mellom barnevernstjenesten og den administrative- og politiske ledelsen i kommunen. Over tid har det også vært en utfordring at barnevernstjenesten er en liten og lukket tjeneste. Gjennom ny barnevernslov er det innført en årlig tilstandsrapportering fra barnevernlederne til kommunenes ledelse. Endringen ble gjennomført for å styrke kommunens kunnskap og ansvar for barnevernstjenestene.

6.1.5 Mulige utfordringer for mindre barnevernstjenester

I 2024 består barnevernet av både små og store barnevernstjenester, som vist i tabell 2. Det er 29 barnevernstjenester som har færre enn 5 årsverk, mens det er 40 barnevernstjenester som har mellom 5 og 10 årsverk.

Små barnevernstjenester kan ha mange av de samme utfordringene som større barnevernstjenester, men små barnevernstjenester rammes hardere av enkelte utfordringer. Små barnevernstjenester kan også ha enkelte særskilte sårbarheter og utfordringer. Dette er trukket fram av flere NOU-er og flere evalueringer av barnevernet, for eksempel NOU 2023: 24 (2023), NOU 2023: 7 (2023), NOU 2023: 9 (2023) og Menon Economics (2023).

Små barnevernstjenester står ofte overfor ressursknapphet, noe som kan gjøre dem mer sårbare for stor variasjon i saksmengder og fravær av nøkkelpersoner. Når bemanningen er lav, blir både forebyggende arbeid og oppfølging av akutte saker krevende, fordi de ansatte må dekke et bredt

spekter av oppgaver. Videre er kompetanseutfordringer særlig merkbare i små kommuner, hvor det kan være vanskelig å rekruttere spesialiserte fagfolk. Et lite fagmiljø innebærer også færre muligheter for faglig sparring og kontinuerlig kompetanseheving, slik at de ansatte i større grad må håndtere komplekse saker uten nødvendige støtte. Summen av dette bidrar til en risiko for faglig isolasjon og mindre systematisk kvalitetsutvikling (NOU 2023: 7 (2023), NOU 2023: 9 (2023), NOU 2023: 24 (2023) og Menon Economics, (2023)).

Små barnevernstjenester kan også oppleve særskilte samarbeidsutfordringer, både internt i kommunen og i kontakt med eksterne aktører som skolen, helsetjenesten og politiet (NOU 2023: 7 (2023), NOU 2023: 9 (2023) og NOU 2023: 24 (2023)). At det finnes få ressurser, kan gjøre det krevende å delta på tverrfaglige fora og å følge opp samarbeidsavtaler, noe som kan føre til fragmenterte tiltak for sårbare barn og familier (Menon Economics, 2023).

I intervju beskriver både Barne- og familiedepartementet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet og statsforvalterne ulike utfordringer for små barnevernstjenester. Både departementet og direktoratet trekker fram utfordringer knyttet til lite mengdetrening for enkelte sakstyper i små tjenester, for eksempel omsorgsovertakelser. Direktoratet trekker i tillegg fram rekrutteringsutfordringer i små tjenester. Statsforvalterne som er intervjuet, trekker fram at forutsetningene for å lykkes i det faglige arbeidet er bedre i en større barnevernstjeneste og i et fungerende samarbeid mellom kommuner. Ifølge statsforvalterne er mange små barnevernstjenester for små til å håndtere barnevernsområdet uten samarbeid med andre kommuner.

Samtidig har små barnevernstjenester enkelte fortrinn, særlig knyttet til nærheten til lokalsamfunnet og muligheten for tette relasjoner til barn og familier (NOU 2023: 7 (2023), NOU 2023: 9 (2023), NOU 2023: 24 (2023) og Menon Economics, 2023). Riksrevisjonen har tidligere vist at det ikke var systematiske forskjeller i forvaltningspraksisen mellom små og store barnevernstjenester, samtidig som små barnevernstjenester hadde større utfordringer med å få deltatt på kompetansetiltak (Riksrevisjonen, 2022).

6.1.6 Sammenfallende utfordringer for barnevernstjenestene

Analyser av data fra spørreundersøkelsen viser at mange barnevernstjenester opplever flere, sammenfallende utfordringer. Vi har gjort analyser av om barnevernstjenestene opplever utfordringer med kapasitet, økonomiske rammebetingelser, gjennomtrekk, sykefravær, kompetanse og samarbeid med Bufetat. Analysene viser at:

- 43 prosent av barnevernstjenestene opplever to eller flere av disse utfordringene.
- 20 prosent opplever tre eller flere av utfordringene.

Mer konkret oppgir 11 prosent av barnevernstjenestene å ha utfordringer med kapasitet og økonomiske rammebetingelser. I tillegg oppgir 9 prosent av barnevernstjenestene at både kapasitet, gjennomtrekk og sykefravær er en utfordring.

6.2 Bistandsplikt og samhandlingen mellom Bufetat og kommunal barnevernstjeneste

Dette delkapittelet handler om hvordan Bufetats ivaretar bistandsplikten og samhandlingen mellom Bufetat og kommunale barnevernstjenester. Bufetat har plikt til å tilby et forsvarlig plasseringstiltak når kommunene ber om dette. Plasseringstiltaket kan være enten i institusjon eller i fosterhjem. Bufetat skal sørge for at det er et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert tilbud av plasseringstiltak (barnevernsloven). For at Bufetat skal kunne tilby det enkelte barn et forsvarlig tiltak, må det være et godt samarbeid mellom Bufetat og den kommunale barnevernstjenesten.

Våre funn viser at Bufetat over tid har hatt utfordringer med å oppfylle bistandsplikten. Det er ulike årsaker til dette, både knyttet til kapasiteten i tiltaksapparatet og til at barna som plasseres i barnevernsinstitusjoner har mer sammensatte utfordringer enn før. Når bistandsplikten brytes, preger dette også samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene.

Faktaboks 2 Kategorier av barnevernsinstitusjoner

Alle barnevernsinstitusjoner er delt inn i tre hovedkategorier⁴⁰:

- akuttinstitusjoner
- omsorgsinstitusjoner
- behandlingsinstitusjoner

Akuttinstitusjoner er en viktig del av Bufetats tilbud til barn og unge i krisesituasjoner. Disse institusjonene er rettet mot barn som står overfor akutte utfordringer og har et umiddelbart behov for trygghet og omsorg. Organiseringen av akuttplassene varierer mellom Bufetats regioner, noe som reflekterer forskjeller i lokale behov, kapasitet og tilgjengelige ressurser (NOU 2023: 24).

Omsorgsinstitusjoner utgjør hoveddelen av institusjonstilbudet i Bufetat. Disse institusjonene er tilpasset barnets alder og delt inn i to kategorier: institusjoner for barn under 13 år og institusjoner for ungdom. Institusjonene for ungdom utgjør den klart største delen av omsorgstilbudet og er spesielt rettet mot eldre barn som trenger stabile og forutsigbare rammer for omsorg og utvikling (NOU 2023: 24).

Behandlingsinstitusjoner, tidligere kjent som atferdsinstitusjoner, har et spesialisert formål. Disse institusjonene er rettet mot barn og unge med de største utfordringene, inkludert alvorlige atferdsvansker. Behandlingen er målrettet og strukturert, med vekt på å hjelpe barna til å endre problematisk atferd og bygge ferdigheter som fremmer mestring og utvikling.

Kilde: NOU 2023: 24.

6.2.1 I hvilken grad oppfyller Bufetat bistandsplikten?

Bufetat har hatt utfordringer med å oppfylle bistandsplikten overfor kommunale barneverntjenester over lang tid. Dette er dokumentert gjennom en rekke utredninger, som vist nedenfor.

I NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen* fremkommer det at Bufetat siden 2022 har hatt store utfordringer med å tilby barnevernstjenestene et egnet tilbud, særlig akuttplasser. Dette har resultert i flere alvorlige brudd på bistandsplikten. Oslo Economics konkluderer tilsvarende i sin gjennomgang av bistandsplikten fra 2024. Fra høsten 2022 har Bufetat opplevd økende utfordringer med å oppfylle bistandsplikten, hovedsakelig på grunn av kapasitetsmangel. Dette har ført til at mange kommuner ikke har fått tilbud om plasseringstiltak innen forsvarlig tid. Utfordringene er spesielt merkbare ved akutte institusjonsplasseringer av barn med atferdsutfordringer, men også ved plasseringer av barn med behov for omsorgsinstitusjon. På fosterhjemsområdet er det færre konstaterte brudd, men det har vært vedvarende utfordringer med å rekruttere nok fosterhjem over tid (Oslo Economics, 2024).

Riksrevisjonen har også avdekket ulike utfordringer knyttet til Bufetats bistandsplikt gjennom flere forvaltningsrevisjoner. Dokument 3:8 (2017–2018) *Undersøkelse av Bufetats bistandsplikt ved akuttplasseringer i barnevernet* (Riksrevisjonen, 2018) dokumenterer at Bufetat ikke alltid kan gi alle barn et tilpasset akutt-tilbud, og at tilbudet varierer avhengig av hvilken region barnet tilhører. Videre framheves det at det er ulik tolkning av regelverket som handler om Bufetats bistand til den kommunale barnevernstjenesten, noe som kan føre til at barn ikke får den hjelpen de har behov for i akutte situasjoner. I Dokument 3:7 (2019–2020) *Undersøking av om statlege barnevernsmyndigheiter*

⁴⁰ Innenfor disse tre hovedkategoriene har Bufetat og Barne- og familieetaten i Oslo valgt å inndele tilbudet sitt på ulike måter.

sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar (Riksrevisjonen, 2020) avdekket Riksrevisjonen at Bufetat plasserer barn i barnevernsinstitusjoner uten at det foreligger tilstrekkelig informasjon om barnets behov. Dette kan føre til feil valg av institusjon og utilsiktede flyttinger, noe som er i strid med bistandsplikten. Rapporten peker også på at systemet for kvalitetssikring av barnevernsinstitusjoner ikke har fungert godt nok, noe som kan gå ut over barnas velferd.

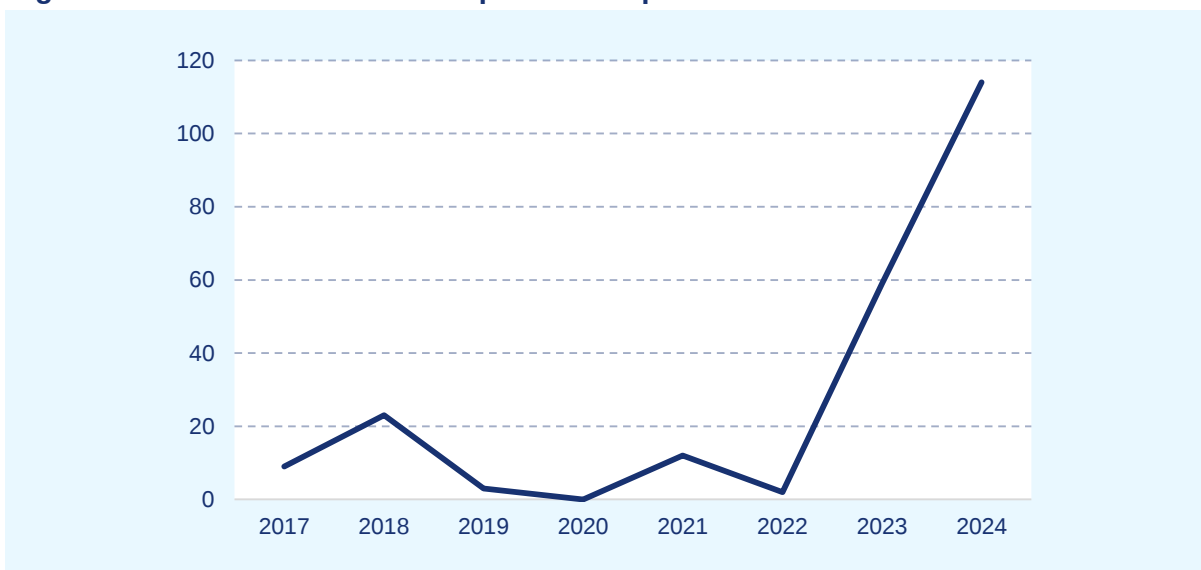
Omfanget av brudd på bistandsplikten

Det eksakte omfanget av brudd på bistandsplikten er ikke kjent. Rapporten *Gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet* beskriver omfanget ved å vise til brudd på bistandsplikten konstatert av statsforvalterne og Bufetats egenrapportering på brudd.

Når en kommune mener at de ikke har fått tilbud om et plasseringstiltak fra Bufetat innen forsvarlig tid, kan de anmode statsforvalteren om å vurdere saken som tilsynsmyndighet. Dette omtales ofte som en klage til statsforvalteren. Antallet brudd på bistandsplikten som statsforvalteren bekrefter, reflekterer imidlertid ikke nødvendigvis det faktiske antallet tilfeller der bistandsplikten er brutt. Likevel gir disse tallene en indikasjon på omfanget av brudd og utviklingen over tid (Oslo Economics, 2024).

Figur 12 viser antall konstaterte brudd i perioden 2017 til 2024.

Figur 12 Antall konstaterte brudd på bistandsplikten i årene 2017–2024.



Kilde: Bufdirs årsrapporter for 2017–2024.

Figur 12 viser en kraftig økning i brudd på bistandsplikten i 2023 og 2024. I 2024 konstaterte statsforvalteren 114 brudd på Bufetats bistandsplikt, mens tilsvarende tall for 2023 var 59. Med unntak av 2020, har det vært brudd på bistandsplikten i hele undersøkelsesperioden. Fram til økningen i 2023, var antall brudd høyest i 2018 med 23.

Bufdir rapporterer til Barne- og familiedepartementet om saker hvor Bufetat selv vurderer at bistandsplikten er brutt. Bufdir har rapportert dette til departementet siden 2023 (Oslo Economics, 2024)⁴¹. I 2023 rapporterte Bufdir 141 brudd (Bufdir 2024). I 2024 var antallet rapporterte brudd 151. Antallet egenrapporterte brudd på bistandsplikten fra Bufetat var langt høyere enn statsforvalternes konstaterte brudd i både 2023 og 2024.

⁴¹ Brudd per unike barn

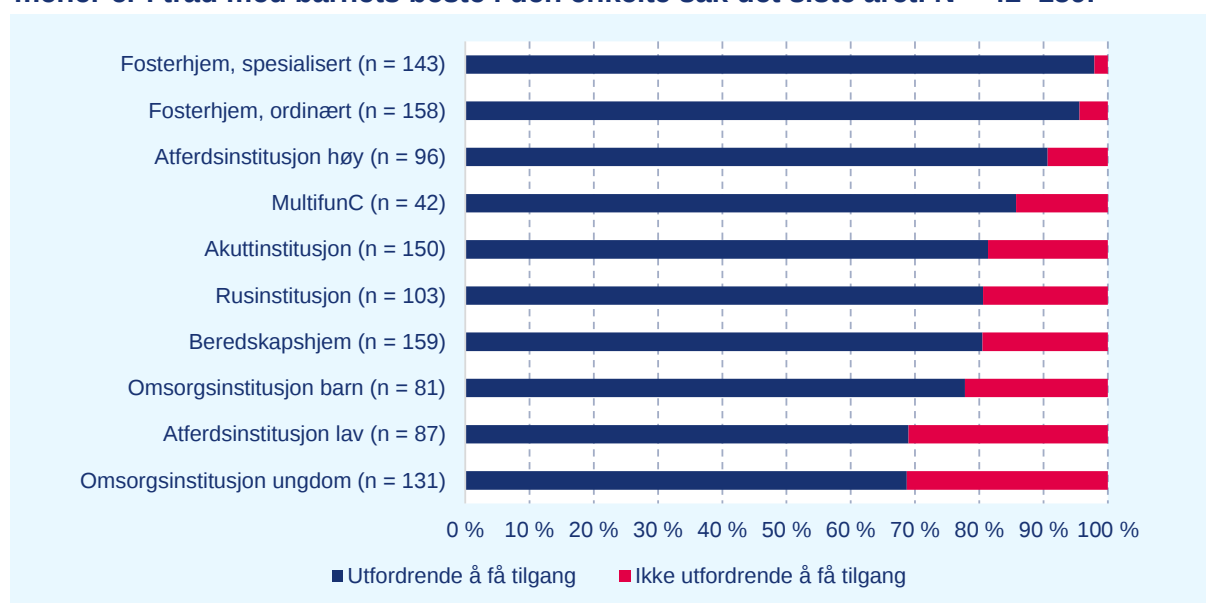
Det er få brudd på bistandsplikten på fosterhjemsområdet, men det har vært vedvarende utfordringer over tid med å rekruttere fosterhjem.

Barnevernstjenestenes vurdering av tilbudet fra Bufetat

Barnevernstjenestene har ansvar for å gi Bufetat tilstrekkelige opplysninger om barnets situasjon. Dette for å sikre at Bufetat kan gjøre en forsvarlig vurdering og tilby et egnet tiltak.

I spørreundersøkelsen ble barnevernstjenestene bedt om å vurdere tilgangen til tiltak det siste året som barnevernstjenesten mente var til barnets beste, se figur 13.

Figur 13 Barnevernstjenestens vurdering av tilgang til tiltak som barnevernstjenesten mener er i tråd med barnets beste i den enkelte sak det siste året. N = 42–159.

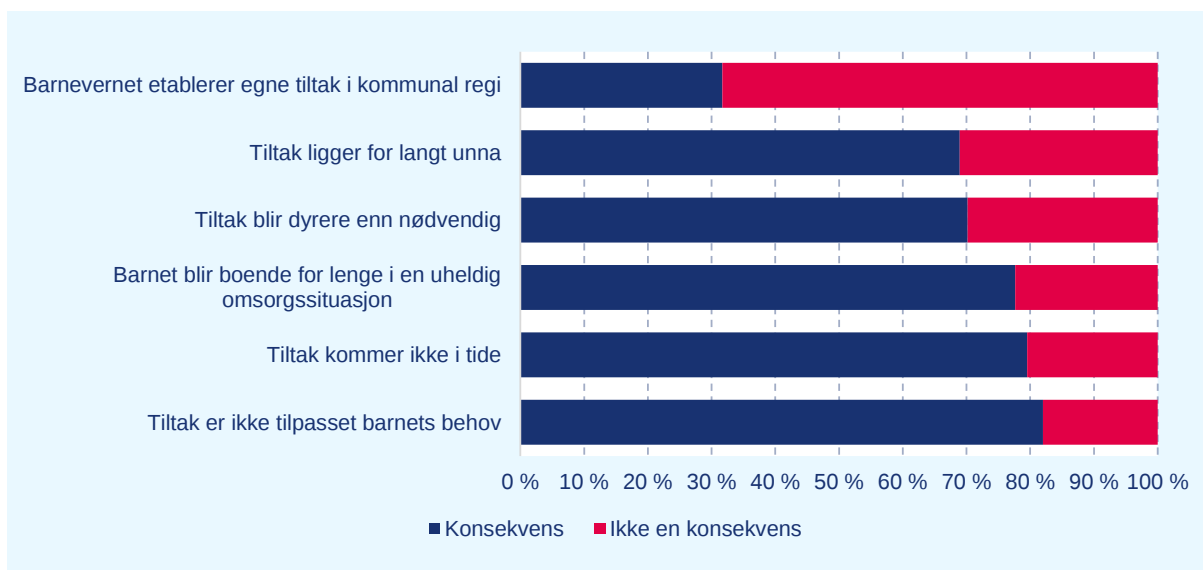


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 13 viser at barnevernstjenestene opplever utfordringer ved tilgangen til en rekke tiltak. Respondenter som oppga at et tiltak ikke var aktuelt, er utelatt fra analysen. Utfordringene er størst ved fosterhjem, både ordinære og spesialiserte. 98 prosent av barnevernstjenestene oppgir at det er utfordrende å få tilgang til spesialiserte fosterhjem, og 96 prosent oppgir at det er utfordrende å få tilgang til ordinære fosterhjem. Over 80 prosent av barnevernstjenestene oppgir at også tilgangen til atferdsinstitusjoner, MultifunC, akuttinstitusjoner, rusinstitusjoner og beredskapshjem er utfordrende. I tillegg oppgir nær 80 prosent at det er utfordrende å få tilgang til omsorgsinstitusjon barn. Barnevernstjenestene oppgir at tilgangen er minst utfordrende for atferdsinstitusjon lav og omsorgsinstitusjon ungdom, selv om over 68 prosent oppgir at tilgangen er utfordrende også for disse tiltakene.

I spørreundersøkelsen ble barnevernstjenestene spurt om hvilke konsekvenser utfordringer med tiltakene har, som vist i figur 15.

Figur 14 Barnvernstjenestenes vurdering av konsekvenser av utfordringer med enkelte tiltak. N = 161.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 15 viser at barnevernstjenestene opplever en rekke ulike konsekvenser av utfordringer med tilgangen til tiltak gjennom Bufetat. Over 75 prosent av barnevernstjenestene oppgir at konsekvensene er at tiltakene ikke er tilpasset barnets behov, at tiltakene ikke kommer i tide, og at barnet blir boende for lenge i en uheldig omsorgssituasjon. Rundt 70 prosent oppgir at tiltaket ligger for langt unna og at tiltaket blir dyrere enn nødvendig. Et mindretall av barnevernstjenestene oppgir at barnevernstjenesten etablerer egne tiltak i kommunal regi som en konsekvens.

Menon Economics, som fikk en utredning i oppdrag av Barne- og familiedepartementet, trakk i 2020 fram flere utfordringer ved datidens institusjonsbarnevern. Mangelfull kartlegging av barna før plassering og mangler ved differensieringen av institusjonstilbudet er blant utfordringene som trekkes fram. Menon Economics konkluderer med at det er flere grupper som systematisk faller utenfor de institusjonstilbudene som finnes i dag. Dette gjelder særlig gruppene som har utfordringer innen psykisk helse og ikke passer inn i noen av dagens atferds- og omsorgsinstitusjoner.

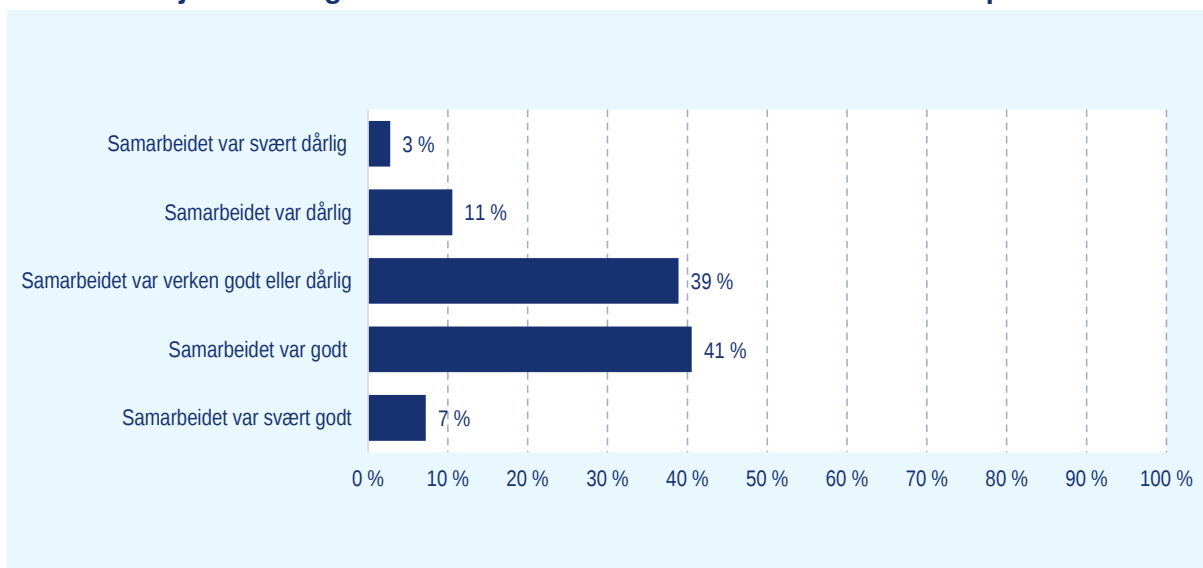
6.2.2 Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunale barnevernstjenester og Bufetat?

For at Bufetat skal kunne tilby det enkelte barn et forsvarlig tiltak, må det være et godt samarbeid mellom Bufetat og barnevernstjenesten. Når barnets situasjon tilsier et behov for en plassering utenfor hjemmet, har den kommunale barnevernstjenesten ansvar for å tilstrekkelig utrede barnets behov. Dette skal sikre at plasseringen i så stor grad som mulig passer til det individuelle barnets behov, og minimere risikoen for at barnet må flytte mellom tiltak. Dette skal også sikre at Bufetat har tilstrekkelig informasjon til å finne et egnet tiltak dersom barnevernstjenesten anmoder om hjelp.

Det har vært utfordringer i samarbeidet mellom kommunale barnevernstjenester og Bufetat over lang tid. En gjennomgang av hvordan Bufetats ivaretar bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet fra 2024 (Oslo Economics, 2024), viser at uklare ansvarsforhold har ført til ineffektiv ressursbruk og forsinkelser. For eksempel har kommuner rapportert at de ofte ikke får informasjon i tide om tilgjengelige institusjonsplasser eller oppfølgingstjenester, noe som fører til unødvendige forsinkelser i plasseringer. Dette gjelder særlig i tilfeller med barn som har behov for akutte plasseringer, hvor kommunene har opplevd at det kan ta dager eller uker å få bistand, til tross for at behovet er kritisk og umiddelbart.

I spørreundersøkelsen ble barnevernstjenestene bedt om å vurdere hvordan samarbeidet fungerte mellom barnevernstjenesten og Bufetat i den siste saken der Bufetat hadde bistandsplikt, se figur 16.

Figur 15 Barnevernstjenestenes vurdering av samarbeidet mellom barnevernstjenesten og Bufetat i siste sak der Bufetat hadde bistandsplikt. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 16 viser at det varierer hvordan barnevernstjenestene vurderte samarbeidet med Bufetat i siste sak der Bufetat hadde bistandsplikt. I underkant av halvparten av barnevernstjenestene vurderte samarbeidet som godt eller svært godt. Motsatt vurderte 14 prosent av tjenestene samarbeidet som dårlig eller svært dårlig.

Vi har analysert om barnevernstjenestenes vurdering av samarbeidet med Bufetat varierer mellom Bufetats regioner. Analysene viser at i hver region er det både barnevernstjenester som vurderer samarbeidet som godt, og barnevernstjenester som vurderer samarbeidet som dårlig.

Alle barnevernstjenestene som er intervjuet, oppgir at det varierer hvor godt samarbeidet med Bufetat fungerer. Ifølge den ene barnevernstjenesten kan samarbeidet fungere godt i enkeltsaker, men i hovedsak fungerer det ikke godt nok. For denne barnevernstjenesten oppleves samarbeidet som krevende, med stor vekt på sjekklister og detaljer i saker. En annen barnevernstjeneste beskriver samarbeidet som krevende og tidvis kaotisk. Tjenesten får lite skriftlig dokumentasjon fra Bufetat og opplever at Bufetat forsøker å overprøve vedtak gjort av tjenesten.

Flere av barnevernstjenestene som er intervjuet, oppgir at samarbeidet er særlig krevende i saker hvor Bufetat ikke oppfyller bistandsplikten. Samtidig oppgir flere av barnevernstjenestene at Bufetat ikke tilbyr tiltaket som tjenestene har bedt om.

I spørreundersøkelsen beskriver én barnevernstjeneste samarbeidsutfordringene med Bufetat på følgende måte:

En barnevernstjenestes beskrivelse av samarbeidsutfordringer med Bufetat

Vi har hatt flere situasjoner hvor vi har hatt barn som har krav på akuttiltak og som er i en svært sårbar og alvorlig situasjon, hvor vi har opplevd en ansvarsfraskrivelse fra Bufetat. Bufetat konkluderer på telefon med at bistandsplikten må brytes og vi som kommunal barnevernstjeneste må håndtere barn som utsettes for ytterligere omsorgssvikt og traumer.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Regionene i Bufetat som er intervjuet, har varierende erfaringer med samarbeidet med barnevernstjenestene. Den ene regionen oppgir at samarbeidet preges av ressursmangel og mistillit, mens den andre regionen beskriver samarbeidet som i hovedsak godt. Begge regionene oppgir at samarbeidet med barnevernstjenestene er krevende når Bufetat har utfordringer med å oppfylle bistandsplikten eller levere tilbudet som barnevernstjenestene forventer. For å sikre god informasjon og dialog har en av regionene valgt å ha månedlige møter mellom regiondirektøren og barnevernlederne. I disse møtene blir barnevernlederne orientert om Bufetats arbeid for å øke kapasiteten og å utvikle tiltaksapparatet. Den ene regionen oppgir også at samarbeidet preges av barnevernstjenestenes manglende oppfølging av barn i barnevernsinstitusjoner. Kommunene har ansvar for helhetlig oppfølging av barnet mens det er i institusjon, og for å ha en plan for hva som er neste tiltak i tiltakskjeden etter institusjonsoppholdet. Ifølge denne regionen blir barn boende unødvendig lenge i institusjoner grunnet manglende planer og oppfølging av barn i institusjoner. Dette tar også opp kapasitet i institusjonene.

Bufdir oppgir at det varierer hvor godt samarbeidet mellom barnevernstjenestene og Bufetat fungerer. Bufetat skal ha en faglig dialog med kommunen, inkludert om hva som er det beste tiltaket for barnet. I mange tilfeller vil det være en diskrepans mellom idealsituasjonen og et forsvarlig tiltak for barna. Barnevernstjenestene ønsker seg det aller beste for hvert barn, og når det ikke finnes et tilbud, blir det en krevende situasjon som utfordrer samarbeidet.

Departementet erkjenner at samarbeidet mellom barnevernstjenestene og Bufetat blir satt under press når Bufetat ikke kan levere tiltak når kommunen ber om det. I 2023 og 2024 har det vært særlig mange brudd på bistandsplikten. I de fleste tilfeller der det oppstår brudd, etableres det etter hvert et tilbud. Imidlertid ødelegger dette rytmen i samarbeidet mellom Bufetat og kommunen. Departementet opplyser at Bufdir og Bufetat har jobbet systematisk med å forbedre dialogen med kommunene og utvikle samarbeidet. Likevel er det fortsatt svakheter i samarbeidet, særlig når det er brudd på bistandsplikten. Dette gjelder både når det mangler institusjonsplasser, og når det er utfordrende å skaffe tilstrekkelig antall egnede fosterhjem.

6.2.3 Årsaker til brudd på bistandsplikten

Over tid har det vært ulike årsaker til brudd på bistandsplikten. Enkelte årsaker har vært gjeldende i hele undersøkelsesperioden, mens andre har i større grad vært et tema etter den store økningen i brudd på bistandsplikten fra 2022 til 2023, vist i figur 12. Årsakene er dokumentert gjennom en rekke utredninger og forskningsrapporter.

Før økningen i brudd på bistandsplikten i 2022

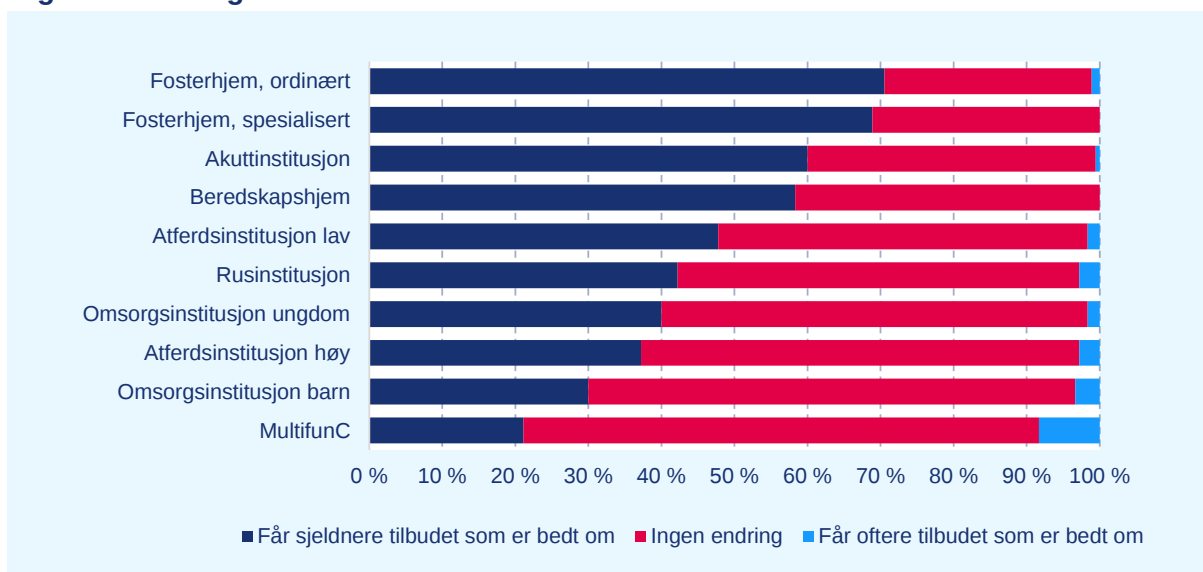
Før 2022 beskriver Bufdir flere ulike årsaker til brudd på bistandsplikten. I 2017 var årsakene ifølge Bufdir (Bufdir, 2018) at det hadde tatt for lang tid å finne egnet fosterhjem, og at fosterhjemmet som har vært tilbudt, lå for langt unna hjemkommunen. Videre hadde det tatt for lang tid før tilbud om enetiltak kom på plass. Statsforvalteren hadde tilsyn med Bufetats bistandsplikt i 2017, og merknadene var i hovedsak knyttet til medvirkning og dokumentasjon ved tiltaksvalg.

Bufdirs årsrapport for 2018 trekker fram flere av de samme årsakene som i årsrapporten for 2017. Dette gjelder særlig utfordringer knyttet til hvor lang tid et barn må vente på fosterhjem. Bufdir oppgir også at for lite kapasitet eller for lang saksbehandling er en årsak, i tillegg til at det er for lite tilbud til barn med sammensatte problemer og manglende informasjon om institusjonen i kartleggingsfasen. Sistnevnte fører til at det ikke blir gjort en god nok vurdering av om institusjonen kan dekke barnets behov.

Etter økningen i brudd på bistandsplikten i 2022

I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål til barnevernstjenestene om hvordan tilgangen til tiltak som er egnet for barna, har utviklet seg etter barnevernsreformen og 1. januar 2022, se figur 14.

Figur 16 Endringer i tilbudet om tiltak fra Bufetat etter barnevernsreformen. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 14 viser at det er en rekke tiltak hvor barnevernstjenestene sjeldnere får tilbudet som det er bedt om etter 1. januar 2022. Dette gjelder særlig fosterhjem (både ordinært og spesialisert), akuttinstitusjon og beredskapshjem. Barnevernstjenestene oppgir at det har vært minst endring for tiltakene MultifunC og omsorgsinstitusjon barn. Barnevernsinstitusjonene oppgir i liten grad at tjenestene oftere får tilbud om de ulike tiltakene etter 1. januar 2022.

Etter 2022 forklarer Oslo Economics brudd på bistandsplikten med flere sammenhengende årsaker. En av årsakene er knyttet til politiske føringer om bruk av kommersielle aktører i barnevernet. Det har lenge vært en politisk målsetting å redusere de kommersielle aktørenes rolle i barnevernet, særlig innenfor institusjons- og fosterhjemsområdet. Stortinget vedtok i mai 2018 at andelen ideelle tilbydere skulle økes til 40 prosent, samtidig som andelen offentlige institusjonsplasser ikke skulle reduseres (Innst. 303 S (2017–2018)). I tråd med dette skal barn med omfattende behov i større grad få hjelp gjennom statlige tiltak, samtidig som ideelle organisasjoners rolle styrkes. I 2021 anmodnet Stortinget regjeringen om å omstille og styrke det statlige tilbudet for barn med akutte behov og atferdsproblemer, samtidig som ideelle aktører fortsatt skal kunne tilby omsorg for barn under 13 år og tjenester innen rusbehandling. Bufdirs rammeavtaler med private tilbydere utløp i 2022. I tildelingsbrevet for 2022 ble Bufetat bedt om å prioritere ideelle aktører når de inngår nye avtaler med private leverandører. Målet var å redusere avhengigheten av kommersielle leverandører, inkludert enkeltkjøp, og styrke statlige institusjoners evne til å møte behovene til barn med de største utfordringene. Bufdir inngikk i 2022 og 2023 nye rammeavtaler med ideelle tilbydere, som totalt

omfattet 221 plasser. Disse avtalene erstattet de tidligere rammeavtalene fra 2022, hvor kommersielle tilbydere sto for rundt 40 prosent av plassene (Oslo Economics, 2024).

Områdegjennomgangen av institusjonsbarnevernet (Deloitte & Oslo Economics, 2024) beskriver en svært krevende markedssituasjon i barnevernssektoren siden 2022. Årsaken er i hovedsak utfasingen av kommersielle aktører, en omstilling som ikke har lyktes i praksis. Dette har gitt Bufdir og Bufetat en langt svakere forhandlingsposisjon overfor private leverandører, og ført til svært dyre enkeltkjøp av plasser i private barnevernsinstitusjoner.

Videre har det siden høsten 2022 vært en uforutsett økning i etterspørselen etter akutte institusjonsplasseringer og tiltak for barn med komplekse behov. Denne økningen har ytterligere presset en allerede begrenset kapasitet (Oslo Economics, 2024). En økende andel barn med behov for spesialiserte tiltak, som krever tettere bemanning og tilpassede tilbud, har også redusert antall tilgjengelige plasser i institusjoner og gjort det vanskeligere å oppfylle bistandsplikten (Oslo Economics, 2024). I tillegg har mangelen på langtidsbehandlingstilbud bidratt til at mange barn har blitt værende i akuttinstitusjoner i påvente av egnede tiltak. Dette har blokkert akuttkapasiteten og forsterket utfordringene med å oppfylle bistandsplikten.

NOU 2023: 24 trekker fram flere av de samme årsakene til økningen i brudd på bistandsplikten som Oslo Economics. Etter en periode med lavere bruk har både Bufetat og Barne- og familieetaten sett en markant økning i etterspørselen etter institusjonstilbud, spesielt akuttplasser. I region øst alene økte antallet henvisninger til institusjon med 46 prosent i første tertial av 2023 sammenlignet med samme periode året før. Årsaken til veksten er usikker, men knyttes blant annet til ettervirkninger av koronapandemien, som har hatt store konsekvenser for mange barn og unge, samt en økning i henvisninger til psykisk helsevern for barn og unge. Høyere egenandeler for institusjonstiltak kan også ha ført til at noen kommuner utsetter slike tiltak. Samtidig er Bufetat i en krevende situasjon når det gjelder å håndtere den økte etterspørselen. Utfordringene skyldes både nye politiske føringer og langvarige kapasitetsproblemer. Stortingets mål om å fase ut kommersielle aktører innen institusjonsfeltet har påvirket Bufetats evne til å tilpasse seg det økende behovet. Dette svekker fleksibiliteten i tiltaksapparatet og gjør det vanskeligere å oppfylle bistandsplikten (NOU 2023: 24).

Områdegjennomgangen av institusjonsbarnevernet (Deloitte & Oslo Economics, 2024) viser også til økt problembelastning hos barn i barnevernsinstitusjoner og at disse barna ofte trenger enn annen hjelp enn det barnevernet kan tilby. Ifølge områdegjennomgangen er det en utbredt oppfatning i sektoren at barn og unge som bor på institusjoner i dag, har større, mer sammensatte og mer alvorlige utfordringer enn tidligere. Mange beskriver at de unge har mer omfattende og synlige atferdsuttrykk, for eksempel vold og trusler, og at denne alvorlige atferden forekommer i yngre alder enn før. I tillegg har de ofte komplekse psykiske helseutfordringer, som gjerne henger sammen med eller forsterkes av atferds- og rusproblematikk.

Rekruttering av egnede fosterhjem er også en stor utfordring, særlig for barn med omfattende behov. Dette fører til at barn blir værende lengere enn planlagt i beredskapshjem eller institusjoner, noe som legger ytterligere press på akuttkapasiteten. Usikkerhet rundt offentlig bruk av private fosterhjem har bidratt til å øke belastningen på andre tiltak, noe som forverrer situasjonen ytterligere (NOU 2023: 24).

Regionene i Bufetat som er intervjuet, oppgir flere årsaker til økningen i brudd på bistandsplikten. Årsakene som trekkes fram, er i stor grad sammenfallende med årsakene som trekkes fram av Oslo Economics (2024) og NOU 2023: 24. Barnevernstjenestenes behov for plasser i barnevernsinstitusjoner varierer stort. Begge regionene oppgir at dette gjør det vanskelig å planlegge hvilken kapasitet barnevernsinstitusjonene i regionen skal ha. I tillegg gir dagens målgruppedifferensiering et tiltaksapparat som er for differensiert. Dette fører til at det er krevende å utnytte kapasiteten i institusjonene, samtidig som det gir risiko for at barn må flytte når de ikke faller inn under en målgruppe lenger. Mangel på fosterhjem og manglende kapasitet i andre sektorer er

også en utfordring, ifølge begge regionene. Bufetat har en absolutt bistandsplikt og må gi bistand til barn som hadde fått bedre hjelp av tjenester i andre sektorer.

Områdegjennomgangen av institusjonsbarnevernet (Deloitte & Oslo Economics) trekker også fram utfordringer ved målgruppedifferensieringen av barnevernsinstitusjonene. Dagens målgruppedifferensiering gjør at institusjonstilbudet ikke er fleksibelt nok, samtidig som dette kan begrense muligheten for kapasitetsutnyttelse. Videre kan en strengt definert målgruppedifferensiering, kombinert med ufullstendig kartlegging av unges behov, øke risikoen for at barn plasseres i en institusjon som ikke passer dem. Dagens system innebærer at barna må flytte – noen ganger over betydelige avstander – dersom kommunen vurderer det slik at behovene deres har endret seg, eller at nåværende plassering ikke er forsvarlig. Dette skaper ikke bare store belastninger for de unge selv, men fører også til ekstra utgifter og mindre effektiv ressursbruk, ettersom nye fagpersoner må etablere relasjoner og tilrettelegge tiltaket på nytt.

En av statsforvalterne som er intervjuet, oppgir at årsakene til bruddene i barnevernet i stor grad er utfordringer med finansiering og dimensjonering av tiltaksapparatet. Bufetat har dimensjonert tiltaksapparatet ut fra historiske tall fra koronapandemien, noe som har ført til en nedbygging av institusjonsplasser basert på kunstig lave behovstall. Samtidig har behovet for tiltak økt betydelig etter pandemien. Bufetats prioritering av statlige institusjonsplasser framfor private, kombinert med Stortingets signaler om å fase ut private leverandører, har ytterligere svekket kapasiteten. Dette har også ført til at flere private aktører har redusert institusjonstilbud. I tillegg har en økende andel barn med komplekse behov gjort det mer utfordrende å avgjøre hva som er til barnets beste, noe som ofte fører til krevende diskusjoner.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet trekker fram utviklingen i antall plasseringer i barnevernsinstitusjoner og konsekvenser av politiske føringer om utfasing av kommersielle aktører i barnevernet. Ifølge direktoratet er dette medvirkende årsaker til brudd på bistandsplikten. I tillegg fungerer ikke alltid dialogen mellom barnevernstjenestene og Bufetat godt nok. Denne dialogen er viktig for å avgjøre hva som er det beste for det enkelte barn.

Bufdir oppgir at mange av barna har store utfordringer med psykisk helse, som barnevernsinstitusjonene ikke har verktøy, kapasitet eller kompetanse til å håndtere. I noen av disse tilfellene betyr det at for å kunne ta imot barna, må Bufetat redusere antall barn i en institusjon. Barn med helseutfordringer kan også ende opp i en barnevernsinstitusjon som en konsekvens av at de ikke får nødvendig hjelp av tjenester i andre sektorer. Det er viktig at et slikt sikkerhetsnett eksisterer, men det utgjør en iboende risiko i systemet slik som det er i dag, og dette utfordringsbildet må Bufetat håndtere.

Bufdir oppgir at mange av barna har store utfordringer med psykisk helse, som barnevernsinstitusjonene ikke har verktøy, kapasitet eller kompetanse til å håndtere. I noen av disse tilfellene betyr det at for å kunne ta imot barna, må Bufetat redusere antall barn i en institusjon. Barn med helseutfordringer kan også ende opp i en barnevernsinstitusjon som en konsekvens av at de ikke får nødvendig hjelp av tjenester i andre sektorer. Det er viktig at et slikt sikkerhetsnett eksisterer, men det utgjør en iboende risiko i systemet slik som det er i dag, og dette utfordringsbildet må Bufetat håndtere.

Barne- og familiedepartementet oppgir på sin side at Bufetat har brutt bistandsplikten over flere år, men ikke like regelmessig og i samme omfang som i 2023 og 2024. Utfordringene med å oppfylle bistandsplikten oppsto på slutten av 2022 etter en lang periode med jevn nedgang i institusjonsplasseringer. Da opplevde Bufetat en økning i antall plasseringer i institusjoner, i en periode departementet hadde forventet at nedgangen ville fortsette. Samtidig ble det innført økte egenandeler på plasseringstiltak gjennom barnevernsreformen. Departementet hadde forventet at

denne innføringen ville føre til en nedgang i antall institusjonsplasseringer, blant annet basert på erfaringer fra Oslo kommune.

Departementet trekker også fram at svært mange av disse plasseringene ifølge direktoratet var krevende, da barna hadde alvorlige og sammensatte utfordringer, som bidrar til en økning i enkeltkostnadene per barn. Departementet oppgir at disse barna er lenger på institusjon. I tillegg kan det være behov for økt sikkerhet rundt enkeltbarn. Dermed må bemanningen rundt barnet økes for å trygge ansatte, barnet selv eller andre barn på institusjonen. Departementet viser til at helsetilsynet, kommunene og statsforvalterne oppgir at det nå er flere barn med større problembelastning enn tidligere.

Departementet oppgir at flere av de kommersielle leverandørene som driver barnevernsinstitusjoner, har økt prisene og redusert tilbudet sitt, og de har i noen grad orientert seg mot andre sektorer. I 2023 fikk Bufdir inngått færre rammeavtaler enn ønsket med private institusjoner. Det er vanskeligere å få tilbud i markedet, og mange henvendelser om enkeltkjøp får enten ingen tilbud eller kun ett. Prisene har økt betraktelig de siste årene.

Departementet har nylig mottatt en rapport fra Bufdir som undersøker markedet for private institusjoner. Rapporten viser at antall godkjente institusjoner og plasser ikke har gått ned, men at det er en tydelig tendens til at barn i større grad bor alene i institusjon. Dette kan være institusjoner som egentlig er dimensjonert for flere plasser. Dette kan både være en økonomisk vurdering fra tilbyderne og en refleksjon av barnas sammensatte behov.

Samsvar mellom Bufetats oppgaver og rammer

I intervju oppgir regionene i Bufetat at det er utfordringer med rammebetingelsene til regionene. Det er ikke samsvar mellom tildelte budsjettmidler og oppgavene og ansvaret som er lagt til regionene. Ifølge den ene regionen starter hvert år med et driftsnivå som er høyere enn det er budsjettet for. Dermed må det helt fra starten av året settes inn ulike innsparingstiltak for å få budsjettet i balanse på slutten av året.

Regionene oppgir flere årsaker til utfordringer med rammebetingelsene. Hovedårsaken er knyttet til selve bistandsplikten og en økning i antall plasseringstiltak. Det har også vært en nedgang i antall plasser i barnevernsinstitusjoner, og regionene opplever å få færre tilbud fra private leverandører når det er behov for institusjonsplass til et barn. Dette har sammenheng med politiske føringer om reduksjon i bruk av kommersielle aktører. Konsekvensen av dette er en reduksjon i tilbudet fra kommersielle aktører, i tillegg til en kraftig prisstigning når det kjøpes plasser av kommersielle aktører.

En av regionene som ble intervjuet, oppgir at manglende rammebetingelser har negative konsekvenser både for ivaretagelsen av regionens oppgaver og for muligheten til å drive nødvendig utviklingsarbeid.

I 2024-budsjettet ble det bevilget om lag 700 millioner kroner til en samlet styrking av det statlige barnevernet, inkludert 60 millioner til de statlige institusjonene. Det ble også prioritert en ytterligere økning på 150 millioner kroner i revidert nasjonalbudsjett. Etter dette er det fremmet forslag om en ytterligere økning på 458 millioner kroner i Prop. 4 S (2024–2025). For 2025 foreslår regjeringen 433 millioner kroner for å ha kapasitet til å gi et institusjonstilbud til et økende antall barn med store og sammensatte utfordringer.

Iboende motsetninger i bistandsplikten

NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen* viser til flere iboende motsetninger i bistandsplikten. Bistandsplikten pålegger Bufetat å sikre et tilstrekkelig og differensiert tilbud som kan møte kommunenes behov for institusjonsplasser. Dette kravet er i konflikt med forventningene om høy

kapasitetsutnyttelse og effektiv ressursstyring. Bufetat har begrensede muligheter til å påvirke inntak og utskrivning, og det er utfordrende å skalere antall institusjonsplasser opp eller ned på kort sikt. Denne situasjonen kan også gå ut over kvaliteten på tilbudene. Bistandsplikten er imidlertid absolutt, og Bufetat er forpliktet til å levere et forsvarlig og egnet tilbud, selv i tilfeller hvor dette ikke kan oppfylles innenfor rammene av barnevernsloven. Enkelte behov som i realiteten dreier seg om samfunnsvern eller tjenester fra spesialisthelsetjenesten eller kommunale helse- og omsorgstjenester, faller utenfor Bufetats kjerneområde (Barne- og familiedepartementet, 2024). NOU 2023: 24 peker på at denne ansvarsfordelingen er problematisk. Bufetat er pålagt omfattende ansvar uten å ha fått nødvendige verktøy og ressurser til å oppfylle det. Etterspørselen etter institusjonsplasser varierer betydelig, og kommunene kan be om tiltak som Bufetat mener faller utenfor deres ansvarsområde. Likevel må Bufetat møte denne etterspørselen, noe som kunne vært enklere dersom tilbudet var mer fleksibelt. En slik fleksibilitet ville kreve en finansieringsmodell basert på overslagsbevilgninger i stedet for faste rammer, samt mulighet til raskt å justere antall institusjonsplasser eller redusere kravene til kapasitetsutnyttelse (NOU 2023: 24).

De iboende motsetningene i bistandsplikten gjør det sannsynlig at Bufetat ikke alltid klarer å tilby tiltak så raskt som de er forpliktet til, eller at de ikke nødvendigvis kan imøtekomme de tiltakene barnevernstjenestene etterspør. I noen tilfeller må Bufetat også ta imot barn selv om de vurderer det slik at behovene deres ikke kan ivaretas på en forsvarlig måte. Dette skaper et potensial for konflikter mellom Bufetat og barnevernstjenestene om når bistandsplikten kan anses som oppfylt. For å håndtere situasjonen tyr Bufetat tidvis til løsninger som ikke er optimale, for eksempel å tilby tiltak i andre regioner enn der barnet bor, for å utnytte den samlede kapasiteten bedre (NOU 2023: 24).

Områdegjennomgangen av institusjonsbarnevernet (Deloitte & Oslo Economics, 2024) trekker fram to tilsvarende utfordringer som en følge av dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune i barnevernet. Den første utfordringen er knyttet til at Bufetat har finansieringsansvar for plasseringer i barnevernsinstitusjoner, uten beslutningsmyndighet i saker hvor det skal avgjøres om et barn skal plasseres i en institusjon, eller når et barn skal skrives ut fra institusjonen. Dette gjør det krevende for Bufetat å dimensjonere institusjonstilbudet på en ressurseffektiv måte. Den andre utfordringen er knyttet til ansvarsfordelingen og hvordan denne gir strukturelle utfordringer mellom stat og kommune, særlig når det er uenigheter om barnets behov. Dette fører til ulike samhandlingsutfordringer mellom forvaltningsnivåene.

Avklaring av bistandsplikten og ansvarsfordelingen mellom Bufetat og barnevernstjenestene

Det varierer om barnevernstjenestene opplever ansvarsfordelingen mellom Bufetat og barnevernstjenestene og bistandsplikten som avklart. I intervju opplyser flere av barnevernstjenestene at selve bistandsplikten er avklart, utfordringen er tiltakene som tilbys fra Bufetat. Ifølge én av barnevernstjenestene er ikke ansvarsfordelingen mellom Bufetat og barnevernstjenesten avklart. Tjenesten opplever at Bufetat overprøver vurderingene deres og overfører ansvar til tjenesten.

Det varierer også om Bufetats regioner opplever at Bufetat og barnevernstjenestene har en felles forståelse av når bistandsplikten er oppfylt. Begge regionene oppgir at det kan oppstå uenighet om tiltaket som tilbys i hvert enkelt tilfelle. Det kan også være tilfeller der barnevernstjenesten ønsker institusjonsplassering i nærområdet, mens Bufetat vurderer det slik at det ikke finnes egnede institusjonsplasser i nærheten. En av regionene opplyser at Bufdirs tolkningsuttalelser og statsforvalternes avklaringer har bidratt til en økt grad av enighet.

Også ifølge NOU 2023: 7 har kommunene og Bufetat i for liten grad en felles forståelse av når bistandsplikten er oppfylt, eksempelvis når barnevernstjenesten ikke mener tilbudet fra Bufetat er tilpasset barnets behov. Det er også uklart hvordan slik uenighet skal håndteres, og hvilket ansvar kommunene og Bufetat har for at tilbudet til barnet skal være forsvarlig (NOU 2023: 7).

6.2.4 Konsekvenser av brudd på bistandsplikten

Brudd på bistandsplikten i barnevernet har hatt alvorlige konsekvenser, særlig siden 2022 (Oslo Economics, 2024). Kommunene rapporterer om lang ventetid på akutt plasseringer, ofte flere uker, noe som har etterlatt barn i utrygge situasjoner preget av rus, kriminalitet og risiko for liv og helse. Mangelen på langtids- og behandlingstiltak fører til at barn blir værende i akuttinstitusjoner over lengre tid, noe som ofte forverrer problemene deres. Kommunene må samtidig iverksette ressurskrevende midlertidige tiltak som svekker deres evne til å utføre lovpålagte oppgaver og øker kostnadene ut over egenandelen for Bufetats tiltak.

NOU 2023: 24 viser også at barn blir boende hjemme til tross for alvorlige mangler i omsorgen, og at akutt-tilbud ofte ikke gis ved komplekse atferdsuttrykk. Bufdir (2019) påpeker at mangelen på differensierte tiltak for barn med komplekse behov fører til økt bruk av midlertidige løsninger, som akuttinstitusjoner og kommunale boliger. Dette skaper ytterligere ustabilitet og kan forverre barnas situasjon.

Sitat fra en region i Bufetat vedrørende konsekvenser av brudd på bistandsplikten

Situasjonen er kritisk når tiltaksapparatet til Bufetat ikke fungerer som det skal. Bufetat er det siste sikkerhetsnettet for barn og unge. Når Bufetat ikke er i stand til å levere tilstrekkelige tiltak, er dette en svært alvorlig og en utfordrende situasjon.

Kilde: Intervju med en region i Bufetat.

I intervju presiserer Bufdir at alvorlighetsgraden i bruddene på bistandsplikten varierer. Det finnes i all hovedsak tiltak, men det kan ta lengre tid enn ønskelig å gi barna et tiltak. I mange tilfeller løses dette gjennom dialog med kommunen, hvor kommunen tilbys andre tiltak enn det kommunen opprinnelig ba om.

6.3 Samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester

Dette delkapittelet handler om hvordan barnevernet samarbeider med andre tjenester for å sikre at barn og unge får gode og koordinerte tjenester. Samarbeid med ulike aktører er avgjørende for å kunne tilby tilpassede og effektive tiltak for barn og familier med sammensatte behov. Et sentralt samarbeid foregår mellom barnevernstjenesten og kommunen, særlig med helsetjenester og oppveksttjenester, som ofte er de første som møter barn som har behov for hjelp. Videre er det et viktig samarbeid mellom barnevernet og spesialisthelsetjenesten og justissektoren, som er nødvendig i mer komplekse tilfeller som krever spesialisert oppfølging.

Funnene viser at mange kommuner opplever et godt og forbedret samarbeid med kommunale tjenester om tidlig innsats og forebyggende arbeid. Samtidig begrenses barnevernstjenestens samarbeid med andre tjenester på grunn av mangel på ressurser, tid og personell.

Barnevernstjenestene etterlyser større innsats og ansvar fra andre kommunale aktører i det forebyggende arbeidet. Samarbeidet mellom barnevernet og helsetjenesten vurderes ofte som godt, men utfordres av helsetjenestens ressursmangel, uklare ansvarsforhold og manglende strukturerte samarbeidsformer. Mangelen på tydelige ansvarsområder og begrenset kapasitet i helsetjenester og kriminalomsorg fører til at barnevernet ofte sitter med ansvaret for barn uten tilstrekkelig mandat, rammer og kompetanse til å gi et tilfredsstillende tilbud. I tillegg viser våre funn at individuell plan i liten grad blir brukt.

6.3.1 Økte krav til samarbeid mellom ulike tjenester

Barnevernsreformen og endringer i velferdstjenestelovgivningen er utformet med et felles mål om å fremme et mer effektivt samarbeid mellom barnevernet og andre velferdstjenester. Kapittel 5.2 beskriver hvordan barnevernsreformen legger til rette for samarbeid om tidlig innsats og forebyggende arbeid. I kapittel 5.4 om endringene i velferdstjenestelovgivningen går vi gjennom plikten barnevernstjenesten har til å samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Formålet med endringene i velferdstjenestelovgivningen er å styrke oppfølging av utsatte barn og unge og deres familier, gjennom økte krav til samarbeid mellom velferdstjenestene.

I den første statusmålingen fra evalueringen av barnevernsreformen rapporterer Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning (2023) at det er utfordringer knyttet til samarbeid om forebygging og tidlig innsats på tvers av ulike tjenesteområder. Ulike forståelser av hva forebyggende arbeid og tidlig innsats innebærer, skaper ulike tilnærminger blant aktørene, og mangelen på overordnede rammeverk for samarbeidet forsterker utfordringene.

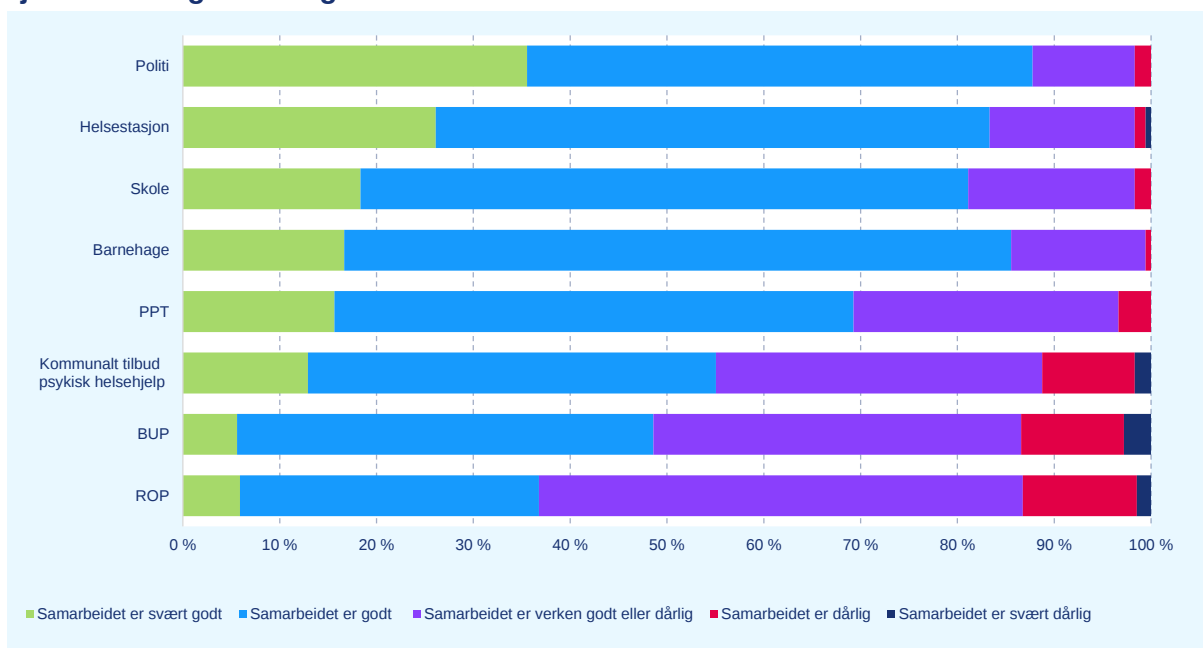
Lovendringene i velferdstjenestelovgivningen om samarbeid og samordning blir følgeevaluert i perioden fra ikrafttreddelsen i 2022 til man forventer å se de fulle virkningene av lovendringene i 2027. Både iverksettingen i tjenesteapparatet og resultatene for målgruppen skal evalueres (NTNU Samfunnsforskning, 2023). I første delrapport, utgitt i 2023, blir det vist til at lovendringene er kjent, men at det er usikkerhet om hva de vil innebære. Samarbeid og samordning blir vist til som en utfordring, selv om dette er noe som de aller fleste kommuner har arbeidet aktivt med å forbedre de siste årene. Det vises til at det er mange forhold som bidrar til å forhindre godt samarbeid. Manglende ressurser og lav kapasitet blir trukket fram som de viktigste hindrene for samarbeid. Andre forhold som er til hinder for samarbeid, er blant annet regelverket og uklare ansvarsforhold, mangel på møteplasser, ulike tenkemåter og manglende kunnskap om andre sektorer (NTNU Samfunnsforskning, 2023).

6.3.2 Det kommunale barnevernets samarbeid med andre tjenester

Barnevernstjenesten samarbeider med kommunale tjenester som skoler, barnehager, helsestasjoner, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), rusoppfølgende tjenester (ROP), kommunalt tilbud om psykisk helsehjelp og andre offentlige aktører som Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og politiet. I spørreundersøkelsen ble kommunale barnevernledere bedt om å oppgi hvor ofte barnevernstjenesten samarbeider med ulike aktører. Spørreundersøkelsen viser at rundt 80 prosent av barnevernstjenestene samarbeider én eller flere ganger i måneden med andre kommunale tjenester som skoler, barnehager og helsestasjoner. Det samme oppgis for samarbeid med politiet. Det er fra 65 prosent til 68 prosent som oppgir at samarbeidet med PPT, BUP og kommunalt tilbud om psykisk helsehjelp skjer én eller flere ganger i måneden. 34 prosent oppgir å samarbeide med ROP én eller flere ganger i måneden.

I spørreundersøkelsen ble barnevernstjenestene bedt om å oppgi hvor godt samarbeidet med andre tjenester fungerer i dag.

Figur 17 Barnevernstjenestenes vurdering av hvor godt samarbeidet med andre tjenester fungerer i dag. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Over 80 prosent av barnevernstjenestene oppgir å ha et godt samarbeid med politiet, helsestasjoner, skoler og barnehager, se figur 17. Under 2 prosent oppgir at samarbeidet med disse aktørene fungerer dårlig. Det er en høyere variasjon i hvor godt barnevernstjenestene opplever samarbeidet med ROP, PPT, BUP og kommunalt tilbud om psykisk helsehjelp. Det er spesielt i samarbeidet med ROP, BUP og kommunalt tilbud om psykisk helsehjelp at mange av barnevernstjenestene opplever utfordringer. Barnevernstjenestenes samarbeid med helsetjenestene vil bli gjennomgått senere i kapittelet.

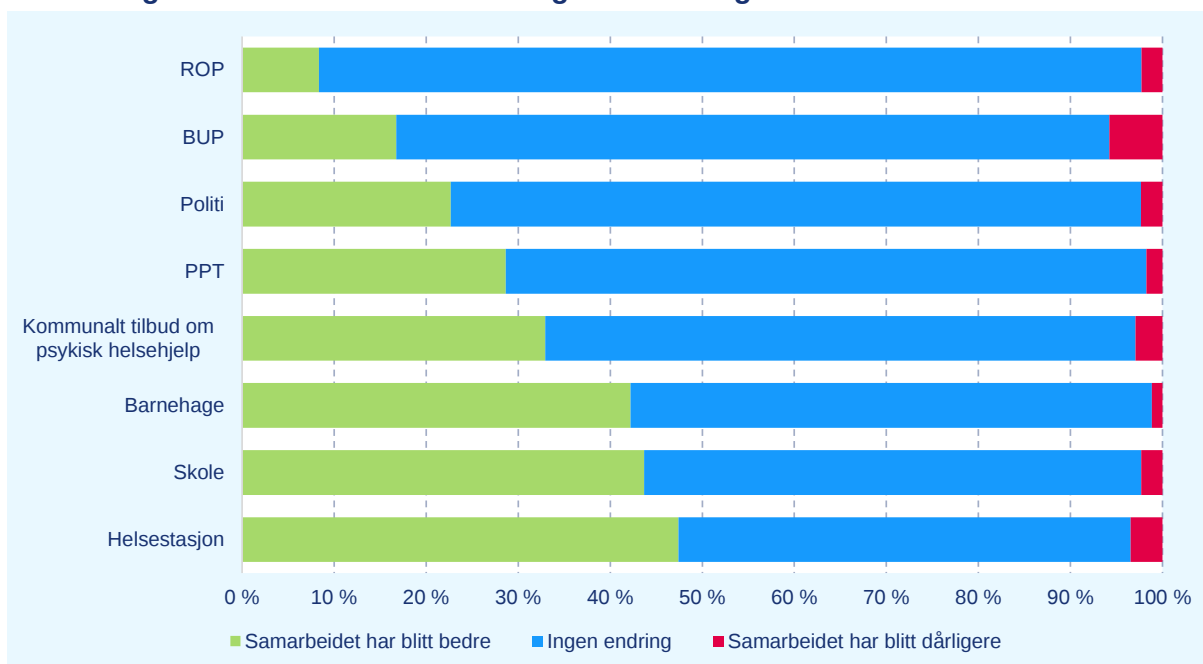
Fordeler med samarbeid med andre tjenester

I intervju med barnevernstjenestene kommer det fram at det er økende grad av samarbeid med andre instanser i kommunen, etter 2022. Flere av tjenestene forteller at de har hatt eller er i gang med omorganiseringer i kommunen, slik at det skal bli lettere å samarbeide på tvers. Blant annet har det blitt opprettet ulike samarbeidsfora, og prosjekter og samarbeid har blitt satt i system.

Barnevernstjenestene trekker fram endringer i regelverk om samarbeid som positive for hvordan kommunen jobber med samarbeid om forebygging og tidlig innsats. Én barnevernstjeneste har gjennom barnevernsreformen fått en mer helhetlig tilnærming til samarbeid og ressursforvaltning. Skjerpede krav til samarbeid, forebygging og tidlig innsats har styrket samordningen i kommunen, blant annet gjennom økt bruk av individuelle planer. Samarbeidet med andre kommunale tjenester fungerer godt, og etableringen av faste samarbeidsfora og systemer for å melde saker har bidratt til bedre koordinering. Barnevernstjenesten deltar aktivt i ulike team og faste møter, blant annet med Nav og flyktningetjenesten, og de er med i ressursteam på skolene. Disse arenaene muliggjør drøfting av både generelle problemstillinger og enkeltsaker anonymt, og de styrker tverrfaglig samhandling.

Barnevernstjenestene ble i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere hvorvidt samarbeidet med andre aktører har endret seg etter barnevernsreformen.

Figur 18 Barnevernstjenestenes vurdering av om samarbeidet med ulike tjenester har endret seg etter barnevernsreformen og fram til i dag. N = 174.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 18 viser barnevernstjenestenes svar på om samarbeid med andre aktører har blitt bedre eller dårligere eller om det ikke har skjedd en endring. Flertallet av barnevernstjenestene oppgir at det ikke har vært en endring i samarbeidet med andre tjenester etter barnevernsreformen. Det er likevel en stor andel av tjenestene som oppgir at det har blitt et bedre samarbeid med helsestasjoner, skoler og barnehager. I tillegg er det også en mindre andel som oppgir at det har blitt et bedre samarbeid med kommunalt tilbud om psykisk helsehjelp, PPT, politiet og BUP. Under ti prosent oppgir at samarbeidet med ROP har blitt bedre. Det er svært få barnevernstjenester som oppgir at samarbeidet med andre tjenester har blitt dårligere etter barnevernsreformen.

Begrensninger ved samarbeid med andre tjenester

Barnevernstjenestene vi intervjuet, peker på manglende ressurser som årsaken til at samarbeidet med andre tjenester begrenses, og at arbeidet med tidlig innsats og forebygging blir mer utfordrende.

Barnevernstjenestene peker på at etablering av samarbeid krever mye ressurser. En tjeneste forklarer at det krever mye koordinering å bygge opp tiltak på tvers, og at det går med mye ressurser til selve organiseringen av samarbeidet, på bekostning av annet arbeid i tjenesten. Tjenesten opplever at det er interesse for barnevernets arbeid fra andre deler av kommunen, og at det er et ønske om at barnevernstjenesten deltar i samarbeidsmøter. For barnevernstjenesten er det vanskelig å innfri andre kommunale tjenesters forventninger til samarbeid. Barnevernstjenesten ser at de ikke har kapasitet til å prioritere lavterskel-tiltak så mye som andre tjenester hadde ønsket. På mange måter kan det være vanskelig å prioritere samarbeid. Tjenesten ser samtidig en fordel i å involveres tidlig i en sak, da dette gir mulighet til å bistå barna på et tidligere tidspunkt.

En annen barnevernstjeneste har lignende erfaringer ved at de observerer holdningsendringer hos de forebyggende tjenestene når det gjelder vilje til samarbeid med barnevernstjenesten. I tillegg har forebyggende tjenester fått økt fleksibilitet. Det er imidlertid fortsatt slik at dersom en sak faller inn under barnevernets lovverk, er ikke de andre tjenestene så interessert i å samarbeide.

Barnevernstjenesten opplyser at det å beskytte egne budsjetter mot utgifter kan føre til hindringer i samarbeidet med andre tjenester. Barnevernstjenestens kapasitet påvirkes også av ressursrammene til andre tjenester som habiliteringstjenester, Nav og psykisk helsevern. Når disse har begrenset

kapasitet, må barnevernstjenesten kompensere, noe som øker belastningen på egne ressurser. Dette viser hvordan økonomiske rammebetingelser og samordning av tjenester har direkte konsekvenser for barnevernets mulighet til å ivareta sine oppgaver.

De barnevernstjenestene som har oppgitt i spørreundersøkelsen at samarbeidet fungerer dårlig, peker på flere årsaker i fritekstsvaret. Slik som i intervjuene peker barnevernstjenestene på at ressursknapphet gjør det vanskelig å prioritere samarbeid, og tidspress fører til at saker ikke håndteres i fellesskap. I tillegg oppgir barnevernstjenestene at manglende kunnskap og forståelse for hverandres arbeid og arbeidsmetoder er en gjennomgående utfordring som hemmer samarbeid. Tjenestene har ofte ulike forventninger til hva den andre skal bidra med, noe som skaper misforståelser og hindrer effektiv samhandling.

Andre årsaker som kommenteres, er at samarbeidet også preges av en silotankegang der saker skyves mellom tjenestene og ansvaret for barna blir uklart. Ulike problemforståelser og mangel på felles arenaer for dialog bidrar til at tjenestene ikke klarer å koordinere innsatsen. Hyppig utskifting av ansatte i både barnevernstjenesten og andre tjenester fører også til brudd i relasjoner og tap av kontinuitet i arbeidet. En av tjenestene kommenterer det på denne måten:

Kommentar fra barnevernleder om grunnen til samarbeidsutfordringer

Vi har nok ikke felles forståelse for vårt felles samfunnsmandat eller et felles språk for hva som menes med for eksempel forebygging. Det er dessuten travle hverdager i den enkelte tjeneste, og det er vanskelig å holde kontinuitet i samarbeidet hvis det ikke er godt planlagt med obligatorisk oppmøte. På systemnivå kan det virke som det er lettere å få til et samarbeid, men at implementering av dette enkelte ganger er utfordrende ned i organisasjonen.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Bufdir opplyser i intervju at de kjenner seg igjen i beskrivelsen av utfordringene i samarbeidet mellom kommunalt barnevern og andre tjenester. Bufdir har vært bevisst på samarbeid mellom kommunalt barnevern og andre tjenester i utviklingstiltakene, både i tiltakene som er rettet mot barnevernstjenesten og kommunalsjefen med ansvar for barnevernet, og i tiltakene som er rettet mot hele kommunen, for å styrke bevisstheten om at barnevernet er et kommunalt ansvar. Vern av barn er et tverrsektorielt ansvar, og det er komplekse utfordringer som ikke kan løses raskt. Mange kommuner peker også på at de kan få til bedre samarbeid ved å organisere seg annerledes.

6.3.3 Barnevernets samarbeid med justissektoren

Gjennom intervju med Bufetat og tidligere forskning kommer det fram at uklare ansvarsgrenser mellom barnevern og kriminalomsorgen kan føre til at ungdommer som har begått alvorlig kriminalitet, blir plassert i barnevernsinstitusjoner. Dette kan også skyldes et begrenset antall plasser til ungdom i fengsel. Institusjonene er ofte ikke tilpasset ungdommen, og ungdommene utgjør en fare for seg selv og andre.

En av regionene i Bufetat opplyser i intervju at det i en del saker er en diskusjon om det er behov for barnevern eller samfunnsvern, og om hvilken sektor som skal ha ansvaret for ungdom som har en atferd med alvorlig fare for voldsutøvelse og alvorlig kriminalitet. For Bufetat framstår politiets vurderinger som vilkårlige, for eksempel når politiet skal avgjøre om det må benyttes varetektsfengsling, og vurderingene formidles i stor grad muntlig, noen ganger på e-post. Den absolutte bistandsplikten fører dermed til at mange barn som utgjør en stor fare for både seg selv, andre barn og lokalsamfunnet, blir plassert i åpne barnevernsinstitusjoner.

I NOU 2023: 24 framgår det at noen av barna som i dag får tilbud i barnevernsinstitusjon, har begått alvorlig kriminalitet. Det konkluderes med at det er utfordrende, og til tider umulig, å gi gode nok rammer i en barnevernsinstitusjon (Bufdir et al., 2021). Videre framheves det at bistandsplikten pålegger barnevernsinstitusjonene et ansvar for samfunnsvern som de verken har mandat, hjemmel, kompetanse eller bygg til å ivareta (NOU 2023: 24).

NOU 2023: 24 poengterer at det er få barn med alvorlige utfordringer som risikerer å ikke bli godt nok ivaretatt av verken barnevernet, helsetjenesten eller kriminalomsorgen. Helsetilsynets gjennomgang av åtte jenters dødsfall i tilknytning til barnevernsinstitusjon (2018–2023) understreker behovet for institusjoner som kan møte barnas helhetlige behov (Helsetilsynet, 2023).

Barn som begår alvorlig kriminalitet, faller ofte mellom flere stoler. Det skyldes at de ikke skal straffes som voksne, men de kan heller ikke ivaretas fullt ut av barnevernet. For å tette dette gapet har regjeringen satt ned en ekspertgruppe som skal utrede nye tiltak og rammer for et eventuelt nytt bo- og rehabiliteringstilbud. Ekspertgruppen har frist for leveranse 1. mars 2025 (regjeringen, 2024).

En region i Bufetat forteller at det har vært tettere samarbeid med lokalt politi de senere årene, som følge av økt forekomst av alvorlige voldshandlinger og annen grov kriminalitet blant barn og unge. For barnevernet har et tett samarbeid med politiet vist seg å være avgjørende, særlig i områder med høy ungdomskriminalitet. Regionen peker på at ungdomskriminaliteten ofte er høyest i områder med en konsentrasjon av barnevernsinstitusjoner. Bufetat uttrykker bekymring over den manglende reguleringen av hvor private aktører kan etablere barnevernsinstitusjoner. Opphopningen av institusjoner i enkelte områder fører til utfordringer for nærmiljøet. Regionen etterlyser derfor strengere reguleringer for etablering av nye institusjonsplasser, inkludert klare kriterier for lokalisering og rammevilkår.

De fleste av barnevernstjenestene opplyser i intervju at de har et godt og tett samarbeid med politiet. De understreker betydningen av et godt samarbeid på grunn av utviklingen i ungdomskriminaliteten og bruken av rusmidler blant unge. Det er bare én av tjenestene som sier at samarbeidet er en utfordring og at tjenesten bruker mye tid på å diskutere med politiet.

6.3.4 Barnevernstjenestenes samarbeid med helsetjenestene

Barnevernet er avhengig av at samarbeidet med andre tjenester fungerer godt. Et avgjørende samarbeid er mellom barnevernstjenesten og helsetjenester, både innen primær- og spesialisthelsetjenesten. Helsetjenestenes leveranser påvirker i høy grad barnevernstjenestens evne til å utføre sitt mandat. Ifølge en statsforvalter vi intervjuet, er samarbeidsutfordringene risikofaktorer som koster mye tid og energi for barnevernstjenestene.

Spørreundersøkelsen til kommunale barnevernstjenester viser at mange barnevernstjenester opplever et godt samarbeid med helsetjenester. Det er imidlertid også en høy andel som opplever at det er begrensninger i samarbeidet, og at samarbeidet fungerer dårlig. Ressursbegrensninger, ulikt lovverk, ulik faglig forståelse og kompetanse og uklare ansvarsforhold blir nevnt som årsaker til samarbeidsutfordringer i intervjuer og i forskning.

I intervju med Bufdir går det fram at samarbeidet med helsetjenesten på statlig nivå er en kjent utfordring for direktoratet. I dag er situasjonen slik at barna ikke alltid får den helsehjelpen de har krav på. Direktoratet har blant annet rapportert til departementet om utfordringer med å få gjennomført tverrfaglig helsekartlegging, og det skyldes primært at helsetjenesten ikke klarer å stille de ressursene inn i de tverrfaglige teamene som intensjonen og lovreguleringen forutsetter.

Bufdir opplyser at de jobber sammen med blant andre helsesektoren om felles oppdrag til statsforvalterne gjennom etatssamarbeidet for utsatte barn og unge. I dette oppdraget oppfordrer

direktoratet statsforvalterne til å bruke sine virkemidler for å støtte opp under at kommunene lykkes i å få til tverrfaglig samarbeid om barn og unge. Statsforvalteren følger opp kommunene gjennom dialogmøter, og møter i mange kommuner oppvekstsjefen og virksomhetslederen for barnevernet.

Spørreundersøkelsen viser at det er en variasjon mellom de ulike barnevernstjenestene i hvor godt de samarbeider med ulike helsetjenester. Tallene nedenfor er presentert i figur 17:

- 83 prosent av barnevernstjenestene oppgir at samarbeidet med helsestasjoner fungerer godt eller svært godt. 15 prosent oppgir at samarbeidet fungerer verken godt eller dårlig, og kun 2 prosent oppgir at samarbeidet fungerer dårlig eller svært dårlig.
- 28 prosent av barnevernstjenestene oppgir ha et godt eller svært godt samarbeid med ROP. 38 prosent oppgir verken godt eller dårlig, og 10 prosent oppgir å ha et dårlig eller svært dårlig samarbeid med ROP. 24 prosent oppgir «ikke aktuelt».
- 48 prosent oppgir at samarbeidet med BUP fungerer godt eller svært godt. 38 prosent oppgir at samarbeidet fungerer verken godt eller dårlig, imens 14 prosent oppgir at samarbeidet fungerer dårlig eller svært dårlig.
- 55 prosent av barnevernstjenestene oppgir at samarbeidet med kommunalt tilbud om psykisk helsehjelp fungerer godt eller svært godt. 33 prosent oppgir at samarbeidet fungerer verken godt eller dårlig, mens 11 prosent oppgir at samarbeidet fungerer dårlig eller svært dårlig.

Begrensede ressurser i spesialisthelsetjenesten

I spørreundersøkelsen og intervjuer rapporterer et høyt antall barnevernstjenester om begrensede ressurser til samarbeid, noe som påvirker kvaliteten og omfanget av samarbeid med andre tjenester. En av barnevernstjenestene trekker fram samarbeidet med spesialisthelsetjenesten som utfordrende, fordi spesialisthelsetjenesten heller ikke har ressurser til å dekke behovene som finnes. Dermed avviser spesialisthelsetjenesten en del barn og unge som har behov for hjelp, noe som fører til i at barnevernet må ta ansvar for disse. Videre forteller barnevernstjenesten at de ønsker et tettere samarbeid med spesielt psykiatrien, gjennom flere møter og en regelmessig dialog. Dette er imidlertid utfordrende å gjennomføre på grunn av liten kapasitet i begge tjenestene.

Ulik faglig forståelse og arbeidsmåte og ulikt lovverk

Uenighet om faglige vurderinger mellom barnevernstjenesten og helsetjenesten er en årsak som hindrer godt samarbeid. En av barnevernstjenestene forteller at de har opplevd flere tilfeller der de er uenige med spesialisthelsetjenesten om plasseringer utenfor hjemmet. Spesialisthelsetjenestens vurdering er ofte å flytte barnet ut av familien, mens barnevernstjenesten ønsker løsninger der man jobber med hele familien. I NOU 2023: 24 kommer det fram at barnevernstjenester ofte opplever at terskelen for å få helsehjelp til alvorlig syke barn er for høy, og spesialisthelsetjenesten avslår ofte hjelp med begrunnelser som at situasjonen er ustabil, at tilstanden ikke anses som alvorlig nok, eller at behandling kan gis poliklinisk. Uenighet om faglige vurderinger og ulike perspektiver mellom barnevern og spesialisthelsetjenesten skaper ytterligere hindre, noe som fører til at mange barn ikke får den hjelpen de trenger (NOU 2023: 24). Helsetilsynets rapport *Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet* viser at en manglende felles forståelse av årsakene til barnas utfordringer var en av hovedgrunnene til at barna ikke fikk den hjelpen de trengte (Helsetilsynet, 2023).

En annen årsak til at samarbeidet mellom barnevernstjenesten og helsetjenesten er utfordrende, er ulikt lovverk for sektorene. En av barnevernstjeneste forteller at samarbeidet mellom barnevernstjenesten og psykisk helsevern preges av ulikt lovverk som vanskeliggjør samarbeidet. I tillegg har samarbeidet blitt mer krevende de senere årene når Bufetat i større grad enn tidligere ikke

oppfyller bistandsplikten. Et eksempel tjenesten nevner, er barn som ruser seg. Fordi de er under 18 år, har de ikke de samme pasientrettighetene som en voksen.

Uklare ansvarsforhold mellom barnevernet og spesialisthelsetjenesten

Barnevernstjenestene vi intervjuet, forteller også om uklare ansvarsforhold mellom barnevernet og spesialisthelsetjenesten. Dette omtales også i NOU 2023: 24, hvor det påpekes at et uklart ansvar og manglende samhandling mellom sektorene er grunnen til at barn ikke får helhetlig hjelp på tvers av sektorer (NOU 2023: 24).

En av barnevernstjenestene uttrykker bekymring over at barn og unge som har alvorlige psykiske lidelser og burde fått hjelp fra helsetjenestene, i stedet må ivaretas av barnevernet. Tjenesten peker på at institusjonsbarnevernet mangler helsefaglig kompetanse til å håndtere komplekse tilfeller, for eksempel unge med kroniske suicidale tendenser. Barnevernstjenesten understreker nødvendigheten av en tydelig ansvarsavklaring mellom barnevern og BUP. Barnevernstjenesten viser til NOU 2023: 24 og utvalgsleder Erik Stenes uttalelse om at barn med alvorlig psykisk uhelse bør få oppfølging fra helsetjenestene.

Ulikhet i tilbudet fra helsetjenestene

Det er betydelige ulikheter i tilbudet fra helsetjenesten, både mellom aktører og mellom regioner. Ifølge Statens undersøkelseskomisjon for helse og omsorgstjenesten (Ukom) skyldes dette blant annet en uklar faglig forståelse og uklart ansvar, noe som fører til vilkårlighet og at barn ikke mottar likeverdige tjenester. Dette inkluderer variasjoner i tilgangen til kommunale helsetjenester, samt forskjeller i hvilke tilbud som finnes, og hvor høy terskelen er for å få hjelp i spesialisthelsetjenesten (Ukom, 2022). Riksrevisjonen (2021) og Ukom (2022) peker på store variasjoner i helseforetakenes avslagsprosent i BUP, noe som tyder på betydelige forskjeller i tjenestetilbudet og en økt risiko for pasientsikkerheten (Ukom, 2022; Riksrevisjonen, 2021). Barneombudet påpeker også at det er ulik praksis i BUPs vurdering av henvisninger, og at dette fører til at barn, inkludert dem utenfor barnevernet, ikke har likeverdig tilgang til hjelp (Barneombudet, 2020).

En av barnevernstjenestene forteller at det er en usikkerhet i hvilke saker som skal håndteres av BUP og hvilke saker som skal håndteres i kommunen. Denne tjenesten opplyser at den får mange avslag fra BUP, noe som fører til usikkerhet i henvisningspraksisen. Høsten 2023 ble det publisert en veileder for kommunens ansvar for unge med psykiske lidelser, som var noe klargjørende. Kommunen har, i likhet med mange andre kommuner, et mangelfullt tilbud til barn og unges psykiske helse. Barnevernstjenesten uttrykker at det er uklart hva som menes med at kommunen skal tilby «behandling», da dette tidligere har vært sett på som noe som hører spesialisthelsetjenesten. Barnevernstjenesten understreker at den ikke har samarbeidsutfordringer med BUP, men det er uavklart hvilke saker som kommunen skal ta seg av, og hvilke saker BUP skal håndtere.

Barnevernet gir tilbud til barn som burde hatt et annet tilbud

Manglende samarbeid og uklare ansvarsgrenser mellom ulike sektorer, kombinert med dårlig kapasitet i helsetjenesten og uklare faglige forståelser, fører til at barn som egentlig burde fått helsehjelp, i stedet blir ivare tatt av barnevernet. Dette skyldes blant annet at barnevernet har en absolutt bistandsplikt, noe som de andre aktørene ikke har. Samtidig er barnevernet avhengig av at barna får nødvendig hjelp fra andre etater. I NOU 2023: 24 påpeker barnevernsutvalget at barn i barnevernsinstitusjoner ofte ikke får tilstrekkelig prioritet innen psykisk helsevern, selv om Helsedirektoratets prioriteringsveileder understreker at sårbare barn skal ha særlig oppmerksomhet. Veilederen reflekterer ikke godt nok disse barnas faktiske tilstand og behov for helsehjelp, noe som fører til at barn i barnevernsinstitusjoner ikke får den prioritet de burde hatt ut fra lidelsestrykk og alvorlighet (NOU 2023: 24).

Områdegjennomgangen av institusjonsbarnevernet (Deloitte & Oslo Economics, 2024) beskriver også hvordan barn med svært komplekse og omfattende utfordringer ender i barnevernsinstitusjoner, selv om barnevernet ikke nødvendigvis kan tilby den typen hjelp barna har behov for. Grunnen er at det statlige barnevernet er pålagt å ta inn disse barna, også i situasjoner hvor Bufetat mener at tilbud fra andre sektorer ville vært bedre, eller hvor Bufetat mener at barnevernet mangler de rette virkemidlene for å gi en forsvarlig oppfølging. Konsekvensen er at barnevernet må håndtere ungdommer som egentlig hører til i andre sektorer, for eksempel de som har behov for strafferettslig oppfølging, omfattende psykisk helsehjelp eller betydelig helse- og omsorgsoppfølging. Dermed påtar institusjonsbarnevernet seg arbeidsområder som går ut over det opprinnelige formålet om å gi omsorg og beskyttelse.

En viktig årsak til dette problemet er at det ikke er tilstrekkelig tilrettelagt for langvarige opphold for barn og unge i spesialisthelsetjenesten. En av barnevernstjenestene forteller at barn og unge med alvorlige psykiske utfordringer, som psykoser, blir plassert i barnevernsinstitusjoner på grunn av mangel på sengeplasser i psykiatrien. Dermed havner barn i barnevernet til tross for at de burde vært ivarettatt innen helsetjenesten, nettopp på grunn av barnevernets bistandsplikt.

På grunn av uklare ansvarsforhold og manglende samarbeid peker en annen barnevernstjeneste på at barn og unge med alvorlige psykiske utfordringer risikerer å ikke bli godt nok ivarettatt av verken barnevernet eller helsetjenestene. Tjenesten erfarer at barn ofte har korte opphold innenfor den psykiske helsetjenesten på grunn av regelverket der. Barna overføres deretter til barnevernsinstitusjoner eller fosterhjem som mangler nødvendig kompetanse og kapasitet til å håndtere komplekse symptombilder. Mange av disse barna trenger spesialiserte og tilpassede tiltak som verken barnevernet eller sengeposter innenfor de psykiske helsetjenestene kan tilby. Samarbeidsutfordringene beskrives av barnevernstjenesten som en kamp mellom sektorene som går ut over de barna som strever mest. For barnet det gjelder kan det i verste fall stå mellom liv og død. Barnevernstjenesten understreker at det i mange tilfeller er tilfeldigheter som avgjør om barnet får riktig oppfølging.

6.3.5 Bufetats samarbeid med andre tjenester

Bufetat samarbeider med en rekke tjenester for å sikre helhetlige og koordinerte tilbud til barn og unge som får tilbud fra Bufetat. Bufetat samarbeider blant annet med kommunale tjenester, spesialisthelsetjenesten, fylkeskommunen, politiet og kriminalomsorgen.

For å styrke institusjonsbarnevernet la regjeringen våren 2024 fram strategien *Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud*. I den staker regjeringen ut en felles politisk kurs for det langsiktige arbeidet med å gi god og samordnet hjelp til barna som bor på barnevernsinstitusjon. To av målene i strategien er at barn med store og sammensatte behov skal få samordnet hjelp og at barn som bor på institusjon, skal få god helsehjelp.

Bufdir opplyser i intervju at de er kjent med at det varierer hvor godt samarbeidet mellom Bufetat og andre tjenester fungerer. Direktoratet har fått informasjon fra Bufetats regioner om at det er gjort en del arbeid de siste årene for å få på plass et systemsamarbeid med utdannings- og helsesektoren. I noen regioner har man fått til forbedringer, mens dette er vanskeligere i andre regioner.

Ifølge Bufdir er det sammensatte årsaker til variasjonen i hvor godt samarbeidet fungerer. Det kan handle om personlige relasjoner og holdninger. Enkeltpersoner med stort engasjement kan ha stor betydning for hvor godt samarbeidet blir.

Direktoratet viser til «Agder-samarbeidet», som er et systematisert samarbeid på etatsstyringsnivå, der både toppledelsen og det faglige nivået i etatene samarbeider på systemnivå og ved behov også i konkrete enkeltsaker. Dette samarbeidet har oppnådd å etablere et lag rundt barnet, slik at man kan

håndtere konkrete problemer. Det er politimesteren i Agder som leder samarbeidet. Samarbeidet fungerer ifølge Bufdir godt fordi de ulike aktørene arbeider ut fra en felles forståelse, har etablerte relasjoner og prioriterer og forankrer samarbeidet. Samarbeidsavtalen mellom Bufetat region nord og politiet i Alta er et annet godt eksempel på at man har greid å få til resultater i konkret samarbeid.

Samarbeidet mellom Bufetat og helsetjenesten

Siden 2017 har alle Bufetats regioner og de regionale helseforetakene hatt samarbeidsavtaler. Departementet påpeker i intervju at de aller fleste institusjonene også har egne samarbeidsavtaler med den lokale barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikken. For å styrke samarbeidet er det etablert helseansvarlige i barnevernsinstitusjonene og barnevernsansvarlige i BUP. Departementet legger til at for å lykkes i samarbeidet er barnevernsinstitusjonene avhengig av at helseforetakene prioriterer nok ressurser til å hjelpe barna som bor i institusjon. Departementet opplyser at et viktig grep for å forbedre samarbeidet mellom institusjonsbarnevernet og psykiatrien er at de regionale helseforetakene i 2024 fikk i oppdrag å planlegge for at alle barnevernsinstitusjoner er tilknyttet et ambulant spesialisthelseteam forankret i psykisk helsevern for barn og unge. Selv om det har vært et tett samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet for å bedre tilgangen til helsehjelp for barn i institusjon, opplyser departementet at det fortsatt gjenstår betydelig arbeid. Mange barn får fortsatt ikke hjelp som er tilpasset situasjonen de er i.

Bufetats regioner opplyser i intervju at de vurderer samarbeidet med helsesektoren som generelt velfungerende, men det rapporteres at kvaliteten på samarbeidet varierer fra region til region.

En av Bufetat-regionene sier at det er et godt langsiktig samarbeid mellom Bufetat-regionen og det regionale helseforetaket. Det er jevnlig møter regionalt om driftsjusteringer og oppfølging av respektive oppdrag. Fra 2024 har Helse- og omsorgsdepartementet gitt klare føringer i oppdragsbrevene til helseforetakene om både å forberede etableringen av helseteam ved alle barnevernsinstitusjoner og å styrke spesialisert rusbehandling for barn og unge. Regionen påpeker at disse føringene gir et godt utgangspunkt for å styrke samarbeidet mellom helsevesenet og barnevernet.

Regionen i Bufetat forteller at det har blitt gjennomført flere forsøk på å løse samarbeidsutfordringene mellom barnevernet og helsesektoren. Det har blitt krav om samarbeidsavtaler mellom Bufetats regioner og psykisk helsevern gjennom det regionale helseforetaket i regionen. Det gjennomføres også et årlig møte på dette nivået, hvor samarbeidsavtalen gjennomgås.

Det er lokale samarbeidsavtaler mellom barnevernsinstitusjoner og BUP. Regionen beskriver imidlertid betydelig variasjon i hvordan dette samarbeidet fungerer, både formelt og praktisk. I noen områder er BUP lett tilgjengelig for barn i institusjon, og det skjer gjensidig veiledning mellom personalet i BUP og barnevernsansatte. I andre områder er samarbeidet mindre utviklet, og kontakten begrenser seg til et årlig møte mellom ansvarlige representanter fra BUP og barnevernsinstitusjonene.

Den andre regionen i Bufetat oppgir også å ha et godt etablert samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Samarbeidet bygger på samarbeidsavtaler som evalueres og fornyes med jevne mellomrom på alle nivåer. Bufetat inviteres også inn i utviklingsarbeid og har ulike prosjekter og møtearenaer mellom institusjonene og spesialisthelsetjenesten. I tillegg mottar institusjonene veiledning fra spesialisthelsetjenesten når tjenestene har felles ungdommer.

En av statsforvalterne vi intervjuet, har også inntrykk av at Bufetat-regionene har vært proaktive når det gjelder å inngå samarbeidsavtaler og andre former for systemsamarbeid med spesialisthelsetjenesten. Når det gjelder tilsynserfaringer i den enkelte sak, er det fremdeles tilfeller der statsforvalteren avdekker lovbrudd om manglende samarbeid mellom tjenestene på området. Konsekvensene for de aktuelle barna er ofte svært alvorlige i slike saker.

Regionene i Bufetat har ulike erfaringer av barnevernsreformen. Den ene regionen erfarer ikke at det har vært en endring i samarbeidet med psykiske helsetjenester etter barnevernsreformen. Regionen har et godt og etablert samarbeid med psykisk helsevern, som har blitt utviklet over tid. Samarbeidet bygger på en gjensidig forståelse av hverandres roller og utfordringer, noe som har gjort det lettere å arbeide sammen. Samarbeidsavtaler mellom partene har også vært til stor hjelp. Ifølge Bufetat-regionen strekker det psykiske helsevesenet seg langt for å gi bistand i krevende saker. Den andre regionen erfarer at det har vært endringer i samarbeidet etter barnevernsreformen. Regionen opplever at kommunale helsetjenester, nemndene og spesialisthelsetjenesten har en tydeligere vilje til å møte barn med rusproblematikk.

Ulike årsaker til utfordringer i samarbeidet med helsetjenesten

Regionene opplever imidlertid også utfordringer i samarbeidet med helsetjenestene. Bufetat regionene forteller at samarbeidet preges av lav kapasitet i helsetjenestene, som er under sterkt press. Den ene regionen forteller at det er behov for døgntilbud i psykiatrien av lengre varighet på grunn av barnas alvorlige psykiske helseproblemer, men at dette av ulike årsaker ikke er mulig å få til eller ikke er forenelig med rammene for helsetilbudene. Tilsvarende problemstillinger nevnes også av barnevernstjenestene. Bufdir og Helsedirektoratet (2022) påpeker også at det mangler døgnplasser i psykisk helsevern tilpasset barn med behov for høyt sikkerhetsnivå (Bufdir & Helsedirektoratet, 2022).

Ifølge NOU 2023: 24 fører begrenset kapasitet i andre sektorer som helsetjenesten og kriminalomsorgen til at barnevernet må ta ansvar for flere barn med alvorlige utfordringer. Barna som bor på institusjon i dag, har større oppfølgingsbehov enn tidligere. Ifølge utredningen kan dette skyldes høyere terskel for bruk av institusjon, i tillegg til redusert bruk av døgnbehandling i psykisk helsevern og færre barn i fengsel (NOU 2023: 24). I intervjuer med departementet og direktoratet kommer det også fram at barna på institusjon har et større oppfølgingsbehov enn tidligere. Videre i utredningen problematiseres det at Bufetat har bistandsplikt, men mangler mandat, rammer og kompetanse til å sikre forsvarlige tilbud. Bufetat har heller ikke myndighet til å kreve tilstrekkelig hjelp fra andre ansvarlige tjenester. Barnevernet er den eneste sektoren med plikt til å finne et forsvarlig institusjonstilbud når kommunen ber om det, men dagens tilbud er ikke tilstrekkelig for barn med store og sammensatte behov (NOU 2023: 24).

Den ene regionen har lignende erfaringer og forteller at det er en del tilfeller hvor barna som har vært i barnevernsinstitusjon, egentlig skulle ha vært i andre typer institusjoner eller innenfor psykisk helsevern. Regionen uttrykker at samarbeidet svikter når ansvarsforholdene mellom sektorene er uklare. Videre påvirker dette Bufetats evne til å oppfylle bistandsplikten, da barnevernet må ta hånd om barn som kunne fått hjelp fra andre sektorer.

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at bistandsplikten pålegger Bufetat å gi et tilbud, selv om institusjonene ikke alltid har kompetanse og rammer til å gi barna det de trenger. Dette fører til høy risiko for barna og utfordringer for driften av Bufetats tilbud. Departementet forteller videre at institusjonstilbudet derfor må være fleksibelt nok til å gi et godt og forsvarlig tilbud til de barna som kommunen ber om et tilbud til, også i tilfeller hvor barna kunne hatt bedre nytte av et tiltak i kommunen eller hjelp fra andre sektorer. Uklarhet i formål og målgruppe fører til ansvarsglidning, og barnevernet må kompensere for mangler i tjenestetilbudet i andre sektorer. Dette gjør at barn ikke alltid får den hjelpen de trenger, og at det er krevende å utvikle et kunnskapsbasert faglig innhold tilpasset barna som bor i institusjonene. Departementet påpeker at dette er et tema i den planlagte kvalitetsreformen i barnevernet, og at videreutvikling av tiltak innenfor helsesektoren er et tema i opptrappingsplanen for psykisk helse.

Departementet opplyser at problemene i samarbeidet mellom barnevernet og helsetjenestene forsterkes av at det ofte er uklart hvilken sektor eller tjeneste som har det overordnede ansvaret for

barna. Ulike tjenester har også ulike oppfatninger om hva som er årsaken til barnas utfordringer og hvilken hjelp de trenger. Særlig har ansvaret for rusbehandling av barn vært uklart.

Barne- og familiedepartementet har samarbeidet tett med Helse- og omsorgsdepartementet om å planlegge overføringen av spesialisert rusbehandling fra barnevernet til helsesektoren, jf. institusjonsstrategien *Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud*. Det er en anerkjennelse av at behandlingstilbudet i helsesektoren til barn med rusmiddelproblemer må styrkes. Forebyggings- og behandlingsreformen for rusfeltet varsler en tydeliggjøring og styrking av det spesialiserte rusbehandlingstilbudet til barn og unge. Departementet legger til at det skal utarbeides og settes i verk en nasjonal plan for utbygging av akutttilbud, polikliniske tilbud, ambulante tilbud og døgntilbud i spesialisthelsetjenesten for barn og unge med rusmiddelproblemer.

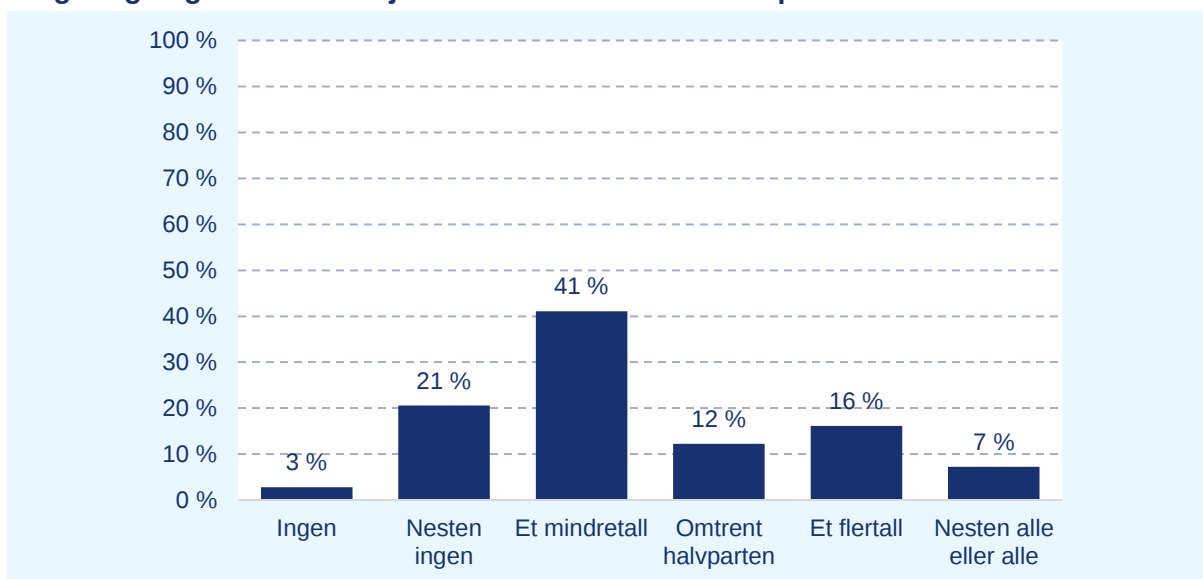
En av Bufetat regionene poengterer at det er ulike styringssystemer i barnevernet og helsesektoren, noe som kan gi samhandlings- og samarbeidsutfordringer. Det statlige barnevernet er preget av direkte statlig styring, med en kort linje fra statsråden gjennom Barne- og familiedepartementet, Bufdir og videre til regionene i Bufetat. Helsesektoren, derimot, er organisert i en desentralisert modell der helseforetakene har høy grad av autonomi. Helsedirektoratet er et fagdirektorat, ikke direktorat som styrer helsetjenestene slik som Bufdir er for Bufetat. Forskjellene i sektorenes innflytelse og styringsmuligheter, spesielt når det gjelder tjenestetilbud, iverksetting av beslutninger og faglig metodikk, skaper utfordringer for samarbeidet mellom barnevernet og psykisk helsevern.

6.3.6 Bruk av individuell plan

Individuell plan er et sentralt tiltak for å bidra til et helhetlig tjenestetilbud for barnet. Ifølge barnevernsloven § 15-9 har barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester rett til å få utarbeidet en individuell plan. Barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere om planen. Retten til individuell plan følger også av både Nav-loven, sosialtjenesteloven, helse og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven og pasient- og brukerrettighetsloven. Innholdet i individuelle planer er regulert i forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester.

Individuell plan er en lovfestet rettighet som skal sikre et helhetlig tjenestetilbud. Spørreundersøkelsen vår for kommunale barnevernledere viser at individuell plan blir lite brukt.

Figur 19 Barnevernstjenestenes vurdering av hvor mange av brukerne med behov for langvarige og koordinerte tjenester som får individuell plan. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 19 viser at bare 7 prosent av barnevernstjenestene oppgir at nesten alle eller alle brukerne med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester får individuell plan. 16 prosent oppgir at et flertall av brukere med behov for individuell plan får dette. 65 prosent oppgir at et mindretall, nesten ingen eller ingen brukere som har rett til individuell plan, får dette.

Annen forskning viser også at individuell plan i liten grad blir brukt for barn tilknyttet barnevernet. Ifølge Bufdir har kun én prosent av barn i statlige institusjoner en individuell plan (NOU 2023: 24). Barneombudet (2020) fant i sin gjennomgang av 77 saker at individuell plan forelå i svært få tilfeller, selv når behovet for langvarige og koordinerte tjenester var åpenbart. Barneombudet understreker derfor at individuell plan må brukes langt mer for å sikre helhetlig oppfølging og bedre samhandling mellom tjenestene (Barneombudet, 2020a). Helsetilsynet (2023) gikk gjennom saker der barn med tilknytning til barnevernet hadde mistet livet, og avdekket at barna hadde opptil ti ulike planer utarbeidet av forskjellige tjenester. Ingen av disse planene var imidlertid koordinerte eller samlet tjenestenes roller og ansvar (Helsetilsynet, 2023).

I spørreundersøkelsen oppgir barnevernlederne ulike årsaker til at individuell plan ikke blir brukt. Flere barnevernledere opplyser at barnevernstjenesten og kommunen mangler nødvendig kompetanse om bruken av individuell plan. Flere barnevernledere oppgir «vet ikke» på spørsmål om hvorfor individuelle planer ikke utarbeides, noe som tyder på et behov for mer opplæring og bevisstgjøring. Det er også flere barnevernledere som etterlyser nødvendig informasjon om hvordan individuell plan skal brukes.

Videre påpeker flere barnevernledere at ulike digitale systemer mellom tjenestene skaper utfordringer med å utarbeide og følge opp en felles plan. En annen faktor er at barnevernet bruker egne tiltaksplaner og derfor ikke ser behovet for en ekstra plan.

Brukerens ønsker spiller også inn. Flere barnevernledere rapporterer at familiene selv ofte ikke ønsker en individuell plan. Dette kan tyde på at brukerne ikke er tilstrekkelig informert om fordelene ved en slik plan, eller at de opplever planen som unødvendig eller belastende.

Det er også en utbredt usikkerhet rundt ansvarsfordelingen for utarbeidelse og oppfølging av individuelle planer. Hvem som skal ta hovedansvaret, enten det er barnevernet eller andre kommunale instanser, er ofte uklart. I tillegg framheves mangelen på barnekoordinatorer som en betydelig

utfordring. En barnekoordinator skal bidra til at barn og familie skal få hjelpen de har rett til, og sørge for koordinering av det samlede tjenestetilbudet, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a.

Bufdir opplyser i intervju at økt bruk av individuell plan kunne bidratt til bedre systematikk og helhet i oppfølgingen av barn og unge. Det er viktig for kvaliteten i hjelpen barn og unge mottar, at tjenestene koordinerer sin bistand, og at det planlegges fram i tid. Det er ifølge Bufdir mulig at bedre implementering av samarbeidsbestemmelsene og bruk av barnekoordinator kan bidra til at det blir vanskeligere for tjenestene å skyve på ansvaret. I den nasjonale veilederen om samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier (Helsedirektoratet, 2022) er det en egen del om henholdsvis barnekoordinator og individuell plan. Bufdir uttrykker at det er behov for mer målrettet og samordnet implementeringsarbeid knyttet til samarbeidsbestemmelsene og veilederen.

Barne- og familiedepartementet er kjent med at individuell plan i liten grad benyttes i barnevernet. Departementet har ikke tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å vurdere hva som er årsakene til manglende bruk av individuell plan. En mulig årsak departementet trekker fram, er at individuell plan er krevende å bruke, samtidig som det er mange andre planer som skal utarbeides for det enkelte barn. Departementet har som mål å få bedre kunnskap om årsaker til at individuell plan ikke brukes.

Ifølge departementet er det i mange tilfeller for lite planer for oppholdet til barn på barnevernsinstitusjoner og for hvordan barnet skal få en god utgang på plasseringen. Blant barn på barnevernsinstitusjoner er det mange som ikke går på skole. Bedre og mer utstrakt bruk av individuell plan kan bedre disse forholdene.

6.4 Erfaringer med lovendringer, barnevernsreform og tiltak i barnevernet

Det har det skjedd en rekke endringer på barnevernsfeltet gjennom flere år, som vist i kapittel 5. Dette delkapittelet belyser resultatene av og erfaringene med noen av endringene som er iverksatt i barnevernet. I tillegg vil vi belyse i hvilken grad barnevernet har mottatt tilstrekkelig støtte fra statlige barnevernsmyndigheter for å gjennomføre endringene på en effektiv måte.

6.4.1 Foreløpige resultater av barnevernsreformen

Det pågår som nevnt i kapittel 5.6 en følgeevaluering av barnevernsreformen, og Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen har i 2024 publisert en statusrapport om barnevernsreformen.

Følgeevalueringen av barnevernsreformen

I første rapport i følgeevalueringen (oppstartsmåling) pekes det på at det samtidig med innføringen av barnevernsreformen skjer flere endringer på barnevernsfeltet, som kompetansesatsingen, ny barnevernslov og endringer i samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovgivningen. Det vil derfor være utfordrende å skille ut hvilke resultater som følger av reformen, og hvilke som følger av andre pågående tiltak, prosesser og føringer (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, januar 2023).

Det framgår av oppstartsmålingen at et stort flertall av kommunene ikke kjøper færre statlige barnevernstiltak som en konsekvens av økte egenandeler. Det oppgis at kommunen kjøper færre statlige barnevernstiltak av andre årsaker enn økte egenandeler, for eksempel på grunn av redusert behov for statlige barnevernstiltak. Andre opplyser at de kjøper flere statlige barnevernstiltak enn de gjorde før reformen, eller tilnærmet like mange. Av disse er det størst andel kommunedirektører i mellomstore (69 prosent) og små (76 prosent) kommuner (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2023).

Når det gjelder forebygging, opplyser mellom 63 og 74 prosent av kommunedirektørene som har uttalt seg i forbindelse med oppstartsmålingen, at forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres høyere eller mye høyere nå enn før reformen trådte i kraft. Det er særlig kommunedirektørene fra mellomstore kommuner som oppgir høyere eller mye høyere prioritering etter reformen (74 prosent). En større andel barnevernledere fra mellomstore kommuner opplyser at forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres høyere enn før reformen (71 prosent), sammenlignet med barnevernledere fra store og små kommuner (henholdsvis 65 og 54 prosent). (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2023).

Det framgår av den første statusrapporten at det er en forventning om at barnevernsreformen på sikt kan bidra til en reduksjon i antall plasseringstiltak, som følge av økt innsats med forebyggende arbeid og tidlig innsats, større kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet og økning i kommunenes egenandeler for spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, desember 2023). Det understrekes at det ikke er en forventning om at reformen skal ha bidratt til en vesentlig reduksjon i plasseringstiltak allerede ett år etter implementering. Effekter av reformen forventes først å inntreffe flere år etter at den er iverksatt. Det er også utfordrende å måle utvikling og trender fra år til år, og det påpekes at det ideelt sett skulle ha vært flere indikatorer som kunne fange opp endringer i forebyggingsarbeidet og i andre sektorer enn i barnevernet.

Videre peker også Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning på at det er viktig å være klar over at barnevernsreformen ved første statusmåling har hatt svært kort tid til å virke. (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, desember 2023). Potensielle effekter av reformen forventes (i hovedsak) å inntreffe flere år etter implementering.

Direktøren i Bufdir peker også på at endring tar tid og at reformen har virket i kort tid (bufdir.no, 2024, 23. februar). Derfor er det ennå vanskelig å kunne se effektene eller kunne si om kommunene klarer å nå målene med reformen ennå.

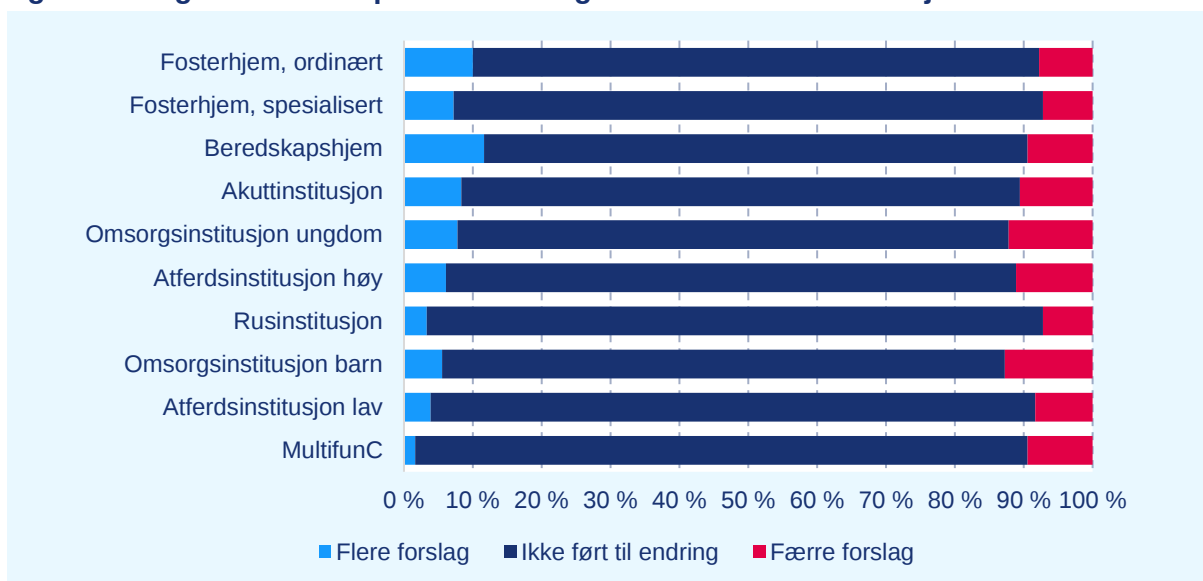
Statusrapport fra Nasjonal koordineringsgruppe

Nasjonal koordineringsgruppe publiserte i februar i 2024 den femte statusrapporten i sin oppfølging av reformen (Bufdir, 2024). Det framgår av rapporten at koordineringsgruppen mener at risiko og utfordringer ved realiseringen av målsettingene i reformen har forverret seg siden den forrige statusrapporteringen ved utgangen av 2022. Det vises til flere faktorer som kan forhindre måloppnåelse. Det er vedvarende utfordringer med kapasiteten i statlig barnevern og rekrutteringsutfordringer på fosterhjemsfeltet. Kommunene er i en krevende situasjon, med anstrengt økonomi og utfordringer med å bygge opp egne tiltak. I tillegg kommer de økte kommunale egenandelene og mindre handlingsrom for å bygge opp egne tiltak og få på plass mer forebygging og tidlig innsats. Det har vært en økning i antall bekymringsmeldinger, kombinert med en nedgang i bruken av hjelpetiltak og en økning i bruken av behandlingstilbud. Det vises til at kommunene trenger flere ressurser for å bli i stand til å styrke den forebyggende innsatsen samtidig som de dekker akutte hjelpebehov.

6.4.2 Erfaringer med økte satser for kommunale egenandeler for statlige plasseringstiltak

I spørreundersøkelsen ble barnevernstjenestene spurt om endringer i satser for kommunal egenbetaling for statlige tiltak har påvirket deres forslag til tiltak.

Figur 20 Barnevernstjenestenes vurdering av om endringer i satser for kommunal egenbetaling fra 2022 har påvirket forslag til tiltak fra barnevernstjenesten. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 20 viser at det er få barnevernstjenester som har endret praksis når det gjelder forslag til (bruk av) statlige tiltak etter økningen i satsene for egenbetaling i 2022.

En av barnevernstjenestene som er intervjuet uttaler at med det økonomiske handlingsrommet barnevernstjenesten har, er det urealistisk for kommunen å bygge opp egne tiltak, og at det da er billigere å betale for et statlig plasseringstiltak. En annen barnevernstjeneste opplyser at det til en viss grad har blitt enklere for barnevernstjenesten enn det var før å få gjennomslag hos kommuneledelsen for å bruke mer ressurskrevende tiltak på et tidlig tidspunkt, siden dette på sikt vil bidra til færre kostnader i kommunen.

Alle de fem barnevernstjenestene som er intervjuet, og mange barnevernstjenester som har uttalt seg i kommentarfelt i spørreundersøkelsen vår, understreker at det er hensynet til barnet og vurderingene av hva som er til barnets beste, som er styrende for valg av tiltak, ikke barnevernstjenestens og kommunens økonomi. Tjenestene viser imidlertid til at de økte satsene for kommunale egenandeler for statlige plasseringstiltak har store konsekvenser for mange kommuner. En av barnevernstjenestene peker på at det særlig er små distriktskommuner som opplever de største konsekvensene av økt kommunal egenbetaling. En institusjonsplass koster ca. to millioner kroner i året, og dette kan tilsvare hele barnevernsbudsjettet i en liten kommune. Små kommuner har i tillegg sjelden forutsetninger for å gi et alternativt kommunalt tilbud, og en institusjonsplassering vil derfor i stor grad påvirke det kommunale budsjettet.

I intervjuene med de to regionene i Bufetat blir det bekreftet at det ikke har vært noen endringer i hvilke tiltak det kommunale barnevernet ber om. I den ene regionen var det en liten nedgang i 2022, noe som også kan ha hatt sammenheng med effektene av koronapandemien. Etterspørselen i 2024 er imidlertid tilbake til nesten samme nivå som den var før pandemien. I den andre regionen er det i 2024 flere barn på barnevernsinstitusjon enn det var før 2022. Det nevnes at økt ungdomskriminalitet og en økning i psykiske lidelser blant ungdom kan være årsaker til utviklingen.

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at kommunene står fritt til å prioritere tidlig forebyggende innsats innenfor sitt helhetlige ansvar. Departementet understreker at det vil kunne ta tid før en styrking av de brede forebyggende innsatsene i en kommune gir utslag i færre institusjonstiltak. Fram til det forebyggende arbeidet gir effekt, vil noen kommuner ha høyere kostnader knyttet til plasseringstiltak, på grunn av økte egenandeler for plassering i institusjon og

spesialiserte fosterhjem. Departementet opplyser at ved innføringen av reformen ble det brukt store ressurser på implementeringsstøtte til kommunene.

6.4.3 Foreløpige resultater av kompetansekrav og videreutdanningene på masternivå

Nye kompetansekrav og videreutdanning på masternivå er omtalt i kapittel 5.2.2. Her omtaler vi noen foreløpige resultater som framkommer i rapporter fra blant annet følgeevalueringen av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet. Barne- og familiedepartementet orienterte i et brev av 7. november 2024 om ulike tiltak for å forbedre forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet. Disse er omtalt i kapittel 8.

Resultater og erfaringer med kompetansekravet og videreutdanningene i kommunalt barnevern

En samfunnsøkonomisk analyse av ulike kompetansehevingstiltak i barnevernet, inkludert utdanning på masternivå viste til flere forventede virkninger av de ulike tiltakene (Oslo Economics, 2019). Overordnet ble det anslått at kompetansehevingstiltak ville føre til bedre barnevern på flere områder, blant annet i ledelsen av barnevernet, forutsatt at den økte kompetansen ville føre til endringer i tjenesteutførelsen. I analysen ble det lagt til grunn at økt kompetanse blant de ansatte ville gi dem en bedre forståelse av metode, dokumentasjon, systematikk og analyse, og dermed gi bedre beslutninger og mer effektiv saksbehandling. Et hevet kompetansenivå ville også føre til økt medvirkning, mer treffsikre tiltak og bedre evne til å identifisere omsorgssvikt.

Analysen konkluderte videre med at økt kompetanse blant de ansatte ville føre til redusert gjennomtrekk som følge av økt jobbtilfredshet, noe som ville bety at den enkeltes kompetanse forblir i barnevernet i lengre tid. Det ble videre konkludert med at økt kompetanse ville føre til mer bruk av kommunale hjelpetiltak og dermed reduserte utgifter til institusjonstiltak.

Rundt 40 prosent av de ansatte i kommunalt barnevern som har oppgaver som utløser det nye kravet til kompetanse, oppfylte ikke kravet per 2022. Det ble beregnet at 2 700 ansatte ville ha behov for videreutdanning innen 2031. En del kommuner som sliter med å rekruttere ansatte med relevant kompetanse på bachelornivå, regner ikke med å nå kravene innen 2031. Dette gjelder i hovedsak kommuner i distriktene, med lang avstand til studiestedene og med et lite arbeidsmarked (Oslo Economics, 2022). Barnevernledere ser verdien av masterutdanning, siden den vil gi kompetanse innen metode, analyse og dokumentasjon. Imidlertid peker de fleste på at det trolig er viktigere for den daglige driften og for kvaliteten at ansatte har erfaring fra barnevernfaglig arbeid enn at de har utdanning på masternivå. Flere er bekymret for at de vil bli tvunget til å ansette nyutdannede som har masterutdanning, men er uten erfaring, framfor søkere som er uten master, men har erfaring fra barnevernet (Oslo Economics, 2022).

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at det ikke er et entydig mønster blant kommunene som ligger godt eller dårlig an til å nå kravet om masternivå i 2031. Det er tilsynelatende ingen entydig sammenheng mellom sentralitet, størrelse og måloppnåelse. Enkelte kommuner ligger godt an, mens andre ligger mindre godt an.

Det gjennomføres en følgeevaluering av de fem tiltakene i kompetansestrategien for det kommunale barnevernet, med egne delrapporter om tiltaket videreutdanning på masternivå. I den første statusmålingen om masterutdanningene (Oslo Economics, Agenda Kaupang, Fürst og Høverstad, 2019) ble det vist til at det var to hovedutfordringer med gjennomføringen av videreutdanningene, manglende tilrettelegging fra arbeidsgiveren i gjennomføringen av studiene og forskjeller i hvordan det var lagt til rette for kompetanseoverføring til barnevernstjenesten etter fullførte studier.

I den andre delrapporten om videreutdanningene (Oslo Economics, Agenda Kaupang, Fürst og Høverstad, 2022) dokumenteres andre statusmåling for tiltakene videreutdanninger, tjenestestøtteprogram, veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøte. Våren 2022 framsto alle tiltakene som godt implementert. Tiltakene har ifølge evalueringen gitt positive effekter i form av økt kompetanse og bedre arbeidsformer i kommunale barnevernstjenester, fagutvikling mellom kommuner, økt samarbeid mellom kommuneledelsen og barnevernstjenester, og bedre samarbeid mellom kommunene og statsforvalterne om utviklingsarbeid i barnevernet.

I sluttevalueringen for tiltaket videreutdanninger (Oslo Economics, Agenda Kaupang, Fürst og Høverstad, 2024) vises det til at studentene gjennomgående opplever å ha fått et individuelt kompetanseløft. De opplever at dette bidrar til at arbeidet de gjør i barnevernstjenesten, blir bedre og mer grundig og gir bedre og riktigere tjenester til barn og familier. Det er imidlertid bare 56 prosent som i 2024 opplyser at det er lagt til rette for at de skal kunne bruke den nye kompetansen i arbeidet sitt, mot 70 prosent i 2020.

Sluttevalueringen viser at det er en reduksjon i andelen studenter som opplyser at arbeidsgiveren i stor grad har lagt til rette for deltakelse i studier, fra 48 prosent i 2020 til 39 prosent i 2023. Andelen studenter som opplyser at de ikke har fått tilstrekkelig tid til studier mellom samlingene på studiestedet, har sunket fra 70 prosent i 2019 til 51 prosent i 2023. 82 prosent opplyser at de ikke har fått færre eller mindre belastende saker mens de har studert ved siden av jobben, og 75 prosent opplyser at manglende tilrettelegging i større eller mindre grad har påvirket deres arbeidsinnsats i studiene.

Tilskuddsordningen for videreutdanningene skal blant annet dekke utgifter til vikar for å dekke opp for fravær ved studiepermisjoner. Mange barnevernstjenester opplyser i sluttevalueringen for tiltaket videreutdanninger at det er krevende å få ansatt kompetente vikarer i lav stillingsbrøk og i avgrensede perioder. Dette fører til at både de som studerer ved siden av jobben og de andre i tjenesten, får større arbeidsbelastning. For noen av de ansatte som har tatt videreutdanning har totalbelastningen blitt så stor at de har blitt sykemeldte, og noen har sluttet etter endt utdanning på grunn av høy belastning også etter fullført videreutdanning.

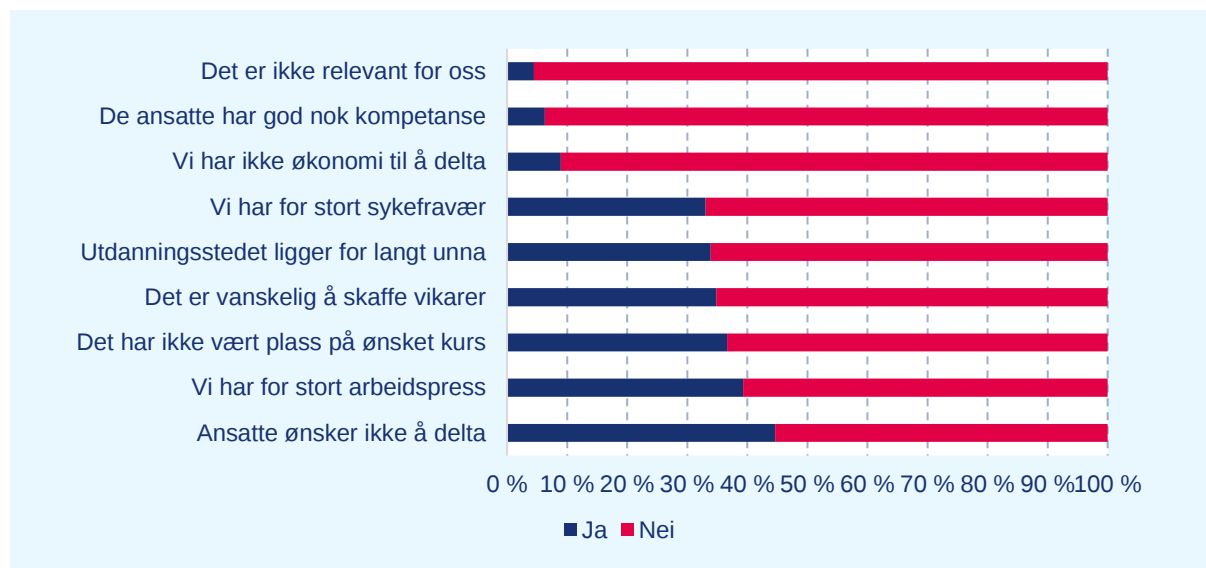
Mange barnevernstjenester opplever også at det er utfordrende å få til overføring av den opparbeidede kompetansen fra videreutdanningen til barnevernstjenestene de arbeider i, og antall tjenester som opplyser at det er lagt til rette for slik kompetanseoverføring har sunket fra 42 prosent i 2020 til 34 prosent i 2023. En av årsakene til dette er at det i varierende grad er lagt til rette for kompetanseoverføring, og at dette oppleves som krevende å få til, blant annet på grunn av en hektisk og uforutsigbar arbeidssituasjon i mange barnevernstjenester (Oslo Economics, Agenda Kaupang, Fürst og Høverstad, 2024).

I den perioden videreutdanningene har pågått, har det samtidig blitt lagt mer vekt på både kompetanseheving og kvalitetsutvikling i tjenestene. Det er dermed flere forhold enn videreutdanning som har påvirket barnevernstjenestene og gitt mer faglig grundig arbeid av bedre kvalitet (Oslo Economics, Agenda Kaupang, Fürst og Høverstad, 2024, s. 41).

I våre intervjuer med fem barnevernstjenester framgår det at de er positive til videreutdanningene og innholdet i dem. Det pekes imidlertid på at det er vanskelig å få plass på ønsket kurs, og at det er noe variasjon i kvaliteten mellom de ulike kursene. En av barnevernstjenestene peker på at kompetansetiltakene ikke er tilpasset den daglige driften av tjenesten, fordi det er langt til utdanningsstedene. Dette fører til at det blir langt fravær og mer press på de gjenværende ansatte. En annen barnevernstjeneste viser til at det er utfordrende å sende for mange ansatte på videreutdanning samtidig, fordi det da blir utfordringer med kapasiteten i tjenesten.

I vår spørreundersøkelse stilte vi spørsmål om hva som var årsakene til at ikke flere ansatte har deltatt i videreutdanning på masternivå.

Figur 21 Årsaker til at ansatte i barnevernstjenester ikke har deltatt i videreutdanning. N = 112.

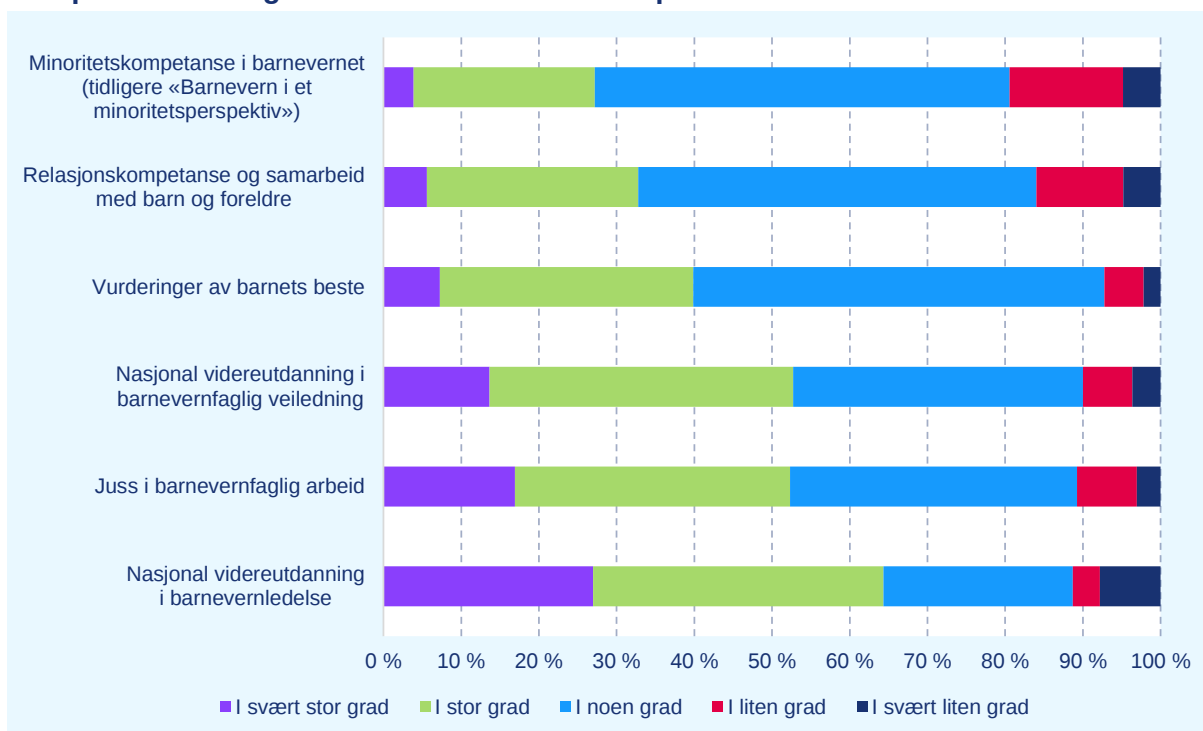


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 21 viser at det er flere årsaker til at ansatte i barnevernstjenester ikke i større grad deltar på videreutdanning. Den årsaken som flest nevner (45 prosent), er at de ansatte ikke ønsker å delta. Nesten like mange (39 prosent) opplyser at det er for stort arbeidspress i barnevernstjenesten. Mange opplyser at det er ressursutfordringer i barnevernstjenesten som er årsaken. Det vises til høyt sykefravær, for stort arbeidspress i barnevernstjenesten og vansker med å skaffe vikar. Et lite mindretall på seks prosent opplyser at årsaken til at ikke flere ansatte har deltatt på videreutdanning, er at de har god nok kompetanse fra før.

Det er også mange som peker på utfordringer knyttet til selve studiene, som lokalisering og antall plasser. Noe over en tredel opplyser at utdanningsstedet er for langt unna og nærmere fire av ti viser til at det ikke er plass på ønsket kurs.

Figur 22 I hvilken grad barnevernstjenestenes deltakelse i videreutdanning gjennom kompetansestrategien har bidratt til forbedret praksis. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

På spørsmål om de ansattes deltakelse i videreutdanning har ført til forbedringer i praksis i barnevernstjenesten, er det noe variasjon i vurderingene, se figur 22. De fleste svarene fordeler seg på «i noen grad» og «i stor grad». Det er få som har svart at studiene i liten eller i svært liten grad har ført til forbedringer. Nasjonal videreutdanning i barnevernledelse er det studiet hvor studentene i størst grad mener at det har vært høy nytteverdi. Flertallet av studentene opplyser at utdanningen i stor grad eller i svært stor grad har bidratt til forbedret praksis. Studiene Juss i barnevernfaglig arbeid og Nasjonal videreutdanning i barnevernfaglig veiledning blir jevnt over sett på som svært nyttig.

Statsforvalternes vurderinger av effekten av videreutdanningene

Begge statsforvalterembetene viser til at det er variasjon i hvilken effekt videreutdanningene har i barnevernstjenestene. Et av statsforvalterembetene opplyser i intervju at det er krevende for ansatte i barnevernstjenesten å fullføre utdanningene. Det er også en utfordring for barnevernet at mange av de ansatte som fullfører utdanningene blir mer attraktive i andre deler av arbeidslivet og derfor slutter i barnevernstjenesten. Dette bidrar til å begrense mulighetene for kompetanseoppbygging i kommunalt barnevern.

Et av statsforvalterembetene viser til at det er lettere for de største barnevernstjenestene å ha en helhetlig og langsiktig strategi for kvalitets- og kompetanseutvikling, og de er også mindre sårbare for at kompetanse forsvinner ut av tjenesten på grunn av gjennomtrekk. Det er imidlertid noen barnevernstjenester, uavhengig av størrelse, som er svært opptatt av den enkelte medarbeiders kompetansebygging med tanke på å oppfylle kompetansekravene som skal gjelde fra 2031. Disse har i mindre grad hatt vært opptatt kompetansebygging som gjør tjenesten mer robust som helhet, for eksempel knyttet til vurderingskompetanse, tiltakskompetanse, kvalitetssikring og internkontroll.

Krav til saksbehandling er endret

Barnevernstjenestene opplyser i vår spørreundersøkelse og i intervjuer at det har vært omfattende endringer i kravene til kvalitet i barnevernet i de senere årene, med blant annet større krav til planer

og dokumentasjon i den enkelte sak. Barne- og familiedepartementet viser til at barnevernsloven, som trådte i kraft 1. januar 2023, innførte blant annet kompetansekrav for ansatte i det kommunale barnevernet, og tydeligere krav om dokumentasjon og saksbehandling. Blant annet ble det i forbindelse med ny barnevernslov innført en lovfestet journalplikt. Det ble også lovfestet en bestemmelse som tydeliggjør hvilke krav som stilles til begrunnelse for barnevernstjenestens vedtak. Bestemmelsen presiserer at det skal framgå av vedtaket hvilke faktiske opplysninger og barnevernfaglige vurderinger som er lagt til grunn for avgjørelsen.

Barnevernstjenestene opplever hverdagen som krevende og viser til at økte dokumentasjonskrav og heving av kvalitet i alle ledd krever mer ressurser til barnevernstjenesten. Bemanningen ved tjenestene er avgjørende for at man skal kunne håndtere alle kravene ved alt barnevernsarbeid med større grad av dokumentasjon og gode faglige vurderinger som ligger til grunn for beslutninger og vedtak. Tjenestene erfarer at de ikke har blitt styrket i tråd med de økte kravene til saksbehandling. Tjenestene jobber kontinuerlig med å justere praksis i takt med endringene, og mange opplever at det tar tid å få innarbeidet endringene. Den daglige driften og økningen i komplekse saker fører til at det er utfordrende å få til praksisendring i takt med regelverksendringene.

I spørreundersøkelsen fikk barnevernstjenestene spørsmål om hvilke forutsetninger som mangler for at barnevernstjenesten skal kunne justere sin praksis. Barnevernstjenestene opplyser at det handler om ressurser, kapasitet og kompetanse. Det pekes på at tilstrekkelig bemanning ved tjenestene er avgjørende for å kunne håndtere alle kravene som stilles til større grad av dokumentasjon og gode faglige vurderinger for beslutninger og vedtak. Flere sier også at det store omfanget av endringer på barnevernsområdet de siste årene er massivt og overveldende. Den daglige driften og sakenes kompleksitet tar ofte mye av ressursene i hverdagen. De viser videre til at sykefravær og gjennomtrekk gir følgevirkninger som lite tid og ressurser til utviklingsarbeid og implementering av endringer. Mange av barnevernstjenestene er svært presset på grunn av begrenset kapasitet, og de må bruke de fleste av sine ressurser på daglig drift.

De to regionene i Bufetat opplyser at det fortsatt er et forbedringspotensial når det gjelder dokumentasjon av medvirkning, og at regionene arbeider kontinuerlig for å forbedre sin dokumentasjon av medvirkning i forbindelse med plassering i fosterhjem eller institusjon og underveis i oppholdet. Kravene til hva som skal dokumenteres, har økt over tid. En av regionene understreker at medvirkning sannsynligvis foregår i større grad enn det som blir dokumentert i sakene. Barnevernet har blitt stadig mer opptatt av systematisk medvirkning, og det er større forståelse for forskjellen i meningsinnhold mellom medvirkning og bestemmelse. Det har ifølge en av regionene skjedd veldig mye både i statlig og i kommunalt barnevern når det gjelder å ta medvirkning på alvor og legge til rette for det.

En av regionene opplyser at det kan være stor variasjon i hvilken type informasjon som følger barnet når kommunene henviser. Det kan være store informasjonsmangler i kartlegging av det enkelte barn, i beskrivelsen av formålet med plasseringen og planen for neste tiltak. Mange kommuner har liten tilgang til kartleggingsressurser.

Statsforvalterne opplyser i intervju at det de senere årene har vært en forbedring i kvaliteten på dokumentasjonen, men at det fortsatt er variasjon. Statsforvalterne viser til at både endringer i regelverket om krav til dokumentasjon og oppfølgingen av dommene i Den europeiske menneskerettsdomstolen har bidratt til forbedringer.

6.4.4 Erfaringer med samarbeidet om forebygging og tidlig innsats i kommunen

Kommunen skal fremme gode oppvekstsvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Kommunen skal sørge for å samordne sitt

tjenestetilbud til barn og familier, jf. barnevernsloven § 15-1. Forebygging og tidlig innsats er omtalt i kapittel 5.2.

Kommunestyret skal ifølge en ny bestemmelse i barnevernsloven fra 2022 vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide. Dette innebærer at ansvaret for det forebyggende arbeidet ligger hos ledelsen i kommunen, ikke hos den enkelte barnevernstjeneste.

Resultater fra følgeevalueringen

Den første rapporten fra følgeevalueringen av barnevernsreformen som handler om tidlig innsats og forebygging av omsorgssvikt (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2023), viste at forståelsen av forebygging og tidlig innsats varierte i 2023. Ifølge rapporten mangler det en samlet forståelse i kommunene av hva som ligger i begrepene forebyggende arbeid og tidlig innsats. Det er utfordrende å få til en felles forståelse rundt begrepene når det er så mange ulike tjenester som er involvert i det forebyggende arbeidet i kommunen. Uklarhet rundt begrepene og mangel på felles forståelse gjør det vanskelig å jobbe mot et felles mål. Dette blir spesielt vanskelig dersom de ulike tjenestene heller ikke er enige om hva målet er. Forståelsen av forebygging og tidlig innsats har innvirkning på den praktiske gjennomføringen av reformen i kommunene.

Det framgår også av evalueringsrapporten at flere av kommunene henger etter i arbeidet med den forebyggende planen. De vil ha sine planer vedtatt i kommunestyret først i løpet av 2024. I arbeidet med de forebyggende planene og det forebyggende arbeidet ser det ut til at flere kommuner mangler et overordnet rammeverk, enten teoretisk eller rent deskriptivt, for hvordan de forstår organisering og strukturering av et felles kommunalt samarbeid rundt barn og unges oppvekstvilkår og oppvekstbetingelser.

Det er i tillegg usikkerhet rundt hvor ansvaret for kommunens forebyggende arbeid skal plasseres. Barnevernet har ansvar for tidlig innsats for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker, jf. barnevernsloven § 1-10, mens kommunen har et generelt ansvar for å forebygge omsorgssvikt, jf. § 15-1. Det er opp til hver enkelt kommune hvordan kommunen og de enkelte tjenestene skal jobbe med forebygging. Dette gjelder også hvordan og i hvilken grad barnevernstjenesten skal benyttes i det generelle forebyggende arbeidet. I noen kommuner ser det ut til å skille seg ut et «kjernebarnevern» der barnevernstjenesten ønsker å konsentrere seg om barnevernets sentrale mandat, som er å beskytte barn og unge som er utsatt for eller risikerer å bli utsatt for omsorgssvikt. Dette vil i så fall innebære at forebyggende arbeid rettet mot barn og familier som ikke har rettigheter innenfor barnevernslovgivningen, må gjøres på et annet tjenestenivå i kommunen. Et slikt perspektiv på barnevernets mandat kan begrense barnevernets rolle i arbeidet med barnevernsreformen, kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats og barnevernets rolle og plass i kommunens forebyggende plan. Det vil også kunne føre til forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommuner. Like fullt er det viktig at en eventuell utvidet rolle for barnevernet i forebyggende sammenheng ikke fører til en lavere prioritering av de mest utsatte barn og unge.

Barnevernstjenestenes erfaringer med forebygging og tidlig innsats

Vi intervjuet barnevernstjenestene i 2024. Intervjuene viser at det har blitt mer vekt på tidlig innsats og forebygging, men det kan være ulike utfordringer med å få til et godt samarbeid innad i kommunen. Flere tjenester understreker at forebyggende arbeid er ressurskrevende. Det varierer hvor godt kommunene har kommet i gang med mer forebygging og tidlig innsats. Alle de fem barnevernstjenestene opplyser at de nye reglene om forebygging og tidlig innsats har ført til endringer i samarbeidet med andre kommunale tjenester. Dette gjelder organiseringen av samarbeidet med flere faste samarbeidsformer, som flere møtepunkter, ressursteam og konsultasjonsteam. Det blir påpekt at det er nødvendig å konkretisere og definere hva tverrfaglige samarbeidsmøter skal handle om, og hva

som er de konkrete tiltakene i kommunen. Det blir også understreket at veiledere og rutinebeskrivelser om samarbeid har begrenset nytte dersom partene ikke samles for å etablere et velfungerende samarbeid.

Det har ifølge barnevernstjenestene vært holdningsendringer blant de andre kommunale tjenestene, selv om det fortsatt er en erfaring i noen kommuner at barnevernstjenesten må ta det største ansvaret i en del saker. Det kan være utfordrende å oppnå effektivt samarbeid når det er begrenset med tid og ressurser, og det kan fortsatt være uklart hvilken instans som skal ha ansvaret. En av barnevernstjenestene opplyser at en helhetlig ressursforvaltning er den største endringen som har skjedd i kommunen når det gjelder mer vekt på forebygging og tidlig innsats. Dette fører til det blir fokus på oppgaven som skal løses, ikke hvilken instans som skal ha ansvaret og betale.

De fleste barnevernlederne opplyser i spørreundersøkelsen at barnevernstjenesten bidrar til kommunens forebyggende arbeid rettet mot barn og unge. Noen få svarer at det i svært liten grad skjer, eller at det ikke er aktuelt. De fleste svarer at dette skjer i noen grad og i stor grad.

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at de bruker tilgjengelige virkemidler for å påvirke barnevernstjenestenes forebyggende arbeid og tidligere innsats. En nasjonal veileder om psykisk helsearbeid rettet mot barn og unge (Helsedirektoratet, 2023) er blitt integrert i et omfattende samarbeid mellom ulike direktorater⁴². Dette er et forsøk på å etablere en mer helhetlig forståelse mellom tjenestene. Ifølge departementet vil en felles veileder fra flere direktorater oppfattes som mer forpliktende og normgivende. Gjennom slike tiltak forsøker departementene å forbedre samarbeidet og oppnå bedre resultater.

6.4.5 Statlig faglig implementeringsstøtte til gjennomføring av barnevernsreformen

I tillegg til å være faglig rådgiver for departementet er Bufdir et kompetanseorgan for barnevernssektoren, for både det kommunale og det statlige barnevernet. Direktoratet har ansvaret for fagstoffet og informasjonen til sektoren.

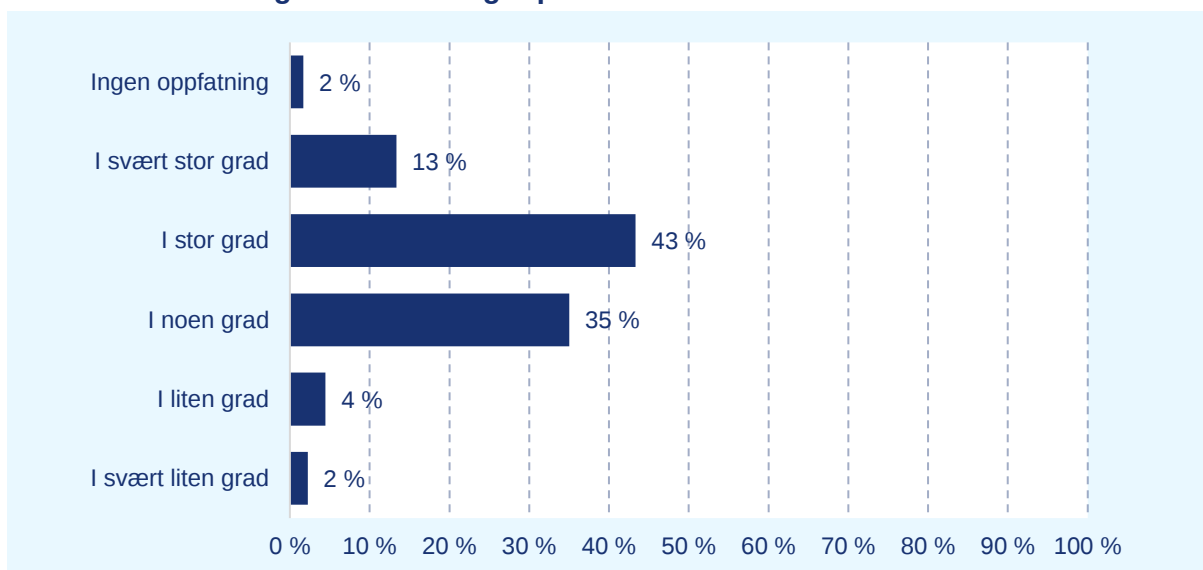
Statsforvalteren skal medvirke til at nasjonal politikk blir iverksatt gjennom informasjon, veiledning og dialog med kommunene. Statsforvalteren skal blant annet følge opp at kommunene gjør de endringer og tilpasninger som er nødvendig for å etterleve den nye barnevernsloven.

Alle barnevernstjenestene vi har intervjuet, opplyser at de mottar tilstrekkelig informasjon og veiledning fra statlige myndigheter i forbindelse med regelverksendringer. To tjenester trekker fram at det har vært en positiv utvikling i kvaliteten på informasjonen som kommer fra Bufdir og statsforvalteren.

I spørreundersøkelsen ble barnevernstjenestene bedt om å vurdere i hvilken grad de har fått tilstrekkelig informasjon fra statlige myndigheter i forbindelse med regelverksendringer. Statlige myndigheter inkluderer Barne- og familiedepartementet, Bufdir, Bufetat og statsforvalterne.

⁴² Veilederen er utarbeidet i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Husbanken og Helsedirektoratet.

Figur 23 I hvilken grad barnevernstjenestene har fått tilstrekkelig informasjon i forbindelse med regelverksendringer på barnevernsfeltet etter 1.1.2022. N = 180.

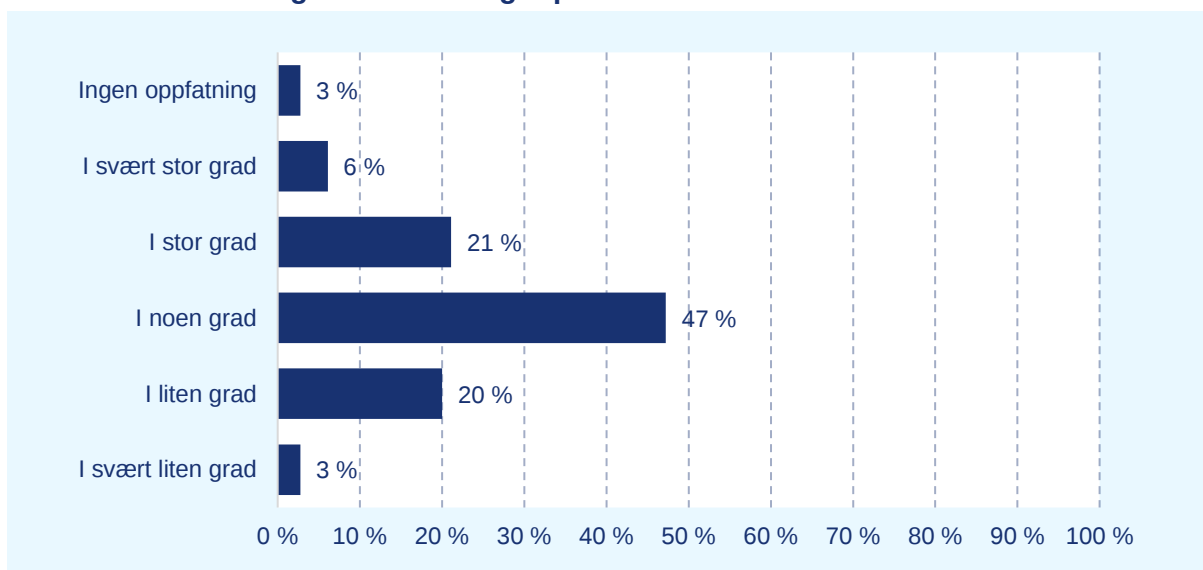


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 23 viser at 57 prosent av barnevernlederne i stor eller svært stor grad har mottatt tilstrekkelig informasjon fra statlige myndigheter om regelverksendringer på barnevernsfeltet etter 1. januar 2022. Videre oppgir 35 prosent at de har fått informasjon i noen grad, mens nærmere 7 prosent oppgir at de har fått informasjon i liten eller svært liten grad. Dette viser at et flertall av barnevernlederne opplever informasjonen om regelverksendringer som tilstrekkelig, men at 40 prosent mener informasjonen bare delvis eller i liten grad dekker deres behov. Dette kan tyde på at formidlingen fra myndighetene ikke alltid er tilstrekkelig klar eller omfattende nok for å sikre at tjenestene er faglig oppdatert.

Videre ble barnevernlederne bedt om å oppgi i hvilken grad barnevernstjenesten har fått tilstrekkelig støtte og veiledning fra statlige myndigheter i forbindelse med regelverksendringer siden 1. januar 2022.

Figur 24 I hvilken grad barnevernstjenestene har fått tilstrekkelig støtte og veiledning i forbindelse med regelverksendringer på barnevernsfeltet etter 1.1.2022. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 24 viser at 27 prosent av barnevernstjenestene i stor eller svært stor grad har fått tilstrekkelig støtte og veiledning i forbindelse med regelverksendringer. 47 prosent oppgir at de i noen grad har fått tilstrekkelig støtte og veiledning. 23 prosent opplyser at de i liten grad eller svært liten grad har fått tilstrekkelig støtte og veiledning. Dette viser at majoriteten av barnevernstjenestene opplever støtten som i hovedsak tilstrekkelig, mens en noe mindre andel vurderer støtten fra statlige myndigheter som tilstrekkelig til å møte kravene i de nye regelverksendringene.

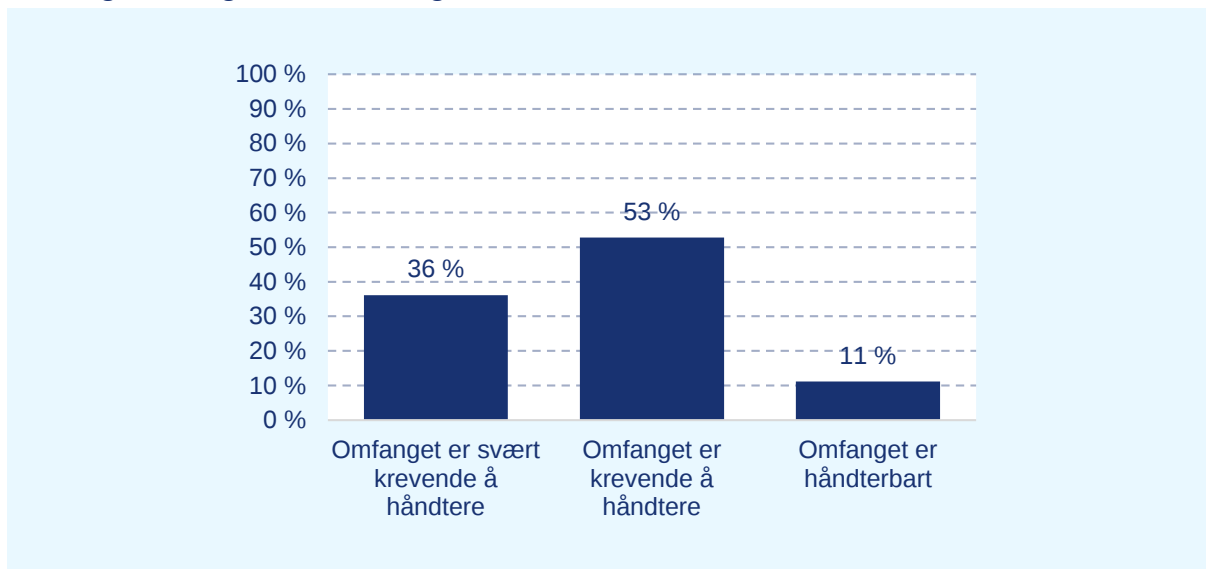
Barnevernstjenestene opplever å få tilstrekkelig informasjon i høyere grad enn de opplever å få støtte og veiledning i forbindelse med regelverksendringer.

6.5 Omfanget og hyppigheten av endringer i regelverket på barnevernsfeltet

Omfanget og hyppigheten av regelverksendringer på barnevernsfeltet har vært betydelig de siste årene. Undersøkelsen vår viser at barnevernstjenestene opplever at det er utfordringer med å håndtere både omfanget og hyppigheten av endringene.

I spørreundersøkelsen ble barnevernstjenestene bedt om å ta stilling til om omfanget av regelverksendringer var håndterbart, krevende å håndtere eller svært krevende å håndtere.

Figur 25 Barnevernstjenestens vurdering av hvor krevende det er å håndtere omfanget av regelverksendringer. N = 180.

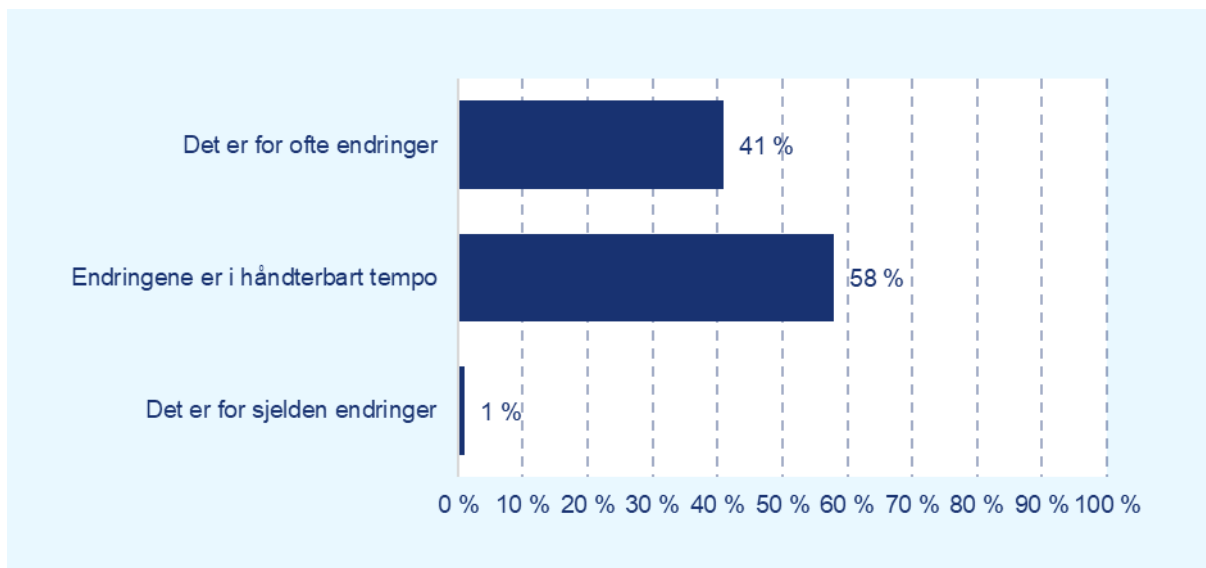


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 25 viser at de aller fleste barnevernstjenestene synes at det er krevende å håndtere omfanget av endringer. 53 prosent synes at det er krevende, og 36 prosent at det er svært krevende å håndtere omfanget av endringer. En av ti barnevernstjenester mener at omfanget er håndterbart.

I spørreundersøkelsen vår ble barnevernstjenestene også bedt om å ta stilling til om hyppigheten av regelverksendringer var håndterbar, krevende eller svært krevende å håndtere.

Figur 26 Barnevernstjenestens vurdering av endringstakten i lov og regelverk. N = 180.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 26 viser at andelen som mener at endringene skjer i et håndterbart tempo, er større enn andelen som mener at endringene skjer for ofte. 41 prosent mener at det for ofte er endringer i regelverket, mens 58 prosent mener at endringene i regelverket skjer i et håndterbart tempo. Det er svært få som mener at det for sjelden er endringer i regelverket.

I intervjuene med barnevernstjenestene kommer det fram at det er enighet om at regelverksendringene er nødvendige og gode, og flere viser til at regelverksendringene har ført til økt bevissthet og bedre tjenestetilbud. Det vises imidlertid til at det er utfordrende å holde seg oppdatert på regelverksendringer, og at omfanget og hyppigheten av endringene utfordrer kvaliteten i innføringen lokalt. Barnevernstjenestene trenger tid og ressurser til å jobbe godt nok med å oppdatere sine lokale maler og rutiner i takt med regelverksendringene. Dette er viktig for å sikre god innføring av endringene i tjenestens praksis. Mange viser til at det er utfordrende å innføre alle endringene i tjenesten, og at det kan være vanskelig å holde seg oppdatert samtidig som man håndterer den allerede krevende daglige driften.

Barne- og familiedepartementet opplyser at det er sammensatte årsaker til at omfang og hyppighet av endringer oppleves som krevende for barnevernstjenestene. Departementet framhever at regelendringene skjer fordi man faktisk ønsker en endring i praksis. Departementet har forståelse for at barnevernstjenestene har utfordringer med å holde seg oppdatert på endringene og følge dem opp.

Ifølge departementet varierer både bakgrunnen for endringene og tempoet de skjer i. I noen tilfeller skyldes endringene rene politiske behov, i andre tilfeller er det konkrete utfordringer som ikke gjør det mulig å forberede seg i god tid. Midlertidige endringer som følge av koronapandemien eller ankomster av flyktninger fra Ukraina er eksempler på dette. Barnevernsreformen var varslet i god tid og ble fulgt opp gjennom et stort implementeringsarbeid fra Bufdir og statsforvalterne. Videre uttaler departementet at kommunene har blitt gitt gode forutsetninger i noen store endringsprosesser, som ved barnevernsreformen. Det var også gjennomført et betydelig implementeringsarbeid ved iverksettelsen av ny barnevernslov, både fra departementet, Bufdir og statsforvalterne. I andre tilfeller er det ikke mulig å vente med å implementere en endring for å få til gode prosesser. EMD-dommene er et eksempel på dette. Det var ikke mulig å vente med å iverksette endringer i henhold til disse dommene, oppgir departementet.

6.5.1 Forutsetninger for å innføre regelverksendringer

Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene i varierende grad har forutsetninger for å sette seg inn i og implementere regelverksendringer i den daglige driften. I spørreundersøkelsen til barnevernstjenestene opplyser 61 prosent at de i noen grad har hatt forutsetninger for å justere sin praksis i henhold til endringer i regelverket i perioden etter 1. januar 2022. 26 prosent opplyser at de i stor grad har hatt forutsetninger for å innføre regelverksendringer, mens 13 prosent svarer at de i liten grad har hatt forutsetninger for dette.

En del barnevernstjenester har gitt utfyllende kommentarer i åpne svarfelt i spørreundersøkelsen. På spørsmål om hvilke forutsetninger som mangler for at barnevernstjenesten skal kunne justere sin praksis, har flere vist til at det handler om å ha tilstrekkelig tid og nok ressurser og kompetanse. Sykefravær og gjennomtrekk gir følgevirkninger for kapasiteten i tjenesten. Det blir lite tid og ressurser til innføring av endringer når tjenestene er svært presset og må bruke det meste av ressursene på den daglige driften. Mange endringer over tid oppleves som krevende, men det er ikke dette som trekkes fram som det mest utfordrende. Mange viser til at kommunene ikke var godt nok forberedt på endringene som kom med barnevernsreformen, og at det var uklar og til dels feilaktig informasjon om hvordan oppgavefordelingen mellom kommunene og Bufetat skulle bli, i tillegg til mangler ved beregningen av økonomiske virkninger av reformen. Noen nevner for sen oppdatering av veiledende dokumenter, for eksempel saksbehandlingsrundskrivet fra Bufdir ved lovendringer, og andre endringer.

Den ene regionen i Bufetat bekrefter at det er det hyppige endringer i regelverket på barnevernsområdet. Selv om endringene kan være positive dersom de fører til forbedringer, kan omfattende reformer, som barnevernsreformen, være krevende å sette seg inn i. Dette krever betydelige ressurser også fra Bufetat.

Begge statsforvalterne bekrefter at de har kjennskap til at kommunene og det kommunale barnevernet opplever endringstrykket som stort. Statsforvalterne vurderer det likevel slik at omfanget av endringer og den store endringstakten blir håndtert på en god måte. En av statsforvalterne vurderer regelverksendringene som en risiko i seg selv og peker på at hyppige og omfattende endringer er krevende for kommunene å håndtere og kan føre til endringstretthet blant barnevernstjenestene. Et eksempel på dette er barnevernsreformen, som har fått begrenset tid til å vise resultater før nye krav og oppgaver har blitt innført. Statsforvalteren påpeker at det er utfordrende for barnevernstjenestene å ta eierskap til egen utvikling når de hele tiden må forholde seg til nye retningslinjer og oppgaver.

Barne- og familiedepartementet viser til flere tiltak som har blitt iverksatt for å styrke barnevernstjenestene og hindre uønsket variasjon mellom dem. Det er blant annet innført årlig tilstandsrapportering som nå går fra kommunenes ledelse til kommunestyret. Statsforvalterne utfører risiko- og sårbarhetsvurderinger av hver enkelt kommune, og de gjennomfører spesifikke tiltak som blant annet dialogmøter. Disse tiltakene er ofte rettet mot kommunene med de største utfordringene. Bufdir jobber aktivt med å støtte statsforvalteren gjennom dialog med kommunene via statsforvalterne og konkrete tiltak som veiledningsteam. Disse virkemidlene er særlig rettet mot kommuner med svakere forutsetninger for å drive utviklingsarbeid og faglig forbedring, mens større og mer ressurssterke kommuner ofte klarer seg godt uten omfattende støtte fra staten.

Departementet påpeker at barnevernstjenestene er en liten tjeneste i kommunene, uten egne ressurser til å drive endringsprosesser. Samtidig blir barnevernstjenestene også berørt av endringer i andre sektorer som tjenestene samarbeider med. Det pågår utviklings- og forbedringsarbeid i flere sektorer, som også påvirker barnevernstjenestene.

7 Oppfølging av Dokument 3:7 (2019–2020)

Riksrevisjonens undersøkning av om statlege barnevernsmyndigheter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar

7.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om statlige barnevernsmyndigheter sikrer det beste for barnet ved plassering og oppfølging av barn i private og statlige barnevernsinstitusjoner, og eventuelle svake sider ved området.

Dokument 3:7 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkning av om statlege barnevernsmyndigheter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar* ble overlevert Stortinget 30. september 2020.

Dette var hovedfunnene i undersøkelsen:

- Behovene til flere barn blir ikke godt nok kartlagt ved valg av barnevernsinstitusjon.
- Flere barn blir ikke godt nok fulgt opp i løpet av oppholdet på barnevernsinstitusjoner.
- Systemet for kvalitetssikring av barnevernsinstitusjoner har ikke fungert godt nok.
- Brudd på rutiner for kjøp av institusjonsplasser øker risikoen for både dyre innkjøp og for at det ikke blir tatt nok hensyn til barns behov.

Riksrevisjonens anbefalinger var at Barne- og familiedepartementet sørger for

- at valg av barnevernsinstitusjon blir tilpasset behovet til hvert enkelt barn, og at barnet får anledning til å medvirke til livssituasjonen sin
- at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på de vurderingene som ligger til grunn for valg av barnevernsinstitusjon, og at utviklingen til barnet på barnevernsinstitusjonen blir evaluert og dokumentert
- at det blir utarbeidet planer som skal sikre utviklingen til barn på barnevernsinstitusjoner
- at barnevernsinstitusjonene legger til rette for at barn får nødvendig psykisk helsehjelp under oppholdet på barnevernsinstitusjoner
- at Bufetat følger opp kvaliteten i barnevernsinstitusjoner på en god måte
- at Bufetat har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre enkeltkjøp, og at kjøpene blir gjort i samsvar med rutiner

7.2 Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt høring i saken 16. november 2020, og avga sin innstilling 15. desember 2020, jf. Innst. 177 S (2020–2021). Stortinget behandlet saken 21. januar 2021.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at barnevernloven har blitt en rettighetslov, og at loven skal sikre at alle barn og unge som vokser opp i Norge, har gode og trygge oppvekstsvilkår og blir møtt med kjærlighet. Det er et overordnet prinsipp i barnevernloven at man skal legge avgjørende vekt på hva som er til det beste for barnet når man velger tiltak. Komiteen viste til at vurderinger av barnets beste må ligge til grunn for plassering for å sikre at økonomiske hensyn ikke styrer valg av institusjon,

men også for at barnevernets økonomiske ressurser benyttes riktig. Komiteen understreket at hensikten med vurderingene er å ivareta barn som opplever omsorgssvikt.

7.2.1 Manglende kartlegging og medvirkning

Kontroll- og konstitusjonskomiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at det er alvorlig at barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) plasserer barn i barnevernsinstitusjoner uten at det foreligger tilstrekkelig informasjon om barnas behov. Komiteen understreket kommunenes sentrale rolle i vurderingene av barnets beste.

Komiteen merket seg at flere av de som var på høringen 16. november 2020, blant dem arbeidsgiverorganisasjonene og Barneombudet, pekte på at det var behov for å styrke bemanningen og kompetansen i det kommunale barnevernet. Komiteen mente at en vurdering av kompetansekravene er helt sentralt i kvalitetsforbedringsarbeidet som pågår, og at det i den sammenheng også bør vurderes å innføre et femårig masterutdanningsprogram for barnevernstjenesten.

Komiteen viste videre til at det framkommer uønskede variasjoner i kommunenes oppfølging, i samarbeidet mellom kommune og Bufetat og i Bufetats praksis, og at det er behov for en felles nasjonal standard for kartlegging og felles kartleggingsverktøy til bruk i kommunene. Komiteen mente det var viktig at Bufetat involverer kommunene i kvalitetsutviklingsarbeidet. Komiteen pekte på at det nye kartleggingsverktøyet må sikre barnas medvirkning og at barnas psykiske og fysiske helse vurderes i forkant av en eventuell institusjonsplassering. Rutinene må sikre at både psykisk og somatisk sykdom, og barnets behov for spesiell oppfølging og behandling blir avdekket ved omsorgsovertakelse, slik at ekstra flytting av barn, samt unødvendige enkeltkjøp og enetiltak, i størst mulig grad unngås.

7.2.2 Manglende oppfølging under oppholdet i barnevernsinstitusjonene

Kontroll- og konstitusjonskomiteen delte Riksrevisjonens vurdering at det er alvorlig at Bufetats oppfølging ikke er innrettet slik at den sikrer utviklingen og framtiden til barna som bor på institusjon. Komiteen understrekte at det er det statlige barnevernets oppgave å sikre dette. Derfor må statlige barnevernsmyndigheter jobbe systematisk for å fange opp barnas behov der de er. Hvis det kommunale barnevernet ikke har gjort gode nok vurderinger av barna, må Bufetat og institusjonene gjøre de vurderingene barna har behov for. Dette er nødvendig for å unngå ansvarsfraskrivelse mellom stat og kommune, noe som gjør barna til tapere.

7.2.3 Manglende kvalitetssikring under oppholdet i institusjon

Kontroll- og konstitusjonskomiteen mente i likhet med Riksrevisjonen at det er alvorlig at Bufetats systemer for oppfølgingen av institusjonene ikke i tilstrekkelig grad har bidratt til å sikre kvaliteten i tilbudet til barna. Komiteen viste til at Bufetat har satt i gang et kvalitetsforbedringsarbeid med hyppigere målinger og standardiserte forløp innenfor de ulike målgruppene. Forløpet skal sikre likhet og planmessighet i plasseringsperioden fra inntak til utskriving. Komiteen merket seg at det skal stilles krav til at medvirkning skal foregå i alle faser av oppholdet, og understreker hvor viktig det er at dette blir fulgt opp.

7.2.4 Brudd på rutiner for innkjøp av institusjonsplasser

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Riksrevisjonen har identifisert brudd på rutiner for kjøp av institusjonsplasser. Bruddene knyttes hovedsakelig til enkeltkjøp av institusjonstilbud til barn med komplekse behov som i utgangspunktet ikke dekkes i ordinære institusjoner.

Komiteen pekte på at kostnadene ved enkeltkjøp har mer enn doblet seg de siste årene, til tross for politiske og faglige føringer om å redusere bruken av disse. Under høringen viste flere til at det finnes stadig flere barn som har behov for et hjelpetilbud som ikke finnes innenfor rammeavtalene.

Komiteen viste til at Norge har en svært høy grad av fosterhjemdekning, og at det skal mye til før et barn søkes til institusjon. Dagens avtalestruktur har ikke dekket behovene med hensyn til det kommunene ber om, og komiteen merket seg at Bufetat vil se på endringer i avtalestruktur ved fornyelse av avtalene i løpet av 2021. Komiteen mente det er behov for en grundig vurdering av dagens avtaleregime, med mål om at det innrettes bedre med tanke på akuttkapasitet, mangfold i tilbudet, økt fleksibilitet og stabilitet i institusjonstilbudet. Komiteen mente også at det finnes et potensial for å øke erfaringsutvekslingen mellom alle som arbeider med barnevernsbarn.

Komiteen påpekte at det likevel er viktig at Bufetat følger rutinene for gjennomføring av enkeltkjøp og inkluderer kommunene i større grad i vurdering av tilbudene. For ofte er det bare én aktør som kontaktes når inntaksrådgiverne innhenter tilbud.

Stortinget sluttet seg enstemmig til kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling.

7.3 Barne- og familiedepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 8. oktober 2024 Barne- og likestillingsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og om å gi en vurdering av resultater og eventuelle effekter av de iverksatte tiltakene.

I sitt svar av 7. november 2024 orienterer Barne- og familiedepartementet om hovedprioriteringer og større prosesser og aktiviteter med betydning for kvaliteten i tilbudet på institusjonsområdet. Videre gir departementet en redegjørelse for hvordan Riksrevisjonens anbefalinger er fulgt opp.

7.3.1 Oppfølging av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten

Barne- og familiedepartementet viser til at det siden inngangen til 2023 har vært en økning i antall barn med behov for akutt- og behandlingsplasser i barnevernsinstitusjon. Barna har også mer sammensatte behov enn tidligere. Bufetat har plikt til å bistå barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet, herunder i institusjon, når kommunen ber om det. Kommuner skal kunne stole på at Bufetat kan tilby egnede institusjonsplasser i tide.

Samtidig med økningen i antall barn med behov for akutt- og behandlingsplasser i barnevernsinstitusjon har Bufetat i økende grad hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten. Det er særlig ved akuttplasseringer at bistandsplikten ikke overholdes, men den underliggende utfordringen er at kapasiteten er presset både i akutt-tilbudet og i tilfeller med varige plasseringer. Sistnevnte gjelder særlig tilbudet av behandlingsplasser. Arbeidet med å bedre ivaretagelsen av bistandsplikten er derfor en av hovedprioriteringene på institusjonsområdet nå.

Departementet vurderer at løsningen i stort er både å øke kapasiteten og å utnytte den tilgjengelige kapasiteten best mulig. Departementet viser til at regjeringen har økt bevilgningene til det statlige barnevernet og er i gang med en ny retning der staten skal ta ansvaret for de mest sårbare barna.

I 2024-budsjettet ble det bevilget om lag 700 millioner kroner til en samlet styrking av det statlige barnevernet, inkludert 60 millioner til de statlige institusjonene. Det ble også prioritert en ytterligere økning på 150 millioner kroner i revidert nasjonalbudsjett. Etter dette er det fremmet forslag om en ytterligere økning på 458 millioner kroner i Prop. 4 S (2024–2025). Kapasiteten har dermed økt. Siden 2021 til i dag er grunnkapasiteten, det vil si statens eget tilbud og private plasser med kjøps- og

leveransegaranti, økt fra 601 til 668. I tillegg har styrking av de statlige institusjonene både gjort disse i stand til å ta imot barn med større behov og gitt høyere kapasitetsutnyttelse, fra 76 til 79 prosent.

For 2025 foreslår regjeringen 433 millioner kroner for å ha kapasitet til å gi et institusjonstilbud til et økende antall barn med store og sammensatte behov. Dette er ressurskrevende plasser, og prisene i avtalene med private har økt. Regjeringen har i tillegg foreslått å prioritere 119 millioner kroner i 2025 til etablering av flere statlige plasser til barna med de største og mest sammensatte behovene.

Barne- og familiedepartementet viser til at regjeringen også har foreslått å prioritere om lag 58 millioner kroner til å pilotere en ny innretning av institusjonstilbudet, i tråd med institusjonsstrategien *Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud*. Det er også foreslått 20 millioner kroner til å prøve ut en pilot i eksisterende barnevernsinstitusjoner som tar imot barn med alvorlige atferdsvansker, innenfor dagens regelverk, med eksempelvis et større innslag av tverrfaglig kompetanse eller tverrfaglige team rundt barnet.

I tillegg til budsjettmessige styrkinger og oppfølging av institusjonsstrategien har departementet tett dialog med fagdirektoratet om Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten. Etaten rapporterer blant annet månedlig om antall tilfeller der etaten selv mener at de ikke har levert tiltak til rett tid. Etter bestilling fra departementet har direktoratet i både 2023 og 2024 utarbeidet planer for hvordan bistandsplikten kan overholdes bedre, og disse planene inneholder en rekke tiltak på flere nivåer, både på kort og lang sikt. Både Bufdir og Bufetat jobber med dette kontinuerlig, og med de budsjettmessige styrkingene av etaten under denne regjeringen uttaler departementet at situasjonen forhåpentligvis vil utvikle seg i riktig retning framover.

7.3.2 Oppfølging av NOU 2023: 24 *Med barnet hele veien og strategien Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud*

Barnevernsinstitusjonsutvalget presenterte i oktober 2023 et helhetlig forslag til framtidens institusjonsbarnevern (NOU 2023: 24). Utvalget la særlig lagt vekt på at barna skal få være i ro, oppleve normalitet og få tilgang til nødvendig helsehjelp. Utvalget foreslo også tiltak for at flere barn skal kunne få hjelp i egen kommune, og tiltak for at helse- og justissektoren bedre skal kunne ivareta sitt ansvar for barn med store og sammensatte behov.

Som en del av oppfølgingen av NOU-en ble det våren 2024 lagt fram en strategi for institusjonstilbudet.⁴³ Strategien *Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud* tydeliggjør regjeringens ambisjoner og mål for institusjonstilbudet. Strategien inneholder regjeringens overordnede ambisjon for barnevernets institusjonstilbud:

- Alle barn som trenger et institusjonstilbud skal få et helhetlig, forutsigbart og tilpasset omsorgs- og hjelpetilbud som styrker deres ressurser og framtidsmuligheter.
- Tilbudet skal være fleksibelt og legge til rette for at barna får være i ro og slippe å flytte gjentatte ganger. De fleste barn skal kunne få et tilbud i egen region.

Videre inneholder strategien seks overordnede mål for videreutviklingen av institusjonstilbudet:

1. Flere barn som ikke kan bo hjemme skal kunne få hjelp i kommunal regi.
2. Barn som trenger det, skal få et institusjonstilbud som gir dem ro og tilpasser seg deres behov og ressurser.
3. Barn som bor på institusjon skal oppleve god omsorg, utviklingsstøtte og beskyttelse.
4. Barn som bor på institusjon, skal få god helsehjelp og et skoletilbud som fremmer mestring og framtidsmuligheter.

⁴³ Strategien er lagt fram fra statsrådene i Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet 26. april 2024.

5. Barn med rusmiddelproblemer skal få trygg og helhetlig hjelp.
6. Barn med store og sammensatte behov skal få samordnet hjelp og oppleve trygge overganger.

Barne- og familiedepartementet opplyser at det jobber med å følge opp forslagene i NOU 2023: 24 og målene i strategien fram mot kvalitetsmeldingen for barnevernet som etter planen skal legges fram for Stortinget våren 2025.

7.3.3 Ny barnevernslov

Barne- og familiedepartementet viser til den nye barnevernsloven som trådte i kraft 1. januar 2023. Regelverket om barns rettigheter og bruk av tvang på institusjon ble med ny barnevernslov i hovedsak flyttet fra forskrift til lov. I tillegg ble overordnede regler om krav til kvalitet i institusjoner flyttet fra forskrift til lov. Det er innført krav i loven om godkjenning også av statlige institusjoner, med nærmere regler i ny forskrift om kvalitet, godkjenning og internkontroll av institusjoner. Det er innført en klarere hjemmel for at institusjonen kan kartlegge barn under opphold i barnevernsinstitusjon, og tydeligere krav til journalplikt som også gjelder for Bufetat og for private, statlige og kommunale institusjoner. Flere forskrifter, rundskriv, retningslinjer og annet veiledningsmateriale er revidert som følge av ny lov, og Bufdir har ansvar for implementeringsarbeidet. 1. januar 2023 ble det også innført en ny forskrift om barnevernstjenestens oppfølging av barn på institusjon, som blant annet stiller tydelige krav til tett samarbeid og informasjonsutveksling mellom barnevernstjenesten og institusjonen for å gi barnet forsvarlig omsorg og behandling og også hjelp fra andre tjenester.

7.3.4 Kvalitetsreformen

Barne- og familiedepartementet viser til Hurdalsplattformen, der det framgår at regjeringen vil gjennomføre «ei kvalitetsreform i barnevernet som sikrer ei hensiktsmessig organisering, vektlegg auka kompetanse og gir dei tilsette meir tid og tillit i møte med barna». Departementet opplyser at det jobber nå med en reform som omfatter både kommunalt og statlig barnevern, og som skal håndtere de viktigste utfordringene i barnevernsektoren.

Endringene som ble foreslått i et høringsnotat i april 2024, har som formål å

- styrke barns og foreldres rettssikkerhet i saker der barn har barnevernstiltak utenfor hjemmet
- gi økt stabilitet i fosterhjem
- gi barn i institusjon et tilbud som er i tråd med deres behov for omsorg og beskyttelse
- bidra til at barn og familier opplever at barnevernet er tilgjengelig og har tilstrekkelig tid og bemanning

7.3.5 Barnevernsreformen

Barne- og familiedepartementet opplyser at regjeringen har tatt flere skritt for å følge opp barnevernsreformen. For å styrke kommunenes ansvar for barnevernet har regjeringen økt bevilgningene til kommunene, slik at de har bedre ressurser til å tilby tidlig hjelp til barn og familier. Det er også innført nye retningslinjer og krav til kompetanseheving blant barnevernsansatte, for å sikre at de har nødvendige kunnskaper og ferdigheter. Videre har regjeringen etablert en nasjonal koordineringsgruppe som skal følge opp og støtte kommunenes arbeid i implementeringsfasen og sikre at reformens mål om tidlig og riktig hjelp blir oppnådd. Dette skal bidra til at flere barn og familier får den hjelpen de trenger, på et tidlig tidspunkt.

7.3.6 Endringer i IKT-systemer og digital samhandling

Barne- og familiedepartementet viser til at regjeringen har foreslått å øke bevilgningen til det statlige barnevernet med 28 millioner kroner i 2025 for å modernisere fagsystemet for det statlige barnevernet og det digitale samhandlingssystemet mellom kommuner, Bufetat og private tjenesteleverandører. En

modernisering av fagsystemet skal styrke kvaliteten og rettssikkerheten i vurderinger, gi bedre statistikk og styringsinformasjon i barnevernssektoren og dessuten redusere risiko for driftsavbrudd og systemfeil. I 2023 ble det også startet et arbeid med å videreutvikle de digitale løsningene som er utviklet for kommunalt barnevern, til bruk i det statlige barnevernet. Målet er å bedre kvaliteten på dialogen mellom kommuner og Bufetat, inkludert å etablere en løsning for sikker digital datautveksling mellom kommuner og Bufetat i saksbehandlingen. Det arbeides også med å finne en bedre måte å overføre data fra private tjenestelevandører til Bufetat på.

7.3.7 Kompetanse

Barne- og familiedepartementet la høsten 2017 fram en kompetansestrategi for barnevernet. Strategien har primært vært rettet mot ansatte i det kommunale barnevernet, men enkelte kompetansetiltak gjelder også for ansatte i barnevernsinstitusjonene.

Det er stilt krav om at nyansatte i barnevernsinstitusjonene må ha en relevant bachelorutdanning. Dette har ifølge departementet bidratt til å øke andelen med formell utdanning i barnevernsinstitusjonen, særlig i statlige institusjoner. Strategien varer ut 2024, men tiltakene videreføres med noen tilpasninger og breddes mer ut til ansatte i barnevernsinstitusjonene. En ny videreutdanning for institusjonsledere startet opp i 2024. I arbeidet med kvalitetsreformen i barnevernet jobbes det også med å justere innrettingen på kompetansekravene for barnevernsinstitusjon, for å åpne mer opp for personell med god erfaringskompetanse.

Barne- og familiedepartementet understreker at det er et grunnleggende krav at den enkelte barnevernsinstitusjon til enhver tid skal ha forsvarlig bemanning og kompetanse. Bestemmelsen om krav til bemanning og kompetanse i barnevernsinstitusjon trådte i kraft 1. januar 2022. Flere regioner har ifølge departementet hatt utfordringer med å rekruttere i henhold til kompetansekravene. Særlig har det vært krevende å sikre at institusjonene har ansatte med ulik alder og bakgrunn og ulikt erfaringsnivå. Tydeliggjøringen av unntaksbestemmelsen som kom i juni 2023, har bidratt i positiv retning, men noen regioner melder fortsatt om at det kan være vanskelig å rekruttere og beholde ansatte med rett kompetanse. Departementet viser til statistikk fra SSB der det framgår at kompetansenivået blant ansatte i institusjon generelt har blitt høyere. Andel årsverk i barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre som oppfyller kompetansekravet, har økt med 4 prosentenheter fra 2022 (73 %) til 2023 (77 %). Det tyder ifølge departementet på at innføringen av kompetansekravene har bidratt til å styrke fagkompetansen på statlige, private og kommunale institusjoner.

Barne- og familiedepartementet har en egen omtale av Riksrevisjonens anbefalinger til departementet i Dokument 3:7 (2019–2020) og understreker at Bufdir skal bidra til at institusjonsbarnevernet er av høy kvalitet, og at barn og unge i institusjon får et behovstilpasset og forutsigbart tilbud som fremmer trygghet og positiv utvikling. Departementet trekker særlig fram tiltakene nedenfor som bidrag til at barna får medvirke i prosessene, og at tilbudet som gis, er godt tilpasset.

7.3.8 Standardisert tjenesteforløp

Implementering av standardiserte tjenesteforløp for barn i barnevernsinstitusjon har ifølge departementet vært et viktig virkemiddel for å øke kvaliteten i institusjonstilbudet og sikre bedre dokumentasjon. Bufdir og Bufetat har arbeidet systematisk med å utvikle, innføre og følge opp bruken av standardiserte forløp. I standardiserte forløp skal det være et tydelig mål for ungdommens opphold, og det skal være oppfølging av kontakt med ungdommens familie og nettverk, oppmøte på skolen og helsestasjon.

7.3.9 Styrking av brukermedvirkning

Selv om barn og unges rett til medvirkning er grundig regulert, opplyser departementet at resultater fra brukerundersøkelser og tilsyn viser at mange i praksis opplever liten grad av medvirkning i egen barnevernssak. Bedre og riktig ivaretagelse av medvirkningsretten kan heve kvaliteten på barnevernets avgjørelser og bidra til at barn får riktig hjelp. Departementet opplyser at det er iverksatt flere tiltak for å styrke barns medvirkning i valg av institusjon og medvirkning under institusjonsoppholdet. Departementet trekker fram flere bestemmelser i den nye barnevernsloven som styrker retten til medvirkning gjennom mer utfyllende bestemmelser:

- § 10-2 om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon
- § 12-4 om barnevernets journalplikt
- § 12-5 om krav til begrunnelse av vedtak

7.3.10 Nasjonalt forløp for barnevern

Barne- og familiedepartementet opplyser at som en del av helsesatsingen i barnevernet har Helsedirektoratet og Bufdir utvidet og publisert *Nasjonalt forløp for barnevern – kartlegging og utredning av psykisk, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus* i februar 2023. Nasjonalt forløp for barnevern kan beskrives som grunnmuren i satsingen for bedre helsehjelp for barn i barnevernet. Forløpet skal bidra til tidlig innsats for helhetlig ivaretagelse av helsen for barn og unge i barnevernet, og det er tilgjengelig for alle barn i barnevernet. Forløpet beskriver samhandling og kunnskap i gjeldende strukturer, og helsetjenestene bidrar med helsehjelp.

Målet med nasjonalt forløp for barnevern er å sikre at barnets helse blir ivarettatt på en helhetlig måte, og at barn og unge i barnevernet blir kartlagt og utredet tidlig for eventuelle psykiske vansker, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus, slik at de sikres nødvendig helsehjelp når de har behov for det, i kombinasjon med riktig tiltak fra barnevernet. Målgruppen for nasjonalt forløp for barnevern er alle barn i barnevernet: barn det opprettes undersøkelsessak for, barn med hjelpetiltak som bor hjemme, og barn som bor i fosterhjem og på institusjon. Oppstart av nasjonalt forløp vurderes ut fra indikasjonen for det enkelte barn.

Nasjonalt forløp skal bidra til at medvirkning og informasjon til barn og deres familier ivaretas. Barnets medvirkning i nasjonalt forløp vil bidra til at tjenestene får en bredere forståelse av situasjonen og bakenforliggende årsaker til eventuelle psykiske vansker, somatiske og seksuelle helseutfordringer eller rusproblemer, og bidra til målrettet og tilpasset hjelp til rett tid.

7.3.11 Tverrfaglig helsekartlegging

Stortinget har vedtatt at barnevernstjenesten har plikt til å be om tverrfaglig helsekartlegging av barn som barnevernstjenesten har besluttet skal flytte ut av hjemmet, med mindre helsekartlegging anses som åpenbart unødvendig. Bestemmelsen vil ifølge Barne- og familiedepartementet tre i kraft når tilbudet har oppnådd tilstrekkelig kapasitet til at man kan kartlegge hele målgruppen på 1 500–2 000 barn i året.

7.3.12 Arbeidet med planer

Med ny barnevernslov ble det innført et eget kapittel i loven om barnevernstjenestens oppfølging av barn og foreldre som mottar barnevernstiltak, herunder om barnevernstjenestens plikt til å følge med på hvordan barnet utvikler seg, og om det får forsvarlig omsorg og behandling. Barnevernstjenesten skal systematisk og regelmessig vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om det er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for barnet. Barnevernstjenesten skal utarbeide en plan for tiltaket og oppfølgingen av barnet, og planen skal endres dersom barnets behov tilsier det. Det er

presisert i en egen bestemmelse i loven, § 10-19, at barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal følge opp barnet på barnevernsinstitusjonen, jf. lovens kapittel 8.

Barne- og familiedepartementet opplyser at en sentral del av oppfølgingsansvaret er å følge med på barnets omsorgssituasjon og vurdere om barnet får hjelp i henhold til hva som er målsettingen med oppholdet, eller om det er behov for endringer i tilbudet. Dette forutsetter at barnevernstjenesten opprettholder sin relasjon til barnet gjennom hele institusjonsoppholdet, og at barnevernstjenesten og institusjonen samarbeider tett.

Det følger nå av lov og forskrift at alle barn med institusjonstiltak skal ha konkrete mål for oppholdet og et tilbud tilpasset sine behov. Det forutsetter et tett samarbeid mellom institusjonen og barnevernstjenesten. Kommunens plan for det enkelte barn innhentes ved inntak til institusjon. Det er ifølge departementet ikke alltid at Bufetat mottar slike planer, og disse skal da etterspørres. Oppgaven med å innhente og utarbeidet planer for institusjonsoppholdet inngår som en del av standardisert forløp.

7.3.13 Arbeidet med kartlegginger under institusjonsoppholdet

Med ny barnevernslov ble det også innført en ny bestemmelse, § 10-18, som tydeliggjør at barnevernsinstitusjonen har hjemmel til å kartlegge barnets behov under oppholdet. Det er presisert i bestemmelsen at formålet med kartleggingen skal være å tilrettelegge tilbudet for det enkelte barn. Kartleggingen kan foretas på ulike tidspunkter i et institusjonsforløp; i innflyttingsfasen, under oppholdet og før utskrivning. Institusjonene må benytte seg av standardiserte anerkjente kartleggingsverktøy, og kartleggingen må være tilrettelagt for barnet slik at den kan gjennomføres på en god og trygg måte. Barns rett til medvirkning må ivaretas ved kartleggingen. Institusjonens kartlegging skal ikke erstatte kommunens undersøkelse og oppfølging av det enkelte barn.

7.3.14 Dokumentasjonskrav

Departementet understreker at kommunalt og statlig barnevern har en generell plikt til å dokumentere sine vurderinger. Med ny barnevernslov, som trådte i kraft 1. januar 2023, ble det innført tydeligere krav i loven til dokumentasjon av barnevernets saksbehandling. Det framgår av loven at det skal føres journal for hvert enkelt barn, og at journalen skal inneholde alle vesentlige faktiske opplysninger og barnevernfaglige vurderinger som barnevernet bygger sin saksbehandling på, og som kan ha betydning for de beslutninger og vedtak som treffes. Det omfatter også dokumentasjon av barns medvirkning. Journalplikten gjelder i alle ledd av barnevernets saksbehandling og gjelder for kommunen, Bufetat og for private, statlige og kommunale institusjoner. Bestemmelsen omfatter både dokumentasjon av vurderingene som ligger til grunn for valg av institusjon, og utviklingen til barnet på institusjonen. Etter lovens § 12-5 er det også presisert at det skal framgå av barnevernets vedtak hvilke faktiske opplysninger og barnevernfaglige vurderinger som er lagt til grunn for avgjørelsen. Det skal framgå av vedtaket hva som er barnets mening, og hvilken vekt barnets mening er tillagt. Hvordan barnets beste og hensynet til familieband er vurdert, skal også framgå av vedtaket.

7.3.15 Nødvendig psykisk helsehjelp under opphold i barnevernsinstitusjon

Barne- og familiedepartementet opplyser at det er iverksatt og pågår en rekke tiltak i satsingen på helsen til barn i barnevernet. Departementet trekker blant annet fram etablering og oppstart av to nye omsorgs- og behandlingsinstitusjoner for barn som har behov for langvarig omsorg utenfor hjemmet, og som samtidig har et stort behov for psykisk helsehjelp.

Departementet opplyser at Helsedirektoratet og Bufdir i desember 2023 leverte et svar på felles oppdrag om ambulant psykisk helsehjelp til barn i barnevernet. Kartlegging viste at det er variasjoner i hvordan de ambulante psykiske helsetjenestene er organisert, både i innretning og i innhold. Samlet

kunnskap fra forskning og praksis- og brukerfeltet viste at det er et stort behov for ambulante psykiske helsetjenester, men at det ser ut til å være en forskjell mellom opplevd behov og faktisk tilbud.

De regionale helseforetakene fikk i 2024 i oppdrag å planlegge med tanke på at alle barnevernsinstitusjoner skal være tilknyttet et ambulant team fra spesialisthelsetjenesten med kompetanse innen psykisk helse og ruslidelser. Helseteam er en sentral komponent i den nye innretningen som planlegges for institusjonstilbudet, og som skal testes ut i piloten i 2025.

Oppfølging av kvaliteten i barnevernsinstitusjoner

Barne- og familiedepartementet opplyser at Bufdir og Bufetat arbeider kontinuerlig med virkemidlene de har til rådighet, for å styre og følge opp utviklingen av kvaliteten i tjenestene. Dette omfatter blant annet videreutvikling og styrking av kontrollen av kvaliteten gjennom organisatoriske endringer. Etablering av Bufetats enhet for godkjenning av barnevernsinstitusjoner (BEG) i 2022 er et eksempel på dette. BEG godkjenner at vilkår for forsvarlig drift er til stede for alle nye institusjoner, og gjennomfører etterfølgende kontroller av private og kommunale institusjoner.

Styrking av verktøy- og systemstøtten til tjenestene er også en del av kvalitetsutviklingen. Staten jobber hele tiden med utvikling av fagsystemet BiRK. Systemet understøtter forløpene i de statlige institusjonene og bidrar til effektivisering og økt kvalitet i etatens arbeid. BiRK sikrer personvern og informasjonssikkerhet, og produserer data som kan bidra til innsikt i tjenesten.

Med ny barnevernslov er det innført krav i loven om godkjenning, ikke bare av private og kommunale, men også av statlige institusjoner. Dette skal ifølge departementet gi økt notoritet og åpenhet om kvalitetssikringen. Det kan bidra til økt legitimitet og også legge bedre til rette for tilsynet med de statlige institusjonene. Godkjenningsmyndigheten skal fortsatt ligge i Bufetat. På denne måten inngår godkjenningsordningen fortsatt blant Bufetats virkemidler for å ivareta kvaliteten på det samlede institusjonstilbudet. Godkjenningen skal, som i dag, foretas på regionalt nivå i Bufetat. Nærmere regler framgår av ny forskrift om kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner.

Også kravene til kontroll, rapportering og kompetanse i tjenestene er styrket, noe som ifølge departementet antas å styrke kvaliteten i tilbudet i institusjonene. Dette gjelder styrkede krav til enhetslederen om å gjennomgå tiltakene og plasseringene og styrkede krav til rapportering om individuelle risikovurderinger av barn på institusjon. I tillegg er nye lovkrav til kompetanse implementert.

Departementet opplyser at Bufdir i 2023 har jobbet med et oppdrag om å sikre kvalitet og rettssikkerhet for barn som er i enetiltak, eller som bor alene av andre grunner. Det er gjort endringer i Bufetats rutiner, saksbehandlingsrundskrivet og *Veileder for forløp i barnevernsinstitusjon*, og det er gjort tekniske endringer i BiRK, for å styrke oppfølging og dokumentasjon knyttet til barn som bor i besluttede enetiltak, og aleneboere.

Tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre enkeltkjøp, og gjøre kjøpene i samsvar med rutiner

Barne- og familiedepartementet opplyser at barnevernet har en egen enhet for inntaksstøtte, EIS, som støtter Bufetats enheter for inntak gjennom råd og veiledning ved kjøp av barnevernstjenester fra private leverandører og i juridiske spørsmål. EIS bidrar til at Bufetat utnytter ressursene på en god måte. I tillegg er EIS et bindeledd mellom regionenes inntaksenheter og Bufdir og bistår direktoratet i oppfølgingen av private leverandører.

EIS har hatt ulike aktiviteter for å bidra til at inntaksenheter foretar gode anskaffelser. EIS bistår også regioner med gjennomgang av enkeltkjøp på institusjon. Disse gjennomgangene har bidratt til at enheten for inntak over tid har fått økt bevissthet og kunnskap om å kjøpe tjenester tilpasset barnets

behov, og gjennomgangene fører til bedre ressursutnyttelse for etaten samlet sett. EIS' arbeid gir økt kompetanse i de enkelte inntaksenhetene, noe som igjen bidrar til bedre anskaffelser, både når det gjelder pris, og når det gjelder kvalitet.

7.4 Vår vurdering

Etter at vår undersøkelse ble overlevert Stortinget i september 2020, er det iverksatt flere tiltak som skal bidra til å sikre det beste for barn i barnevernsinstitusjoner. Barne- og familiedepartementet viser til hovedprioriteringene og større prosesser og aktiviteter med betydning for kvaliteten i tilbudet på institusjonsområdet. Departementet viser til ny barnevernslov, barnevernsreformen og kompetansestrategien for barnevernet.

Departementet understreker at de fleste gjennomførte eller planlagte aktiviteter og prosesser på institusjonsområdet kan ha betydning for de temaene som Riksrevisjonen har vurdert i undersøkelsen om barnevernsinstitusjonene. Departementet redegjør for økte bevilgninger til det statlige barnevernet som et virkemiddel for at Bufetat skal kunne ivareta bistandsplikten overfor kommunene. Løsningen i stort er ifølge departementet både å øke kapasiteten og å utnytte den kapasiteten man har, best mulig.

Barnevernsinstitusjonsutvalget presenterte i oktober 2023 et helhetlig forslag til framtidens institusjonsbarnevern. Utvalget la særlig lagt vekt på at barna skal få være i ro, oppleve normalitet og få tilgang til nødvendig helsehjelp. Som en del av oppfølgingen av NOU-en ble det våren 2024 lagt fram en strategi for institusjonstilbudet. Strategien *Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud* tydeliggjør regjeringens ambisjoner og mål for institusjonstilbudet.

Departementet redegjør for hvordan våre anbefalinger er fulgt opp, og forventer at kvaliteten på institusjonsområdet har blitt bedre, selv om det fortsatt er betydelige utfordringer. Tiltakene er blant annet

- standardisert tjenesteforløp
- styrking av barns og unges rett til medvirkning
- nasjonalt forløp for barnevern
- tverrfaglig helsekartlegging
- oppfølgingsplaner av barn og foreldre
- tilrettelegging for at barn får nødvendig psykisk helsehjelp under opphold i institusjon

I tillegg viser departementet til oppfølging av kvaliteten i barnevernsinstitusjonene gjennom ulike tiltak. Når det gjelder gjennomføring av enkeltkjøp, viser departementet til en egen enhet for inntaksstøtte (EIS), som gir råd og veiledning til Bufetats enheter for inntak når de skal kjøpe barnevernstjenester av private leverandører.

I 2024-budsjettet ble det bevilget om lag 700 millioner kroner til en samlet styrking av det statlige barnevernet, inkludert 60 millioner til de statlige institusjonene. Det ble også prioritert en ytterligere økning på 150 millioner kroner i revidert nasjonalbudsjett. Kapasiteten har dermed økt. Dette er positivt.

I vår undersøkelse anbefalte vi at Barne- og familiedepartementet sørger for at valg av barnevernsinstitusjon blir tilpasset behovet til hvert enkelt barn. Vi merker oss at for 2025 foreslår regjeringen 433 millioner kroner for å ha kapasitet til å gi et institusjonstilbud til et økende antall barn med store og sammensatte behov. Regjeringen har i tillegg foreslått å prioritere 119 millioner kroner i 2025 til etablering av flere statlige plasser til barna med de største og mest sammensatte behovene. Dette er positivt. Vi ser også positivt på forslaget om å prioritere om lag 58 millioner kroner til å pilotere

en ny innretting av institusjonstilbudet, i tråd med institusjonsstrategien *Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud*.

Vi merker oss at Barne- og familiedepartementet har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp våre anbefalinger fra undersøkelsen om institusjonsbarnevernet. Fire år etter at vi leverte undersøkelsen til Stortinget, pågår det fortsatt et arbeid med å følge opp anbefalingene gjennom ulike tiltak. Flere av tiltakene er langsiktige og vil etter vår vurdering kunne bidra til å sikre et bedre tilbud for noen av de mest sårbare barna. Ivaretagelsen av bistandsplikten er imidlertid et område som krever oppfølging.

8 Oppfølging av Dokument 3:5 (2022–2023)

Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet

8.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om Barne- og familiedepartementet har tilrettelagt for å forbedre forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet.

Dokument 3:5 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet* ble overlevert Stortinget 15. november 2022.

Hovedfunnene i undersøkelsen var at

- det fortsatt er mangler i dokumentasjonen av
 - barnevernfaglige vurderinger
 - barns og foreldres medvirkning
- kunnskapen fra kompetansetiltakene ikke har blitt tatt tilstrekkelig i bruk
 - barnevernstjenestene har varierende erfaringer med deltakelsen i og nytten av kompetansetiltakene
 - svakheter ved styring og internkontroll i barnevernstjenesten kan være en årsak til at kompetansetiltakene så langt har hatt begrenset effekt.
 - høy turnover og ressursituasjonen er faktorer som ble opplevd som utfordrende for å øke kompetansen i barnevernstjenestene.

Riksrevisjonens anbefalinger var at Barne- og familiedepartementet

- vurderer hvordan kompetansetiltak i større grad kan sikre forbedringer i det kommunale barnevernets forvaltningspraksis og ivaretagelse av barns og foreldres rettssikkerhet
- vurderer hvordan kompetansetiltak i større grad kan gjøres tilgjengelig for det kommunale barnevernet
- legger til rette for at barnevernstjenestenes styring, ledelse og internkontroll blir videreutviklet

8.2 Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 31. januar 2023, jf. Innst. 162 S (2022–2023). Stortinget behandlet saken 9. februar 2023.

Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens konklusjoner, kritikk og anbefalinger. Komiteen viste videre til svaret fra barne- og familieministeren og merket seg at statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner.

Komiteen viste til at Barne- og familiedepartementet i 2017, for å øke kompetansen i de kommunale barnevernstjenestene, besluttet at det i perioden 2018–2024 skulle gjennomføres et kvalitets- og kompetanseløft i de kommunale barnevernstjenestene. Det er bekymringsfullt at det til tross for tiltaket fortsatt er store mangler i forvaltningspraksisen, spesielt i dokumentasjon av barnevernfaglige vurderinger og barns og foreldres medvirkning.

Komiteen pekte på at Riksrevisjonen viser til at svak styring og internkontroll i barnevernet kan være en årsak. Komiteen påpekte viktigheten av at departementet følger opp tiltakene og ser at de treffer og gir det ønskede resultat.

8.3 Barne- og likestillingsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 8. oktober 2024 Barne- og likestillingsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og om å gi en vurdering av resultater og eventuelle effekter av de iverksatte tiltakene.

I sitt svar av 7. november 2024 viser Barne- og familiedepartementet til at forvaltningspraksisen i kommunene direkte og indirekte påvirkes av mange av de større pågående og planlagte prosessene og aktivitetene i barnevernet. Departementet gir i brevet en redegjørelse for tiltak som i særlig grad har relevans for det som ble avdekket i Riksrevisjonens undersøkelse, og for oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefalinger.

8.3.1 Ny barnevernslov

Departementet viser til at barnevernsloven fra 2023 blant annet omfattet innføring av kompetansekrav for ansatte i det kommunale barnevernet og tydeligere krav til dokumentasjon og saksbehandling. Journalplikt for det enkelte barn og krav til begrunnelse av vedtak ble lovfestet og konkretisert i loven.

Kompetansestrategien for det kommunale barnevernet

Departementet viser til at kompetansestrategien for det kommunale barnevernet blir følgeevaluert, og at den siste rapporten offentliggjøres om kort tid. Rapporten viser blant annet at deltakelsen i tiltakene har vært bred, at samtlige kommuner har deltatt i ett eller flere tiltak gjennom perioden, og at de fleste har deltatt i flere tiltak. Gjennom perioden fra oppstart av strategien og fram til i dag har følgeevalueringen vist at det er krevende for kommunene å overføre den kompetansen som er tilegnet gjennom deltakelse i tiltakene, til bedre forvaltningspraksis og saksbehandling. Det har derfor vært viktig å se tiltakene mer i sammenheng og legge større vekt på implementering. Dette har blant annet ført til at man har blitt mer opptatt av å gi både statsforvalterne og kommunene høyere kompetanse i implementeringsarbeid og prosjektledelse.

Læringsnettverkene, et av tiltakene i strategien, fokuserer nå i større grad på implementering og tiltaksutvikling. Tiltaksutvikling i denne sammenhengen kan for eksempel dreie seg om utvikling av felles opplæringspakker, felles akutt-tilbud og felles hjelpetiltak.

Læringsnettverkene har de senere årene blitt benyttet til å bygge videre på arbeidet som er startet opp i *Tjenestestøtteprogrammet*. Dette så man i liten grad de første årene av kompetansesatsingen, da det var færre kommuner som hadde gjennomført Tjenestestøtteprogrammet og læringsnettverkene i liten grad var kommet i gang. Kompetansesentrene som tilbyr Tjenestestøtteprogrammet, bistår i økende grad kommunene med implementeringsstøtte, og ikke bare kunnskapsoverføring, som det ble lagt mer vekt på i starten av satsingen. Følgeevalueringen har vist at det er denne implementeringsstøtten kommunene særlig trenger, altså hjelp til å institusjonalisere kunnskapen inn i tjenestenes praksis. Det har tatt tid å få bygget opp kompetansen hos kompetansesentrene, slik at de kan støtte kommunene i dette siste leddet av arbeidet med å oppnå bedre forvaltningspraksis.

Følgeevalueringen viser at kommuner som har mottatt veiledning av *veiledningsteam*, i stor grad har arbeidet med forbedring av sin praksis med sikte på å unngå frist- og lovbrudd – altså bedre forvaltningspraksis. Tall fra barnevernstjenestenes halvårsrapportering viser at de kommunene som

var de første som fikk veiledning fra veiledningsteam, har redusert frist- og lovbrudd i veiledningsperioden.

For å gjøre kompetansetiltak mer tilgjengelig for de ansatte som trenger det mest, har Bufdir justert opptaket til *videreutdanningene* og kriteriene for tildeling av midler til deltakelse i videreutdanning. Fra og med høsten 2023 har videreutdanningene prioritert opptak av ansatte med anbefalingsbrev fra egen arbeidsgiver. Parallelt med dette har Bufdir prioritert ansatte uten tidligere videreutdanning ved tildeling av tilskudd til deltakelse i videreutdanning. Formålet med endringen var å sikre at arbeidsgiveren får større innflytelse på hvilke ansatte som får opptak på videreutdanningene, og at tilbudet er tydeligere innrettet mot ansatte som mangler formell utdanning ut over grunnutdanningen.

Bufdir leverte i 2023 en anbefaling om framtidig innretning av kompetansestrategien til departementet. Utredningen viste at kompetansestrategien løser flere av de dokumenterte utfordringene i barnevernet i dag, men at det fremdeles er behov for tilpasninger for å oppnå større effekt. Med bakgrunn i utredningen har Barne- og familiedepartementet gitt Bufdir i oppdrag å videreutvikle kompetansetiltakene og se disse i sammenheng med andre store utviklingsprosesser, som barnevernfaglig kvalitetssystem. Bufdir skal blant annet sørge for at kompetansetiltakene i større grad tilpasses de ansattes arbeidshverdag.

Barnevernfaglig kvalitetssystem (BFK)

Barnevernfaglig kvalitetssystem er et faglig og juridisk rammeverk som er utviklet for å heve kvaliteten i barnevernstjenestens arbeid og gi bedre kvalitet i forvaltningspraksisen. Det inneholder veiledningstekster som gir saksbehandlere informasjon om beste praksis og relevant lovverk. BFK kan integreres direkte i barnevernstjenestens fagsystem og er dermed lett tilgjengelig for saksbehandlerne. BFK ble ferdigstilt i 2022, og utrulling til kommunene startet i 2023. Ved utgangen av 2023 hadde rundt 100 kommuner BFK tilgjengelig i fagsystemet sitt og kunne bruke det i det daglige arbeidet. Det var et mål at ytterligere 100 kommuner skal ha tatt systemet i bruk i løpet av 2024, ifølge departementet.

Tiltak rettet mot bedre styring og ledelse

Departementet viser til at regjeringen har utviklet en helhetlig satsing på styring og ledelse som svar på Helsetilsynets rapport «*Det handler om ledelse*» og Riksrevisjonens rapport om forvaltningspraksis i det kommunale barnevernet. Satsingen har som mål å styrke ledelsen i kommunalt barnevern, heve forvaltningskompetansen og forbedre kvalitetsarbeidet. Tiltakene bygger på erfaringer fra tidligere kompetansetiltak og har som mål å heve barnevernlederes forvaltningskompetanse og lederes oppfølging av kvalitetsarbeidet i egen tjeneste.

De konkrete tiltakene er

- etterutdanningstilbud for kommunale ledere, spesielt i barnevernstjenester, om internkontroll og kvalitetsarbeid i barnevernet, med oppstart høsten 2024
- etterutdanningstilbud for barnevernledere i praktisk lederskap for framtidens barnevern, med oppstart høsten 2024
- nasjonal videreutdanning for barnevernledere med fokus på forvaltningspraksis, anskaffet høsten 2023, med 60 plasser og oppstart hvert halvannet år
- interkommunale barnevernledernettsverk med mål om lederutvikling og styrking av lederpraksis, der det kan søkes om stimuleringsmidler fra 2024

Det er utarbeidet en egen ledermodul i Barnevernfaglig kvalitetssystem som omfatter

- lederrollen og lederkompetanse
- ledelse av kvalitetsarbeid
- lederen i relasjon til medarbeiderne
- ledelse i kommunal kontekst

I tildelingsbrev til statsforvalterne for 2024 ble de gitt i oppdrag å

- følge opp kommunenes ansvar for styring og ledelse av barnevernstjenesten
- bidra til videreutvikling av barnevernledernetverkene
- tilrettelegge for satsingen på styring og ledelse

Pågående arbeid med kvalitetsreform for barnevernet

Departementet viser i brevet også til det pågående arbeidet med en kvalitetsreform for kommunalt og statlig barnevern. Arbeidet skal munne ut i en lovproposisjon med meldingsdel våren 2025. Det ble i den forbindelse sendt ut et høringsnotat med forslag til endringer i barnevernsloven. Disse omfattet blant annet forslag om justering av kompetansekravet og forslag om ny hjemmel for å fastsette forskrift om krav til veiledning av nytilsatte.

8.4 Vår vurdering

Barne- og familiedepartementet viser til at forvaltningspraksisen i kommunene påvirkes direkte og indirekte av mange av de større pågående og planlagte prosessene og aktivitetene i barnevernet.

Departementet viser til at barnevernsloven, som trådte i kraft 1. januar 2023, innførte blant annet kompetansekrav for ansatte i det kommunale barnevernet og tydeligere krav til dokumentasjon og saksbehandling. Blant annet ble det i forbindelse med ny barnevernslov innført en lovfestet journalplikt. Det ble også lovfestet en bestemmelse som tydeliggjør hvilke krav som stilles til begrunnelse for barnevernstjenestens vedtak. Bestemmelsen presiserer at det skal framgå av vedtaket hvilke faktiske opplysninger og barnevernfaglige vurderinger som er lagt til grunn for avgjørelsen.

Departementet understreker at kompetansestrategien for det kommunale barnevernet strekker seg fra 2018 til 2024. Strategien følgeevalueres, og siste rapport ble offentliggjort i desember 2024. Denne typen utviklingsarbeid må være langsiktig, større gevinster kan ikke forventes etter bare noen få år. Strategien la opp til at ikke alle kommuner og alle ansatte skulle delta i tiltak på samme tid, men at tiltakene skulle implementeres stegvis.

Barne- og familiedepartementet opplyser at tiltak som skal gi bedre styring og ledelse i barnevernstjenestene, og som er utviklet i samarbeid med statsforvaltere og fagorganisasjoner, bygger på erfaringer fra tidligere kompetansetiltak og retter seg mot ulike utfordringer. De har som mål å styrke barnevernlederes forvaltningskompetanse og lederes oppfølging av kvalitetsarbeidet i egen tjeneste.

Vi merker oss at Barne- og familiedepartementet har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp anbefalingene i Riksrevisjonens undersøkelse fra 2022. Dette er positivt. Mange av kompetansetiltakene for barnevernet er gjennomført, pågår eller er i slutfasen.

Styring, ledelse, og internkontroll er viktige elementer for at kommunen skal kunne tilby og yte forsvarlige tjenester etter både barnevernsloven og kommuneloven. Vi mener derfor det er positivt at det er iverksatt tiltak for å styrke barnevernlederes forvaltningskompetanse og lederes oppfølging av kvalitetsarbeidet i egen tjeneste.

9 Vurderinger av årsaker til utfordringer i barnevernet

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barnevernet forvalter et stort ansvar på vegne av samfunnet, og arbeidet som gjøres i barnevernet har stor betydning for mange barn, unge og deres familier.

Over tid er det iverksatt en rekke endringer i barnevernet for å styrke rettssikkerheten til barn og foreldre, heve kvaliteten i tjenestene og forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre aktører.

I 2013 ble det vedtatt seks nasjonale kvalitetsmål for barnevernet for å forbedre barns rettigheter og bidra til at rettighetene blir ivaretatt. Barn og familier skal få hjelp som virker, og møte sikre og trygge tjenester. Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse og møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet. Det ble også vedtatt kvalitetsmål for barnevernet som skal sørge for god ressursutnyttelse og likeverdige tjenester.

I de påfølgende årene ble det gjennomført flere tiltak for å bedre kvaliteten i barnevernet, og i 2022 ble det iverksatt en barnevernsreform. Målet med reformen er at flere barn og familier skal få den hjelpen de trenger, når de trenger den, og at tjenestetilbudet i større grad skal tilpasses lokale forhold. I tillegg til reformen er det gjennomført mange ulike tiltak for å møte utfordringene i barnevernet. Tiltakene har i stor grad vært drevet fram av kriser og akutte behov.

Den nye barnevernsloven trådte i kraft i 2023 og erstattet barnevernloven av 1992. Endringene styrker barns og familiers rettigheter og presiserer eksisterende bestemmelser om krav til saksbehandling.

Stortinget har behandlet flere rapporter fra Riksrevisjonen om utfordringer med oppfølging av barn, tilsyn og kvaliteten i barnevernet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har stilt spørsmål ved hvorfor mangler i barnevernet vedvarer over tid, til tross for at det har blitt iverksatt flere tiltak på området. Denne undersøkelsen viser at det er en rekke årsaker til utfordringene i barnevernet, som har konsekvenser for barn og unge. Årsakene omhandler ressursknapphet og kapasitetsproblemer i barnevernstjenestene. Dette skyldes både de økonomiske rammebetingelsene, et høyt sykefravær og stor gjennomtrekk. I tillegg er det et underdimensjonert tiltaksapparat som gjør at Bufetat har utfordringer med å ivareta bistandsplikten. Det er også utfordringer i barnevernstjenestene med å ta i bruk kunnskapen fra de gjennomførte kompetansetiltakene. Manglende kapasitet i andre tjenester utenfor barnevernet påvirker også tilbudet til barn og foreldre. Dette gjelder spesielt innenfor den psykiske helsetjenesten og rusomsorgen.

9.1 Ressursknapphet er en utfordring for mange barnevernstjenester

Alle kommuner skal ha en barnevernstjeneste som er ansvarlig for å utføre de oppgavene som etter barnevernsloven ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernsloven § 15-2. Oppgavene inkluderer å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, utrede saker og gjennomføre undersøkelser av barns omsorgssituasjon. Barnevernstjenesten har også ansvar for å sette inn hjelpetiltak i hjemmet, plassere barn utenfor hjemmet (frivillige tiltak), fremme saker for Barneverns- og helsenemnda, følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet, og godkjenne fosterhjem.

I undersøkelsesperioden vår, 2017–2024, har antallet årsverk i barnevernstjenestene økt, og antallet saker per kontaktperson i tjenestene har gått ned. Undersøkelsen viser at til tross for dette opplever de kommunale barnevernstjenestene fremdeles at de har knapphet på ressurser og problemer med

kapasiteten. Én av tre barnevernstjenester oppgir å ha svært dårlig eller dårlig kapasitet til å ivareta oppgavene sine. Det er flere årsaker til dette. Én årsak er at barnevernstjenestene håndterer stadig flere saker som involverer barn med mer komplekse og sammensatte problemer. Dette fører til økt ressursbruk i hver enkelt sak og flere saker hvor barnevernstjenesten er avhengig av samarbeid med tjenester i andre sektorer.

Nye krav til barnevernstjenestens saksbehandling medfører økte krav til dokumentasjon, medvirkning fra barn og foreldre, utredning av barn og begrunnelse for vedtak. Det er positivt at det settes krav til barnevernstjenestenes saksbehandling, men det fører også til at det blir mer ressurskrevende å behandle sakene.

I 2023 hadde barnevernstjenestene samlet en gjennomtrekk på 19 prosent, og det legemeldte sykefraværet var i underkant av 9 prosent. Hele 48 prosent av barnevernstjenestene i spørreundersøkelsen oppgir at sykefravær er en stor eller svært stor utfordring det siste året, mens 25 prosent oppgir at gjennomtrekk har vært en stor eller svært stor utfordring det siste året. Stor gjennomtrekk og høyt sykefravær utfordrer den daglige driften av barnevernstjenestene og fører til større belastning på de ansatte som er igjen på jobb.

Én av fem barnevernstjenester oppgir i spørreundersøkelsen at de økonomiske rammebetingelsene i svært liten eller i liten grad er tilstrekkelig til å ivareta barnevernstjenestens oppgaver og ansvarsområder. I tillegg oppgir 44 prosent av barnevernstjenestene at de økonomiske rammebetingelsene bare i noen grad er tilstrekkelige til å ivareta tjenestens oppgaver og ansvarsområder. Dette skyldes flere forhold. Blant annet er det en utfordring at kostnadsnøkkelen for barnevernet ikke fullt ut gir kommuner kompensasjon for ulikheter i geografi og alderssammensetning og ulike levekår. De økonomiske betingelsene til barnevernstjenestene har også i mange tilfeller blitt ytterligere forverret av økningen i kommunale egenandeler for statlige plasseringstiltak. Undersøkelsen viser at økningen i kommunale egenandeler fører til at det er utfordrende for flere av barnevernstjenestene og kommunene å jobbe godt med tiltaksutvikling og forebygging. Satsen for kommunal egenandel for en institusjonsplass økte fra 76 900 kroner per måned i 2021 til 170 000 kroner per måned i 2022. I 2024 er satsen 182 700 kroner per måned. Samlet koster en institusjonsplass to millioner kroner i året for barnevernstjenesten, og dette kan tilsvare hele barnevernsbudsjettet i en liten kommune.

Mange barnevernstjenester har valgt å organisere arbeidet i interkommunale barnevernstjenester. For barnevernstjenestene bygger dette kapasitet og gjør tjenestene mindre sårbare, men det skaper også nye utfordringer. Dette er særlig knyttet til forankring av barnevernstjenestene i den enkelte kommune og samarbeid med andre tjenester i de ulike kommunene. Årsaken kan være at barnevernstjenesten da må samarbeide med mange kommunale tjenester, samtidig som geografisk avstand kan være en utfordring. I tillegg er interkommunalt samarbeid lite hensiktsmessig i mange av de minste og minst sentrale kommunene, som i mange tilfeller har størst behov for samarbeid med andre kommuner. Det skyldes blant annet store geografiske avstander og lang reisevei innenfor et interkommunalt samarbeidsområde.

I 2024 består barnevernet fortsatt av mange små barnevernstjenester. Det er 29 barnevernstjenester som har færre enn 5 årsverk, mens det er 40 barnevernstjenester som har mellom 5 og 10 årsverk. Små barnevernstjenester med få ansatte er mer sårbare og har utfordringer som større barnevernstjenester ikke har. De er mer sårbare ved sykefravær og gjennomtrekk av ansatte. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at det ikke er forskjell mellom små og store barnevernstjenester når det gjelder hvordan de vurderer utfordringer ved gjennomtrekk. For sykefravær oppleves dette som en større utfordring i store barnevernstjenester.

Det er også en utfordring for små tjenester at de behandler enkelte typer barnevernssaker svært sjelden. Det kan gå flere år mellom hver gang en liten barnevernstjeneste håndterer en omsorgsovertakelse. Små barnevernstjenester er også sårbare for store svingninger i saksmengden.

Det er en rekke faktorer som over tid har ført til ressursknapphet og kapasitetsutfordringer for barnevernstjenestene, til tross for økningen i årsverk. Dette gjør det krevende for barnevernstjenester å håndtere endringer og krav til saksbehandlingen, sammen med de andre oppgavene i tjenesten som skal sikre hjelp, omsorg og beskyttelse til barn og unge.

9.2 Bufetats tiltaksapparat er ikke tilstrekkelig dimensjonert for å ivareta bistandsplikten

Bufetat har plikt til å tilby et forsvarlig plasseringstiltak når kommunene ber om dette. Plasseringstiltaket kan være enten i barnevernsinstitusjon eller i fosterhjem. Bufetat skal sørge for at det er et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert tilbud av plasseringstiltak.

Undersøkelsen viser at Bufetat over lang tid hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten. I hele undersøkelsesperioden (2017–2024) har det vært et varierende antall brudd på bistandsplikten. Antallet brudd på bistandsplikten økte kraftig i 2023 og 2024. For Bufetat er det utfordrende å ha krav om både høy kapasitetsutnyttelse og effektiv ressursstyring samtidig som antall barn som har behov for institusjonsplass, varierer og tilbudet om institusjonsplasser skal være tilstrekkelig til å møte kommunenes behov.

Det er en rekke årsaker til Bufetats utfordringer med å ivareta bistandsplikten. Enkelte av årsakene har vært gjeldende i hele undersøkelsesperioden, mens andre årsaker i større grad har gjort seg gjeldende fra 2022.

I hele undersøkelsesperioden har mangel på fosterhjem og tilstrekkelig institusjonstilbud til barn med sammensatte utfordringer blitt trukket fram som en årsak til manglende ivaretagelse av bistandsplikten. Over tid har barna som barnevernstjenestene ber om institusjonsplass til, fått større og mer sammensatte utfordringer. Det har vært en økning i antall barn og ungdom med psykiske lidelser, rusproblemer og kriminell atferd. Disse barna behøver hjelp fra flere sektorer enn barnevernet, og det er utfordrende for Bufetat å finne plasseringsalternativer til dem. Mange av disse barna har også behov for å enten bo alene eller med et mindre antall andre barn, noe som kan føre til at det er færre barn som kan bo på en institusjon enn opprinnelig planlagt. Konsekvensen er at antallet institusjonsplasser som Bufetat har tilgjengelig, reduseres.

Økningen i brudd på bistandsplikten etter 2022 har ulike årsaker. Én årsak er knyttet til politiske målsetninger om å redusere bruken av kommersielle aktører i institusjonsbarnevernet. En annen årsak er knyttet til en generell nedbygging av kapasiteten i institusjonstilbudet. Ettersom det var mindre etterspørsel etter institusjonsplasser fram til 2022, ble kapasiteten i institusjonstilbudet bygd ned. I etterkant av koronapandemien økte imidlertid etterspørselen etter institusjonsopphold igjen. I tillegg hadde en større andel av barna store og sammensatte problemer enn tidligere.

Nedbyggingen av institusjonstilbudet, kombinert med en reduksjon i bruken av kommersielle aktører, førte også til en kraftig økning av prisene på institusjonsplasser hos kommersielle aktører.

For barna det gjelder, kan brudd på bistandsplikten ha alvorlige konsekvenser. Mangel på både akutt- og langtidsplasseringer i barnevernet kan føre til at ungdommer blir værende i utrygge omsorgssituasjoner preget av rus, kriminalitet og uheldige bosituasjoner. I påvente av plassering har det i flere tilfeller oppstått situasjoner med høy risiko for liv og helse, både for barna selv og for personer rundt dem. Vi mener det er en rekke årsaker til Bufetats brudd på bistandsplikten. Bruddene

skyldes dels mangler ved Bufetats tiltaksapparat over tid, dels eksterne årsaker som Bufetat vanskelig kan kontrollere selv. Det er svært viktig at disse barna får et forsvarlig og tilpasset tilbud.

9.3 Samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene er krevende når Bufetat ikke oppfyller bistandsplikten

For at Bufetat skal kunne tilby det enkelte barn et forsvarlig tiltak, må det være et godt samarbeid mellom Bufetat og barnevernstjenesten. Når barnets situasjon tilsier at det trenger å bli plassert utenfor hjemmet, har den kommunale barnevernstjenesten ansvar for å utrede barnets behov tilstrekkelig. Dette skal sikre at plasseringer i så stor grad som mulig passer til barnets individuelle behov, og minimere risikoen for at barnet må flytte mellom tiltak. Dette skal også sikre at Bufetat har nok informasjon til å finne et egnet tiltak dersom barnevernstjenesten anmoder om hjelp.

Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene i mange saker fungerer godt. Samtidig er det utfordringer i samarbeidet, noe som også har vart over tid. Dette gjelder særlig i de tilfellene Bufetat ikke oppfyller bistandsplikten. I slike tilfeller opplever begge parter samarbeidet som krevende og lite konstruktivt. Et dårlig samarbeid mellom Bufetat og barnevernstjenestene kan få negative konsekvenser for tilbudet til barna det gjelder.

I samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene er informasjonsdeling og dokumentasjon fortsatt en utfordring. I en del tilfeller opplever Bufetat å ikke få tilstrekkelig informasjon om barnet fra barnevernstjenesten til å finne et egnet tiltak for barnet. For barnevernstjenestene kan det være en utfordring at tjenestene ikke får tilstrekkelig informasjon om barnet under oppholdet på institusjon.

Det at barnevernet er organisert i to forvaltningsnivåer og har flere iboende motsetninger i dagens bistandsplikt, gir Bufetat utfordringer med å ivareta bistandsplikten. Samtidig skaper det potensial for uenighet mellom Bufetat og barnevernstjenestene om når bistandsplikten er oppfylt. De iboende motsetningene i bistandsplikten handler blant annet om bistandspliktens krav om å sikre et tilstrekkelig og differensiert tilbud som kan møte kommunenes behov for institusjonsplasser, samtidig som det er forventninger om høy kapasitetsutnyttelse og effektiv ressursstyring. Bufetat har begrensede muligheter til å påvirke inntak og utskrivning, og det er vanskelig å skalere antallet institusjonsplasser opp eller ned på kort sikt.

Det har vært utfordringer i samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene over lang tid. Samarbeidet utfordres særlig når det er brudd på bistandsplikten. Det er uheldig at samarbeidsutfordringer mellom forvaltningsnivåene i barnevernet har negative konsekvenser for barn og unge som har behov for hjelp av barnevernet.

9.4 Manglende tilbud i ulike velferdstjenester gjør samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester krevende og fører til at barn ikke får tilbudet de har behov for

Barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er kommunen som skal samordne tjenestetilbudet, jf. barnevernsloven § 15-8. Plikten til å gi barn et helhetlig og samordnet tjenestetilbud er også lovfestet gjennom en generell plikt for alle velferdstjenester gjennom velferdstjenestelovgivningen. Plikten til å samarbeide gjelder både i enkeltsaker og på systemnivå. Mange barn som barnevernet har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse, er også avhengige av hjelp og tilbud fra tjenester i andre sektorer. Barnevernet samarbeider blant annet med kommunale

helse- og omsorgstjenester, spesialisthelsetjenesten, barnehage, grunnskole og videregående skole, politiet og Nav.

Kapasiteten i andre tjenester har dermed betydning for tilbudet til barna. Lav kapasitet i tjenester utenfor barnevernet bidrar til et dårligere tilbud til barn som har behov for tiltak fra tjenester i flere ulike sektorer. Et eksempel på dette er knyttet til Bufetats bistandsplikt. Bufetat har en absolutt bistandsplikt, noe som blant annet innebærer at etaten i enkelte tilfeller må bistå barn som har behov for andre tjenester utenfor barnevernet, som helsetjenester. Det gjelder også i tilfeller der Bufetat har utfordringer med å etablere et forsvarlig tiltak, eller der Bufetat vurderer det slik at barnet burde blitt ivaretatt av andre tjenester. Det fører til at Bufetat må gi tilbud til barn med svært store og sammensatte utfordringer, som Bufetat i varierende grad har kapasitet og kompetanse til å ivareta.

9.4.1 Samarbeidet mellom barnevernet og flere tjenester utenfor barnevernet fungerer ikke godt nok

Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene samarbeider godt med politiet, skolene, barnehagene og helsestasjonene. Det er større variasjon i hvor godt barnevernstjenestene samarbeider med rus- og psykiatritjenesten, den pedagogisk-psykologisk tjenesten, barne- og ungdomspsykiatrien og kommunale tilbud om psykisk helsehjelp. Det er spesielt i samarbeidet med helsetjenestene at barnevernstjenestene og Bufetat opplever utfordringer.

Der samarbeidet med andre tjenester fungerer dårlig, er det flere årsaker som peker seg ut. Barnevernstjenestene og Bufetat trekker også her fram kapasitetsutfordringer både i barnevernet og i de andre tjenestene. Ressursknapphet gjør det vanskelig å prioritere samarbeid, og tidspress fører til at saker ikke håndteres i fellesskap. For de kommunale barnevernstjenestene har ulik forståelse av hva forebyggende arbeid og tidlig innsats er, skapt ulike tilnærminger blant aktørene, og mangelen på overordnede rammeverk for samarbeidet forsterker utfordringene. Hyppig utskifting av ansatte i både barnevernstjenesten og andre tjenester fører også til brudd i relasjoner mellom ansatte i barnevernet og barn og deres familier, og tap av kontinuitet i arbeidet. I vår spørreundersøkelse svarte flertallet av barnevernstjenestene at det ikke har vært en endring i samarbeidet med andre tjenester etter barnevernsreformen. En stor andel av barnevernstjenestene oppgir imidlertid at samarbeidet har blitt bedre med helsestasjon, barnehage og skole.

For barnevernet er manglende kunnskap og forståelse for hverandres arbeid og arbeidsmetoder en gjennomgående utfordring og barriere for samarbeid med andre tjenester. Tjenestene har ofte ulike forventninger til hva den andre skal bidra med, noe som skaper misforståelser og hindrer effektiv samhandling. Samarbeidet preges i tillegg av en silotankegang der saker skyves mellom tjenestene, og ansvaret for barna blir uklart. Ulike problemforståelser og mangel på felles arenaer for dialog bidrar til at tjenestene ikke klarer å koordinere innsatsen.

Individuell plan skal sikre at personer med behov for langvarige og sammensatte tjenester får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tilbud. Ifølge barnevernsloven § 15-9 har barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester rett til å få utarbeidet en individuell plan. Barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tjenestetilbud for barnet. Ved uklarhet eller uenighet skal kommunen avklare hvilken velferdstjeneste som har hovedansvaret for utarbeidelse og oppfølging av den individuelle planen. Vår undersøkelse, flere tidligere undersøkelser fra Riksrevisjonen og tidligere forskning viser imidlertid at individuell plan i liten grad benyttes for barn som har behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester.

Både kommunene og barnevernstjenestene mangler nødvendig kompetanse og verktøy til å kunne benytte individuell plan. Ulike fagsystemer i tjenestene skaper utfordringer med å utarbeide og følge opp en felles plan. I tillegg benytter barnevernet egne planer i ulike faser av saksbehandlingen, og

mange barnevernstjenester ser derfor ikke behovet for det som oppfattes som en ekstra plan. Individuell plan utløser ikke rettigheter og ses derfor ikke på som nyttig. Usikkerhet rundt hvem som har ansvaret for å utarbeide og følge opp individuelle planer, er også en årsak til at få barn og unge får en slik plan. Endringene i velferdstjenestelovgivningen i 2022 skulle også klargjøre ansvarsforholdene rundt individuell plan. Undersøkelsen viser at dette i mindre grad har skjedd.

Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom tjenester og tilbud kan være godt og koordinert, selv uten en individuell plan. Likevel kan den begrensede bruken av individuell plan føre til at barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak ikke får et helhetlig og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Vi vurderer at manglende bruk av individuell plan er uheldig.

9.5 Varierende forutsetninger i barnevernet for å gjennomføre endringer

I perioden 2017 til 2024 er det innført en rekke endringer i barnevernet for å styrke rettssikkerheten til barn og foreldre, øke kvaliteten og forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester. Barnevernsreformen, som trådte i kraft i 2022, tydeliggjorde ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Kommunene fikk økt oppgave- og finansieringsansvar for enkelte oppgaver som tidligere var lagt til Bufetat.

Omfattende endringer påvirker barnevernstjenestenes arbeid i lang tid og i stor grad. Det varierer om tiltak har fått forventet effekt. Årsakene til dette er blant annet varierende forutsetninger i barnevernstjenestene for å klare å iverksette tiltakene.

Det varierer også hvor langt barnevernstjenestene er kommet i utviklingen av kvaliteten i tjenestene, og om kommuneledelsen har fått et større eierskap til det økte ansvaret for det forebyggende arbeidet. Det er en positiv utvikling i en del kommuner, men det har blitt større forskjeller mellom kommuner som lykkes, og de som har utfordringer.

9.5.1 Endringene i barnevernet har så langt ikke gitt forventede resultater

Det overordnede målet med barnevernsreformen er et bedre barnevern, der tjenestetilbudet skal kunne tilpasses lokale behov. Kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging, hjelpen skal bli bedre tilpasset barn og familiers behov, og rettssikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt. I tillegg skal ressursbruken og oppgaveløsningen i barnevernet bli mer effektiv (Prop. 73 L (2016–2017)).

Alle statlige virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer, for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Det er gjennomført flere store følgeevalueringer av de siste års endringer i barnevernet. Vi mener det er positivt at endringer i barnevernet evalueres.

Barne- og familiedepartementet har et overordnet ansvar for at virksomhetene rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Undersøkelsen viser at det er en rekke kjente utfordringer når det gjelder kunnskapsgrunnlaget på barnevernsområdet. Utfordringene knytter seg til grunnlag for forskning og statistikk og informasjonsinnhenting fra barnevernet. Barnevernet forvalter et stort ansvar på vegne av samfunnet og skal sikre at barn og unge får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barnevernet skal også bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Et godt kunnskapsgrunnlag er derfor av stor betydning.

Barnevernsreformen ble iverksatt 1. januar 2022, og den har virket i kort tid. Det er derfor for tidlig å konkludere om målene med reformen er nådd. Undersøkelsen viser imidlertid at det er flere faktorer som påvirker mulighetene for å nå målene med reformen. Disse omtales nedenfor.

Variasjon i arbeidet med tidlig innsats og forebygging

Barnevernsreformen og bestemmelsen i den nye barnevernsloven § 15-1 om kommunens ansvar for å forebygge omsorgssvikt, skal bidra til en tydeliggjøring av kravene til kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats og til en styrking av dette arbeidet. Det er i tillegg innført krav om at kommunen skal ha en forebyggende plan som skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide. Skjerpede krav til samarbeid mellom velferdstjenestene hadde som mål å få til bedre tjenester til barn og unge og deres familier.

Undersøkelsen viser at det er variasjon i hvor langt kommunene har kommet i arbeidet med mer forebygging, tidlig innsats og tiltaksutvikling. Halvparten av alle kommuner har ikke fått på plass forebyggende plan, og det er fortsatt uklarheter om hva forebygging innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene. Undersøkelsen viser at de fleste barnevernstjenestene i større eller mindre grad bidrar i kommunens forebyggende arbeid rettet mot barn og unge, men at det er utfordrende at andre tjenester har en forventning om at det er barnevernstjenesten som skal ha en lederrolle i dette arbeidet.

Ulik forståelse av forebygging og tidlig innsats i kommunene er en utfordring. Det mangler en felles forståelse i kommunene av hva som ligger i begrepene forebyggende arbeid og tidlig innsats. Uklarhet rundt begrepene og mangel på felles forståelse gjør det vanskelig å jobbe mot et felles mål. Dette blir spesielt vanskelig dersom de ulike tjenestene heller ikke er enige om hva målet er.

Vi mener at barnevernstjenestenes rammebetingelser påvirker muligheten til å lykkes med kommunalt samarbeid om forebygging, tidlig innsats og tiltaksutvikling. Mange barnevernstjenester og andre aktører peker på at de store økningene i kommunal egenbetaling for plasseringstiltak i barnevernet er en årsak til utfordrende rammebetingelser. Det er store variasjoner i hvor langt kommunene og barnevernstjenestene har kommet i arbeidet med å utvikle hjelpetiltak. Det er flere årsaker til dette, blant annet ulikheter i økonomiske rammebetingelser, kompetanse blant de ansatte og sykefravær og gjennomtrekk i tjenestene både før og etter barnevernsreformen. Noen kommuner og barnevernstjenester har kommet langt i å utvikle og videreutvikle egne tiltak, mens andre i liten grad har hatt kapasitet og evne til å få til slik utvikling. Dette har ført til større forskjeller mellom de kommunene som lykkes, og de som ikke lykkes med å nå målene i barnevernsreformen, noe som utfordrer kvalitetsmålet om likeverdige tjenester.

Fortsatt utfordringer med å ta kunnskapen fra kompetansetiltakene i bruk

Et viktig mål med barnevernsreformen og lovendringene på barnevernsfeltet er at rettssikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt. For å ivareta rettssikkerheten må barnevernet ha tilstrekkelig kompetanse. Tiltakene i kompetansestrategien skal bidra til at barn, unge og familier møter ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet, uavhengig av hvilken kommune de bor i. Både ledere og ansatte har deltatt i ulike kompetansetiltak, og barnevernstjenestene bruker mye ressurser på kompetanseutvikling gjennom nasjonale kompetansetiltak og tiltak i egen regi.

I undersøkelsen har vi sett på ett av tiltakene i kompetansestrategien; videreutdanning på masternivå. Det er seks ulike videreutdanninger som har blitt tilbudt gjennom kompetansestrategien. Undersøkelsen viser at både barnevernledere og ansatte i det kommunale barnevernet ser verdien av masterutdanning, som vil gi kompetanse innenfor metode, analyse og dokumentasjon. Undersøkelsen viser videre at deltakerne i videreutdanningene gjennomgående opplever å ha fått et individuelt kompetanseløft, og de opplever at dette bidrar til at arbeidet de gjør i barnevernstjenesten, blir bedre og mer grundig. Dette mener de gir bedre og riktigere tjenester til barn og familier. Det er imidlertid bare 56 prosent som opplyser at det er lagt til rette for at de skal kunne bruke den nye kompetansen i arbeidet sitt, mot 70 prosent i 2020.

I en utredning om kompetansebehov i kommunalt barnevern (Oslo Economics, 2022) vises det til at rundt 40 prosent av de ansatte i barnevernstjenesten som har oppgaver som utløser det nye kravet til kompetanse, ikke oppfyller kravet per 2022. 2 700 ansatte vil ha behov for videreutdanning innen 2031. En del kommuner som sliter med å rekruttere ansatte med relevant kompetanse på bachelornivå, regner ikke med å nå kravene innen 2031. Dette gjelder i hovedsak kommuner i distriktene, med lang avstand til studiestedene og med et lite arbeidsmarked.

Barnevernstjenestene er positive til videreutdanningene og innholdet i dem. Mange barnevernstjenester opplever imidlertid at det er utfordrende å få til overføring av den opparbeidede kompetansen fra videreutdanningene til barnevernstjenestene de arbeider i. Andelen som opplyser at det er lagt til rette for slik kompetanseoverføring, har sunket fra 42 prosent i 2020 til 34 prosent i 2023. En av årsakene til dette er at det i varierende grad er lagt til rette for kompetanseoverføring, og at kompetanseoverføringen oppleves som krevende å få til, blant annet på grunn av en hektisk og uforutsigbar arbeidssituasjon i mange barnevernstjenester.

Det er positivt at Barne- og familiedepartementet har iverksatt omfattende tiltak for å heve kompetansen i det kommunale barnevernet. Etter vår vurdering gjenstår det en del for at barnevernstjenestene fullt ut skal kunne nyttiggjøre seg kompetansen for å få til det kompetanseløftet som er målet for den omfattende kompetansesatsingen.

9.5.2 Stort omfang og hyppige endringer i sektoren er utfordrende for barnevernstjenestene

Det har over flere år vært mange endringer på barnevernsfeltet. Dette inkluderer barnevernsreform og store og små regelverksendringer som har trådt i kraft på ulike tidspunkter. I tillegg innføres nye metoder for hjelpetiltak. Omfanget og hyppigheten av endringer og iverksatte tiltak påvirker barnevernstjenestene ulikt. 40 prosent av barnevernstjenestene oppgir at det er endringer i regelverket for ofte, mens 58 prosent oppgir at endringene i regelverket skjer i et håndterbart tempo. Undersøkelsen viser at alle barnevernstjenestene er positive til innholdet i regelverksendringene, selv om mange opplever at det er krevende å håndtere omfanget og hyppigheten av endringene.

Barnevernstjenestene har i varierende grad forutsetninger for å sette seg inn i og gjennomføre nødvendige endringer i sin praksis. Summen av endringer skaper et press i mange av tjenestene, særlig for de som allerede bruker alle tilgjengelige ressurser til den daglige driften.

Kontinuerlige endringer kan føre til endringstretthet i barnevernstjenestene. Endringene har hatt begrenset tid til å vise resultater før nye krav og oppgaver har blitt innført. Undersøkelsen viser at det er utfordrende for barnevernstjenestene å ta eierskap til egen utvikling når de hele tiden må forholde seg til nye lovkrav og oppgaver.

Vi vurderer det som positivt at det gjennomføres endringer i barnevernet for å heve kvaliteten i tjenestene og for å forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester. Det er imidlertid bekymringsfullt at den høye endringstakten og omfanget av endringer i regelverket fører til en ikke ubetydelig belastning på tjenestene, noe som også kan påvirke tilbudet til barn og unge. Endringstrykket påvirker kapasiteten til tjenestene og evnen til å iverksette endringer.

10 Referanseliste

Lover

- Barnevernsloven. (2021). *Lov om barnevern* (LOV-2021-06-18-97). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>
- KommuneLOven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-30>
- Endringslov til velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator). (2021). *Lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* (LOV-2021-06-11-78). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2021-06-11-78>

Forskrifter

- *Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester*. (2022). (FOR-2022-06-22-1110). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-1110>
- *Forskrift om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon*. (2022). (FOR-2022-12-20-2358). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-12-20-2358>
- *Kvalitets- og godkjenningforskriften*. (2022). *Forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner (kvalitets- og godkjenningforskriften)* (FOR-2022-12-22-2474). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-12-22-2474>

Regelverk

- Reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten. (2003). (FOR-2010-06-08-1903 endrer FOR-2003-12-12-1939). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2010-06-08-1903>
- Bevilgningsreglementet. (2005). *Bevilgningsreglementet* (FOR-2005-05-26-876). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876>

Instrukser

- *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*. (2022). <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/bufdir-okonomi-og-virksomhetsinstruks-godkjent-januar-2024.pdf>

Stortingsdokumenter

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 395 L (2012–2013). *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-395/?lvi=0>
- Innst. 270 S (2011–2012). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-270/?lvi=0>
- Innst. 354 L (2016–2017). *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-354/?all=true>
- Innst. 625 L (2020–2021). *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-625/?all=true>

- Innst. 177 S (2020–2021). Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av om statlege barnevernsmyndigheiter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-177s/?all=true>
- Innst. 162 S (2022–2023). Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-162s/>
- Innst. 207 S (2022–2023). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen og representantforslag om å sikre forsvarlige barnevernstjenester. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-207s/?all=true>

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 106 L (2012–2013). *Endringer i barnevernloven*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-106-l-20122013/id720934/>
- Prop. 73 L (2016 –2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>
- Prop.169 L (2016–2017). *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/23e2789a4faf47a4b32ea0867ad3a111/no/pdfs/prp201620170169000dddpdfs.pdf>
- Prop. 84 L (2019–2020). *Endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.)* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-84-l-20192020/id2698870/>
- Prop. 100 L (2020–2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20202021/id2838338/>
- Prop. 133 L (2020–2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/>
- Prop. 1 S (2011–2012). Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/04e9d597afd5465eb96f6d286b2d3ed0/nn-no/pdfs/prp201120120001bldddpdfs.pdf>
- Prop. 1 S (2022–2023). Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/39862ecc2c24003aa689638b7cb8b6b/nn-no/pdfs/prp202220230001bfdddpdfs.pdf>
- Prop. 1 S (2024–2025). Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b6ee8349defd48709a5287d985b32882/nn-no/pdfs/prp202420250001bfdddpdfs.pdf>

Meldinger til Stortinget

- Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/900e13ace396489abe92e8bd98246429/nn-no/pdfs/stm201120120012000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 17 (2015–2016). *Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20152016/id2478130/>
- Meld. St. 29 (2023–2024). *Fosterheim – ein trygg heim å bu i*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20232024/id3046020/>

Representantforslag

- Dokument 8:161 S (2017–2018), Innst. 303 S (2017–2018), vedtak 762. *Representantforslag om et offentlig og ideelt drevet barnevern.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=71518>
- Representantforslag 22 S (2022–2023), Innst. 207 S (2022–2023). *Representantforslag om å sikre forsvarlige barnevernstjenester.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=91071>

Offentlige utredninger

- NOU 2009: 08. (2008). *Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning.* Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6ebc07ce4230459cb78599b599d76f40/no/pdfs/nou200920090008000dddpdfs.pdf>
- NOU 2009: 22. (2009). *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for barn og unge.* Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a0ba82b642e343b890b94b7314b0a4e4/no/pdfs/nou200920090022000dddpdfs.pdf>
- NOU 2011: 20. (2011). *Ungdom, makt og medvirkning.* Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e68e3849077544e0a23f060916e2e3f2/no/pdfs/nou201120110020000dddpdfs.pdf>
- NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling.* (2012). *Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet.* Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e212cdbe211d4e699983049c3070870e/no/pdfs/nou201220120005000dddpdfs.pdf>
- NOU 2016: 16. (2016). *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse.* Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/53164b1e70954231b2a09d3fdec1888b/no/pdfs/nou201620160016000dddpdfs.pdf>
- NOU 2017: 12. (2017). *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt.* Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a44ef6e251cd443396588483e97402ab/no/pdfs/nou201720170012000dddpdfs.pdf>
- NOU 2018: 18. (2018). *Trygge rammer for fosterhjem.* Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cfec9a0ff1f3471891656e1ce9dbd2ff/no/pdfs/nou201820180018000dddpdfs.pdf>
- NOU 2022: 10. (2022). *Inntektssystemet for kommunene.* Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b6d3b121f9884eba9755c8ccd6e1afb3/no/pdfs/nou202220220010000dddpdfs.pdf>
- NOU 2023: 7. (2023). *Trygg barndom, sikker fremtid – Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet.* Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a1eb3f73d3d94fa6b146dbd08f8a4253/no/pdfs/nou202320230007000dddpdfs.pdf>
- NOU 2023: 9. (2023). *Generalistkommunesystemet.* Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2023: 24. (2023). *Med barnet hele vegen – barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit.* Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3448ea4c535f4d20bbbb1ef4e05fc994/no/pdfs/nou202320230024000dddpdfs.pdf>

Strategier og planer

- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap – bedre barnevern*. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6e31905299774f5681d57311e284d519/bedre-barnevern.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2022). *Forskningsstrategi*. 2022–2026. <https://www.regjeringen.no/contentassets/46bf641492874deda66c143f2dde4852/no/pdfs/forskningsstrategi-2022-2026.pdf>
- Bufdir. (2022). *Bufdirs langtidsplan for forskning og evaluering* (2023–2026). [https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/bufdirs langtidsplan for forskning og evaluering 2023 2026.pdf](https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/bufdirs_langtidsplan_for_forskning_og_evaluering_2023_2026.pdf)

Evalueringer, rapporter og utredninger

- Barneombudet. (2020). *De tror vi er shitkids - rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon*. <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/de-tror-vi-er-shitkids>
- Barneombudet. (2020). *Jeg skulle hatt BUP i en koffert – en psykisk helsetjeneste tilpasset barn og unges behov*. <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/jeg-skulle-hatt-bup-i-en-koffert>
- Bufdir. (2022). *Turnover blant ansatte i barnevernet – hvorfor slutter så mange?* En nasjonal omfangsundersøkelse av årsaker og kjennetegn ved tjenester og institusjoner med høy turnover. https://www.ntnu.no/documents/1268850643/1272019673/turnover_blant_ansatte_i_barnevernet_hvorfor_slutter_sa_mange_en_nasjonal_omfangsundersokelse.pdf/4666e8c9-6d22-f32f-ec89-8989ad9ce99b?t=1672836960557
- Bufdir. (2023). *Oppfølging av barnevernsreformen*. 5. statusrapport. cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/barnevernsreformen-statusrapportering5/
- Bufdir. (2022). *Utredning av bedre og mer tilgjengelig forskningsdata*. Svar på oppdrag 1 i tillegg 5 til tildelingsbrevet 2021. <https://kudos.dfo.no/documents/32677/files/29115.pdf>
- Bufdir. (2023). *Utredning av bedre statistikk om barnevernet*. Svar på oppdrag 3 i tillegg 8 til tildelingsbrevet 2022. [https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/barnevern/Utredning av bedre statistikk om barnevernet svar pa oppdrag 3 i tillegg 8 til tildelingsbrevet 2022.pdf](https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/barnevern/Utredning_av_bedre_statistikk_om_barnevernet_svar_pa_oppdrag_3_i_tillegg_8_til_tildelingsbrevet_2022.pdf)
- Bufdir og Helsedirektoratet. (2022). *Oppfølging av rapporten omsorg og rammer – når barn trenger mer*. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2019/helsetilsynetrapport9_2019.pdf
- Bufdir. (2021). *Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger*. Vurdering av utfordringsbildet og anbefalinger til departementenes videre arbeid. <https://konfliktraadet.no/content/uploads/2021/07/Barn-og-unge-som-begar-eller-star-i-fare-for-a-bega-kriminelle-handlinger-endelig-versjon.pdf>
- Deloitte AS og Oslo Economics. (2024). *Områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet*. https://www.regjeringen.no/contentassets/9857eedb0c9c444294d722604c411c09/omradegjennomgang-av-institusjonsbarnevernet_endelig-rapport-desember-2024.pdf
- Helsedirektoratet. (2020). *Barnevern – kartlegging og utredning av psykisk, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus*. Nasjonalt forløp. <https://www.helsedirektoratet.no/nasjonale-forlop/barnevern>
- Helsetilsynet. (2023). *Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barneverninstitusjoner har mistet livet*. (Rapport fra Helsetilsynet 3/2023). https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2023/barnevernsrapport_til_bfd_med_vedlegg_2023.pdf

- Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning. (2023). *Evaluering av barnevernsreformen. Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft* (Menon-publikasjon nr. 169/2022). <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-169-Evaluering-av-barnevernsreformen.pdf>
- Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning. (2023). *Evaluering av barnevernsreformen. Første statusrapport med søkelys på forebygging og tidlig innsats* (Menon-publikasjon nr. 165/2023). <https://kudos.dfo.no/documents/79182/files/37650.pdf>
- Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning. (2024). *Evaluering av barnevernsreformen. Andre statusrapport med søkelys på tidsbruk og tiltaksutvikling i kommunene*. (Menon-publikasjon nr. 144/2024). https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/barnevern/Evaluering_av_barnevernsreformen_Andre_statusrapport_med_sokelys_pa_tiltaksbruk_og_tiltaksutvikling_i_kommunene.pdf
- Menon Economics. (2020). *Institusjonstilbudet i barnevernet*. (Menon-Publikasjon nr. 54/2020). <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2020-54-Institusjonstilbudet-i-barnevernet.pdf>
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2020). *Hvorfor dømmes Norge i EMD? En statusrapport om barnevernsfeltet*. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/12/Rapport-hvorfor-dommes-norge-i-emd-web.pdf>
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2024). *Den siste utviklingen i EMDs prøving av norsk barnevernspraksis*. <https://www.nhri.no/2024/den-siste-utviklingen-i-emds-proving-av-norsk-barnevernspraksis/>
- NTNU Samfunnsforskning. (2023). *Bedre tjenester til barn og unge med sammensatte behov? Delrapport 1*. <https://samforsk.no/uploads/files/ferdig-rapport-bedre-tjenester.pdf>
- Oslo Economics. (2019). *Samfunnsøkonomisk analyse av kompetansehevingstiltak i barnevernet*. (Rapportnummer 2019-17). <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2019/08/Samfunnsokonomisk-analyse-av-kompetansehevingstiltak-i-barnevernet-juni-2019-1.pdf>
- Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. (2022). *Kompetansebehov i kommunalt barnevern. En kartlegging gjennomført høsten 2022, på oppdrag for Bufdir*. (OE-rapport nr. 2022/109). <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2023/03/Kompetansebehov-i-kommunalt-barnevern-20.12.22.pdf>
- Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. (2022). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018–2024. Andre statusmåling, september 2022*. (OE-rapport 2021–39). <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2022/06/Andre-statusmaling-alle-tiltak-08.09.2022-Oslo-Economics.pdf>
- Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. (2024). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018–2024. Tredje statusmåling og sluttevaluering for tiltaket tjenestetøtteprogrammet, juni 2024*. [Følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018 2024 sluttevaluering for tiltaket tjenestetotteprogrammet.pdf](https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2024/06/Folgeevaluering_av_kompetansestrategien_for_det_kommunale_barnevernet_2018_2024_sluttevaluering_for_tiltaket_tjenestetotteprogrammet.pdf)
- Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018–2024. Sluttevaluering for tiltaket videreutdanninger*. (2024). [Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad](https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2024/06/Sluttevaluering_for_tiltaket_videreutdanninger.pdf).
- Oslo Economics. (2024). *Gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjem- og institusjonsområdet*. (Rapportnummer 2024-74). [Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad](https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2024/06/Gjennomgang_av_Bufetats_ivaretagelse_av_bistandsplikten_pa_fosterhjem_og_institusjonsområdet.pdf)

Statistikk og analyse

- Bufdir. (2024). *Statistikk og analyse*. <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern/om-barnevernstjenestene/#section-578>
- Bufdir. (u.å.). *Bekymringsmeldingar og undersøkingar*. Hentet 20.12.2024 fra <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern/bekymringsmeldinger-til-barnevernet/>

- KS. (2024). Statistikk om barnevernstjenesten. <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/statistikk-om-barnevernstjenesten2/>
- Statistisk sentralbyrå. (2024). Nøkkeltall utgifter barnevern. Hentet 18.12.2024 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12279>
- Statistisk sentralbyrå. (2024). Undersøkingar starta og barn med undersøking starta av barnevernet, etter statistikkvariabel og år. Hentet 25.02.2025 fra [10666: Undersøkingar starta og barn med undersøking starta av barnevernet, etter statistikkvariabel og år. Statistikkbanken](#)
- Statistisk sentralbyrå. (2024). Barnevernstiltak per 31. desember etter tiltak. Hentet fra [Barnevern – SSB](#)

Rapporter fra Riksrevisjonen

- Riksrevisjonen. (2018). Riksrevisjonens undersøkelse av Bufetats bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet. (Dokument 3:8 (2017–2018)). [Undersøkelse av Bufetats bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet](#)
- Riksrevisjonen. (2020). Riksrevisjonens undersøkelse av om statlege barnevernsmyndigheter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar. Dokument 3:7 (2019–2020). <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokning-av-om-statlege-barnevernsmyndigheter-sikrar-det-beste-for-barn-i-barnevernsinstitusjonar/>
- Riksrevisjonen. (2022). Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet. Dokument 3:5 (2022–2023). <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2022-2023/forvaltningspraksisen-i-det-kommunale-barnevernet/>

Styringsdokumenter

- Bufdir. (2018). Årsrapport 2017. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. <https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/arsrapport-bufdir-2023.pdf>
- Bufdir. (2024). Årsrapport 2023. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. <https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/arsrapport-bufdir-2023.pdf>

Rundskriv, regelverk, retningslinjer og veiledere

- Bufdir. (2024). Rammer og føringer for kommunale læringsnettverk, barnevernledernetverk og for stimuleringsmidlene i tiltakene. <https://cms.bufdir.no/contentassets/e33524d1d17c4506afba44b694448f8c/retningslinjer-for-stimuleringsmidler-2024.pdf>
- Bufdir. (2022). Regelverk for tilskudd til barnevernfaglig videreutdanning. Rundskriv 23/2022. <https://cms.bufdir.no/siteassets/tilskudd/barnevernfaglig-videreutdanning/regelverk-for-tilskudd-til-barnevernfaglig-videreutdanning-2022.pdf>
- Bufdir. (2023). Regelverk for tilskudd til barnevernfaglig videreutdanning. Rundskriv 23/2018. <https://cms.bufdir.no/siteassets/tilskudd/barnevernfaglig-videreutdanning/regelverk-for-tilskudd-til-barnevernfaglig-videreutdanning-2018.pdf>
- Helsedirektoratet. (2022). Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier. Nasjonal veileder. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier>
- Helsedirektoratet. (2023). Psykisk helsearbeid barn og unge. Nasjonal veileder. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/psykisk-helsearbeid-barn-og-unge>
- Helsedirektoratet. (u.å.). Prioritering i helse- og omsorgstjenesten. Nasjonal veileder. <https://www.helsedirektoratet.no/tema/prioritering-i-helsetjenesten>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). Retningslinjer for skjønnstildeling. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/retningslinjer-for-skjonnstildeling/id546997/>

Annet

- Barne- og familiedepartementet. (2020). *Informasjonsskriv om behandlingen av barnevernssaker – nye avgjørelser fra Høyesterett*. Brev av 10. juni 2020 fra Barne- og familiedepartementet til alle landets kommuner og fylkesmannsembeter.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f29d37d4e9e04d8891693415c19e411c/informasjonskriv-om-barnevernssaker---nye-retningslinjer-fra-hoyesteretts-om-saksbehandling.pdf>
- Bufdir. (2020). *Kurs for kommunalt barnevern. Grunnleggende forvaltningsforståelse og konsekvenser av EMD-dommene*. <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/kurs-emd/>
- Regjeringen. (2021). *Satser for kommunal egenbetaling for barnevernstiltak – 2022*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/satser-for-kommunal-egenbetaling-for-barnevernstiltak-2022/id2902438/>
- Regjeringen. (2020). *Mandat for nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/vedlegg-tillegg-nr.-1---mandat-for-nasjonal-koordineringsgruppe-for-gjennomforing-av-barnevernsreformen.pdf>
- Statsforvalteren i Innlandet. (2022). *Skjønnsmidler 2022 – særskilt kompensasjon utgifter barnevernsreformen*. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-innlandet/08-kommunal-styring/brev-til-kommunene---skjonnsmidler-2022---sarskilt-kompensasjon-barnevernsreform.pdf>

Andre internettkilder

- Bufdir. (u.å.). *Kommunens finansieringsansvar*. <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/kommunens-finansieringsansvar/>
- Bufdir. (u.å.). *Barnevernsreformen 2022. Kommunene overtar et større ansvar*.
<https://cms.bufdir.no/siteassets/fagstotte-barnevern-og-oppvekst/barnevernsreform/versjon-2.0-standardpresentasjon-barnevernsreformen.pdf>
- Bufdir. (u.å.). *Dialogmøter*. Hentet 19.12.2024 fra
<https://www.bufdir.no/prosjekter/kompetansesatsing/dialogmoter/>
- Bufdir. (u.å.). *Videreutdanninger*. Hentet 19.12.2024 fra
<https://www.bufdir.no/prosjekter/kompetansesatsing/videreutdanninger/>
- Bufdir. (2024, 24. februar). *Hvordan går det med barnevernsreformen?*
<https://www.bufdir.no/aktuelt/hvordan-gar-det-med-barnevernsreformen/>
- NRK. (2024, 27. mai). *Hver fjerde barnevernsinstitusjon ligger i Østfold eller Agder*.
<https://www.nrk.no/ostfold/hver-fjerde-barnevernsinstitusjon-ligger-i-ostfold-eller-agder-1.16830383>
- Regjeringen. (u.å.). *Om inntektssystemet*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>
- Regjeringen. (2024, 12. august). *Skal utrede tiltak for barn og unge som begår kriminalitet*.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skal-utrede-tiltak-for-barn-og-unge-som-begar-kriminalitet/id3049873/>
- UKOM. (2022, 24. mars). *To år med pandemi – status for det psykiske helsetilbudet til barn og unge*. <https://ukom.no/rapporter/to-ar-med-pandemi--status-for-det-psykiske-helsetilbudet-til-barn-og-unge/bakgrunn>