

Oppfølging av barnevernsreformen

5. statusrapport



Bufdir

Innhold

1. Statusrapportering om barnevernsreformen	3
1.1 Oppfølgingsansvaret for gjennomføringen av barnevernsreformen.....	3
1.1 Målsettinger og sentrale risikotema.....	3
2 Kunnskapsgrunnlaget	4
2.1 Hva viser statistiske parametere om status og utvikling på barnevernsfeltet	4
2.1.2 Fortsatt nedgang i antall barn med tiltak – også for unge med ettervern.....	5
2.1.3 Nedgang i barn med tiltak i hjemmet fortsetter.....	6
2.1.5 Noe økning i antall nye tiltak i beredskapshjem og behandlingsinstitusjon.....	10
2.1.5 Oppsummering av de statistiske parametrene.....	14
3. Utfordringsbildet for statlig og kommunalt barnevern	14
3.1 Kommunalt barnevern	14
3.2 Statlig barnevern.....	14
4. Koordineringsgruppens vurderinger av risiko for måloppnåelse av reformens målsettinger.....	15
4.1 Dagens situasjon preger hva man klarer å prioritere i det kommunale barnevernet	15
4.2 Dagens situasjon med mange tiltak, fortrenger annet kvalitetsarbeid i den kommunale barnevernstjenesten.....	15
4.3 Områder som ser ut til å være viktige for å løse den utfordrende situasjonen	15
5. Tiltak fremover som også vil bidra til realisering av barnevernsreformens målsettinger	16
5.1 Kompetanse	16
5.2 Samarbeid og samordning	16
5.3 Kommunal tiltaksportefølje	17
5.4 Rekruttering av fosterhjem	17
5.5 Bufetats bistandsplikt og institusjonstilbud.....	17
5.7 Barnevernsreformens økonomiske insentiver.....	18

1. Statusrapportering om barnevernsreformen

1.1 Oppfølgingsansvaret for gjennomføringen av barnevernsreformen

Bufdir har et ansvar for å følge med på at gjennomføringen av barnevernsreformen er i tråd med reformens intensjoner om tidlig innsats, effektiv ressursbruk og forutsigbare tjenester. Sentralt for Bufdir sitt oppfølgingsansvar er den løpende overvåkingen av barnevernsreformens virkning, og vurderingen av behovet for eventuelle tiltak for å bidra til at målsettingene for reformen realiseres.

Nasjonal koordineringsgruppe har som mandat å sammenstille og vurdere informasjon om utvikling i kommunene i kjølvannet av barnevernsreformen, slik at man på et tidligst mulig tidspunkt kan gripe inn og korrigere eventuell uheldig utvikling. Koordineringsgruppen skal bidra til å identifisere aktiviteter og tiltak som kan bidra til positiv utvikling i kommunene i spørsmål som er relevant i forbindelse med reformen, og formidle dette bredt på hensiktsmessig måte. Koordineringsgruppen skal også identifisere og påpeke eventuelle forhold som kan bidra til feil utvikling sett opp mot reformens målsettinger, og vurdere i hvilken grad årsakene ligger i reformen eller i andre forhold.

Koordineringsgruppen består av representanter fra Bufdir, Bufetat, KS, kommune, FO og statsforvalter.

Det fremgår av mandatet til koordineringsgruppen at det skal utarbeides en statusrapport i forbindelse med Bufdirs årsrapportering og 2. tertialrapport.

Dette er 5. statusrapport. Per 1. halvår 2023 har barnevernsreformen virket i ett år og seks måneder, og det er fortsatt for tidlig å se effekter og gevinster av en så stor reform. Statusrapporten avgrenses til å rapportere om utfordringsbildet, og forhold som utgjør en risiko for måloppnåelse av reformens målsettinger. Rapportens kunnskapsgrunnlag fremgår av rapportens kapittel 2. Denne rapporten har avslutningsvis et kapittel med beskrivelse av relevante tiltak som vil bidra til å realisere barnevernsreformens målsettinger. Det foreligger ingen ny delrapportering fra Følgeevalueringen av barnevernsreformen (Menon Economics i samarbeid med Bufdir) per 30.06.2023. Følgeevalueringens kommende Delrapport 2 har forebygging og tidlig innsats som særlig tematikk.

1.1 Målsettinger og sentrale risikotema

Det overordnede målet med barnevernsreformen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale forhold.

Med barnevernsreformen har kommunene fått et større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk. Reformen skal bidra til å styrke kommunenes muligheter og incentiver til forebygging og tidlig innsats. Det legges vekt på at endringene skal bidra til bedre tilpasset hjelp, god rettssikkerhet, mer effektiv ressursbruk og bedret oppgaveløsning. Reformen innebærer at kommunene har fått økt finansieringsansvar, ved at de skal betale økte egenandeler for tiltak som tilbys av Bufetat (institusjonsplasser, spesialiserte fosterhjem, akutttiltak og spesialiserte hjelpetiltak). Kommunene har fått det fulle finansieringsansvaret for fosterhjem. Kommunens ansvar for oppfølging av fosterhjem, er fremhevet. Ansvar for generell veiledning av fosterhjem er overført fra Bufetat til kommunene. Samlet sett er barnevernsreformen i realiteten en oppvekstreform, hvor kommunene tilrettelegger for tverrfaglig samhandling mellom ulike kommunale tjenester og nivåer. Reformen understøttes av konkrete lovendringer, og incentiver.

Målene i reformen er formulert på ulike nivåer. I tillegg til målformuleringene finner vi flere prioriterte forbedringsområder i reformen og forutsetninger for at reformens målsettinger skal nås.

Målene i reformen;

- Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene
- Bedre tilpasset hjelp til det enkelte barn og families behov
- God rettssikkerhet
- Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning
- Lokal forankring og styring
- Utdanning og kompetanse
- Tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune

Prioriterte forbedringsområder;

- Barnas behov i sentrum
- Tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune
- Utdanning og kompetanse
- Lokal forankring og styring

Risiko og utfordringer identifisert før iverksetting av barnevernsreformen, er formulert i «Fellesnotat fra nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen. Dato: 18.12.2020. Kunnskapsgrunnlag for arbeid med barnevernsreformen».

Sentrale risikotema knyttet til målene i reformen er;

- Tverrfaglig innsats i kommunen
- Plan for forebygging etter barnevernsloven § 15-1
- Portefølje tiltak –kommunalt og statlig
- Kapasitet og kompetanse
- Prioritering økonomi
- Nivå institusjonsbruk

2 Kunnskapsgrunnlaget

Denne statusrapporteringen gir en beskrivelse av tilstanden basert på datauttrekk vedrørende bruk av statlige tiltak per 30.juni 2023, samt data fra den kommunale barnevernstjeneste per 30.juni 2023. Det er gjennomført to møter i Nasjonal koordineringsmøte 15.mai 2023 og 21. september 2023, og informasjon fra disse utgjør også kunnskapsgrunnlaget for denne rapporten. Kunnskapsgrunnlaget er også de vurderinger og oppsummeringer som Bufdir har foretatt i forbindelse med sin tertialrapportering til departementet.

2.1 Hva viser statistiske parametere om status og utvikling på barnevernsfeltet

De kommunale barnevernstjenestene rapporterer halvårlig til statsforvalter og Bufdir, og vi har dermed tilgang på tall som belyser den kommunale utviklingen ett og et halvt år ut i reformen. I tillegg har vi statistikk fra Bufetat sitt fagsystem BiRK, som kan si noe om kommunal bruk av statlige tiltak til og med 31. august 2023.

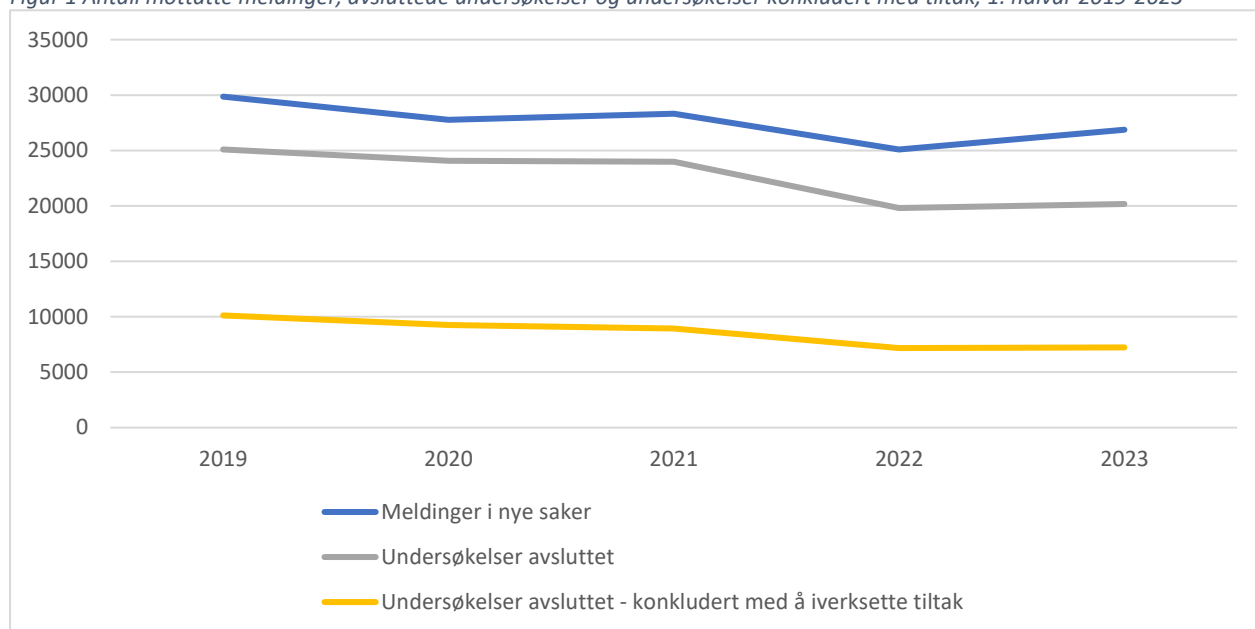
Ut fra datamaterialet er det vanskelig å trekke ut hva som er konsekvenser av barnevernsreform og hva som kan knyttes til andre forklaringer. Det skyldes hovedsakelig to forhold: Tiden som har gått siden barnevernsreformen trådte i kraft er fremdeles relativt kort og det tar tid før effekter av

reformen manifesterer seg. I tillegg er empiriske data som grunnlag for å belyse mulige effekter sparsomme.

2.1.1 Økning i antall meldinger og mer stabilt på antall undersøkelser som ender med tiltak

Figuren under viser utviklingen i antall saker som kommer inn til barnevernet og utfallet av disse sakene.

Figur 1 Antall mottatte meldinger, avsluttede undersøkelser og undersøkelser konkludert med tiltak, 1. halvår 2019-2023



Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

- **7 prosent flere meldinger i nye saker første halvår 2023.** I løpet av første halvår 2023 mottok barnevernstjenestene 23766 bekymringsmeldinger i nye saker. Dette er en økning på 7 prosent fra året før, men det er fortsatt på et lavere nivå enn første halvår 2021. Barnevernstjenesten får også et betydelig antall meldinger om barn der det allerede er en pågående undersøkelse eller et aktivt tiltak. Første halvår 2023 var det til sammen 17 237 meldinger i aktive saker eller undersøkelser, slik at barnevernstjenesten til sammen gikk gjennom 44 113 meldinger.
- **23 prosent av meldinger i “nye” saker ble henlagt første halvår 2023**, som er på samme nivå som året før. Tendensen vi har sett de senere årene med at færre meldinger går til undersøkelse, ser dermed ut til å ha stabilisert seg noe. Det vil si at det økte antallet meldinger i 2023 også viser seg i flere meldinger som går til undersøkelse.
- Antallet undersøkelser som konkluderer med vedtak om tiltak er økt med en prosent, men andelen er på samme nivå som året før med 36 prosent.

Det kan dermed se ut som trenden med nedgang i de innledende fasene dels har snudd, når barnevernstjenesten nå mottar flere meldinger og det ikke er nedgang i antall undersøkelser som konkluderer med å iverksette tiltak. Dersom tendensene vi ser fortsetter, er det naturlig å forvente at antall nye barn med tiltak i barnevernet også vil øke noe fremover.

2.1.2 Fortsatt nedgang i antall barn med tiltak – også for unge med ettervern

Antall barn og unge med barnevernstiltak fortsetter å gå ned. Per 30. juni 2023 er det 31499 barn og unge med barnevernstiltak, som er 7 prosent, eller om lag 2400, færre enn året før. Nedgangen har vært mest markant de to siste årene, og gjelder særlig for barn under 18 år, men i 2023 ser vi også at unge med ettervern er redusert med om lag 500 sammenlignet med året før.

Tabell 1 Antall barn og unge med barnevernstiltak per 30. juni 2019 – 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Barn og unge med tiltak i alt	39 293	38 044	37 019	33 916	31 499
Barn under 18	34 208	32 721	31 241	28 126	26 235
Unge med ettervern	5 085	5 323	5 778	5 788	5 272

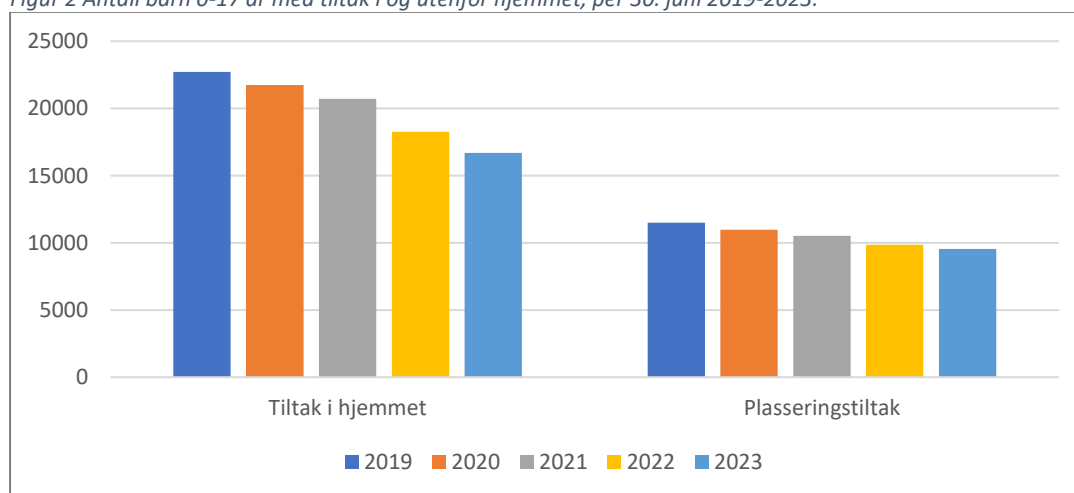
Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

2.1.3 Nedgang i barn med tiltak i hjemmet fortsetter

Figuren under viser fordelingen av tiltak i og utenfor hjemmet per utgangen av 30. juni.

Antallet barn med hjelpetiltak i hjemmet er redusert med 19 prosent på to år, og 9 prosent det siste året. Denne nedgangen er sterkere enn reduksjonen i antall barn som er plassert utenfor hjemmet (3 prosent nedgang fra 2022).

Figur 2 Antall barn 0-17 år med tiltak i og utenfor hjemmet, per 30. juni 2019-2023.



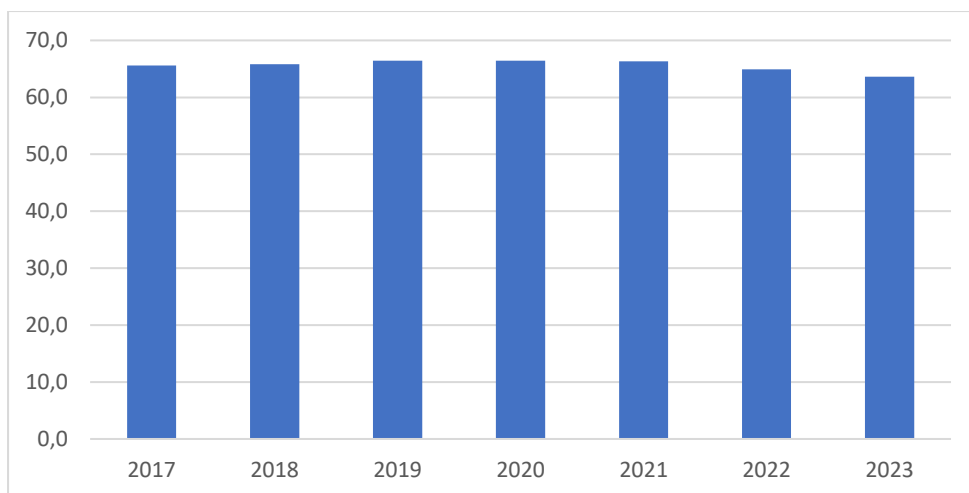
Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

At det er en sterkere nedgang i antall barn med hjelpetiltak enn plasseringstiltak medfører at **relativt sett synker andelen av alle i barnevernet som mottar hjelpetiltak i hjemmet**. Per 30. juni 2021 mottok 66 prosent av alle under 18 år hjelpetiltak i hjemmet, mens det på samme tidspunkt i 2023 er redusert til rett under 64 prosent.

Tabell 2 Andel barn 0-17 år med tiltak i og utenfor hjemmet per 31. juni 2017-2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tiltak i hjemmet	65,6	65,8	66,4	66,4	66,3	64,9	63,6
Plasseringstiltak	34,4	34,2	33,6	33,6	33,7	35,1	36,4

Figur 1 Andel barn med tiltak i hjemmet av alle barn med barnevernstiltak per 30. juni 2017-2023

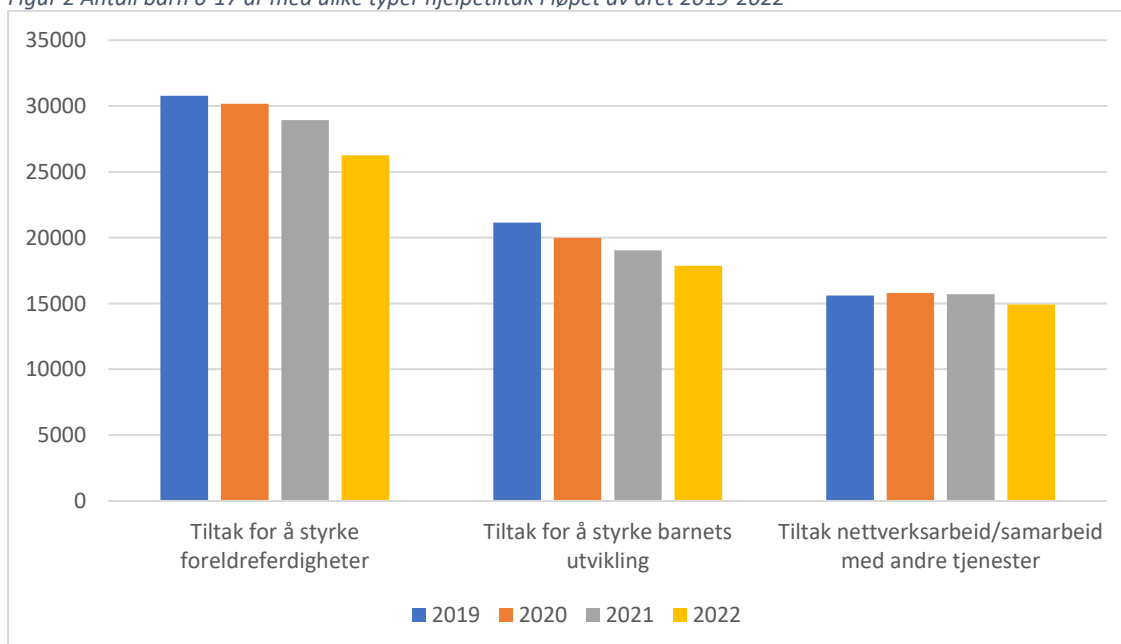


Vi har også undersøkt om utviklingen for tiltak i og utenfor hjemmet er ulik avhengig av om Oslo er med i tallgrunnlaget eller ikke. Det er den ikke, og den prosentvise nedgangen blir den samme uavhengig av om Oslo er med eller ikke.

2.1.3.1 Nedgang i alle typer hjelpetiltak, men særlig i antall med råd og veiledning

Statistisk sentralbyrå sin barnevernsstatistikk viser bruken av ulike typer hjelpetiltak til og med 2022. Vi ser at nedgangen blant barn med hjelpetiltak kommer til syne i antall tiltak for å styrke foreldreferdigheter og for å styrke barnets utvikling. Samtidig ser vi også at antall barn med tiltak for å styrke nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester er redusert det siste året sammenlignet med foregående år.

Figur 2 Antall barn 0-17 år med ulike typer hjelpetiltak i løpet av året 2019-2022



Kilde: SSB Barnevern, tabell 13939

Selv om antallet med denne typen hjelpetiltak er redusert, er likevel utviklingen annerledes dersom man ser på andelen av alle med barnevernstiltak som mottar denne typen tiltak. Andelen av alle som mottar tiltak for å styrke foreldreferdigheter har de siste tre årene ligget på om lag 67 prosent. 46 prosent mottar tiltak for å styrke barnets utvikling og det har vært en økning i andel som mottar

tiltak nettverksarbeid og samarbeid med andre tjenester. Andelen har økt fra 33 prosent i 2019 til 38 prosent i 2022.

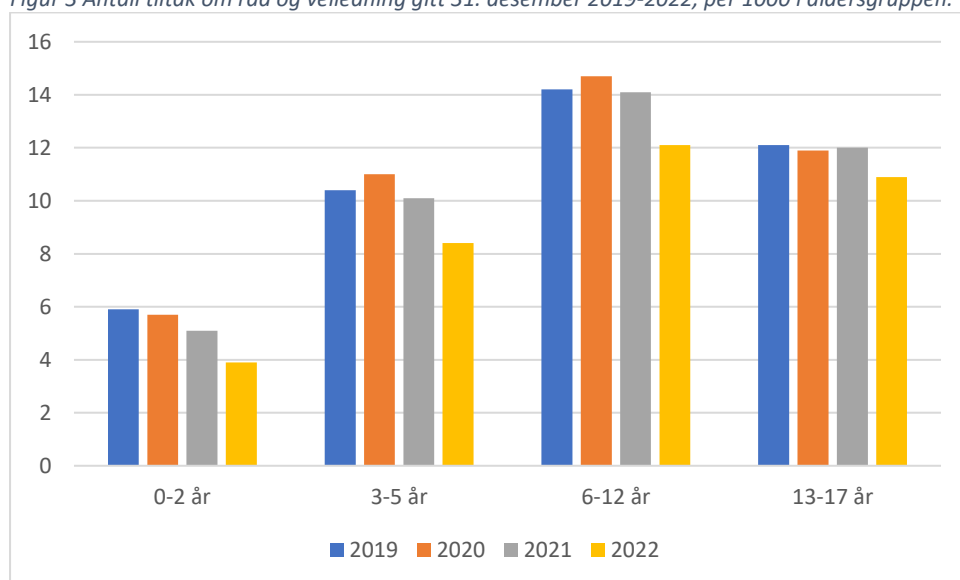
Tabell 3 Andel av alle med barnevernstiltak 0-17 år som mottar ulike typer hjelpetiltak

	2018	2019	2020	2021	2022
Tiltak for å styrke foreldreferdigheter	63,9	65,3	66,6	67,6	66,9
Tiltak for å styrke barnets utvikling	45,5	44,9	44,1	44,5	45,5
Tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester	31,1	33,1	34,9	36,7	38,0

Kilde: SSB Barnevern, tabell 13939 og 12275

Av tiltak for å styrke foreldreferdigheter ser vi en særlig sterk nedgang i antall tiltak om «råd og veiledning». I 2022 ble det gitt 3200 færre tiltak enn i 2021, og nedgangen er sterkere blant barn under 12 år enn ungdom 13 til 17 år. Figuren under viser antall tiltak gitt ved utgangen av året per 1000 i de ulike aldersgruppene.

Figur 3 Antall tiltak om råd og veiledning gitt 31. desember 2019-2022, per 1000 i aldersgruppen.

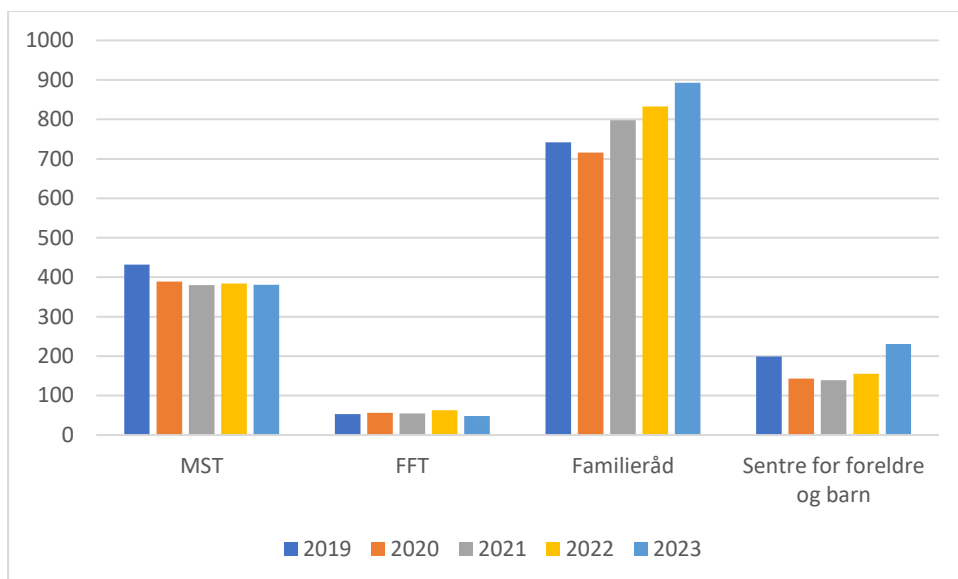


Kilde: SSB Barnevern, tabell 10661

2.1.3.2 Bruk av statlige hjelpetiltak

Fra Bufetats fagsystem BiRK kan vi se på kommunenes bruk av de spesialiserte hjelpetiltakene MST og FFT til og med andre tertial 2023

Figur 3 Nye statlige hjelpetiltak igangsatt ila. Første og andre tertial 2018-2023 Hele landet unntatt Oslo.



Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

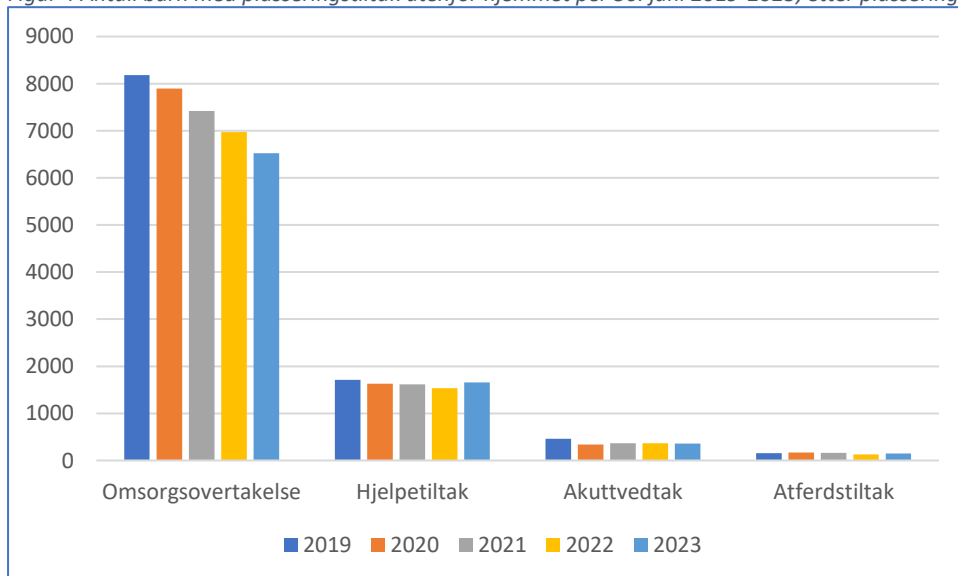
- Økning i antall nye saker med familieråd de tre siste årene, fra om lag 700 saker i løpet av årets åtte første måneder, til nær 900 i 2023.
- Relativt stabilt i antall nye MST, og noe økning i FFT (Relasjonsfokusert familieterapi, RFT). Disse tallene reflekterer imidlertid ikke kun kommunenes etterspørsel. Fordi tilbudene har begrenset kapasitet er antall nye tiltak styrt av tilgjengeligheten på tilbudet.
- I løpet av 2023 ser vi en økning i antall nye tiltak i senter for foreldre og barn, og aktiviteten er nå noe høyere enn før pandemien.

Det er sentralt å huske at bruken av de spesialiserte hjelpetiltakene ikke er styrt av etterspørsel fra kommunene, men om tilbudet er tilgjengelig.

2.1.4 Nedgangen i barn som bor i fosterhjem og institusjon

Tall fra kommunenes halvårsrapportering for første halvår 2023 viser at nedgangen i antall barn (under 18 år) som er plassert utenfor hjemmet utelukkende kan forklares av nedgang i omsorgsovertakelser.

Figur 4 Antall barn med plasseringstiltak utenfor hjemmet per 30. juni 2019-2023, etter plasseringsgrunnlag.



Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

Ser man på antall barn plassert per 30. juni etter hjemmelsgrunnlag finner vi:

- **Blant barn som er plassert utenfor hjemmet har flertallet et vedtak om omsorgsovertakelse** (77 prosent), men antallet er redusert med 6 prosent på ett år og følger samme trend som vi har sett de siste årene der stadig færre er plassert på grunnlag av et vedtak om omsorgsovertakelse.
- Ytterligere 19 prosent er plassert som et hjelpetiltak og antallet har økt det siste året. Det er første gangen vi ser en **økning i antall som er plassert som et hjelpetiltak** med 134 flere per 30. juni 2023 enn året før.
- For antall barn som er plassert etter atferds- og akuttthjemler er det mindre endring siste året når vi ser på antall plassert per 30. juni, men vi ser noe økning når vi ser på antall i løpet av halvåret, der økningen skjer i akuttvedtak der det ikke foreligger samtykke.

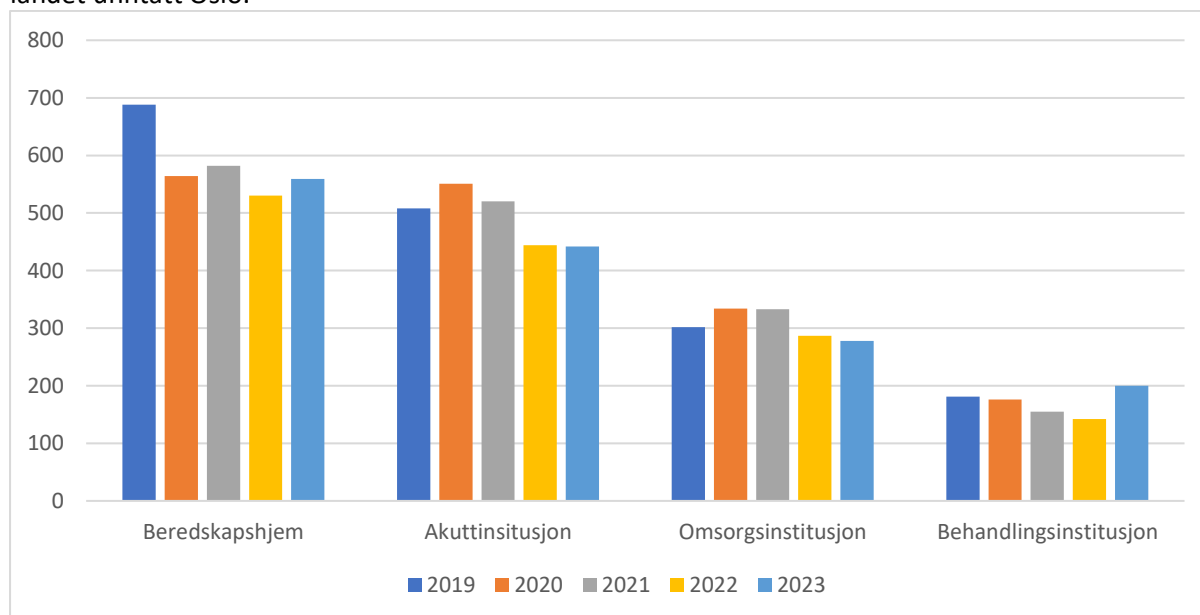
Det er verdt å merke seg at tallene gjelder antall plassert på en bestemt dag, og at dette medfører at man mister en del av de kortere tiltakene i tellingen. Andel med vedtak om omsorgsovertakelse vil derfor være lavere om vi ser på tall i løpet av året.

På grunn av den sterke nedgangen i antall barn som mottar hjelpetiltak i hjemmet de seneste årene, har andelen av alle barn med barnevernstiltak som er plassert utenfor hjemmet økt, jf. Tabell 2 over. Andelen som er plassert etter vedtak om omsorgsovertakelse er økt fra 26 til 27 prosent på to år, og andelen som er plassert utenfor hjemmet som et hjelpetiltak er økt fra 6 til 7 prosent i samme periode.

2.1.5 Noe økning i antall nye tiltak i beredskapshjem og behandlingsinstitusjon

Mens tallene vi har presentert fra kommunenes halvårsrapportering så langt viser antall plassert per ett tidspunkt, skal vi nå se på utviklingen i nye plasseringstiltak gjennom Bufetat. Denne typen tall vil i større grad fange opp endringer i nye trender, fordi de ser på innstrømmen i tiltak.

Figur 4 Antall plasseringstiltak med oppstart i perioden 1. januar til 31. august, 2018-2022. Hele landet unntatt Oslo.



Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

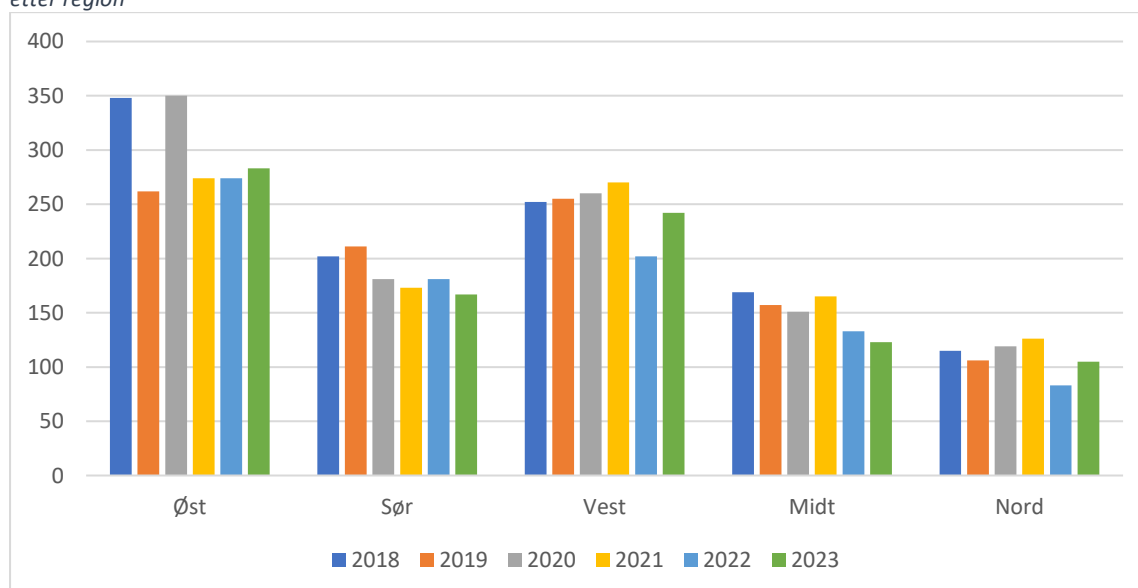
- Det er en særlig økning i nye plasseringer i behandlingsinstitusjon med 200 nye tiltak startet i løpet av året (til og med august 2023). Dette er en økning på 41 prosent sammenlignet med samme periode i 2022. Økningen har skjedd i målgruppen lav risiko for videre problemutvikling og i rusinstitusjoner.
- Vi finner også nedgang i nye plasseringer i omsorgsinstitusjon de siste årene, men den store nedgangen har stoppet opp i 2023, med 3 prosent færre tiltak sammenlignet med i 2022.
- Det er også en liten økning i antall nye akutttiltak, særlig i beredskapshjem. Dette er i tråd med det vi også så i tallene fra kommunenes halvårsrapportering.

Den relativt kraftige nedgangen i Bufetats plasseringstiltak vi så i løpet av årene forut og det første året av reformen synes dermed å ha stoppet opp, og det har vært en økning i antall institusjonsplasser etter barnevernslovens atferdsbestemmelser, både akutt og planlagt. Det er vanskelig å si om dette kan knyttes til reform eller ikke. Utviklingen kommer også i kjølvannet av pandemien, og flere rapporter har vist at barn og unges psykiske uhelse økte i løpet av pandemien.

2.1.4.1 Regionale variasjoner i bruk av institusjonstiltak og beredskapshjem

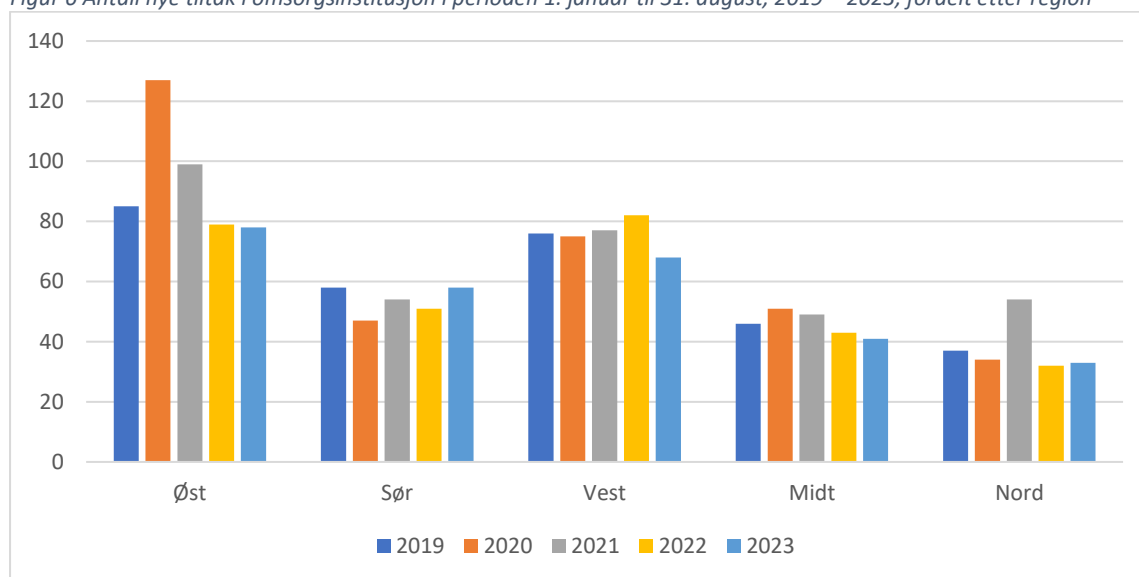
Det er store variasjoner mellom regionene med hensyn til nye plasseringer i institusjoner, beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem. Nedenfor presenteres de regionale variasjonene i nye plasseringer i perioden 2019 – 2023. Økningen i 2013 gjelder særlig region Vest og Nord.

Figur 5 Antall nye tiltak i barnevernsinstitusjoner (alle funksjoner) i perioden 1. januar til 31. august, 2019 – 2023, fordelt etter region



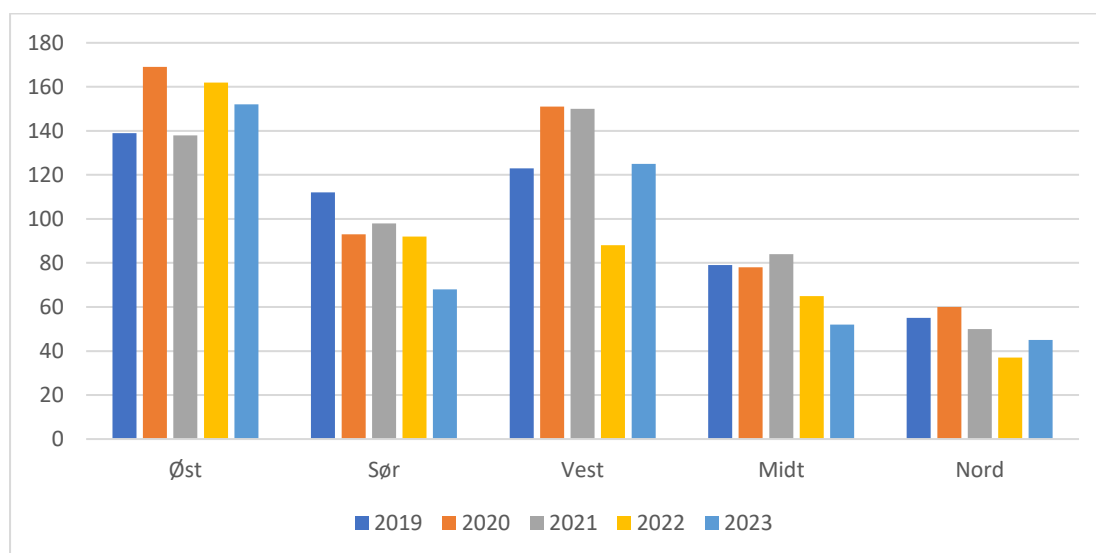
Kilde: Bufetats fagsystem BIRK

Figur 6 Antall nye tiltak i omsorgsinstitusjon i perioden 1. januar til 31. august, 2019 – 2023, fordelt etter region



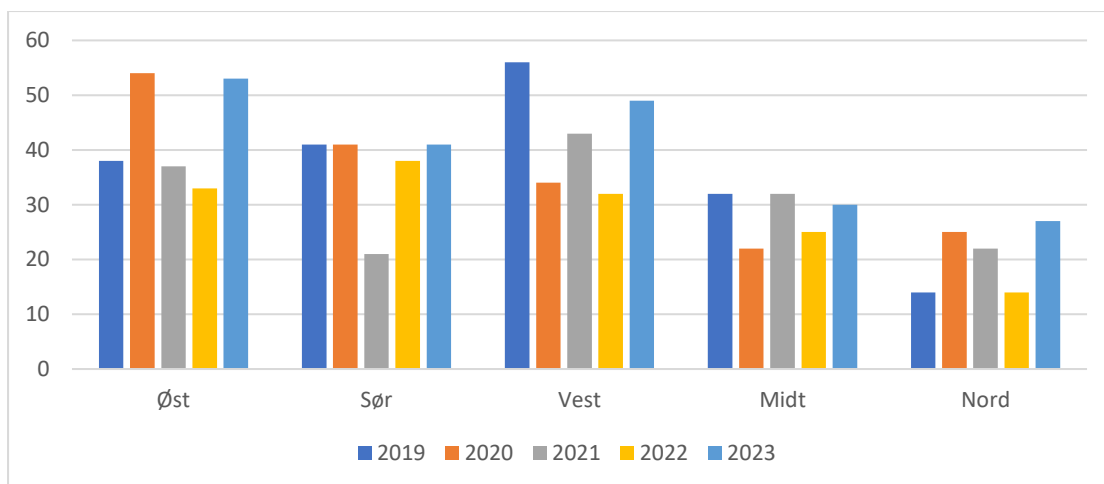
Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

Figur 7 Antall nye tiltak i akuttinstitusjon i perioden 1. januar til 31. august, 2019 – 2023, fordelt etter region



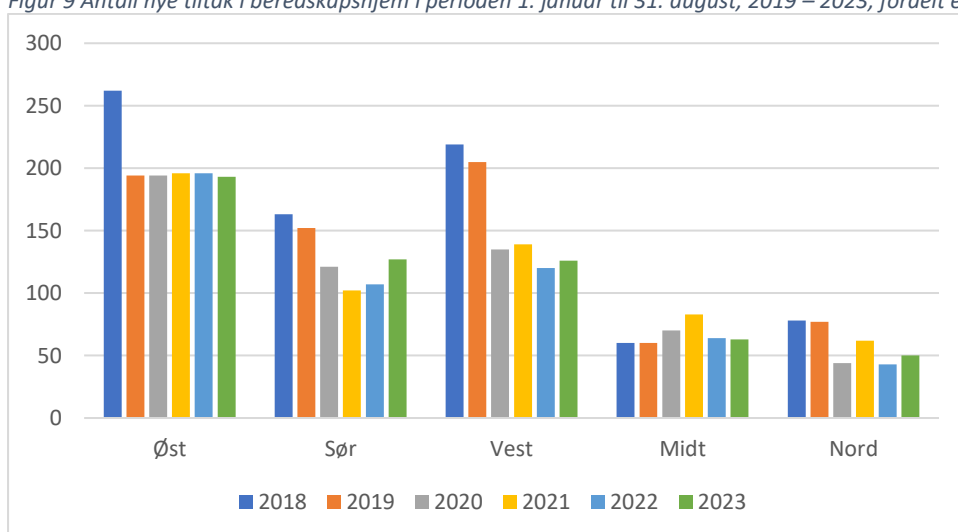
Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

Figur 8 Antall nye tiltak i behandlingsinstitusjon i perioden 1. januar til 31. august, 2019 – 2023, fordelt etter region



Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

Figur 9 Antall nye tiltak i beredskapshjem i perioden 1. januar til 31. august, 2019 – 2023, fordelt etter region



Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

2.1.5 Oppsummering av de statistiske parametrene

- barnevernstjenesten mottar flere meldinger,
- ikke nedgang i antall undersøkelser som konkluderer med å iverksette tiltak,
- det er en fortsatt nedgang i antall barn med tiltak – også for unge med ettervern
- nedgangen i barn med tiltak i hjemmet fortsetter – det er en nedgang i alle typer hjelpetiltak, men særlig i antall med råd og veiledning, og en økning i antall nye saker med familieråd de tre siste årene. Relativt stabilt i antall nye MST, og noe økning i FFT.
- en økning i antall nye tiltak i senter for foreldre og barn
- nedgangen i antall barn (under 18 år) som er plassert utenfor hjemmet kan i stor grad forklares av færre barn med vedtak om omsorgsovertakelser. Vi ser en økning i antall som er plassert som et hjelpetiltak
- Noe økning i antall nye tiltak i beredskapshjem og behandlingsinstitusjon. Det er en særlig økning i nye plasseringer i behandlingsinstitusjon, Vi finner også nedgang i nye plasseringer i omsorgsinstitusjon de siste årene

3. Utfordringsbildet for statlig og kommunalt barnevern

3.1 Kommunalt barnevern

Koordineringsgruppen formidler at kommunekommunesektoren opplever utfordringer med å vri ressursinnsatsen mot forebyggende tiltak, samtidig som akutte behov må ivaretas.

Rekrutteringsutfordringer og økt ansvar for flere oppgaver, samt økte egenandeler skaper økonomisk press og uforutsigbarhet,

Den vedvarende situasjonen med mangelen på fosterhjem er krevende, og barnevernet ikke har de omsorgstiltakene som det er et behov for.

3.2 Statlig barnevern

Bufdir formidler i sin andre tertialrapport at driftssituasjonen for Bufetat i barneverns- og familievernstjenestene så langt i 2023 har vært preget av kapasitetsutfordringer og tilpasning til budsjettsituasjonen. På institusjonsområdet melder flere regioner fortsatt om akutt plassmangel i det statlige og private tiltaksapparatet, og utfordringen har vært høyere i 2. tertial enn i 1. tertial. Det er også utfordringer knyttet til Bufetats bistandsplikt. Hovedårsaken til situasjonen med plassmangel, er lav kapasitet og at ungdommene som blir henvist, særlig innenfor målgruppen rus og behandling og akutthenvendelser, i større grad kjennetegnes av mer komplekse utfordringer og kraftigere uttrykk. Dette påvirker prosessen med tiltaksvalg og vurderingen av forsvarlighet i tiltaket som kan tilbys. Ved inngangen til fellesferien fikk Bufdir i oppdrag fra BFD å utarbeide en plan for å øke beredskapen og for å igangsette tiltak for å sikre Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten.

Den felles situasjonsbeskrivelsen er at Bufetat det siste året har hatt utfordringer med å levere lovpålagte tiltak. Utfordringene har variert mellom regionene siden november i fjor, og samlet sett er det dokumentert mangel på tiltak og brudd på bistandsplikten i alle regioner. Ved inngang til sommerferien, var mangelen på akuttkapasitet mest kritisk, og spesielt for institusjoner som kan ta imot plasseringer etter barnevernlovens §4-4 (akuttvedtak om å plassere et barn i barnevernsinstitusjon dersom barnet har vist alvorlige atferdsvansker) og for rusplasser. Det er også utfordringer med å rekruttere og beholde et tilstrekkelig antall beredskapshjem. I «Tiltaksplan for økt beredskapsevne og kapasitet i institusjonsbarnevernet. Juli 2023» beskrives at en

årsaksforklaring til situasjonsbeskrivelsen ved inngangen til fellesferien 2023, er at «*Det meldes om en økt etterspørsel etter akutt plasser fra kommunene, med en særlig økning våren 2023 ut over den kapasitet som inngikk i etatens planlagte kapasitet for 2023. Det er også økt antall henvisninger om institusjon, med størst økning på rusplasser.*» Denne årsaksforklaringen kan ha en sammenheng med tallene som beskrevet over i statusrapportens punkt 2.1.4, om at utviklingen også «*(...) kommer i kjølvannet av pandemien, og flere rapporter har vist at barn og unges psykiske uhelse økte i løpet av pandemien.*»

4. Koordineringsgruppens vurderinger av risiko for måloppnåelse av reformens målsettinger

4.1 Dagens situasjon preger hva man klarer å prioritere i det kommunale barnevernet

Koordineringsgruppen mener at den utfordrende situasjonen i det statlige barnevernet også bidrar til at det blir lite ressurser for kommunene til å jobbe med andre deler av barnevernsreformen. Særlig arbeidet knyttet til reformens krav om forebygging, tidlig innsats, samt grunnleggende barnevernsarbeid. Den alvorlige budsjettsituasjonen i mange kommuner bidrar til å gjøre det krevende for kommunene å bygge opp egne tiltak. Kommunens handlingsrom med tanke på å realisere målsettingene i reformen blir dermed liten.

Det er store variasjoner med tiltaksutvikling i kommunene, og det er krevende å få likeverdige tjenester også sett hen til kompetansesituasjonen i ulike deler av landet. Herunder blant annet som følge av rekrutteringsutfordringer og turnovertematikk. De kommunale egenandelene gir store økonomiske belastninger i enkelte situasjoner.

4.2 Dagens situasjon med mange tiltak, fortrenger annet kvalitetsarbeid i den kommunale barnevernstjenesten

Koordineringsgruppen mener at situasjonen med brudd på bistandsplikten er alvorlig, særlig for barna og familiene. Kommuner melder om stor tiltaksmangel og brudd på bistandsplikten, og koordineringsgruppen ser at dette gjelder for hele landet. Plasseringer langt unna hjemmet oppleves også som krevende med tanke på usikkerhet knyttet til plasseringsalternativ.

4.3 Områder som ser ut til å være viktige for å løse den utfordrende situasjonen

Manglende kapasitet i det statlige tiltaksapparatet kan også bidra til negative konsekvenser for dialog og samarbeid mellom stat og kommune. Koordineringsgruppen er enige om at det er viktig at statsforvalter bidrar i arbeidet med å legge til rette for god dialog med fokus på løsninger, også i saker der det er avvik. Statsforvalter formidler at de anbefaler kommunene å involvere ledernivået i tjenestene i dialogen i disse enkelte tilfellene, da de mener det kan bidra til å få en god dialog i kommunens samhandling med Bufetat.

Koordineringsgruppen formidler at kommunene gir positive tilbakemeldinger på at det planlegges for en god modell for etterutdanning, videreutdanning og for masterkravet per 2031 for kommunalt barnevern.

Nasjonal koordineringsgruppe vurderer at risiko og utfordringer knyttet til realiseringen av reformens målsettinger har forverret seg siden forrige statusrapportering per 31.12.2022. Med reformen skal barn og unge få bedre tilpasset hjelp i barnevernet ved at kommunene har større

faglig og økonomisk ansvar på barnevernsområdet, og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune er nå tydeligere. Kunnskapsgrunnlaget viser at kommunene står i en krevende periode, sett hen til krevende økonomi og utfordringer knyttet til oppbygging av tiltak.

Det er identifisert flere faktorer som er til hinder for realisering av reformens målsettinger. De vedvarende kapasitetsutfordringene i statlig barnevern, rekrutteringsutfordringer av fosterhjem, sammenholdt med kommunenes krevende økonomiske situasjon, høye egenandeler og mindre handlingsrom for utvikling av tiltaksportefølje er medvirkende til at tidlig innsats og forebyggende arbeid ikke blir prioritert høyt nok. Sett hen til at dette også krever en tverrsektoriell innsats, er det indikasjoner på at målsettingen om tidlig innsats og forebygging ikke er realisert i mange kommuner i henhold til målsettingen. Dette bildet underbygges av at det nå er en økning i antall bekymringsmeldinger, nedgang i bruk av hjelpetiltak, og økning i bruk av behandlingsinstitusjoner.

Det er utarbeidet og iverksatt tiltak for å løse den utfordrende situasjonen. Det er iverksatt en tverrfaglig innsats på departementsnivå for å utarbeide et veiledningsmaterieell som skal sette kommunene i stand til å imøtekomme lovens krav til det forebyggende arbeidet, tidlig innsats og utarbeidelse av plan. Dette er tiltak som vurderes å være virksomme, men det vil ta tid før vi ser resultater i form av realisering av reformens målsettinger. Kommunene trenger økte ressurser for å ivareta behovet for å styrke den forebyggende innsatsen samtidig som akutte hjelpebehov må dekkes.

5. Tiltak fremover som også vil bidra til realisering av barnevernsreformens målsettinger

5.1 Kompetanse

Bufdir har levert sin vurdering av behovet og innretning på videreføring av kompetansetiltakene etter 2024. Nasjonal koordineringsgruppe understreker viktigheten med å holde fokus og et trykk i arbeidet med kompetansetiltakene og videreutvikle disse for å nå målsettingene på kompetansekravsidene i det kommunale barnevernet.

5.2 Samarbeid og samordning

Kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU), med 7 departementer og 13 etaters opprettelse av et tverretatlig samarbeid (Etatssamarbeidet), skal bidra til bedre samhandling og koordinering mellom sektorene. Etatssamarbeidet skal også utvikle nye samarbeidsformer og arbeide mer systematisk med utvikling og innovasjon i forvaltningen. Det jobbes nå med flere pågående oppdrag, hvor ulike etater har hovedansvar for oppfølging og samarbeid/involvering av de andre etatene. Veilederen «Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier», om de nye samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovene, skal hjelpe kommunene å benytte samarbeidsbestemmelsene til bedre koordinerte tjenester.

Bufdir bidrar til gode oppvekstvilkår gjennom å fremskaffe og spre kunnskap og informasjon om hva som fremmer barn og unges deltakelse, hva som kan forebygge vold og overgrep og hvordan offentlig hjelp og tjenester kan bidra til helhetlig og koordinert hjelp. Bufdir er en pådriver og legger til rette for at kommuner prioriterer tiltak som forebygger utenforskap. I dette arbeidet inngår tilrettelegging for tverrsektorielt samarbeid, utvikling av veiledningsverktøy samt oppfølging av tiltak og aktiviteter for å sikre at alle barn og unge har mulighet til deltagelse i fritidsaktiviteter. Bufdir vurderer at gjennomført aktivitet så langt i 2023 bidrar til å synliggjøre og fremme strukturer og

aktivitet som støtter opp om målet om å legge til rette for gode oppvekstvilkår. Likevel må gode oppvekstvilkår skapes i kommunene der barn, unge og deres familier bor. Bufdir har pedagogiske og økonomiske virkemidler rettet mot kommunene for å kunne bidra til dette.

Koordineringsgruppen formidler at kommunene selv, uavhengig av statlige initiativ, arbeider aktivt for å styrke samarbeid og tverrsektoriell innsats, for eksempel gjennom etablering av tilbud som familienes hus og utstrakt bruk av BTI- modellen. KS driver utviklingsprogrammet Absolutt, som skal styrke kommunenes arbeid med en god og helhetlig oppvekstpolitikk

5.3 Kommunal tiltaksportefølje

Bufdir rapporterer om at arbeidet med å videreutvikle og prøve ut grunnmodell for hjelpetiltak for familier med barn 0-3 år og 13-17 er godt i gang, og at Bufdir har tatt to nye barnevernstjenester inn i utprøvingen. Bufdir jobber med utarbeidelse av forslag til plan for den videre implementeringen, der planen bygger på erfaringer fra utprøvingen, innspill fra en rekke relevante aktører, samt anbefalinger for implementering.

5.4 Rekruttering av fosterhjem

Barne- og familiedepartementet har utarbeidet en tiltaksplan med nitten tiltak. Formålet med planen er å rekruttere flere fosterhjem. Tiltaksplanen skal bidra til at flere fosterhjem møter behovene til barn som venter på et hjem, samt bidra til færre brudd i eksisterende fosterhjem og til at flere fosterhjem er positive til å ta på seg et nytt fosterhjemsoppdrag. Tiltakene handler om å støtte opp om fosterforeldre og legge til rette for bedre kapasitetsutnyttelse innenfor eksisterende ressurser, prioriteringer og arbeidsformer. Tiltaksplanen har fire innsatsområder;

- Mer samhandling mellom Bufetat og kommunen ved rekruttering og valg av fosterhjem,
- Styrke Bufetats opplæringsrolle i oppfølgingen av fosterhjem i særlige tilfeller,
- Utvide bruk av metoder for å involvere familie og nettverk,
- forbedre Bufdirs styring og tilrettelegging av fosterhjemsarbeidet.

Bufdir bidrar til gode oppvekstvilkår gjennom å fremskaffe og spre kunnskap og informasjon om hva som fremmer barn og unges deltakelse, hva som kan forebygge vold og overgrep og hvordan offentlig hjelp og tjenester kan bidra til helhetlig og koordinert hjelp. Bufdir er en pådriver og legger til rette for at kommuner prioriterer tiltak som forebygger utenforskap. I dette arbeidet inngår tilrettelegging for tverrsektorielt samarbeid, utvikling av veiledningsverktøy samt oppfølging av tiltak og aktiviteter for å sikre at alle barn og unge har mulighet til deltagelse i fritidsaktiviteter. Bufdir vurderer at gjennomført aktivitet så langt i 2023 bidrar til å synliggjøre og fremme strukturer og aktivitet som støtter opp om målet om å legge til rette for gode oppvekstvilkår. Likevel må gode oppvekstvilkår skapes i kommunene der barn, unge og deres familier bor. Bufdir har pedagogiske og økonomiske virkemidler rettet mot kommunene for å kunne bidra til dette.

5.5 Bufetats bistandsplikt og institusjonstilbud

Rapportering til BFD hver måned høsten 2023. I juli ble tiltaksplan for økt beredskapsevne og kapasitet i institusjonsbarnevernet besluttet i direktoratet. Planen skisserer tiltak både på kort sikt og noe lengre sikt, og gir grunnlag for å iverksette tiltak for umiddelbart å øke tilgangen til plasser og ivareta bistandsplikten. Bufetats regioner tar situasjonen på alvor, og alle har iverksatt regionale beredskaps- og tiltaksplaner som til enhver tid tilpasses risikobildet for egne tjenester for å håndtere den akutte situasjonen. Tiltakene i planen treffer flere områder og innebærer blant annet rapportering på brudd på bistandsplikten, vurdere inntak på tvers av målgrupper når det er forsvarlig, lav terskel for dispensasjoner fra kompetansekravene inkl. redegjørelse for

handlingsrommet innenfor loven, ekstraordinære kontraktsoppfølgingsmøter som kan bidra til bedre utnyttelse av inngåtte rammeavtaler mm. Bufetat har gjennom sommeren rapportert ukentlig til departementet på saker der etaten ikke har levert tiltak til rett tid. Rapporteringen for 2023 dokumenterer at plassmangelen er omfattende og alvorlig.

Tiltaksrapporten «*Tilstrekkelig kapasitet i Bufetats institusjonstilbud for behandling av ungdom med alvorlige atferdsvansker, med høy risiko for negativ problemutvikling*» gir råd om tiltak som styrker Bufetats samlede evne til å innfri sin bistandsplikt for denne gruppen barn og unge. Forslagene er utarbeidet ut fra det overordnede utfordringsbildet, som er at Bufetat i dag ikke har en tilstrekkelig forsyning av institusjonsplasser for behandling av ungdom med alvorlige atferdsvansker, med høy risiko for videre negativ problemutvikling (i det videre «behandling høy risiko»). Det er foreslått til sammen 24 tiltak i 11 tiltakskategorier, med ansvar foreslått for flere divisjoner i Bufdir, til Bufetats regioner og til spisskompetansemiljøer. Blant hovedtiltakene som foreslås er forslag om;

- å lage og iverksette en nasjonal forsyningsplan,
- etablere en felles driftsmodell
- langtidsbudsjettering av kapasiteten
- flere tiltak knyttet til å øke og beholde kompetanse
- videreutvikle institusjonsforløpene mer i sammenheng
- utvikle kunnskapsgrunnlag og fagmodeller

5.7 Barnevernsreformens økonomiske insentiver

Med barnevernsreformen fikk kommunene et økt finansieringsansvar for barnevernstiltak gjennom fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem. I tillegg ble egenandelene for bruk av spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak økt, mens egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak ble satt ned.

Økningen i kommunenes utgifter til barnevernstiltak er ment å forsterke kommunenes insentiver til å forebygge behovet for slike tiltak og til å sette inn tiltak så tidlig som mulig. Dette vil på lang sikt kunne gi barn og unge bedre hjelp og redusere behovet for barnevernstiltak utenfor hjemmet.

Med Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform) formulerer departementet på side 158 andre spalte at «*Det er samtidig usikkert hva som vil være konsekvensene av endringene i kommunenes egenbetaling. Departementet vil derfor regelmessig vurdere om egenandelene ligger på riktig nivå og vurdere behovet for justeringer.*» De økonomiske insentivene gitt med reformen baserer seg på tiltaksbruken i 2015, jf. Prop. 73 L (2016-2017) kapittel 17.1. På bakgrunn av vurderinger om realisering av reformens målsettinger, vurdert på bakgrunn av dagens utfordringsbilde, foreslå koordineringsgruppen at det gjøres en vurdering av om det er behov for en justering av de kommunale egenandelene, jf. Prop. 73 L (2016-2017).

Overgangsordningen knyttet til finansiering av reformen løper ut 2024, og midler skal da fordeles bare etter kostnadsnøkkelen for barnevern. Kostnadsnøkkelen for barnevern har imidlertid svært lav forklaringskraft og fanger i liten grad opp variasjoner i kommunenes utgifter. Som påpekt melder kommunene om store utfordringer med å finansiere forebyggende tiltak, når høyere egenandeler også skal dekkes og kommunene har en presset økonomisk situasjon. Det er behov for å se nærmere på kostnadsutvikling og fordeling mellom kommunene for å sikre at kommunene er satt i stand til å ta sitt ansvar i tråd med reformen.

