

Omsorg og ansvar

Styring og organisering
til barnas beste

Rapport fra ekspertutvalget om organisering
og styring av statlig barnevern

Omsorg og ansvar

Styring og organisering
til barnas beste

Rapport fra ekspertutvalget om organisering
og styring av statlig barnevern

Forord

I Norge bor det i overkant av 1,1 millioner barn under 18 år. De fleste bor i trygge omgivelser, med god omsorg og støtte fra familien og samfunnet rundt dem. I 2024 mottok litt over 40 000 barn og deres familier en eller annen form for tiltak fra barnevernet. Rundt 2 500 barn bodde på barnevernsinstitusjon i en kortere eller lengre periode i løpet av året, og til enhver tid var det rundt 1 000 barn som bodde på institusjon.

Barna som bor på institusjon har behov for omsorg, trygghet og utviklingsstøtte. Samtidig har de ressurser og egenskaper som må få vokse. Barn og unge som har gitt sine innspill til utvalget har vært tydelige: Å bo på institusjon må kjennes trygt og meningsfullt.

I arbeidet med denne utredningen har utvalget fått verdifulle bidrag fra organisasjoner som Mental helse ungdom, Landsforeningen for barnevernsbarn, Barn av rusmisbrukere, Forandringsfabrikken og brukerrådet til Barne- og familieetaten i Oslo. Takk for innsikten, motstanden og støtten, og for at dere minnet oss om hvem dette arbeidet først og fremst handler om. En av dere sa: «*Nå er det utredet nok, nå må noe gjøres*». Det utsagnet har fulgt oss gjennom hele prosessen.

Vi har også hatt samtaler med fagfolk, ledere og andre ansvarlige innen institusjonsbarnevernet, mennesker som alle ønsker det samme: Å gjøre det beste for barna. Arbeidet er preget av stort engasjement, men også av uforutsigbarhet og til tider svekket tillit.

Tillit er avgjørende. For barna som skal hjelpes. For familiene. For samfunnet. Derfor har vi vært opptatt av å forstå både hvordan institusjonstilbudet oppleves for barna, og hvordan systemet rundt dem kan fungere bedre. Vi håper denne utredningen bidrar til en forutsigbar og langsiktig utvikling, med klarere ansvar, bedre tjenester og et institusjonsbarnevern som samfunnet har tillit til.

Oslo, 1. oktober 2025

Erik Stene
Leder

Mildrid Kvisvik

Nina Drange

Jan Fredrik Andresen

Kjell Hugvik

Marit Hermansen

Åsmund Husabø Eikenes
Sekretariatsleder

Maren Veila

Innhold

Forord.....	4
Sammendrag	8
Bakgrunn og mandat	8
Organisering av institusjonsbarnevernet	8
Utfordringsbildet	9
Alternative modeller for organisering av Bufdir og Bufetat.....	10
Anbefaling.....	11
1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	13
1.1 Utvalgets mandat	13
1.2 Utvalgets sammensetning	16
1.3 Utvalgets tolkning av mandatet	16
1.4 Begrepsavklaring	17
1.5 Arbeidsform og innspill	18
1.6 Oppbygning av utredningen	21
2 Barna og barnevernsinstitusjonene	22
2.1 Fakta om institusjonsbarnevernet	22
2.2 Barna bak tallene	30
DEL I – ORGANISERING OG STYRING AV DAGENS INSTITUSJONSBARNEVERN	42
3 Aktørene i institusjonsbarnevernet	44
3.1 Overordnet organisering av barnevernet	44
3.2 Barne- og familiedepartementet	45
3.3 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	45
3.4 Barne-, ungdoms- og familieetaten	46
3.5 Institusjonsbarnevernet i Oslo kommune	53
3.6 Private leverandører av barnevernsinstitusjoner	56
3.7 Andre aktører i institusjonsbarnevernet.....	56
4 Styring av institusjonsbarnevernet	58
4.1 Lov om barnevern	58
4.2 Departementets styring av Bufdir	59
4.3 Finansiering av statlig barnevern	62
4.4 Ansvars- og myndighetsfordeling mellom Bufdir og Bufetat	64
4.5 Styring av institusjonstilbudet i Oslo	70
4.6 Fagsystemer i barnevernet	72

DEL II – UTFORDRINGSBILDET 76

5 Kjente utfordringer og igangsatte endringer 79

- 5.1 Utfordringer som vedvarer 79
- 5.2 Gjennomførte og igangsatte endringer 100

6 Styring og organisering som virkemiddel 105

- 6.1 Rollene i Bufdir 105
- 6.2 Rollene har ulike styringslogikker 110
- 6.3 Fordeling av beslutningsmyndighet 113
- 6.4 Gruppering av oppgaver 115
- 6.5 Organisering og kultur 122

7 Dagens organisering forsterker utfordringene 124

- 7.1 Organiseringen fører til svak nasjonal styring 125
- 7.2 Organiseringen fører til et svakt fagdirektorat 128

8 Utvalgets samlede problemforståelse 131

- 8.1 Utilstrekkelig kontroll på kvalitet, kapasitet og kostnader 131
- 8.2 Organisatoriske svakheter påvirker Bufdirs rolleutøvelse 132

DEL III – TILTAK OG ANBEFALINGER 136

9 Modeller for organisering av Bufdir og Bufetat 139

- 9.1 Alternative modeller for organisering av institusjonsbarnevernet 139
- 9.2 Modell A – nullalternativet 141
- 9.3 Modell B – endret fullmaktsstruktur (null-pluss-alternativet) 143
- 9.4 Modell C – formålsorganisering av direktorat og etat 145
- 9.5 Modell D – deling av direktorat og etat 148

10 Vurdering av modellene 152

- 10.1 Vurderingskriterier 152
- 10.2 Vurdering av modellene 158
- 10.3 Oppsummering av vurderingene 168
- 10.4 Utvalgets anbefaling av modell 173

11 Utredning av andre tiltak	175
11.1 Tiltak 1 – avvikling av særordningen for Oslo	175
11.2 Tiltak 2 – avvikling av godkjenningsordningen for barnevernsinstitusjoner	182
11.3 Tiltak 3 – forbedret tilsyn fra Statsforvalteren	188
11.4 Tiltak 4 – prosjekt for et felles nasjonalt fagsystem for barnevernet	189
11.5 Tiltak 5 – prosjektorganisering for en samlet kvalitetsforbedring	192
11.6 Tiltak 6 – tydeliggjøring av formålet med institusjon	194
11.7 Tiltak 7 – normering av institusjonstilbudet	196
11.8 Tiltak 8 – systematisk innhenting av kunnskap fra barn i barnevernsinstitusjoner	198
12 Utvalgets samlede anbefaling	200
12.1 En trinnvis omstilling	200
12.2 Økonomiske og administrative konsekvenser	204
Referanser	206
Vedlegg	211
V1 Vurdering av ansvar og tilknytningsform for det statlige barnevernet	211

Sammendrag

Bakgrunn og mandat

Ekspertutvalget ble oppnevnt av regjeringen 20. desember 2024 for å vurdere organisering og styring av det statlige barnevernet. Hovedoppgaven var å fremme forslag til modeller og tiltak som kan sikre formåls effektiv styring, bidra til gode og effektive tjenester for barna og sikre at Bufdir kan ivareta sin rolle som faglig premissleverandør for institusjonsbarnevernet. Oppdraget har tatt utgangspunkt i tidligere utredninger, som alle har pekt på vedvarende utfordringer i institusjonsbarnevernet.

Institusjonsbarnevernet utgjør en liten, men svært ressurskrevende del av barnevernet. Til enhver tid bor om lag 1 000 barn på institusjon. Barna har ulike livssituasjoner, det er ulike grunner til at de bor på en institusjon og barna har ulike behov for oppfølging. Felles for alle er at de befinner seg i en sårbar livssituasjon. De står midt i livsendrende avgjørelser de ikke har valgt selv. Mange har opplevd brutt tillit til voksne, noen bærer på traumer, og alle har behov for å bli møtt med respekt og omtanke. Det er disse barna utvalget har fått i oppdrag å tenke på. Det er avgjørende at vi lytter til deres erfaringer og innspill. Utvalget er opptatt av at institusjoner skal gi trygghet, omsorg og utviklingsmuligheter for det enkelte barn, og at Norge skal gi et likeverdig institusjonstilbud til alle barn som trenger det.

Organisering av institusjonsbarnevernet

Barne- og familieministeren er øverste ansvarlig for barnevernet i Norge. Ansvar for tjenester i førstelinjen i barnevernet er lagt til kommunene, og det kommunale barnevernet styres gjennom lov og tilføres midler gjennom kommunenes inntektsystem. Ansvar for andrelinjen i barnevernet er lagt til staten, som blant annet styrer, driver og kjøper institusjonsplasser. I Oslo har kommunen ansvaret for hele barnevernet, inkludert institusjonstilbudet. Byråd for sosiale tjenester, Barne- og familieetaten (BFE) og bydelsbarnevernet er de sentrale aktørene i institusjonsbarnevernet i Oslo.

De sentrale aktørene i institusjonsbarnevernet i resten av landet er Barne- og familiedepartementet (BFD), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Bufdir og Bufetat er én organisasjon med samme direktør. Bufdir har to sentrale roller: fagdirektorat for hele barnevernet og etatsstyrer for de fem regionene i Bufetat.

Regionene har plikt til å finne en ledig institusjonsplass når barnevernet i en kommune mener at et barn trenger å bo på institusjon (omtalt som bistandsplikt). Institusjonene som Bufetat selv driver utgjør om lag 40 prosent av det nasjonale institusjonstilbudet. Bufetat kjøper også plasser fra private leverandører for å ivareta bistandsplikten overfor kommunene.

Utfordringsbildet

Utvalget konstaterer at dagens utfordringer ligner situasjonen som ble beskrevet i 2004, da ansvaret for institusjonsbarnevernet ble overført fra fylkeskommunene til staten. Til tross for over to tiår med reformer og tiltak strever sektoren fortsatt med mange av de samme utfordringene.

Det er uønsket variasjon i tilbudet til barn og kommuner. Variasjonen finnes både mellom ulike institusjonstyper, mellom privat og statlig eierskap, mellom de fem regionene i Bufetat og mellom tilbudene i Bufetat og i Oslo kommune. Det er svak faglig og økonomisk normering av tjenestene og uklart hva som skal være formålet med institusjonsopphold. Variasjonen i tilbudet utfordrer barns rett til likeverdige tjenester.

Det har over tid blitt dokumentert gjentatte brudd på bistandsplikten, og barn og unge har ikke fått plass i institusjon når de har hatt behov for det. Flere rapporter har pekt på at grunnkapasiteten er for lav, at det mangler gode planer for beredskap, og at Bufetat er alt for avhengig av enkeltkjøp for å håndtere svingninger i behov for institusjonsplasser. Samtidig er det utfordringer knyttet til å utnytte den statlige kapasiteten på en effektiv måte, og å ha en oversikt over hvilken kapasitet som er tilgjengelig på tvers av ulike målgrupper og regioner. Videre har det over lang tid vært stor uforutsigbarhet knyttet til kostnadene i institusjonsbarnevernet, og Bufetat har de siste årene hatt jevnlig merforbruk på mange hundre millioner kroner.

Samlet vurderer utvalget at verken departementet eller direktoratet har tilstrekkelig kontroll på kvaliteten, kapasiteten eller kostnadene i institusjonsbarnevernet.

Utvalgets mandat legger vekt på organisering som et viktig virkemiddel for å få bedre styring og økt kontroll. Utvalget har vurdert sammenhengen mellom dagens organisering av Bufdir og Bufetat og de kjente utfordringene for institusjonsbarnevernet.

Et særtrekk med dagens organisering er at Bufdir både er fagdirektorat for hele barnevernet og samtidig etatsstyrer for Bufetat. Ansvaret for etatsstyring innebærer å ivareta rollen som en pålitelig tjenesteleverandør gjennom god økonomisk styring, kvalitetskontroll og oppfølging av resultater i Bufetat. Ansvaret som fagdirektorat innebærer å ta rollen som faglig premissleverandør gjennom lovfortolkning og nasjonal veiledning, og samtidig ha tilstrekkelig legitimitet og bidra til aktiv dialog med hele sektoren.

Utvalget mener at dagens organisering forsterker utfordringene i institusjonsbarnevernet på to måter. For det første fører organiseringen av Bufetat med fullmakter og ansvar delegert til regionalt nivå til en fragmentert og svak nasjonal styring av tilbudet. Når de fem regionene i Bufetat fungerer som autonome enheter, med delegert ansvar for drift av statlige institusjoner og innkjøp av private institusjonsplasser, blir det svært vanskelig for etatsstyrer å ha en overordnet og strategisk styring av tjenestetilbudet. For det andre fører

organiseringen til et svakt fagdirektorat, både fordi rollen som etatsstyrer får svært mye oppmerksomhet og overskygger langsiktige oppgaver i fagdirektoratet, og fordi kombinasjonen av roller i samme organisasjon svekker fagdirektoratets legitimitet. Når Bufdir fortolker loven og samtidig godkjenner, kontrollerer, kjøper inn og driver institusjonsplasser, blir det vanskelig å oppfatte direktoratet som en uavhengig fagmyndighet som er faglig premissleverandør for statlige, kommunale og private institusjoner.

Utvalget mener at det er et samspill mellom de to rollene. God etatsstyring forutsetter et sterkt fagdirektorat som evner å skape felles faglige standarder og veiledere for kvalitet som gjelder hele feltet. Samtidig forutsetter et solid fagdirektorat at etatsstyringen er stabil over tid, slik at det blir mulig å vurdere virkningene av tilbudet og på den måten utvikle kunnskapsbaserte tiltak. Rollene som fagdirektorat og etatsstyrer er gjensidig avhengig av hverandre, men også gjensidig hemmende. Mangler i den ene rollen svekker evnene til å fylle den andre. Gjensidigheten skaper en ond sirkel, der svak faglighet gir dårligere styring, og svake resultater i styringen hemmer fagutvikling. Utvalget mener kombinasjonen av de to rollene i samme organisasjon forsterker dagens utfordringer, og setter store krav til Bufdirs rolleutøvelse.

Alternative modeller for organisering av Bufdir og Bufetat

Utvalget har utredet tre alternative modeller for å ta tak i den fragmenterte styringen og behovet for et sterkere fagdirektorat. Den første modellen følger av utviklingen i andre statlige etater, og går ut på å samorganisere både Bufdir og Bufetat etter prinsippet om formålsorganisering. I en formålsorganisert modell er fagutvikling og etatsstyring knyttet tett sammen i én styringslinje helt ut i tjenesten. Modellen legger vekt på praksisnær og relevant fagutvikling, bedre styrbarhet for ledelsen og tett sammenheng mellom prioriteringer som veker budsjett og fag.

Utvalget har videre utredet en modell som i tråd med mandatet skiller Bufdir og Bufetat i to organisasjoner, der begge er underlagt departementet. Modellen legger vekt på å rendyrke rollene som fagdirektorat og etatsstyrer gjennom å fordele ansvaret mellom to separate organisasjoner. Organisatorisk avstand mellom de to rollene gir hver organisasjon et mer avgrenset ansvarsområde, og departementet får en mer aktiv rolle i å vekte faglige råd og ressursbruk i tjenestene.

Utvalget har også utredet et null-pluss-alternativ som innebærer å flytte beslutningsmyndighet fra regionalt nivå i Bufetat til sentralt nivå (Bufdir), og der regionene legges i en direkte styringslinje fra direktoratet. Alternativet kan gjennomføres uten lovendringer og uten store investeringskostnader.

Utvalget har vurdert gevinster, kostnader og risiko ved hver av de tre alternative modellene for styring og organisering av institusjonsbarnevernet. Vurderingene av ikke-prissatte virkninger er basert på tre kriterier: god kvalitet i tjenester, effektiv ressursutnyttelse og gjennomførbarhet og styrbarhet. De prissatte virkningene er avgrenset til omstillingskostnader knyttet til å gå fra nullalternativet til hvert av de andre alternativene. Omstillingsrisiko gir et bilde av risikoen knyttet til hver av de mulige omstillingsprosessene.

Alle modellene vurderes som bedre egnet enn nullalternativet, og de tre modellene rangeres ulikt på de sentrale kriteriene i utredningen. Formålsorganisering og deling gir størst virkninger på de ikke-prissatte kriteriene, men modellene innebærer både kostnader og risiko knyttet til omstilling. Utvalget har i sin vurdering lagt mer vekt på de ikke-prissatte virkningene enn omstillingskostnader og -risiko.

Anbefaling

Etter en samlet vurdering anbefaler utvalget en deling av direktoratet og etaten til to selvstendige organisasjoner underlagt departementet. Å dele i to organisasjoner vil skape klarere ansvarslinjer, styrke faglig uavhengighet og gi nødvendige forutsetninger for kvalitetsforbedring i tjenestene og økt tillit til institusjonsbarnevernet. Utvalgets anbefaling er enstemmig.

Samtidig mener utvalget at organisatoriske endringer ikke vil være tilstrekkelig for å løse alle utfordringene knyttet til mangelfull kontroll på kvalitet, kapasitet og kostnad. Utvalget har derfor utredet og foreslått åtte faglige og strukturelle tiltak. Tiltakene er utformet for å støtte opp under en helhetlig utvikling av institusjonsbarnevernet, der faglige og organisatoriske grep virker sammen. Tiltakene inkluderer blant annet å styrke tilsynet fra Statsforvalteren, utvikle godkjenningsordningen for barnevernsinstitusjoner, heve ambisjonene om et felles, nasjonalt fagsystem som følger barna over tid og styrke arbeidet med faglig og økonomisk normering av institusjonsbarnevernet. Utvalget foreslår også å utvikle særordningen i Oslo kommune, fordi det er behov for å oppnå en mer helhetlig ressursutnyttelse og å legge til rette for en felles nasjonal utvikling av et spesialisert tilbud til en liten gruppe barn og unge.

Utvalget anbefaler en gradvis og trinnvis omstilling for å redusere risikoen forbundet med å dele direktoratet og etaten i to organisasjoner. En trinnvis omstilling gir tid og rom for nødvendig kompetanseutvikling og forankring, og tempoet kan tilpasses til ressursinnsatsen i departementet og direktoratet. En trinnvis omstilling bidrar også til at sektorens ansatte og barn i institusjon opplever forutsigbarhet og trygghet under endringsprosessen. Det er utvalgets klare anbefaling at hele omstillingen gjennomføres.

I trinn 1 styrkes Bufdirs etatsstyring gjennom innføring av null-pluss-alternativet, utvikling av godkjenningsordningen, bedre samarbeid med Oslo kommune og

utvikling av et felles nasjonalt fagsystem. Dette gir nødvendig kontroll og reduserer fragmentering. I trinn 2 bygges Bufdir opp som fagdirektorat med ansvar for å koordinere kvalitetsforbedringer og utvikle nasjonale faglige standarder. I trinn 3 deles direktoratet og etaten i to organisasjoner, og særordningen i Oslo avvikles. Tiltakene gir de nødvendige forutsetningene for at institusjonsbarnevernet kan styres helhetlig og langsiktig med tydelig rollefordeling og høy faglighet.

Utvalgets anbefaling skal bidra til et mer likeverdig og forutsigbart institusjonstilbud, med tydelig styring og høy faglig kvalitet. Målet er et institusjonsbarnevern som gir barn omsorg og beskyttelse her og nå, og som legger grunnlaget for at barna kan utvikle seg til å bli selvstendige og trygge voksne.

1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Utvalgets mandat

Ekspertutvalget ble oppnevnt i statsråd 20. desember 2024, med mandat for gjennomgang av dagens organisering av det statlige barnevernet. Mandatet er i det følgende gjengitt i sin helhet:

Bakgrunn

Barnevernets oppgave er å ta vare på de mest utsatte barna. Barnevernet skal beskytte barn mot omsorgssvikt og sikre barn omsorg, trygghet og utviklingsmuligheter. Det offentlige ansvaret for barnevernet er i dag delt mellom stat og kommune.

Barne- ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) ble etablert i 2004. Bufdir er faglig rådgiver, iverksetter av vedtatt politikk, forvalter av lov og regelverk, og etatsstyrer for familievern og det statlige barnevernet. Bufdir er videre fagdirektorat for det statlige barnevernet, og har siden 2014 vært fagdirektorat også for det kommunale barnevernet.

Bufdir har som leder av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ansvar for å utvikle etaten slik at den kan nå fastsatte mål og møte fremtidige utfordringer mest mulig effektivt innenfor sine rammer. I dette inngår fastsettelse av virksomhets- og økonomistyringsinstruks for Bufetat.

Bufetat er operativt ansvarlig for en rekke tjenester i barnevernet, og er i dag organisert i fem regioner. Kjerneoppgaven er å bistå kommunene når barn skal bo utenfor hjemmet. Bufetatregionene har blant annet ansvaret for å etablere og drifte barnevernsinstitusjoner, og for godkjenning av barnevernsinstitusjoner. Bufetat har også ansvar for rekruttering av fosterhjem og ansvar for familievern mv.

Bufetat ble opprettet i 2004 som følge av en overføring av ansvar og oppgaver fra fylkeskommunen til staten innenfor barne- og familievern (Ot.prp.nr.9 (2002-2003)). Samtidig ble det besluttet en særregulering av barnevernet innenfor Oslo kommune som innebar at Bufetats oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen selv.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med etaten, mens statsforvalterne har ansvar for å føre tilsyn blant annet med barnevernsinstitusjonene og med Bufetat.

Problembeskrivelse

Det er ikke tidligere gjort en helhetlig gjennomgang av dagens organisering av det statlige barnevernet. Flere offentlige dokumenter og utredninger har stilt spørsmål ved dagens organisering.

Da Bufdir ble fagdirektorat også for det kommunale barnevernet i 2014, ble det samtidig uttalt at det burde vurderes nærmere hvordan Bufdirs faglige oppgaver kunne skilles organisatorisk fra direktoratets oppgaver knyttet til drift av Bufetat (Prop. 106 L (2012-2013). Også i Prop. 73 L (2016-2017), Endringer i barnevernsloven (barnevernsreformen) ble det pekt på utfordringer med at Bufdir og Bufetat er samme etat.

Barnevernsutvalget i NOU 2023: 7 (Trygg barndom, sikker fremtid) foreslo å skille Bufdir som fagdirektorat organisatorisk fra Bufetat som etatstyrer. Også Barnevernsinstitusjonsutvalget i NOU 2023: 24 (Med barnet hele vegen), mente kombinasjonen av rollene som fagdirektorat og etatsstyrer kunne bidra til å svekke tilliten til det statlige barnevernet.

Områdegjennomgangen i institusjonsbarnevernet, som ble gjennomført i 2024, fant utfordringer i dagens styring i det statlige barnevernet.

Barneverninstitusjonsutvalget foreslo at særordningen i styringen av barnevernet for Oslo kommune avvikles, samt at det etableres en ny godkjenningsmyndighet som gis ansvaret for godkjenning av alle barnevernsinstitusjoner, inkludert institusjonene i Oslo kommune.

Helhetlig vurdering av organiseringen av statlig barnevern

Departementet mener det er behov for en helhetlig vurdering av ansvar og myndighet, og dermed organiseringen av og rollene til Bufdir og Bufetat innenfor det statlige barnevernet. Videre er det behov for å gjennomgå utfordringer knyttet til styring og kontroll.

Målet med en slik utredning skal være å:

- gjennomgå dagens organisering av det statlige institusjonsbarnevernet og fremme forslag til modeller som sikrer formålseffektiv styring og god forvaltning, jamfør problembeskrivelsen over.*
- forbedre samhandling og samarbeid mellom Bufetat og barnevernstjenesten i Oslo kommune.*

Utvalget skal ta utgangspunkt i relevante kunnskapsgrunnlag, herunder utredningene nevnt innledningsvis. Departementet vil ikke i denne omgang gå videre med forslaget om å avvikle særordningen for Oslo kommune.

Ekspertutvalget skal:

- *Vurdere styrker og svakheter ved dagens organisering av det statlige barnevernet*
- *Utrede ulike løsninger for organisering av det statlige barnevernet som gir gode forutsetninger for:*
 - *formålseffektiv styring*
 - *gode og effektive tjenester for barna*
 - *at Bufdir kan ivareta sin rolle som faglig premissleverandør for institusjonsbarnevernet*

Utvalget skal vurdere ulike modeller for organisering, der minst én modell skiller rollen som fagdirektorat (Bufdir) og etatstyrer (Bufetat). Bufetats ulike roller som godkjenningsmyndighet, kontrollmyndighet og virksomhetseier skal særlig vurderes.

Gjennomgå dagens ordning og vurdere tiltak som kan forbedre og forsterke samhandling mellom Barne- og familieetaten i Oslo kommune og Bufetat. Barne- og familieetaten skal involveres i arbeidet.

Vurdere hvilken betydning ulike forslag og tiltak vil ha for øvrig ansvars- og oppgaveportefølje hos etaten og andre berørte virksomheter.

Føring for arbeidet

Arbeidet skal gjennomføres i henhold til utredningsinstruksen. Ekspertutvalget skal vurdere økonomiske, juridiske, administrative og samfunnsmessige konsekvenser av forslagene i tråd med kravene i Utredningsinstruksen, herunder synliggjøre konsekvenser for:

- *Styringsstruktur, og effektivitet i beslutningsprosesser.*
- *Økonomistyring og kontroll.*
- *Ressursutnyttelse, samordning, og fellestjenester med øvrige tjenesteområder som ligger i Bufetat /Bufdir.*
- *Betydningen av endringer på statlig nivå for de kommunale barnevernstjenestene.*
- *Betydningen for mottakere av tjenestene.*

Utredningsarbeidet skal se hen til tidligere utredninger i sektoren der det er relevant, herunder NOU 2023:7, NOU 2023: 24, og ovennevnte områdegjennomgang. Ekspertutvalget skal også se hen til regjeringens strategi «Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud». Ekspertutvalget skal sørge for at barn og unges erfaringer tas med inn som kunnskapsgrunnlag

Utvalget skal levere sin rapport innen 1. oktober 2025

1.2 Utvalgets sammensetning

Ekspertutvalget har hatt følgende sammensetning:

- Fagdirektør Erik Stene – utvalgsleder (Steinkjer)
- Spesialrådgiver Jan Fredrik Andresen (Oslo)
- Spesialrådgiver Mildrid Kvisvik (Notodden)
- Seniorforsker Nina Drange (Oslo)
- Kommunedirektør Kjell Hugvik (Bodø)
- Sjefflege Marit Hermansen (Grue)

Utvalgets sekretariat har bestått av:

- Sekretariatsleder Åsmund Husabø Eikenes
- Seniorrådgiver Maren Veila

1.3 Utvalgets tolkning av mandatet

Utvalget har tolket mandatet som et avgrenset oppdrag om å vurdere institusjonsbarnevernets styring og organisering. Derfor har utvalget lagt vekt på styringslinjen, fra Barne- og familiedepartementet (BFD) til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), videre til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og til de enkelte institusjonene. Tolkningsspørsmål og avgrensninger har vært løpende temaer i dialogen mellom utvalget og Barne- og familiedepartementet og i samtaler med begge statsråder (Kjersti Toppe og Lene Vågslid).

Utvalget understreker at utredningen ikke inkluderer hele det statlige barnevernet. Tilgrensende tjenester som blant annet spesialiserte fosterhjem, sentre for foreldre og barn og spesialiserte hjelpetiltak er ikke omfattet i analysene. Andre tjenester som leveres av Bufetat, blant annet familievern, adopsjon og tiltak for enslige mindreårige asylsøkere, er heller ikke inkludert i analysene. Utvalget har hatt begrenset tid på utredningen og har derfor ikke hatt mulighet til å analysere hele ansvarsområdet til Bufdir og Bufetat. Utvalget har rettet søkelyset mot det nasjonale institusjonstilbudet og hvordan dette kan styres og organiseres på en måte som gir bedre forutsetninger for god styring og kontroll. Avgrensningen innebærer at enkelte grenseoppganger, særlig mellom institusjon og andre tiltak i barnevernet, ikke fullt ut er drøftet i utredningen. Dette gjelder både på statlig og på kommunalt nivå. Utvalget har eksempelvis ikke vurdert hvordan institusjonstilbudet bør balanseres mot alternative tiltak i barnevernet, eller hvordan samhandling med fosterhjemstjenester og familiearbeid i kommunen bør organiseres.

Utvalget erkjenner at institusjonsbarnevernet ikke fungerer i et vakuum, men er en del av et samlet tjenestetilbud til barn, der barnevernstjenesten i kommunen har ansvar for helhetlig oppfølging av barna og deres familier. Utvalget har hatt disse sammenhengene i tankene når det har utformet anbefalingene.

Utvalget tolker mandatet slik at oppdraget om å styrke samarbeidet med Oslo kommune omfatter to dimensjoner: For det første et samarbeid mellom Oslo kommune og Bufdir som fagdirektorat, knyttet til faglige normer, kunnskapsutvikling og nasjonal samordning. For det andre et samarbeid mellom Barne- og familieetaten i Oslo (BFE) og Bufetat som tjenesteleverandør, særlig om oppgaveløsning, kapasitet og kvalitet i institusjonstilbudet.

Videre har utvalget forholdt seg til de politiske føringene som er lagt gjennom blant annet Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)*. Det er utvalgets klare oppfatning at Stortingets vedtak om en ny innretning av institusjonstilbudet gjelder alle barn, også dem som i dag mottar institusjonstjenester i Oslo kommune. Utvalget har derfor lagt til grunn at anbefalingene skal bidra til å gjøre både staten og Oslo kommune i stand til å utvikle og gjennomføre omstillingen på en forsvarlig og helhetlig måte.

Utvalget vil også fremheve at styring og organisering ikke er mål i seg selv, men virkemidler. Målet er et barnevernsinstitusjonstilbud som gir barn trygghet, omsorg og utviklingsmuligheter i en krevende fase av livet. Endringer i styringsstruktur og rollefordeling bør derfor bare anbefales dersom de bidrar til mer formåls effektiv styring, tydeligere ansvar, bedre ressursbruk og høyere kvalitet i tjenestene.

1.4 Begrepsavklaring

Utvalget vurderer at det er nødvendig å avklare sentrale begreper i mandatet og i utvalgets arbeid:

- **Statlig barnevern** brukes i utredningen som et overordnet begrep om alle tjenester som inngår i statens ansvar for barnevern, omtalt i barnevernsloven § 16-3. Dette inkluderer blant annet institusjoner, spesialiserte fosterhjem, sentre for foreldre og barn og spesialiserte hjelpetiltak. Begrepet inkluderer også tjenester i Oslo kommune, regulert gjennom særbestemmelser i barnevernsloven § 16-6.
- **Institusjonsbarnevern** brukes i utredningen om hele institusjonsbarnevernet. Det inkluderer samtlige aktører som leverer institusjonstiltak, inkludert statlige, kommunale og private aktører.
- **Private aktører** brukes som en samlebetegnelse for å beskrive kommersielle og ideelle aktører i institusjonsbarnevernet. Der det er relevant, vil eierskapet (ideelt eller kommersielt) spesifiseres.
- **Statlige institusjonsplasser** viser til plasser ved institusjoner som Bufetat selv eier og driver.

- **Private institusjonsplasser** viser til plasser levert av private aktører, både ideelle og kommersielle, med godkjenning fra Bufetat eller Barne- og familieetaten (BFE).
- **Kommunale institusjonsplasser** viser til institusjoner kommuner eier og driver, med godkjenning fra Bufetat eller BFE. Plasser drevet av BFE i Oslo kommune omtales som kommunale institusjonsplasser.
- **Målgrupper** refererer til inndelingen av barn etter hjemmel for opphold i institusjon, slik det fremgår i dagens styringsdokumenter. Utvalget har i hovedsak forholdt seg til dagens målgrupper. I Bufetat er målgruppene akutt, omsorg, behandling høy risiko for videre problemutvikling, behandling lav risiko for videre problemutvikling og rus, og i BFE er målgruppene akutt, omsorg og behandling. Anbefalingene er utformet slik at de også skal kunne understøtte den fremtidige tredelte inndelingen av målgrupper som omtalt i Prop. 83 L (2024–2025).
- **Tiltak** brukes om hjelp og innsats fra barnevernstjenesten eller Bufetat. Tiltak brukes også i statistikk om antall barn som har fått opphold på institusjon eller i fosterhjem.
- **Behandling** erstatter ordet «atferd» som begrep for å beskrive behovene til barna som får opphold på institusjon etter barnevernsloven kapittel 6.

1.5 Arbeidsform og innspill

Utvalget har møttes åtte ganger mellom oppnevningen 20. desember 2024 og overleveringen av rapporten 1. oktober. Utvalgsmøtene har i hovedsak vart over to arbeidsdager. I april gjennomførte utvalget et møte i Stockholm for å dele erfaringer med representanter fra to pågående svenske utredninger med lignende temaer som i ekspertutvalgets mandat. På utvalgsmøtene har utvalget fått innspill fra mange eksterne aktører, arbeidet med relevante temaer og problemstillinger, utredet alternativer og kritisk vurdert konsekvensene av tiltak knyttet til organisering og styring.

Utvalget har også hatt en rekke møter med andre aktører mellom utvalgs-møtene, hvor sekretariatet, utvalgslederen og enkeltmedlemmer av utvalget har deltatt. Det har vært svært nyttig at utvalget har hatt medlemmer som har bred profesjonsfaglig kompetanse, forskningskompetanse og erfaring fra ulike områder og nivåer i forvaltningen. Sekretariatet og utvalgslederen har forberedt dokumenter til møtene og ledet skrivearbeidet. Hele utvalget har vært involvert i ferdigstillingen av rapporten.

Utvalgsleder og sekretariat har hatt faste møter med Barne- og familiedepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Barne- og familieetaten i Oslo kommune underveis i utredningsprosessen. Møtene har blitt brukt til løpende diskusjon om problemforståelse, modeller, kriterier og gevinster.

Sekretariatet har hatt arbeidsmøter og diskusjoner med medarbeidere i departementet og direktoratet som del av arbeidet med å samle inn relevant informasjon og utforske muligheter. I mai 2025 møttes divisjonsdirektørene i Bufdir og regiondirektørene i Bufetat samt noen utvalgte avdelingsdirektører i Bufdir til en felles arbeidsøkt, der de vurderte alternative modeller for styring og organisering av statlig barnevern. I møtet arbeidet direktørene i grupper med å vurdere og reflektere over de mulige gevinstene og utfordringene med hver av modellene, med utgangspunkt i overordnede kriterier gitt av mandatet. Refleksjonene fra arbeidsøkten ble oppsummert og delt med utvalget.

1.5.1 Aktører som har gitt innspill til utvalget

Utvalget har fått innspill fra:

- Abelia
- Barn av rusmisbrukere
- Barne- og familieetaten i Oslo kommune
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- barneverns- og helsenemnda ved sentralenheten
- barnevernsnettverket
- Barnevernspedagogene i Akademikerforbundet
- barnevernstjenesten i bydel Frogner
- barnevernstjenesten i bydel Grünerløkka
- barnevernstjenesten i bydel Sagene
- barnevernstjenesten i bydel Stovner
- barnevernstjenesten i bydel Søndre Nordstrand
- Brukerrådet i Barne- og familieetaten i Oslo kommune
- Bufetat region Midt-Norge
- Bufetat region nord
- Bufetat region sør
- Bufetat region vest
- Bufetat region øst
- byråd for sosiale tjenester i Oslo kommune
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
- Fagforbundet
- FO (Fellesorganisasjonen)
- Forandringsfabrikken
- hovedtillitsvalgte i Bufdir
- hovedtillitsvalgte i Bufetat
- Ideelt barnevernsforum

- Kommunedirektørutvalget, region Kristiansand
- KS
- Landsforeningen for barnevernsbarn
- Mental Helse Ungdom
- Mina og Mille stiftelsen
- NHO Geneo
- Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO)
- Norsk Fosterhjemsforening
- Organisasjonen for barnevernsforeldre
- Statens helsetilsyn
- Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
- Unio
- Virke
- Voksne for barn

1.5.2 Profesjonsråd

I arbeidet med NOU 2023: 24 ble det opprettet et eget profesjonsråd i samarbeid med hovedsammenslutningene. Etter avtale med arbeidstakerorganisasjonene har ekspertutvalget videreført bruk av et profesjonsråd for å få innspill fra fagpersoner tett på institusjonsbarnevernet. Profesjonsrådet og utvalget har møttes til fire digitale møter og ett fysisk møte for å diskutere sentrale temaer for utredningen. Rådet har bestått av

- Ellen Galaasen og Per Morten Bakke, Barnevernspedagogene i Akademikerforbundet
- Heidi Brynhildsen og Reidar Haug, FO (Fellesorganisasjonen)
- Kharim Lekhal, Psykologforeningen
- Bjørn Ingar Skogvang, Fagforbundet

1.5.3 Involvering av barn og unge

Fire brukerorganisasjoner var de første til å dele refleksjoner, råd og anbefalinger på utvalgets innspillsmøte i februar.

- Landsforeningen for barnevernsbarn
- Mental Helse Ungdom
- Forandringsfabrikken
- Barn av rusmisbrukere

Utvalget har videre involvert barn og unge på ulike måter, både ved å hente inn direkte innspill fra barn under 18 år, ved å delta i brukerrådet til Barne- og familieetaten i Oslo kommune og ved å la organisasjonene være med på å vurdere hvordan barnas innspill skal komme til uttrykk gjennom tiltak for styrke styringen av institusjonsbarnevernet. Innspillene fra barn og unge, samt utvalgets vurderinger er omtalt i kapittel 2.

1.6 Oppbygning av utredningen

To kapitler utgjør rammen for utredningen. Kapittel 1 inneholder utvalgets mandat, sammensetning og arbeid, og i kapittel 2 presenterer utvalget fakta om institusjonsbarnevernet og innspillene fra barna som bor der om hva de mener er kvalitet på en institusjon.

Videre er utredningen delt i tre deler. I del I – *Organisering og styring av dagens institusjonsbarnevern* har utvalget samlet de to kapitlene som beskriver aktørene og hvordan de styres. Kapitlene legger vekt på hvordan departementet, direktoratet, de fem regionene i etaten og Oslo kommune er innrettet for å gi barn og kommuner et riktig og godt institusjonstilbud.

I del II – *Utfordringsbildet* har utvalget samlet de fire kapitlene som utgjør utvalgets vurdering av institusjonsbarnevernet, med vekt på organisering og styring. I kapittel 5 samler og gjengir utvalget de kjente utfordringene for institusjonsbarnevernet, og presenterer vedtatte og iverksatte endringer. I kapittel 6 redegjør utvalget for sentrale teoretiske perspektiver som belyser styrker og svakheter ved dagens organisering og styring. I kapittel 7 gir utvalget sin vurdering av hvordan dagens organisering og styring forsterker utfordringene i institusjonsbarnevernet. I kapittel 8 gir utvalget sin samlede problemforståelse.

I del III – *Tiltak og anbefalinger* har utvalget samlet de fire kapitlene som utgjør utvalgets utredning av tiltak og samlede anbefaling. I kapittel 9 beskrives tre alternative løsninger for organisering av det statlige barnevernet: et null-pluss-alternativ med sentralisering av fullmakter, en modell med formålsorganisering av både direktoratet og etaten og en modell der direktoratet og etaten skilles organisatorisk, i tråd med mandatet. I kapittel 10 vurderes modellene systematisk i tråd med utredningsinstruksen. I kapittel 11 utreder utvalget åtte andre tiltak som vurderes som nødvendige for å sikre en felles, nasjonal utvikling av feltet. I kapittel 12 presenterer utvalget sin samlede og trinnvise anbefaling for å sikre formåls effektiv styring og god forvaltning av institusjonsbarnevernet i Norge.

2 Barna og barnevernsinstitusjonene

Utvalget har fått i oppdrag å tenke på barna som bor på institusjon. De står i ulike livssituasjoner, de har ulike grunner til at de bor i en institusjon og de har ulike behov for oppfølging.

Kapittelet er todelt. I den første delen beskriver utvalget fakta om barna og institusjonene. I den andre delen har utvalget innhentet kunnskap fra barn som bor eller nylig har bodd på institusjon. Utvalget har brukt innspillene for å få et viktig innblikk i hva god kvalitet på institusjon forventes å være, fra dem tilbudet er til for.

2.1 Fakta om institusjonsbarnevernet

Det er til enhver tid om lag tusen barn som bor i barnevernsinstitusjoner. De er en variert gruppe barn og ungdommer i hovedsak mellom 13 og 17 år. Av ulike grunner trenger de hjelp, omsorg og utviklingsstøtte i en kortere eller lengre periode av livet, hvor det å bo med familien eller i fosterhjem ikke dekker barnas behov.

2.1.1 Gangen i en barnevernssak når et barn flytter til institusjon

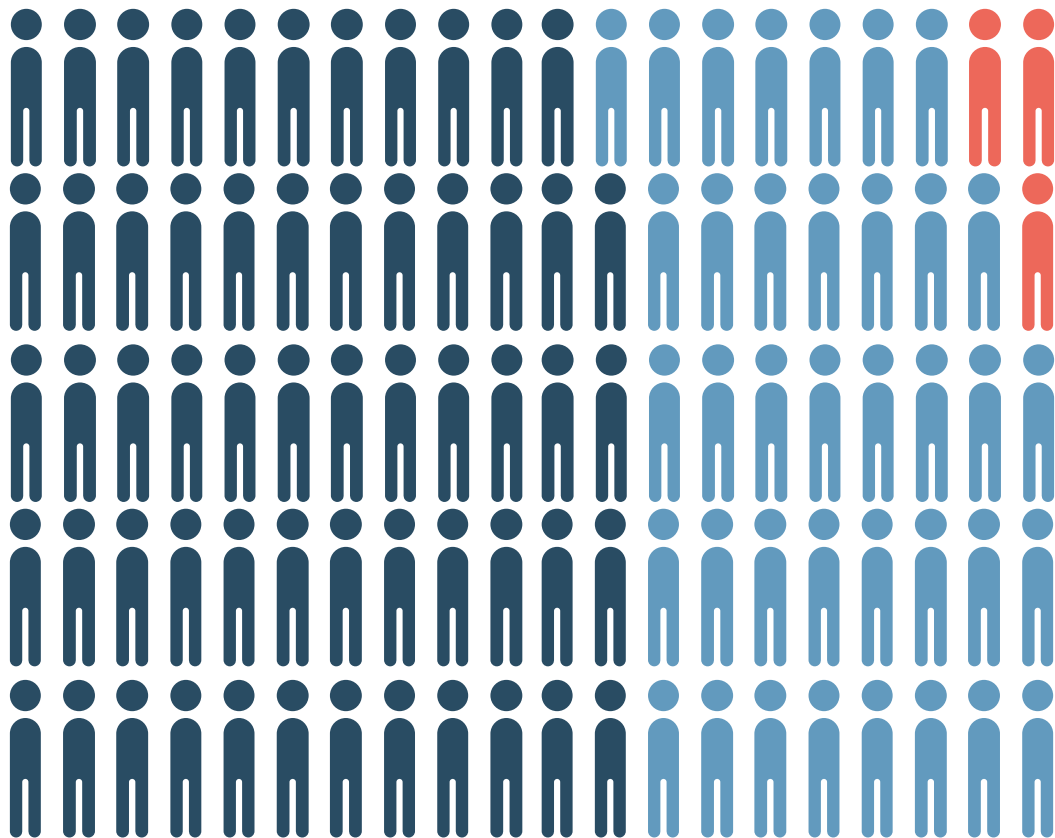
Det er den kommunale barnevernstjenesten som foreslår at det beste for et barn er å flytte ut av hjemmet i en periode. Å flytte til en institusjon kan enten skje frivillig eller med bruk av tvang. Dersom barnet eller foreldrene ikke samtykker til frivillig opphold, eller dersom barnevernstjenesten vurderer at det beste for barnet er en omsorgsovertakelse, skal saken fremmes for barneverns- og helsenemnda. Nemnda vurderer om det er til barnets beste å bo utenfor hjemmet, og fatter eventuelle vedtak om institusjonsopphold under tvang. I akutte situasjoner er det barnevernsleder, politi eller barnevernsvakt som fatter vedtak om opphold på institusjon.

Dersom det besluttes at barnet skal bo utenfor hjemmet, har Bufetat ansvar for å finne et egnet tiltak, enten i fosterhjem eller institusjon. Kommunen har ansvar for å følge opp barnet under hele oppholdet. Kommunen gjennomfører regelmessige besøk, samtaler og samarbeidsmøter. Kommunen skal også utarbeide en plan som inneholder mål for oppholdet, fremdrift, og videre oppfølging etter oppholdet, inkludert hvor barnet skal bo, og hvilken hjelp barnet skal få etterpå.

2.1.2 Statistikk om institusjonsbarnevernet

Ved utgangen av 2024 hadde totalt 29 157 barn tiltak i barnevernet. Av disse hadde 11 869 barn opphold utenfor hjemmet, og 995 barn bodde i institusjon. Institusjonsbarnevernet utgjør en liten, men særlig ressurskrevende del av barnevernet. Det tilsvarer om lag tre prosent av barna med tiltak fra barnevernet, men gruppen består av barn og unge med de mest komplekse og sammensatte behovene.

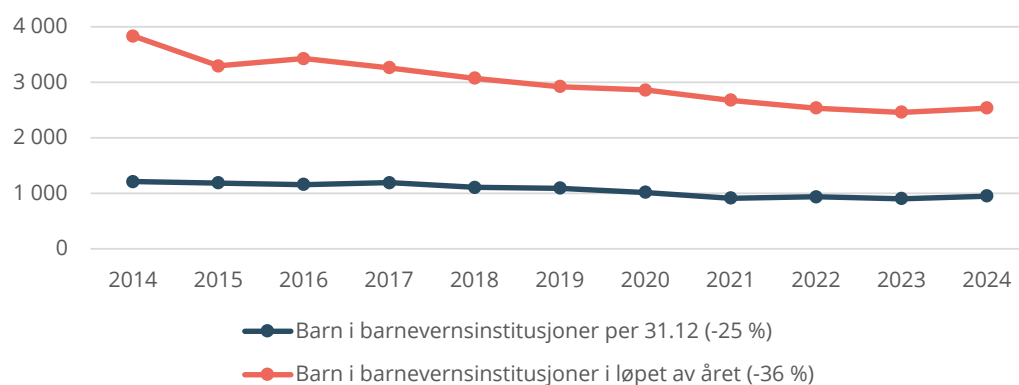
Figur 2-1 Barn med barnevernstiltak per 31.12.2024



Note: Figuren illustrerer forholdstall om tiltaksbruk i barnevernet. Totalt fikk i overkant av 29 000 barn hjelp i form av tiltak fra barnevernet ved utgangen av 2024 (alle farger). Om lag 12 000 barn bodde i tiltak utenfor hjemmet (illustrert i lys blå og rødt), og rett i underkant av 1000 av disse barna bodde på institusjon (illustrert i rødt). Kilde: SSB (tabell 29157, 11600, 10660)

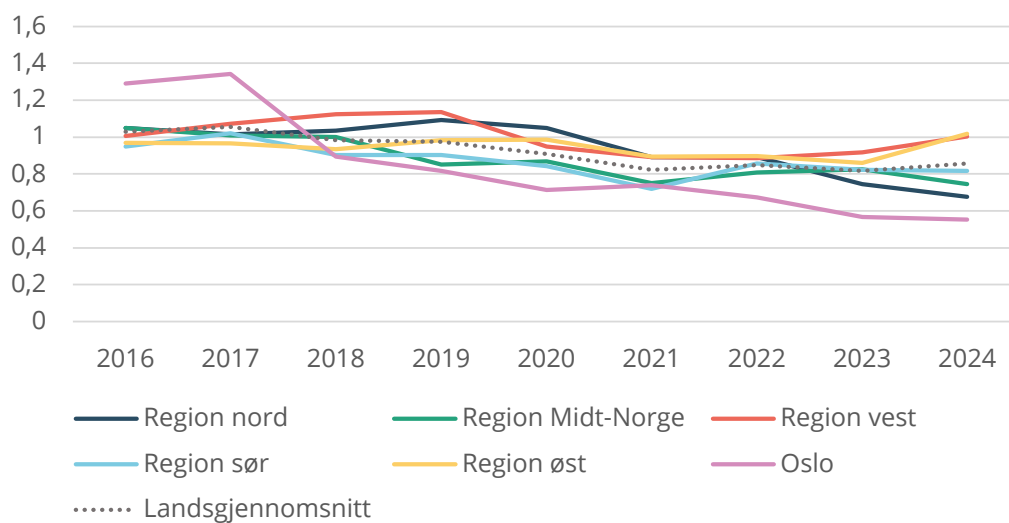
Det har vært en reduksjon i antall barn som til enhver tid bor i barnevernsinstitusjoner (Figur 2-2), med noe variasjon fra år til år. Det samlede antallet barn som mottar tiltak fra barnevernet har også blitt redusert de siste ti årene¹.

¹ SSB, tabell 10660, barn i løpet av året med noen form for barnevernstiltak

Figur 2-2 Antall barn i barnevernsinstitusjoner per 31.12 og i løpet av året


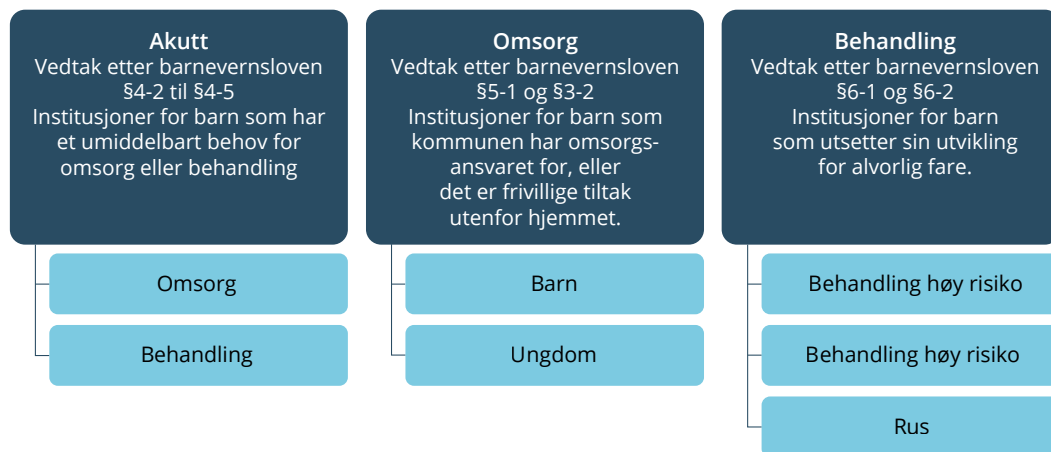
Kilde: SSB (tabell 10660)

Antall barn som bor på institusjon varierer rundt om i Norge. Figur 2-3 viser andelen barn på institusjon ved slutten av året i perioden 2019-2024 i de fem regionene i Bufetat og Oslo kommune. Andelen barn er lavest i Oslo kommune.

Figur 2-3 Barn med barnevernsinstitusjonstiltak per 31.12 per 1000 barn (0-17 år) fordelt på barnevernsregioner


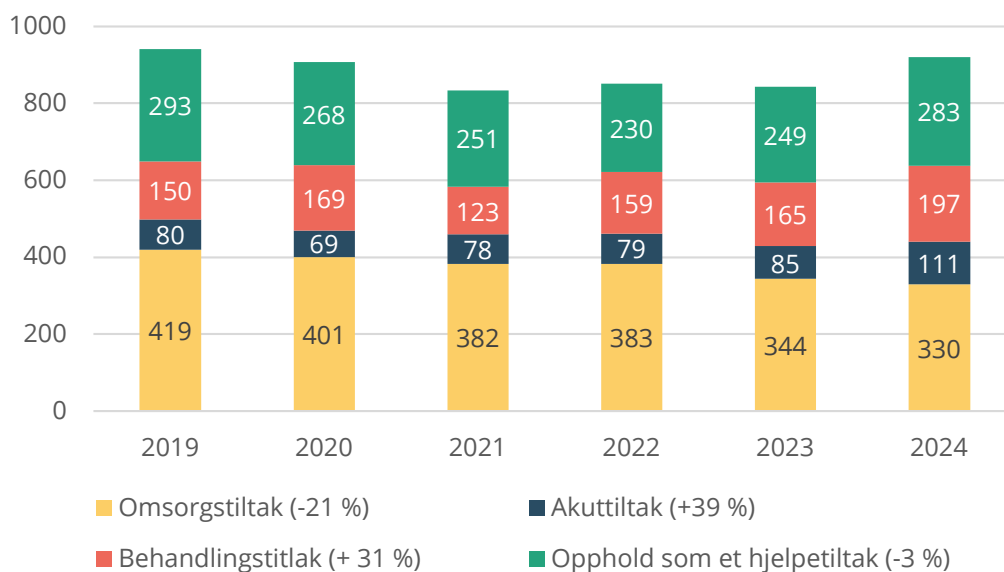
Kilde: SSB tabell 07459 for befolkning og tabell 11600 for institusjonstiltak per 31.12

Det er ulike grunner til at barn bor på institusjon, og institusjonene er inndelt etter målgrupper. Barnevernsloven stiller krav om at hver institusjon skal ha en definert målgruppe, med tilhørende godkjenning og faglig innretning. Målgruppeinndelingen i institusjonstilbudet tilsvarer hvilket lovgrunnlag som gjør at barn har opphold på institusjon. BFE i Oslo kommune bruker en tredelt målgruppe: «akutt», «omsorg» og «behandling», mens Bufetat har valgt å ytterligere differensiere målgruppene, som vist i Figur 2-4.

Figur 2-4 Målgrupper og institusjonstyper i det statlige barnevernet

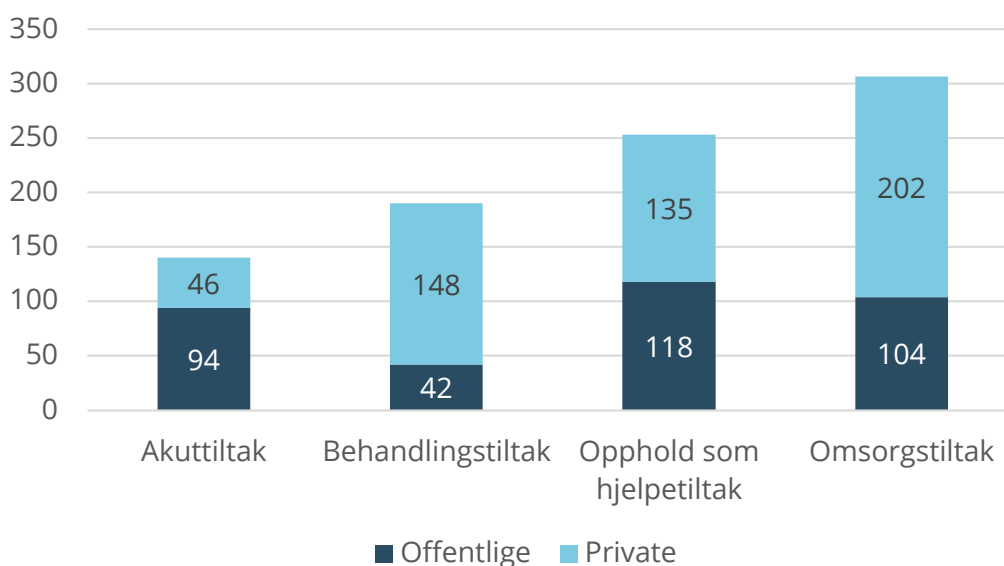
Kilde: Bufdir

Det er store forskjeller i hvor mange barn som bor på ulike typer institusjoner. Figur 2-5 viser antall barn ved utgangen av året fordelt på de ulike hjemmene for institusjonsopphold. Figuren viser en generell nedgang i antall barn frem til 2023, og en økning fra 2023 til 2024. De fleste av barna bor i institusjon som et omsorgstiltak (barnevernsloven § 5-1) eller som et frivillig hjelpetiltak (barnevernsloven § 3-2). Fra 2019 har det vært en endring i sammensetningen av tiltak, med en betydelig økning i antall barn med akutt og behandlingstiltak, henholdsvis 39 og 31 prosent økning, mens det har vært en nedgang i omsorgstiltak og opphold som hjelpetiltak.

Figur 2-5 Antall barn med opphold i institusjon per 31.12 fordelt på hjemmel for opphold


Kilde: SSB (tabell 12845)

Barnevernsinstitusjoner er i hovedsak drevet av private leverandører. Offentlige aktører² driver om lag 40 prosent av plassene. Figur 2-6 viser fordelingen av eierskap mellom de ulike typene tiltak. Figuren viser at de fleste barna som har opphold i akuttiltak bor på institusjoner drevet av offentlige aktører (67 prosent). Private aktører driver institusjonene til henholdsvis 78 prosent av behandlingstiltakene, 53 prosent av opphold som hjelpetiltak og 66 prosent av omsorgstiltakene.

Figur 2-6 Antall barn per 31.12.2023 med institusjonsopphold fordelt på årsak til opphold og eierskap av institusjonsplass


Kilde: SSB (tabell 11647)

2 Inkluderer Bufetat og BFE i Oslo kommune, se SSB tabell 11362

2.1.3 Hva skjer i en barnevernsinstitusjon

Ifølge barnevernsloven § 10-1³ skal en barnevernsinstitusjon gi barna som oppholder seg der, forsvarlig omsorg, beskyttelse og behandling. Institusjonen skal møte barna hensynsfullt og med respekt for deres personlige integritet og ivareta den enkeltes rettssikkerhet. Videre har barna rett til å medvirke i alle forhold som handler om dem. Det inkluderer spørsmål om hvor de skal bo, hvordan de ønsker å ha det under oppholdet, og hva som skal skje etter institusjonsoppholdet.

Det miljøterapeutiske arbeidet på en institusjon skal prioritere å involvere barna og gi dem innflytelse på egen hverdag, i omgivelser der de får omsorgen de trenger. De ansatte bidrar også til å oppdra barna, blant annet gjennom å gi barna trening i å omgås voksne og andre barn på en måte som gir normalitet og utvikling. Barn i barnevernsinstitusjon har som alle andre barn rett på skolegang og hjelp fra helsesektoren. Det krever et tett samarbeid med skole, fastlege og annet helsepersonell. Institusjonene og kommunene kan også samarbeide med politi, konfliktrådene og kriminalomsorgen for å forebygge kriminalitet og i oppfølging av barna.

Det følger av loven at barna skal ha et forsvarlig tilbud. Fra 2021 er standardiserte forløp⁴ innført i alle barnevernsinstitusjoner (Prop. 73 L (2016–2017)). Forløpet beskriver hvilke oppgaver som skal utføres før, under og etter et opphold på en barnevernsinstitusjon, og strukturerer oppfølging og dokumentasjon på en måte som gir forutsigbarhet for barn og ansatte. Forløpet legger også føringer for roller og ansvarsområder som institusjonen skal ivareta (tiltaksansvarlig, helseansvarlig, skoleansvarlig og familieansvarlig).

Standardiserte forløp stiller ikke krav til hvilken fagmodell og metodisk tilnærming institusjonen skal ta i bruk. Institusjonene har dermed stor frihet til å selv velge hvilket faglige rammeverk de ønsker å bruke, og det er ikke nasjonale føringer for valg av metodikk eller faglig tilnærming i møte med et barn eller en målgruppe. Resultatet er at det er et stort mangfold i faglige, miljøterapeutiske tilnærminger.⁵ Samtidig er det også lite og varierende kunnskap om hvordan og på hvilken måte de ulike tilnærmingerne virker positivt for barna.

At barna får beskyttelse, er en grunnleggende forutsetning for at institusjonsbarnevernet skal kunne oppfylle sitt mandat. Ingen barn skal utsettes for vold, overgrep eller omsorgssvikt mens staten har omsorg for dem. Arbeidet må balanseres mot barnas behov for utvikling, autonomi og normalisering. Streng kontroll og restriksjoner kan forhindre at barna skader seg selv, men kan samtidig begrense deres mulighet til å utvikle mestringsevne og tillit til voksne. Låste dører, strenge regler og begrenset bevegelsesfrihet kan gi barn og ansatte en følelse av trygghet og beskyttelse, men bruk av tvang og fysisk makt kan også forsterke barns opplevelse av tillitsbrudd, institusjonalisering og fravær av ansvar. Bruk av grensesetting, inngrep og fysisk makt er tydelig regulert i lovverk og forskrifter, samt i barnekonvensjonen, og skal avveie barnets behov for omsorg og trygghet

3 § 10-1. Barnevernsinstitusjonens ansvar for forsvarlig omsorg og behandling

4 Veileder til Standardisert forløp.

5 Sentrale fagmodeller er gjennomgått i NOU 2023: 24 kapittel 18.

mot barns rett til et privatliv og rett til å ikke bli utsatt for ulovlige inngrep og frihetsberøvelse.

2.1.4 Barna har ofte flere behov samtidig

Folkehelseinstituttet har gjennomgått tilgjengelig forskning på hva som kjennetegner barn som bor på institusjon. Gjennomgangen omfattet 20 publikasjoner, basert på 8 studier (Echaves, Henriksen & Bjornes, 2025). Ingen av de åtte studiene har undersøkt behovene til barna, men i stedet beskrevet kjennetegn ved barna. Ifølge gjennomgangen kjennetegnes barn på institusjon av høy forekomst av psykiske lidelser, blant annet ADHD, depresjon, angst, personlighetsforstyrrelser og selvskading. Videre presterer de ofte dårligere i skolesammenheng, med lave karakterer, høyt fravær og lav fullføringsgrad i videregående opplæring. Fire av de inkluderte studiene indikerte høy bruk av rusmidler og av vanedannende medisiner for psykiske helseplager (2025).

Undersøkelser av hvordan barn på institusjon bruker andre tjenester fra det offentlige, viser at barna som bor på institusjon, har høyere sannsynlighet for besøk hos barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk og fastlege, lavere score på nasjonale prøver samt høyere sannsynlighet for siktelse for en straffbar handling (Drange et al., 2021). I årene etter institusjonsopphold er andelen av barn som mottar arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller sosialhjelp, større enn andelen blant barn som har bodd i fosterhjem (Drange et al., 2022). En mindre andel barn plassert i institusjon fullfører videregående opplæring, og en mindre andel kommer seg i arbeid som gir inntekt.

En hurtigarbeidende ekspertgruppe har nylig utredet tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet (Storberget et al., 2025). Med «alvorlig kriminalitet» menes volds- og seksuallovbrudd av høy alvorlighetsgrad, inkludert drap, forsøk på drap, grov kroppsskade og voldtekt. Målgruppen «barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet» ble anslått å inkludere omtrent 800 barn årlig, basert på kriterier satt av ekspertgruppen. De anslo at det er 60–100 barn som i løpet av et år kan ha behov for de mest intensive institusjonstiltakene i barnevernet eller helsevesenet eller blir satt i fengsel. Bufetat gjennomfører en pilot med et forsterket institusjonstilbud rettet mot disse barna (se nærmere omtale i kapittel 5.2).

2.1.5 Utvikling i barnas behov

Ifølge områdegjennomgangen (Deloitte og Oslo Economics, 2024, s. 59) rapporterer aktører i institusjonsbarnevernet om at barnas behov blir stadig mer alvorlige og komplekse. Kommuner, Bufetat og statsforvaltere trekker frem at utagerende handlinger, psykisk uhelse og rusproblematikk er stadig større utfordringer, og det beskrives at alvorlig problematferd oppstår tidligere enn før.

Områdegjennomgangen beskriver aktørenes opplevelse slik:

Aktørene i og i tilknytning til institusjonsbarnevernet [...] forteller gjennomgående om en tydelig endring i oppfølgingsbehovene til barn i institusjon. Opplevelsen er at barn og unge i institusjon i dag har større, mer komplekse og mer alvorlige utfordringer enn tidligere, og det synes å være generell enighet om denne utviklingen i sektoren. (Deloitte & Oslo Economics 2024, s. 75)

I barnevernsinstitusjonsutvalgets rapport beskrives endringer i barnas behov de siste årene slik:

Barn og unge i barnevernsinstitusjon i dag har større oppfølgingsbehov enn tidligere. Det er grunn til å anta at dette skyldes økt terskel for bruk av institusjon i barnevernet, men også redusert bruk av døgntilrettelagt omsorg og psykisk helsevern og færre barn i fengsel. (NOU 2023: 24, s. 98)

Selv om mange aktører i barnevernet beskriver at barn i institusjoner har større og mer komplekse utfordringer enn tidligere, finnes det begrenset systematisk forskning som bekrefter utviklingen. For å vurdere om barn og unge i institusjoner har større utfordringer enn tidligere, kreves studier som analyserer utviklingstrekk over tid. Folkehelseinstituttet (Berg, Johansen, Jardim, Forsetlund & Nguyen, 2020) estimerer at 5–10 prosent av barn og unge i Norge har atferdsvansker, inkludert alvorlige problemer som lovbrudd. Selv om denne rapporten gir en oversikt over forekomsten av atferdsvansker, gir den ikke spesifikke data om endringer i omfanget over tid.

Folkehelseinstituttet (Nøkleby, Johansen, Jardim & Elizabeth, 2020) gjennomførte et litteratursøk og vurderte 3 815 referanser for å vurdere forekomst og behandling av atferdsforstyrrelser. Den fant fem studier som målte endringer i ikke-diagnostiserte atferdsproblemer over de siste 10–20 årene. Rapporten gir imidlertid ikke detaljer om retningen eller størrelsen på disse endringene. Dette gjør det vanskelig å fastslå om utfordringene faktisk har økt over tid, eller om endringen hovedsakelig skyldes økt oppmerksomhet rundt problematikken.

Når et barn skal tas inn i en behandlingstilstand, gjennomfører Nasjonal enhet for behandlingstilstand i Bufetat (NABE) en kartlegging av barnets behov. Vurderingen omfatter ulike risiko- og beskyttelsesfaktorer basert på en rekke parametere. Siden 2013 har Bufetat brukt kartleggingsverktøyet YLS til å vurdere risiko, styrker og behov hos alle barn med opphold på behandlingstilstand, etter paragraf § 6-1 og 6-2. Totalt er det gjennomført over 700 kartlegginger frem til 2024 (Deloitte & Oslo Economics 2024). Analyser av dataene viser at sammensetningen av behov og kjennetegn ved barn i behandlingstilstand har vært relativt stabil siden første registrering (Kanestrøm 2023/24 i (Deloitte og Oslo Economics, 2024)). Tallene viser få systematiske trender som tyder på at barnas behov har blitt mer utfordrende over tid.

2.2 Barna bak tallene

Det er barna som bor på institusjon, som utvalget har fått i oppdrag å tenke på. Barna har ulike livssituasjoner, de har ulike grunner til at de bor i en institusjon og de har ulike behov for oppfølging. Felles for alle er at de befinner seg i en sårbar livssituasjon. Mange har opplevd brudd i tilliten til voksne, noen bærer på sterke traumer, og alle har behov for å bli møtt med respekt og omtanke.

Utvalget har møtt barn og unge som bor eller nylig har bodd på institusjon. Det er disse barna som er eksperter på hvordan det faktisk er å bo på institusjon. Nettopp derfor er det avgjørende at vi lytter nøye til deres erfaringer og innspill.

Barnas stemmer er ikke bare et bidrag til utvalgets arbeid, men en påminnelse om vårt felles ansvar: Å utforme et institusjonsbarnevern som gir trygghet, omsorg og muligheter, og som behandler barn og unge som hele mennesker, ikke bare som brukere av en tjeneste.

2.2.1 Barnas meninger om kvalitet på institusjon

Ekspertutvalget mottok innspill fra brukerrepresentantene tidlig i 2025, hvor en av oppfordringene var å slutte å utrede gjennom rapport etter rapport, og heller komme i gang med arbeidet. Barn og unge ønsker handling. De mener at arbeidet med å forandre og utvikle institusjonstilbudet må bygge på kunnskap om kvalitet og effekt direkte fra barna som bor eller nylig har bodd på institusjon. Utvalget har hatt dialog og arbeidsøkter med Landsforeningen for barnevernsbarn, Barn av rusmisbrukere, Mental helse ungdom, Forandringsfabrikken og brukerrådet hos Barne- og familieetaten i Oslo.

Barneombudet, Forandringsfabrikken og andre har tidligere formidlet barns erfaringer med og synspunkter på barnevernsinstitusjoner. I arbeidet med rapporten «De tror vi er shitkids» snakket Barneombudet med 39 ungdommer mellom 15 og 20 år som bor eller har bodd på institusjon, og de leste barnevernssakene til 77 ungdommer (2020). Rapporten beskriver barn og unges synspunkter på hva som kjennetegner et godt institusjonsopphold, hva som inngår i god omsorg, og hvorfor barn må få medvirke til oppholdet. Ett av rådene fra Barneombudet er at «Barne- og familiedepartementet og Bufdir må arbeide systematisk med medvirkning og innhente kunnskap fra barn og unge som en del av kunnskapsgrunnlaget for utviklingen av institusjoner» (Barneombudet, 2020, s. 44).

I rapporten «De tror de vet best» samlet Forandringsfabrikken innspill fra 152 barn mellom 11 og 18 år med erfaring fra å bo på en barnevernsinstitusjon (2021). I rapporten kommer barna med sine synspunkter på hva som skal til for at barn på institusjon opplever trygghet og normalitet, og hva barn tenker om det å få hjelp til ting de strever med. Rapporten belyser også kjennetegn ved et godt samarbeid mellom barn og voksne på institusjon.

Barnekonvensjonens artikkel 12 gir barn rett til å uttale seg i alle saker som angår dem. Utvalget vurderer at hvordan institusjonsbarnevernet er styrt og organisert er forutsetninger for kvaliteten i tilbudet, og at temaet derfor angår barna som bor på institusjon. Utvalget har derfor samarbeidet med aktuelle brukerorganisasjoner og -råd for å innhente synspunkter fra barna det gjelder.

Metode for innhenting av kunnskap fra barn og unge

Utvalget har fått viktige innspill fra barn og unge om hva som kjennetegner kvalitet på barnevernsinstitusjoner. Innspillene legger vekt på hva barn og unge mener er viktig for at det å bo på institusjon skal oppleves som bra for dem, både når de bor på institusjon, og på lengre sikt. Utvalget har innhentet kunnskap fra barn og unge på to måter.

For det første ved å delta i et møte med Brukerrådet i Barne- og familieetaten i Oslo kommune. Brukerrådet består av seks ungdommer mellom 15 og 21 år som bor eller nylig har bodd på en eller flere av barnevernsinstitusjonene drevet av Oslo kommune. Ungdommene bruker sine egne erfaringer og meninger til å medvirke til utviklingsarbeidet i Barne- og familieetaten. Brukerrådet ledes og koordineres av to ansatte i BFE. Sekretariatet og utvalgslederen bisto i planlegging av møtet i brukerrådet og utviklet målsettingen, oppgavene og innholdet sammen med lederne i BFE.

Temaet for møtet i brukerrådet var kvalitet, og ungdommene fikk presentert to situasjoner som gjaldt kvalitet for barn og ledere på institusjon. I en strukturert gruppeoppgave utviklet medlemmene av brukerrådet prinsipper for kvalitet på fiktive institusjoner de selv skulle lede. Den ene gruppen diskuterte kriteriene for en omsorgsinstitusjon med plass til fire eller fem barn, mens den andre gruppen diskuterte kriterier for en institusjon med to hus i et lite «tun». I den andre oppgaven diskuterte medlemmene i brukerrådet hvilke prioriteringer de ville ha gjort i arbeidet med å finne riktig institusjon for to barn. I to fiktive caser tok de stilling til parvise motsetninger ved valg av institusjon, for eksempel «bo nært hjemme, men institusjonen passer ikke helt» opp mot «flytte langt, men institusjonen passer veldig bra». Den første casen ble diskutert i grupper, mens den andre casen ble diskutert med hele brukerrådet samlet. Brukerrådets ledere førte referat og sammenstilte rådets innspill og kommentarer. Et grundig referat med sitater, oppsummering og en overordnet analyse av sentrale innspill ble overlevert til utvalget.

For det andre har Forandringsfabrikken på oppdrag fra utvalget innhentet og systematisert erfaringer og råd fra 42 barn mellom 14 og 17 år som bor på eller nylig har bodd på en barnevernsinstitusjon. Barna som har gitt innspill, kommer fra hele landet, og alle har erfaring fra å bo på minst én barnevernsinstitusjon. Halvparten bor eller har nylig bodd på en omsorgsinstitusjon, mens den andre halvparten bor eller har nylig bodd på institusjon på grunn av rus, vold eller kriminalitet.

Utvalgslederen og sekretariatet utarbeidet forslag til spørsmål, og undersøkerne fra Forandringsfabrikken utviklet en semistrukturert intervjuguide til samtaler i en kvalitativ, deltakende og praksisrettet metode. Barna ble invitert til samtale gjennom barnevernsinstitusjoner, lavterskeltilbud, ungdommer i Forandrings-

fabrikken og via sosiale medier. Barna fikk tilsendt informasjon om bakgrunnen for kunnskapsinnhenting og hva Forandringsfabrikken er. De fikk vite at kunnskapsinnhenting var anonym, og at de kunne velge hva de ville svare på. Barna selv, eller omsorgspersoner for barn under 16 år, ga samtykke til å delta, og i referatene ble ikke barnas navn eller andre kjennetegn ved barnet eller institusjonen gjengitt.

Undersøkerne avtalte med barna om de ville snakke i en større gruppe, i en mindre gruppe eller alene. Noen av deltakerne ønsket å snakke sammen digitalt, og noen fysisk. De fysiske samlingene ble gjennomført uten voksne til stede, og samlingene startet med å bli kjent gjennom lek og prat. På forhånd ble intervjuguiden testet og justert i samarbeid med barn og unge som nylig har bodd på institusjon, og spørsmålene og metoden ble også justert etter tilbakemeldinger fra de første deltakerne. Temaene for samtaler var kvalitet på institusjon, målsetting med institusjonsopphold og hvordan barns erfaringer og opplevelser kan brukes til å styre og utvikle institusjonstilbudet. Samtalene varte i cirka en time.

Undersøkerne gjennomførte samlinger med 42 barn og systematiserte svarene fra referatene. For å få utfyllende svar og forklaringer til hovedtemaene kontaktet de seks av barna for oppfølgingsintervju. Svarene fra første runde ble brukt som utgangspunkt for åpne spørsmål til samtaler. Dybdesamtaler ble gjennomført digitalt og varte i om lag halvannen time. Erfaringene og rådene fra ble sortert etter tema tilknyttet hvert hovedspørsmål. Svarene som gikk mest igjen, ble oppsummert og løftet frem som hovedfunn, med tilhørende beskrivelser og sitater fra barna. En grundig rapport med beskrivelse av metodikk, hovedfunn, frekvens i svarene og råd fra barna ble overlevert til utvalget.

Deretter deltok brukerorganisasjonene og lederne for Brukerrådet i BFE i en workshop sammen med utvalget for å sortere og ta i bruk innspillene fra barn og unge. I workshopen ble også innspill fra ungdomsutvalget til *Med barnet hele veien* inkludert for å bygge videre på tidligere råd og erfaringer (omtalt som fem fremtidsglimt (NOU 2023: 24, s. 80)). I workshopen analyserte og diskuterte gruppen hvordan innspillene kan knyttes til styring og organisering av statlig barnevern. Hovedtemaene er presentert nedenfor. Sitatene er markert for å skille innspill fra ungdommene mellom 15 og 21 år i Brukerrådet til Barne- og familie-etaten i Oslo, og innspill fra barn under 18 år innhentet av Forandringsfabrikken.

Verdien av mening og mestring

Barna forteller at det å ha noe meningsfylt å gjøre er viktig for å oppleve positive hverdager og for å unngå å bli motløs for fremtiden. Å gjøre aktiviteter som oppleves meningsfulle, møte andre ungdommer og ha besøk gir mulighet for å slippe å kjenne på vanskelige følelser. De ønsker å få nye vennskap, oppleve tilhørighet og føle seg normale.

Hvis du skal bli normal og frisk, så må du møte andre folk. Du kan ikke bare være alene eller sammen med de ansatte. Jeg bor alene her, så får ikke vært med noen her heller, og jeg vil ikke være med de ansatte. De er så annerledes og har ikke samme interesser som meg. Jeg savner å være med folk som har samme interesse.

Barn under 18 år.

Det å ha mening gjør det mye lettere å distrahere seg selv. Spesielt hvis du har noe å se frem til, så kan det være motivasjon til å holde seg unna. Fra min side kunne jeg ikke ruse meg hvis jeg ville kjøre cross, det var en motivasjon for å holde meg rusfri.

Barn under 18 år.

Mulighet til å drive med hobbyer og utforske nye interesser er særlig viktig for barna. De etterlyser aktiviteter og innhold som motiverer i hverdagen.

Det de trenger [...] for å unngå det (utagering), er kulere greier: filmrom, treningsrom, kortspill, bandrom hvor man kan lage musikk og sånn - at de kan gjøre ting og ikke bare sitte på rommet ... Og de ansatte må hjelpe den unge å få gjort hobbyene sine.

Ungdom i Brukerrådet.

Institusjoner som legger vekt på normalitet og bidrar til selvstendighet

Barna er opptatt av at selvstendighet må være en del av institusjonenes formål. De mener at det skal være et mål at barn må få hjelp som virker, og som har som mål at de skal bli selvstendige, både for å oppleve mestring og for å kunne klare seg senere i livet.

Fordi at ungdommer på institusjon skal også klare å håndtere det som kommer etterpå, og da har de ikke samme støtte rundt seg, på en måte. Så de må på en måte bli trent opp til å klare å mestre livet uten all den kontrollen rundt seg.

Barn under 18 år.

Når man flytter inn, er det i hvert fall en voksen som man får attachment til, og jeg hadde det med en som hadde mye lærdom som hen ga videre, for eksempel: vaske et spill, ta oppvasken, hva man kan gjøre for å ikke bli fyllesyk, og hvordan man skal rense tatoveringer og piercinger. Det var viktig.

Ungdom i Brukerrådet

Barna trekker frem at de voksne må lære dem å øve på å spørre om hjelp, prate om det som kan være vanskelig, håndtere følelser og lære dem å klare praktiske ting. De må få prøve ting selv og bli forberedt på livet utenfor institusjon. Da trenger de å møte omsorgspersoner som møter dem med trygghet og tar dem på alvor.

Det er viktig å få frem at mesteparten av ungdommer på institusjon vet ikke hva skikkelige omsorgspersoner er, de tror det de kom fra, er normalt, og da er det viktig å ha støttende personer som ikke er sure eller kjefter.

Barn under 18 år.

Ungdommen bør trene på å bli mer selvstendig før de skal flytte ut, for eksempel i en hybel på institusjonen. Man må samarbeide med ungdommen om hvor de skal flytte.

Ungdom i Brukerrådet.

Noen barn forteller at å bo på institusjon gjør situasjonen verre for dem.

Institusjoner funker ikke. Det er ikke bra. Jeg begynte å ruse meg på institusjon.

Barn under 18 år.

Barn og unge beskriver tydelig behovet for normalitet, med vanlige hverdager og få flyttinger. De ønsker å gjøre ting som i et vanlig hjem: å gå på fritidsaktiviteter, være med venner og dra på overnatting. Barn og unge påpeker at institusjonene må være vanlige hus i vanlige nabolag, at barna må få være med å innrede huset og rommet sitt, og at de voksne som jobber på institusjon må vise at de bryr seg om barna.

Det er viktig med et sted som føles ut som et hjem, det er det ikke mange institusjoner i dag som gjør. Jeg bodde på [institusjon], og der var det bare et stort bygg. Et stort bygg som så ut som en skole.

Barn under 18 år.

Medvirkning, det å bli sett og hørt

Barn og unge mener at det er et tegn på kvalitet at de får være med å bestemme hvor de skal bo, og hvordan hverdagen på institusjon skal være.

At barna er med å bestemme en del, det synes jeg er et tegn på en bra institusjon.

Barn under 18 år.

Det er viktig at vi får være med og bestemme – ikke bare de voksne.

Ungdom i Brukerrådet.

Ungdommene legger vekt på at flytting til en institusjon kan være en sammensatt vurdering, og at det for noen kan være bedre å velge en institusjon som er lengre unna, men som oppleves trygg og gir tilpasset hjelp. De ønsker å være involvert i avgjørelsene om hvor de skal flytte.

Ventetid er akseptabelt hvis det ikke haster ... det er bedre å bruke tid på å finne et godt sted enn å ta en rask beslutning.

Ungdom i Brukerrådet.

Barna vektlegger verdien av voksne som tar barn på alvor i avgjørelser om planer og regler, og hvordan de voksne skal møte barna.

Å bli hørt, det er det viktigste, det å bli hørt. Fordi det er jo vi som bor her, og det er ikke de ansatte. De må ha en forståelse og begrunnelse for hvorfor de gjør som de gjør, og hvis ikke vi blir hørt. Jeg gir opp når jeg ikke blir hørt, hvorfor skal jeg gidde å åpne opp? Det ødelegger min tillit til mennesker. Det ødelegger for at jeg ikke stoler på mennesker.

Barn under 18 år.

Barn og unge har klare forventninger til at oppfølgingen tilpasses individuelt, og at de voksne har tillit til barna og tenker positivt om dem.

At de gir tillit til ungdommene, siden da kan de få tillit tilbake. At man kan fortelle om ting, kan si ting uten å få innstramning bare siden du forteller det du føler. At man kan snakke sammen og ha tillit til hverandre.

Barn under 18 år.

Miljøterapeutisk arbeid og relasjon til trygge voksne

Når barna beskriver kvalitet i hverdagen på institusjon, trekker de frem voksne som de selv opplever som trygge som en avgjørende faktor for trivsel og å få det bedre. Relasjonene til de ansatte utgjør en særlig forskjell.

Det var viktig for meg at særkontakten jobbet mye. Det var hun jeg stolte på og hørte på. Hennes meninger betydde noe for meg.

Ungdom i Brukerrådet.

Det må være tålmodige ansatte som ikke gir opp, som har gode intensjoner og ikke bare jobber der på grunn av pengene. De har medfølelse, de kan kjenne seg igjen i situasjonen, har sympati eller empati og ikke blir lett sure.

Barn under 18 år.

Man trenger voksne som ikke gir opp, og som faktisk liker å jobbe med ungdommer, og som skjønner hva som skjer med unge.

Ungdom i Brukerrådet.

Særlig vektlegger barn og unge at ansatte må ha variert livserfaring og utdanning. De ønsker at en større andel av de ansatte har egen erfaring fra enten institusjon, kriminalitet, rus, psykisk helse eller en vanskelig oppvekst.

På [institusjon] så jobbet det en som hadde bodd på institusjon selv. Han var den beste ansatte jeg har møtt. Han skjønte liksom at når jeg ruset meg, så var det ikke fordi jeg var en drittunge, men at jeg skulle slappe av. Han var snill og forståelsesfull, og ja, han hadde vært gjennom det selv, så han visste at det ikke var lett.

Barn under 18 år.

Veldig mye enklere å snakke til dem, de forstår mer, de har jo vært gjennom det samme. De kan relatere til deg, ikke sånn der en flink pike som skal komme og redde verden, og blir redd bare vi sier «bø».

Barn under 18 år.

De ønsker også at det er voksne med ulike typer utdanning, slik at variasjonen gir mulighet for at barna kan møte voksne som hjelper dem på ulike måter.

Det funker bra der jeg bor, og her er det forskjellig. Noen har bare vært i barnehage, to er lærere. Viktig å ha variasjon og ikke bare sånn sosionom, barnevernspedagog og vernepleiere. Noen yngre og noen med ikke så mye erfaring. Man kan hjelpe på forskjellige måter.

Barn under 18 år.

Det må ansettes en psykolog som er der for å snakke med ungdommene (...). En psykolog å snakke med er noe de fleste ungdommer på institusjon kan trenge.

Ungdom i Brukerrådet.

Regler, tilpassing og bruk av tvang

Barn og unge har klare forventninger om at oppfølgingen på institusjon må tilpasses det enkelte barn. De ønsker å bli involvert i å utforme regler og rammer på institusjonen og å samarbeide om å legge til rette for skolegang og bruk av helsetjenester.

Min ide er at alle ungdommer blir behandlet forskjellig utfra hva de trenger. Det betyr at man skreddersyr det den individuelle ungdommen trenger.

Ungdom i Brukerrådet

Barna beskriver at fysisk makt oppleves ubehagelig og utrygt, at det kan få situasjoner til å eskalere, og at det blir vanskeligere å stole på de voksne. Barna trekker også frem at bruk av tvang og fysisk makt får negative konsekvenser.

Tvang kan ødelegge, barn kan bli påmint om det som har skjedd hjemme, det kan trigge traumer, og dumme ting kan skje. For meg så blir det at jeg skader meg eller stikker av og ender opp på legevakt eller sykehus.

Barn under 18 år.

Barna vil bli stoppet om de gjør ting som er farlig for dem selv eller andre, men ønsker at voksne bare bruker fysisk makt som siste utvei, og at det skjer på en trygg måte. Voksne må klare å vise barna at de forstår situasjonen, blant annet gjennom å holde seg rolig, være til stede og snakke om hvordan de sammen kan håndtere det som er vanskelig.

Innhenting av kunnskap fra barn på institusjon

Barn under 18 år fikk også uttale seg om erfaringer med tilsyn. Mange har negative erfaringer med å klage til Statsforvalteren. De vet lite om hva som skjer etter at de har klaget, det tar lang tid å få svar, og de erfarer at det ikke skjer noe når de får medhold i klagesaken sin.

Vet ikke helt hva som skjer, merket ikke noe forskjell. De gjør samme feilene gang på gang på gang. Så statsforvalteren får ikke stoppet det. De tar imot klagen, sier «du har medhold, bra du klaget», ingenting mer.

Barn under 18 år.

De foreslår at unge voksne som selv har bodd på institusjon, deltar i å innhente informasjon fra barna. Intervjuernes egen erfaring kan bidra til å skape økt trygghet i samtalene.

Det gjør det tryggere når du vet at de har vært i din situasjon og kan stille bra spørsmål og kan hjelpe med å tvinge institusjonen til å endre. Blir mye tryggere å snakke med noen som vet hvordan du har det.

Barn under 18 år.

Barna fikk også spørsmål om hva man bør spørre barn om for å få vite noe om kvaliteten på en institusjon. Seks forslag til viktige spørsmål gikk igjen:

- Hvordan har du det på institusjonen?
- Hvordan er de voksne mot deg?
- Hva burde blitt gjort annerledes?
- Bruker de voksne unødvendig makt?
- Følger du deg trygg på institusjonen?
- Blir du hørt, og får du være med på å bestemme?

Jeg har ikke følt jeg har fått noen spørsmål om det, bare hvordan hverdagen min er. Vil heller at de skal spørre hvordan ansatte jobber med meg, og hvordan de oppfører seg. Det er viktig at de får vite det. De har en så stor stemme i hele greia, og de burde ta ansvar.

Barn under 18 år.

Spør oss: «Hva ville du ha forandret på denne institusjonen?» Av min erfaring når man får sånne type spørsmål, man begynner å svare fra hjertet, og da kan det begynne å komme ut ting som kanskje ikke hadde kommet ut hvis ungdommene hadde tenkt gjennom det.»

Barn under 18 år.

Barn og unge mener at erfaringene og opplevelsene deres må brukes aktivt for å utvikle institusjonstilbudet.

2.2.2 Utvalgets bruk av barnas innspill

Det har vært svært viktig for utvalget at over 40 barn og unge har gitt innspill til utredningsarbeidet. Innhenting av innspill fra barna det gjelder følger også av barnekonvensjonens artikkel 12. Utvalget mener at barn og unges synspunkter på hva som utgjør kvalitet på institusjon, både kan og må spille en sentral rolle når man skal utforme et helhetlig tjenestetilbud som oppfyller barns behov for omsorg, beskyttelse og utviklingsstøtte – altså å oppfylle barnekonvensjonens artikkel 3 om barnets beste. Synspunktene bør påvirke det lokale utviklingsarbeidet på en institusjon, i en kommune og i en region, og det bør også påvirke arbeidet i departementet og direktoratet.

Barn og unge har uttalt seg om hva de tenker kjennetegner god kvalitet på institusjon, når det gjelder både valg av institusjon, regler for en normal hverdag, hvem som bør jobbe på institusjon, og hvordan deres stemme kan bli hørt. Barn og unges innspill kan oppsummeres slik:

- Det er avgjørende å ha meningsfulle aktiviteter og oppleve mestring.
- Et opphold på institusjon må bidra til selvstendighet.
- Barn og unge forventer å få være med på å bestemme.
- Det er viktig å bygge relasjoner til en variert gruppe ansatte for tilhørighet og utvikling.
- Regler og rammer for institusjonsoppholdet må avklares og tilpasses sammen med barn og unge.
- Barn og unges synspunkter på institusjon må påvirke utviklingen av tilbudet.

Barn og unge er ikke alene om å mene mye om kvaliteten på institusjonene. Også kommuner, familier, offentlige myndigheter, ledere og medarbeidere er opptatt av at institusjonene skal ha en forsvarlig kvalitet, slik at barna får trygghet, beskyttelse og utviklingsstøtte. Utvalget merker seg at mye av det som barn og unge etterlyser, som trygghet, medvirkning, relasjoner, mestring og selvstendighet, også er synlig i styringsdokumenter, institusjonsplaner og verdigrunnlaget i praksisfeltet. Barn, ansatte og ledere deler ambisjonene for utvikling av institusjonstilbudet.

Utvalget mener at det i hovedsak er strukturelle og systemiske utfordringer som gjør at institusjonene ikke lykkes med å utvikle tjenester som i større grad samsvarer med både samfunnets og barnas ønsker.

Utvalget stiller seg positive til barn og unges syn på faktorer som bidrar til kvalitet i tjenestene. Utvalget ønsker at barnas meninger skal reflekteres i strukturelle og overgripende tiltak for å forbedre styringen og organiseringen av tilbudet, i tråd med utvalgets mandat. I det videre omtales utvalgets refleksjoner til innspillene og vektlegging av barnas meninger i utforming av forslag til tiltak.

Formålet med barnevernsinstitusjonene

Barn og unge ønsker at et institusjonsopphold bidrar til selvstendighet. Et lignende perspektiv på utvikling over tid er begrepet «utviklingsstøtte», brukt om verdien av det miljøterapeutiske arbeidet på institusjon (Prop. 83 L (2024–2025); NOU 2023: 24, 2023). Utvalget vurderer at innspillet om selvstendighet er et ambisiøst og meningsfullt forslag til et tydelig formål, og har gitt det stor vekt i utforming av tiltak som skal tydeliggjøre formålet med barnevernsinstitusjoner i Norge.

Kvalitet gjennom faglig normering

Flere av innspillene fra barn og unge handler om verdien av å oppleve mening, mestring og trygge relasjoner mens de bor på institusjon. Innspillene beskriver kjernen i institusjonsoppholdet, der tiltak for å heve kvaliteten kan få store konsekvenser for det enkelte barn. Utvalget mener at innspillene er svært relevante for alt utviklings- og forbedringsarbeid i direktoratet og på institusjonene. Temaene mening, mestring og relasjoner er sentrale aspekter ved godt miljøterapeutisk arbeid på institusjon, og utvalget mener at barnas meninger må følges opp av fagmiljøene i direktoratet som har ansvaret for å etablere en felles faglig normering av innholdet i institusjonstilbudet.

Utvalgets mandat er spisset mot tiltak innenfor styring og organisering. Utvalget har vektlagt barnas innspill om kvalitet i institusjonsoppholdet når det har valgt ut vurderingskriteriene for ulike organisatoriske modeller, og satt betydningen av tjenestekvalitet for barna høyt. Utvalget har også vurdert modellene etter hvordan de styrker Bufdirs mulighet til å ivareta sin rolle som faglig premissleverandør for institusjonsbarnevernet, særlig gjennom faglig normering av kvalitet på institusjon.

Strukturer for medvirkning og innhenting av kunnskap fra barn

Utvalget merker seg at barn og unge ønsker å være med på avgjørelser på flere nivåer. Utvalget definerer medvirkning som at barn får tilstrekkelig og tilpasset informasjon, får mulighet til å gi uttrykk for sine synspunkter og at barnets meninger og innspill blir lyttet til og vurdert nøye. Medvirkning betyr ikke at barn skal få bestemme alt, men at synspunktene til barna blir hørt, verdsatt og vektlagt i avgjørelser om barnet.

Barn og unge er opptatt av medvirkning i egen hverdag, for eksempel gjennom å utforme eget rom og avtale regler for besøk hos og av venner. Medvirkning i egen hverdag på institusjon er en viktig faktor for at barn skal oppleve normalitet og bli best mulig forberedt på voksenlivet.

Barn og unge er også opptatt av å være med å bestemme ting som påvirker rammene for institusjonsoppholdet. Her trekker de frem ønsket om å medvirke til langsiktig planlegging for flytting til institusjon og videre etter endt opphold, hvilken institusjon som er best egnet for deres situasjon, hvordan de ønsker å legge til rette for skolegang, og å få hjelp fra helsesektoren og Nav. Her beskriver barn og unge medvirkning på et nivå som inkluderer samhandling mellom kommune og stat, og med andre sektorer.

Til slutt legger barn og unge vekt på viktigheten av å få sagt meningene sine på en måte som gjør at helheten i tilbudet kan utvikles til det beste for alle barna på institusjon. Utvalget tolker innspillet som et ønske om medvirkning på et overordnet systemnivå, der barn og unges meninger ikke avgrenses til å bare være relevant for situasjonen de står i, men også kan bidra til å forme hele tilbudet.

Utvalget har stor tro på barn og unges medvirkning som kilde til kunnskap om hva som er viktig, mulig og nyttig både for det enkelte barnet og for å utvikle institusjonstilbudet generelt. I lys av utvalgets mandat om styring og organisering har utvalget lagt vekt på strukturer og systemer som sikrer at barn kan få medvirke og gi innspill på alle nivåer. Utvalget mener at å systematisk hente inn kunnskap fra barn vil være en forutsetning for at direktoratet skal kunne utvikle gode institusjonstilbud og sikre at barnekonvensjonen følges opp i praksis.

Del I – Organisering og styring av dagens institusjonsbarnevern





Del I av rapporten gir en kortfattet beskrivelse av dagens organisering og styring av institusjonsbarnevernet.

I kapittel 3 beskrives organiseringen av institusjonsbarnevernet, med departementet, direktoratet, de fem regionene og Oslo kommune som overordnede aktører. Kapitlet inneholder relevant statistikk og beskrivelser av sentrale oppgaver.

I kapittel 4, om styring av institusjonstilbudet, omtales barnevernsloven og hovedaktørenes ansvar og roller, samt finansieringsordningene, styringsdokumentene og styringsdialogen som legger til rette for dagens institusjonstilbud.

3 Aktørene i institusjonsbarnevernet

I Norge er ansvaret for institusjonsbarnevernet lagt til staten, som i samarbeid med kommunene skal sikre at barna får tilbudet de har krav på. Unntaket er Oslo kommune, som selv ivaretar ansvaret for institusjonsbarnevernet.

I dette kapittelet beskriver utvalget aktørene som har en rolle i institusjonsbarnevernet. Kapittelet gjør rede for hvordan departementet, direktoratet, de fem regionene i Bufetat og Oslo kommune er organisert, og beskriver kort de andre aktørene som er involvert i å sikre et helhetlig og trygt tilbud til barna.

3.1 Overordnet organisering av barnevernet

Barne- og familieministeren er øverste ansvarlige for barnevernet i Norge. Ansvaret for tjenester i førstelinjen i barnevernet (barnevernstjenesten) er lagt til kommunene, som styres gjennom lov og tilføres midler gjennom kommunenes inntektssystem. Ansvaret for andrelinjen i barnevernet er lagt til staten, som blant annet styrer, drifter og forvalter institusjonsplasser.

De sentrale aktørene i institusjonsbarnevernet er Barne- og familiedepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familieetaten. I Oslo har kommunen ansvaret for hele barnevernet, inkludert institusjoner. De sentrale aktørene er byråd for sosiale tjenester, Barne- og familieetaten og barnevernstjenestene i bydelene.

Flere andre aktører har relevante roller. Barneverns- og helsenemnda avgjør tvangssaker om omsorgsovertakelse og i saker der barnet utsetter egen utvikling for alvorlig fare. Statsforvalteren og Statens helsetilsyn fører tilsyn med det kommunale og det statlige barnevernet i hele landet for å se til at virksomhetene ivaretar kravene til kvalitet og sikkerhet.

3.2 Barne- og familiedepartementet

Barne- og familiedepartementet (BFD) har det overordnede ansvaret for barnevernet i Norge, og departementets rolle er å utforme politikk, gi rammer og sikre god styring av hele barnevernssektoren. Departementet styrer sektoren gjennom lovverk, forskrifter, budsjetter, politiske mål og styringsdialog.

BFD har ansvaret for å utforme mål og strategier for barnevernet, og for å koordinere nasjonal politikk på feltet. Departementet utarbeider proposisjoner og meldinger til Stortinget, som danner grunnlaget for vedtak og reformer på barnevernsfeltet. Departementet har ansvar for å sikre at barnevernet er rettet mot barnets beste og tilpasses et skiftende samfunnsbehov.

Departementets rolle omfatter også samordning mellom ulike sektorer og tjenester som har betydning for barnevernet. Det inkluderer utvikling av tiltak som involverer både barnevern, helsevesen, skole, politi, konfliktråd og kriminalomsorg, i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Videre legger BFD til rette for forskning og kompetanseutvikling på barnevernsfeltet. Dette skjer blant annet gjennom finansiering av forskningsprosjekter og utvikling av faglige standarder i samarbeid med Bufdir og akademiske institusjoner.

I BFD var det 35 medarbeidere per 1. januar 2025 som jobbet spesifikt med barnevernssektoren (barnevernsavdelingen). Avdelingen er delt i tre seksjoner: seksjon for styring og forvaltning, barnevernsfaglig seksjon og juridisk seksjon.

3.3 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har ansvar for områdene barnevern, barn, ungdom og oppvekst, adopsjon, familievern, likestilling og ikke-diskriminering, samt forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner (Barne- og familiedepartementet, 2025a).

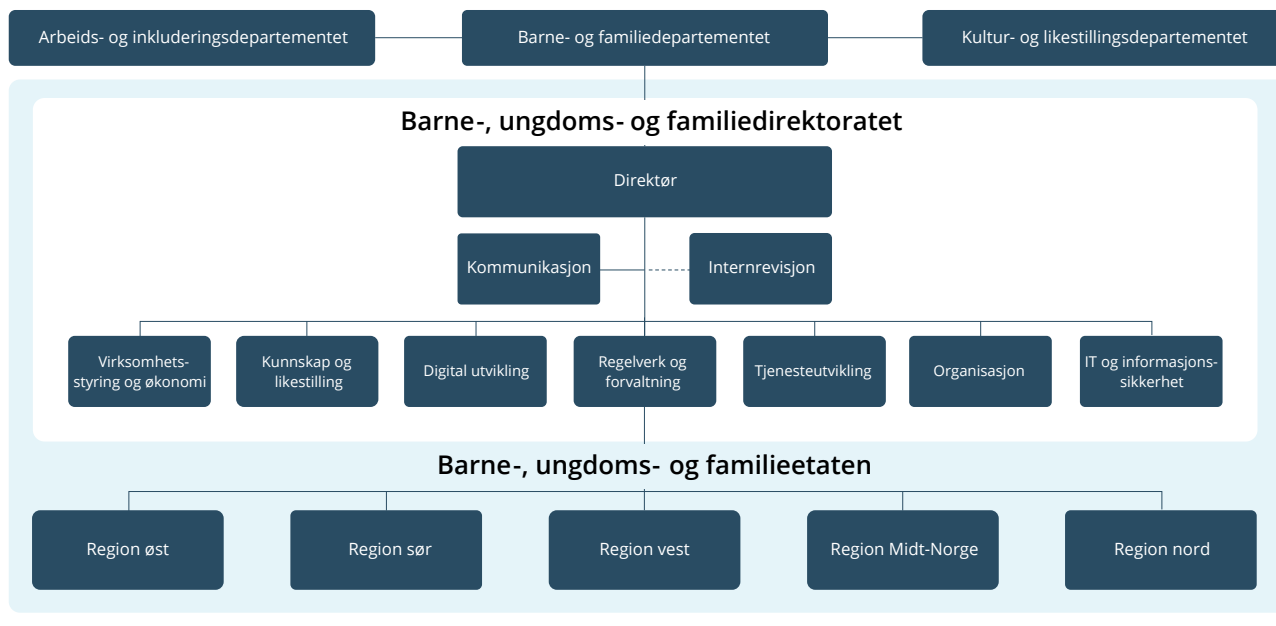
Det er BFD som har det overordnede administrative ansvaret for styringen av Bufdir, men direktoratet har også ansvar for oppgaver innenfor likestilling og diskriminering, lagt til Kultur- og likestillingsdepartementet, samt oppgaver på integreringsfeltet, lagt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

For barnevernsfeltet har Bufdir en todelt rolle. Bufdir er både fagdirektorat for barnevernet, inkludert kommunal barnevernstjeneste, og etatsstyrer for Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), som inngår i samme organisasjon. Todelingen gir et bredt ansvar for fagutvikling, styring og kvalitetssikring av

barnevernsfeltet. Bufdirs og Bufetats overordnede organisasjonskart er vist i Figur 3-1.

Samlet hadde Bufdir og Bufetat 6 651 ansatte i 2024, fordelt på 4 460,9 årsverk. Direktoratet utgjorde henholdsvis 489 ansatte og 480,7 årsverk⁶. Samlet forvaltet organisasjonen en tildeling på 13 milliarder kroner i 2024⁷.

Figur 3-1 Organisasjonskart Bufdir og Bufetat



Kilde: Bufdir

3.4 Barne-, ungdoms- og familieetaten

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har ansvaret for å levere spesialiserte barnevernstjenester på andrelinjenivå. Bufetat ble etablert som en del av forvaltningsreformen i 2004, der staten overtok fylkeskommunenes oppgaver på barnevernsområdet (Ot.prp. nr. 9 (2002–2003)). Bufetats oppgaver og myndighet innenfor statlig barnevern er bestemt i barnevernsloven § 16-3.

Bufetat har bistandsplikt overfor kommunene. Det innebærer at Bufetat plikter å finne et tilpasset tiltak når kommunene ber om hjelp til det. Bufetat har, etter anmodning fra kommunen, plikt til å finne et fosterhjem, et akutt sted å bo eller en institusjonsplass til et barn som trenger det.

Når kommunen ber om bistand til å finne en institusjonsplass har Bufetat og kommunen tett dialog for å finne en egnet institusjon til barnet. Kommunene betaler en egenandel til Bufetat for hvert døgn et barn bor på institusjon, og det er også egenandeler for barn som bor i spesialiserte fosterhjem eller i beredskapshjem. Departementet fastsetter satsene i et årlig rundskriv til kommunene⁸.

⁶ Tall basert på Bufdirs uttrekk fra Unit4.

⁷ Bufdirs årsrapport for 2024.

⁸ Se for eksempel *Satser for kommunal egenbetaling for statlige barnevernstiltak – 2025 - regjeringen.no*

Bufetat eier og driver de statlige barnevernsinstitusjonene, og har ansvar for å kjøpe plasser hos private tilbydere ved behov. I tillegg er det Bufetat som godkjenner og fører årlig etterfølgende kontroll av institusjoner, både de statlige og de private⁹. Bufetat skal sikre at det til enhver er tilgjengelig et tilstrekkelig antall institusjonsplasser og kapasitet i tiltaksapparatet til å dekke behovene i de ulike regionene.

For å heve kvaliteten i administrative tjenester i regionene og organisere de administrative tjenestene mer effektivt ble Bufetat senter for administrasjon og utvikling (BSA) opprettet i 2013. BSA var etatens interne tjenesteleverandør av regnskap, lønn, personaladministrasjon, IKT og arkiv. BSA ble innlemmet i direktoratet i 2022.

Bufetat ledes av en direktør (som også er direktør i Bufdir) og fem regiondirektører. Bufetat rapporterer til Bufdir, som igjen rapporterer videre til BFD. Bufetats rapporteringsansvar inkluderer blant annet oversikt over tiltaksbruk, ressursutnyttelse og oppnådde resultater.

I 2024 hadde Bufetat 6 162 ansatte fordelt på 3 980,2 årsverk. Fordelingen av ansatte mellom ansvarsområder og regioner er vist i Tabell 3-1. Spesielle oppgaver delegert til hver region omtales i det følgende.

Tabell 3-1 Fordeling av ansatte i Bufetat for 2024

Beskrivelse (formål)	Region Midt-Norge	Region nord	Region sør	Region vest	Region øst	Sum
Regionale fellesfunksjoner	43	44	47	57	50	241
Omsorgssentre for enslige mindreårige flyktninger					254	254
Familieverntjeneste	50	59	50	52	197	408
Senter for foreldre og barn	55	24	80	48	62	269
Fosterhjem	24	19	56	54	61	214
Barnevernsinstitusjoner	693	476	899	793	1 157	4 018
Hjelpetiltak i hjemmet	30	19	40	30	34	153
Inntak	49	26	46	49	76	246
Fosterhjemstjenesten	55	37	53	63	69	277
Adopsjon	1	1	5	1	20	28
Enhet for inntaksstøtte (EIS)					14	14
Enhet for godkjenning (BEG)					17	17
NABE	23					23
Totalsum	1 023	705	1 276	1 147	2 011	6 162

Kilde: Bufdir

9 For institusjonene i Oslo ligger godkjenning- og kontrollansvaret til Barne- og familieetaten.

Bufetat har innrettet institusjonstilbudet sitt for å håndtere en varierende etterspørsel. *Grunnkapasitet* består av de statlige institusjonsplassene i tillegg til plasser som anskaffes fra private leverandører gjennom driftsavtaler og rammeavtaler med kjøps- og leveransegaranti. *Bufferkapasitet* består av plasser som anskaffes fra private leverandører gjennom rammeavtaler uten kjøps- og leveransegaranti, og plasser som anskaffes gjennom enkeltkjøp. I omtalen av regionene beskriver utvalget hvordan antall oppholdsdøgn for barn i institusjoner har vært fordelt mellom grunnkapasitet og bufferkapasitet over tid.

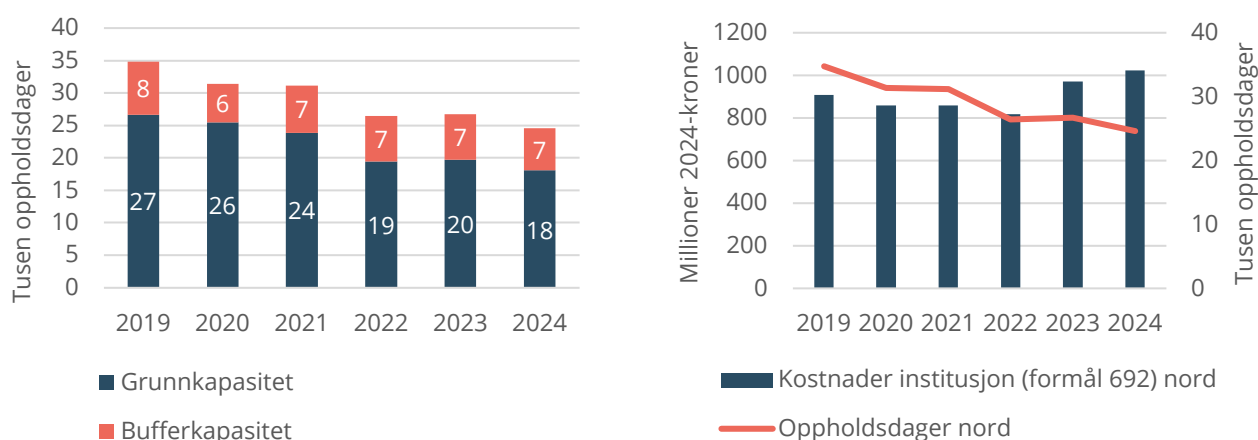
3.4.1 Bufetat region nord

Bufetat region nord dekker fylkene Nordland, Troms og Finnmark, med en barnebefolkning (0–17 år) på totalt 90 732 barn i 2025¹⁰. I 2024 hadde regionen 705 ansatte fordelt på 465,5 årsverk. Bufetat region nord driver 13 barnevernsinstitusjoner med totalt 41 plasser¹¹.

Bufetat region nord har ansvar for enkelte nasjonale oppgaver. De har ansvar for Bufetats spisskompetansemiljø for barn og unge i familievernet samt Bufetats spisskompetansemiljø for endringsarbeid i omsorgsinstitusjoner¹². I tillegg har de ansvar for Nasjonalt samisk kompetansesenter (NASAK), som har et særskilt ansvar for tjenestetilbud innenfor familievern, statlig og kommunalt barnevern og krisesentre til den samiske befolkningen. NASAK skal jobbe praksisnært og bidra til at samiske barn, voksne og familier får et kulturelt og språklig tilpasset tilbud i tjenestene.

I region nord har antall oppholdsdøgn på institusjon blitt redusert over tid. Det har vært en reduksjon på 29 prosent fra 2019 til 2024 (se Figur 3-2). De siste årene har kostnadene steget noe, mens oppholdsdøgnene har gått ned. Kostnadene har økt med 207 millioner 2024-kroner fra 2022 til 2024, en økning på 25 prosent. I 2024 var 74 prosent av oppholdsdøgnene en del av grunnkapasiteten, noe som er en høyere andel enn i de andre regionene.

Figur 3-2 Antall oppholdsdøgn per år i region nord fordelt på grunn- og bufferkapasitet, og kostnader knyttet til institusjon



Kilde: BiRK og Unit4

¹⁰ SSB (tabell 07459).

¹¹ Tall fra Bufdir, per juni 2025.

¹² Spisskompetansemiljøene avvikles 1. januar 2026.

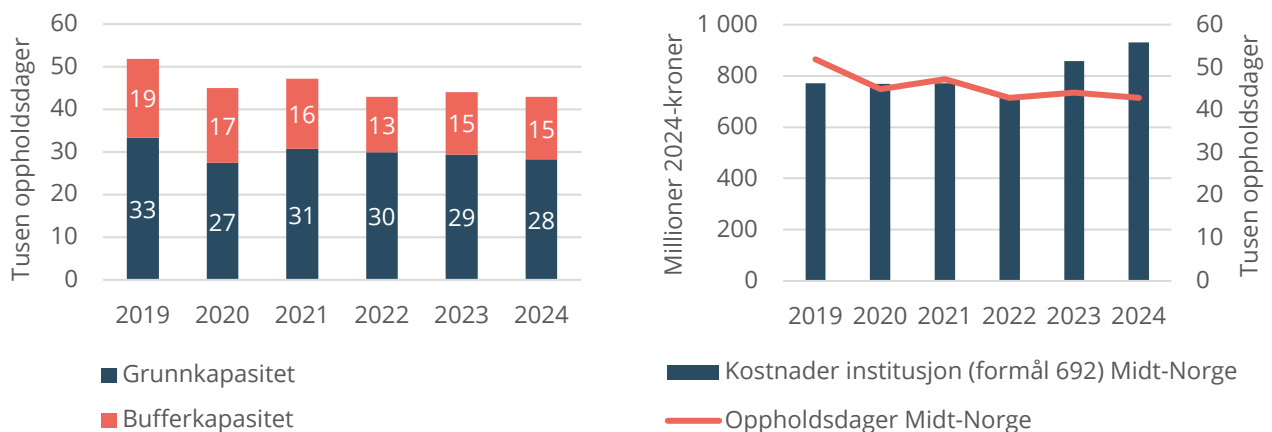
3.4.2 Bufetat region Midt-Norge

Bufetat region Midt-Norge dekker fylkene Møre og Romsdal og Trøndelag, med en barnebefolkning (0–17 år) på totalt 149 612 barn i 2025¹³. I 2024 hadde regionen 1 023 ansatte fordelt på 679,8 årsverk. Bufetat region Midt-Norge drifter 19 institusjonsavdelinger med totalt 70 plasser¹⁴.

Bufetat region Midt-Norge har ansvar for Bufetats spisskompetansemiljø for behandling for ungdom¹⁵, og har i tillegg ansvar for Nasjonal enhet for behandlingstiltak (NABE). NABE er en støttefunksjon for Bufetats fem regionale enheter for inntak, som bistår med kartlegging og målgruppedifferensiering av alle ungdommer som kommunen søker om behandlingsinstitusjon til, etter barnevernsloven §§ 6-1 og 6-2. NABE har i oppgave å gjennomføre en målgruppevurdering av alle ungdommer med risikovurderingsinstrumentet YLS/CMI og å gjennomføre ny kartlegging av ungdommene når de flytter ut av institusjonen. NABE har også ansvaret for kvalitetssikring av de spesialiserte hjelpetiltakene i Bufetat.

I Bufetat region Midt-Norge har det fra 2019 til 2024 vært en reduksjon i antall oppholdsdøgn på 17 prosent (Figur 3-3). Det var en nedgang på 72 barn med tiltak, som utgjorde 21 prosent. De siste årene har kostnadene steget betydelig, mens antallet oppholdsdøgn har vært relativt stabilt. Kostandene har økt med 216 millioner 2024-kroner fra 2022 til 2024, en økning på 30 prosent. Av oppholdsdøgnene var 66 prosent i 2024 en del av regionens grunnkapasitet.

Figur 3-3 Antall oppholdsdøgn i region Midt-Norge fordelt på grunn- og bufferkapasitet, og kostnader knyttet til institusjon



Kilde: BiRK og Unit 4

13 SSB (tabell 07459).

14 Tall fra Bufdir, per juni 2025.

15 Spisskompetansemiljøet avvikles 1. januar 2026.

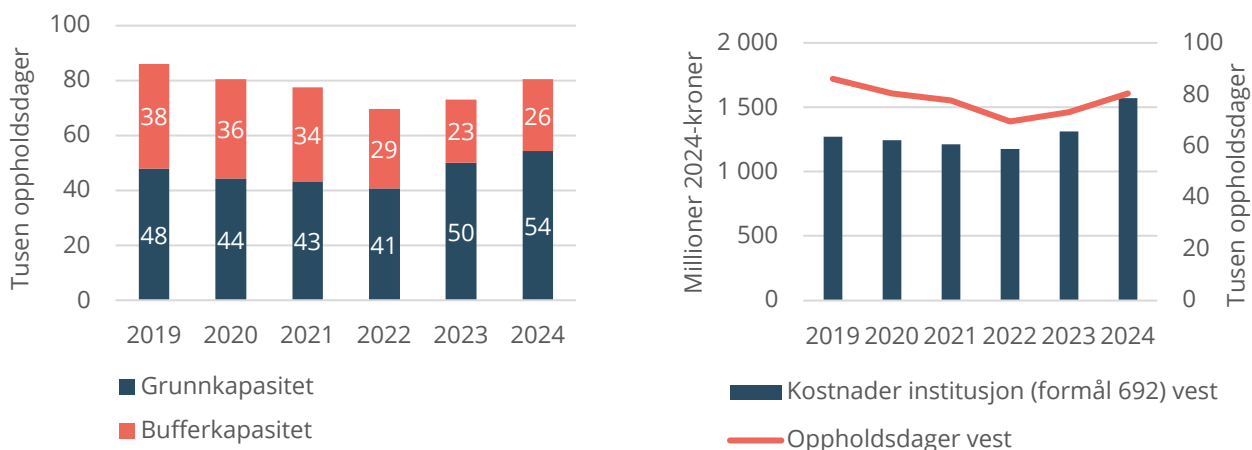
3.4.3 Bufetat region vest

Bufetat region vest dekker fylkene Rogaland og Vestland, med en barnebefolkning (0–17 år) på totalt 244 887 barn i 2025¹⁶. I 2024 hadde regionen 1 147 ansatte fordelt på 707,8 årsverk. Bufetat region vest drifter 23 institusjonsavdelinger med totalt 85 plasser¹⁷.

Bufetat region vest har ansvar for Bufetats spisskompetansemiljø for familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertakelse, samt for Bufetats spisskompetansemiljø for sped- og småbarn i risiko for omsorgssvikt¹⁸.

I Bufetat region vest har antall oppholdsdøgn variert over tid, med det laveste punktet i 2022. Antall oppholdsdøgn har senere steget, men fra 2019 til 2024 er det en reduksjon på 7 prosent. De siste årene har kostnadene steget betydelig, med en økning på 395 millioner 2024-kroner fra 2022 til 2024, en økning på 34 prosent. 68 prosent av oppholdsdøgnene i 2024 var innenfor regionens grunnkapasitet.

Figur 3-4 Antall oppholdsdøgn i region vest fordelt på grunn- og bufferkapasitet, og kostnader knyttet til institusjon



Kilde: BiRK og Unit 4

¹⁶ SSB (tabell 07459).

¹⁷ Tall fra Bufdir, per juni 2025.

¹⁸ Spisskompetansemiljøene avvikles 1. januar 2026.

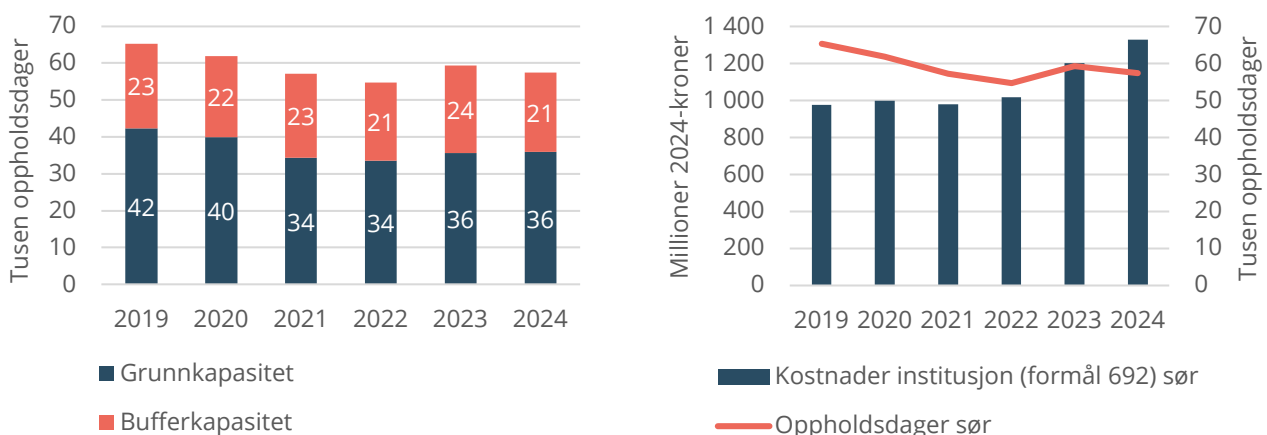
3.4.4 Bufetat region sør

Bufetat region sør dekker fylkene Agder, Buskerud, Vestfold og Telemark. I regionen bor det per 2025 totalt 202 614 barn under 18 år¹⁹. I 2024 hadde regionen 1 276 ansatte fordelt på 826,9 årsverk. Region sør drifter 21 institusjonsavdelinger med totalt 88 plasser²⁰.

Bufetat region sør har ansvar for tre spisskompetansemiljøer: Bufetats spisskompetansemiljø for forebygging og foreldrestøtte, Bufetats spisskompetansemiljø for opplæring av fosterforeldre og Bufetats spisskompetansemiljø for akuttarbeid i beredskapshjem og institusjon²¹.

Antall oppholdsdøgn i region sør har sunket over tid. I perioden 2019–2024 har antall døgn blitt redusert med 12 prosent. Kostnadene har økt i samme periode. I 2023 og 2024 har kostnadene økt betydelig, med en økning tilsvarende 309 millioner 2024-kroner fra 2022 til 2024, tilsvarende 30 prosent. Aktiviteten målt i antall oppholdsdøgn økte i samme periode med fem prosent. Region sør hadde i 2024 63 prosent av oppholdsdøgnene innenfor grunnkapasiteten.

Figur 3-5 Antall oppholdsdøgn i region sør fordelt på grunn- og bufferkapasitet, og kostnader knyttet til institusjon



Kilde: BiRK og Unit 4 - Bufdir

19 SSB (tabell 07459).

20 Tall fra Bufdir, per juni 2025.

21 Spisskompetansemiljøene avvikles 1. januar 2026.

3.4.5 Bufetat region øst

Bufetat region øst dekker fylkene Akershus, Østfold og Innlandet, i tillegg til Oslo på familievernområdet. I regionen bor det per 2025 totalt 288 300 barn under 18 år²². I 2024 hadde regionen 2 011 ansatte fordelt på 1 300,3 årsverk. Bufetat region øst driver 33 institusjonsavdelinger med totalt 115 plasser²³.

Bufetat region øst har ansvar for en del nasjonale oppgaver: Bufetats spisskompetansemiljø for familier hvor det er høy konflikt mellom foreldrene, og hvor det forekommer vold, og Bufetats spisskompetansemiljø for opplæring i trygghet og sikkerhet på barnevernsinstitusjoner²⁴. Videre har region øst ansvar for enhet for inntaksstøtte (EIS), Bufetats enhet for godkjenning av barnevernsinstitusjoner (BEG) samt Bufetats kompetansemiljø om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Enhet for inntaksstøtte (EIS) har i oppgave å støtte regionene gjennom å gi råd og veiledning ved kjøp av barnevernstjenester fra private leverandører, i juridiske spørsmål på området, samt vurdere behovet for å bistå i forberedelsen av saker til Barnevernets tvisteløsningsnemnd. Tilsvarende råd og veiledning skal gis ved kjøp av plasser til enslige mindreårige asylsøkere (EMA).

Bufetats enhet for godkjenning av barnevernsinstitusjoner (BEG) vedtar og beslutter godkjenning for alle private, kommunale og statlige institusjoner og sentre som ikke hører til Oslo kommune.

På adopsjonsfeltet har region øst i tillegg ansvar for å utarbeide nasjonale maler og saksbehandlingsrutiner og gi veiledning til Bufetat ved behandling av søknader om adopsjon. Regionen har også ansvar for opplæring av adopsjonsutrederne i regionene, arrangere og gjennomføre adopsjonsforberedende kurs, følge opp biologiske foreldre som vurderer å adoptere bort spedbarnet sitt, drifte kompetansetjenesten for adopterte og familiene etter adopsjonen, og bistå adopterte med søk etter biologisk opphav. Region øst har også ansvaret for Bufetats tjenester rettet mot enslige mindreårige asylsøkere (EMA), inkludert drift av åtte institusjonsavdelinger med til sammen 50 plasser i statlig regi.

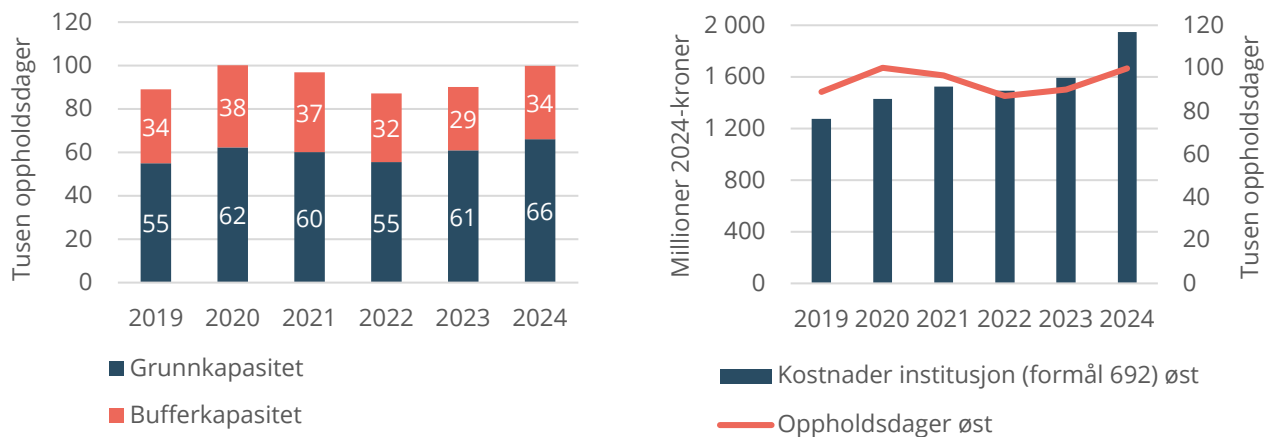
I region øst har antall oppholdsdøgn på institusjon variert over tid. I perioden 2019–2024 er det en topp i 2020 på rett i overkant av 100 000 oppholdsdøgn og en bunn i 2022 på 87 000 døgn. Kostnadene i regionen har steget relativt jevnt i samme periode, men med en betydelig økning i 2024. Fra 2022 til 2024 har det vært en økning tilsvarende 455 millioner 2024-kroner, tilsvarende 30 prosent. Antall oppholdsdøgn steg med 15 prosent i samme periode, og i 2024 var 66 prosent av oppholdsdøgnene innenfor regionens grunnkapasitet.

22 SSB (tabell 07459).

23 Tall fra Bufdir, per juni 2025.

24 Spisskompetansemiljøene avvikles 1. januar 2026.

Figur 3-6 Antall oppholdsdøgn i region øst fordelt på grunn- og bufferkapasitet, og kostnader knyttet til institusjon



Kilde: BiRK og Unit 4

3.5 Institusjonsbarnevernet i Oslo kommune

I barnevernsloven er institusjonstilbudet i Oslo regulert som en særbestemmelse (barnevernsloven § 16-6). Bufetats oppgaver og myndighet gjelder ikke i Oslo kommune, og kommunen har et helhetlig ansvar for både første- og andrelinjetjenesten.

I Oslo har kommunen selv ansvaret for institusjonsbarnevernet. Ansvaret er fordelt mellom de 15 bydelene og Barne- og familieetaten (BFE), og det er bydelene som har det overordnede ansvaret for barna og for at kvaliteten i tjenestene er i tråd med lovverk og forskrifter. BFE har ansvaret for å sikre at tjenestene de tilbyr til bydelene, har god kvalitet.

3.5.1 Byråd for sosiale tjenester i Oslo kommune

Byråd for sosiale tjenester har ansvar for barnevern, NAV, sosialhjelp og kvalifiseringsprogram, boligsosiale virkemidler, rusfeltet og kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot barn og unge. Byråden har også ansvar for bosetting og integrering av flyktninger, kommunens mangfoldsarbeid og frivilligheten.

3.5.2 Barne- og familieetaten i Oslo kommune

Barne- og familieetaten (BFE) er Oslo kommunes fagetat for tiltak utenfor hjemmet. Etaten har ansvar for å etablere, drifte og formidle institusjonsplasser, samt tilby alternative tiltak, som beredskapshjem, spesialiserte fosterhjem og arena-fleksible tjenester. BFE har også ansvar for tverrfaglig helsekartlegging, godkjenning og kvalitetssikring av barnevernsinstitusjoner og sentre for foreldre og barn, samt for rekruttering og opplæring av fosterhjem. I tillegg drifter etaten Barnevernvakten i Oslo og fører saker om omsorgsovertakelse for nemnda på

vegne av barnevernstjenestene. BFE bidrar også som fagetat for barnevernet med kunnskaps- og kompetanseutvikling i hele barnevernet, inkludert bydelsbarnevernet.

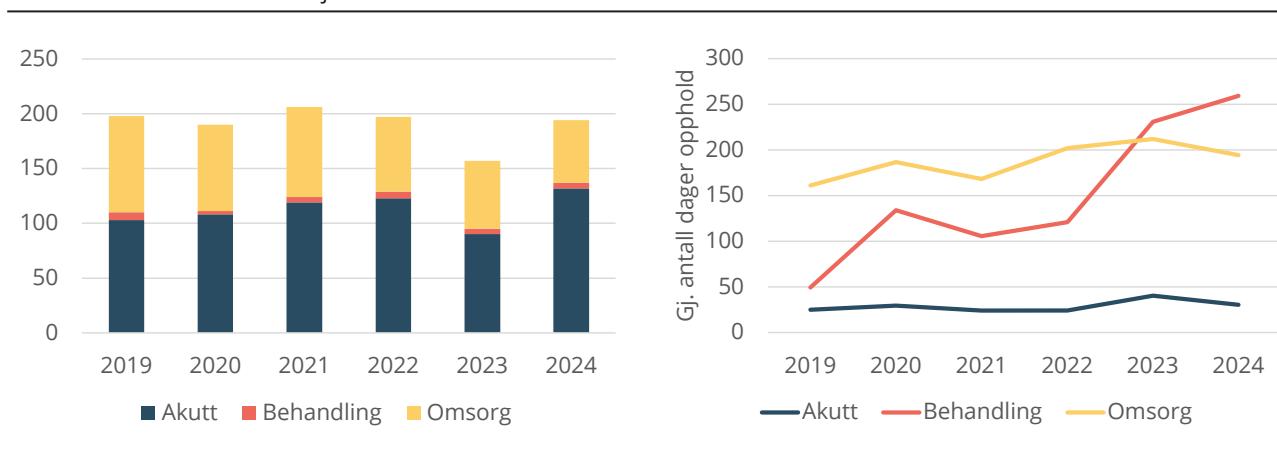
Barne- og familieetaten hadde 1 074 ansatte per 1. januar 2025, fordelt på 630 årsverk. Etaten driftet tolv barnevernsinstitusjoner per 1. januar 2025 med til sammen 61 plasser.

BFE har ikke direkte bistandsplikt overfor bydelene på samme måte som Bufetat har overfor kommunene, og har dermed heller ikke det overordnede ansvaret for at barn får nødvendige tiltak. Likevel drifter etaten store deler av tilbudet til barn i Oslo, og innen akuttfeltet er om lag 90 prosent av oppholdsdøgnene i kommunale institusjoner. For behandlingsinstitusjoner er tilsvarende tall 33 prosent og i omsorgsinstitusjoner 53 prosent.

Ettersom bydelene kan velge å kjøpe plasser direkte fra private aktører, er det stor usikkerhet knyttet til BFEs oversikt over barn som bor hos private aktører. For å få totaloversikt over barn som bor i barnevernsinstitusjoner i Oslo, må det gjøres et uttrekk fra fagsystemet i samtlige bydeler. Ettersom dataene om opphold i institusjoner driftet av private aktører er usikre og ufullstendige, har utvalget i det følgende bare brukt data fra BFEs egne institusjoner.

De siste årene har det vært relativt store svingninger i antall barn i BFEs institusjoner, særlig i akutttilbudet (Figur 3-7). I 2022 var det 123 barn med opphold i akuttinstitusjoner, i 2023 var det bare 90 barn, mens det i 2024 var 132 barn. Den gjennomsnittlige oppholdstiden på akuttinstitusjon var 24 dager i 2022, 40 dager i 2023 og 30 dager i 2024. Samtidig har antallet barn i omsorgsinstitusjoner sunket jevnt, fra 68 til 57 barn de siste tre årene.

Figur 3-7 Antall barn og gjennomsnittlig oppholdstid fordelt på målgruppe i kommunale institusjoner



Kilde: Oslo BIRK

Note: Gjennomsnittlig oppholdstid er beregnet ut fra antall oppholdsdøgn delt på antall barn i hver målgruppe.

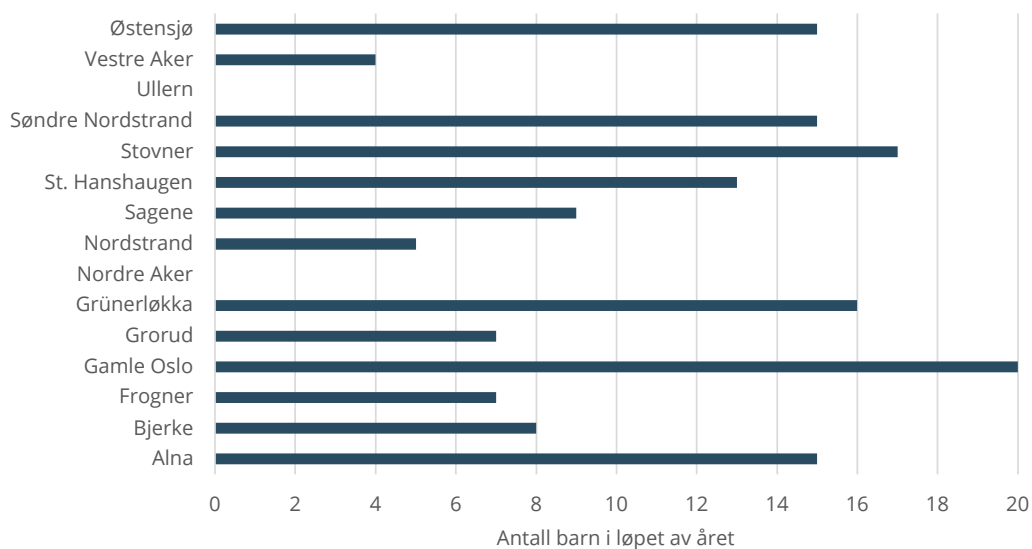
3.5.3 Bydelene i Oslo kommune

Oslo kommune er inndelt i 15 bydeler, som hver har sin egen barnevernstjeneste. Bydelene har det fulle faglige og økonomiske ansvaret for oppfølgingen av barn og familier i sitt geografiske område, inkludert vedtak om institusjonsopphold og valg av type tiltak utenfor hjemmet. I motsetning til ellers i landet har ikke BFE en ubetinget bistandsplikt overfor bydelene når de ber om en institusjonsplass.

Når et barn i Oslo skal flytte til en institusjon, kan bydelen velge å kjøpe plass enten fra Oslo kommunes egne institusjoner, som driftes av BFE, eller fra private leverandører. Valget av institusjonsplass gjøres fritt av bydelen, som også har størsteparten av kostnaden ved institusjonsplassen. Fra 2023 er det innført krav om at bydelene må innhente tilbud fra BFE når de trenger institusjonsplass. Det er ikke krav om å velge det kommunale tilbudet.

I løpet av 2024 hadde 156 barn mellom 13–17 år opphold på institusjon i Oslo²⁵. Figur 3-8 gir en oversikt over hvor mange barn som har institusjonsopphold som tiltak i de ulike bydelene i Oslo i 2024. Figuren viser at bruken av institusjonsopphold varierer betydelig mellom bydelene, der Gamle Oslo hadde 20 barn på institusjon, mens Nordre Aker og Ullern ikke hadde noen.

Figur 3-8 Barn med institusjonstiltak (0–17 år) i 2024 fordelt på bydel



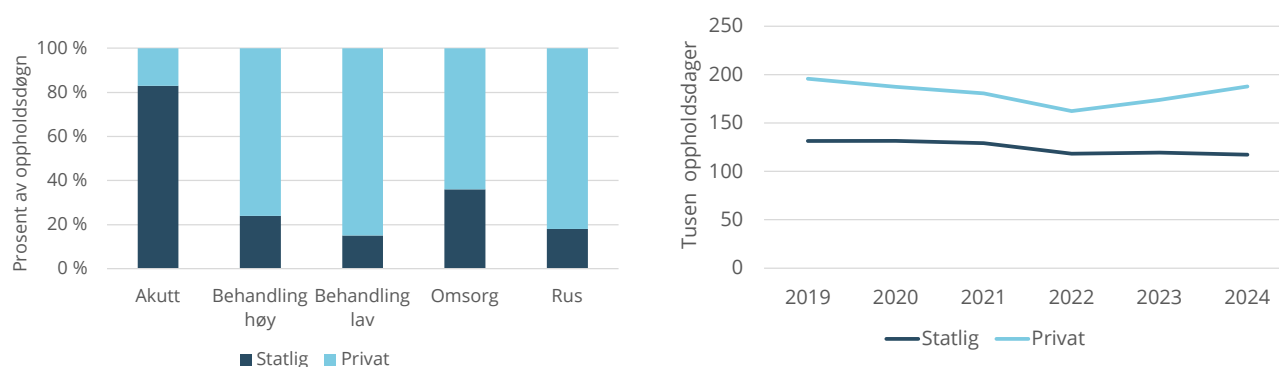
Kilde: SSB (tabell 13941)

²⁵ SSB-tabell 13941.

3.6 Private leverandører av barnevernsinstitusjoner

De fleste barnevernsinstitusjoner er drevet av private leverandører som har kontrakter med Bufetat eller Oslo kommune. Figur 3-9 viser fordelingen av oppholdsdøgn mellom statlige og private institusjoner, fordelt på prosentvis fordeling i de ulike målgruppene og som registrerte oppholdsdøgn over tid. Ifølge Bufetats fagsystem BiRK var det 117 000 oppholdsdøgn i statlige institusjoner og 187 000 oppholdsdøgn i private institusjoner i 2024, en fordeling som tilsvarer en statlig andel av oppholdsdøgn på 38 prosent.

Figur 3-9 Fordeling av oppholdsdøgn mellom eierskap fordelt på målgruppe og fordelt på år



Kilde: BiRK. Merk: inkluderer ikke Oslo kommune

3.7 Andre aktører i institusjonsbarnevernet

3.7.1 Kommunal barnevernstjeneste

Kommunen har ansvaret for barnevernstjenesten i førstelinjen. Barnevernstjenesten vurderer bekymringsmeldinger, gjennomfører undersøkelser og setter inn hjelpetiltak. Hjelpetiltak i hjemmet er det vanligste barnevernstiltaket og har som mål å styrke familiens omsorgsevne. Hjelpetiltak i hjemmet kan omfatte råd og veiledning, kurs og programmer, økonomisk støtte, barnehage, støttekontakt, hjemmebesøk, avlastning og bruk av skolefritidsordning. Tiltakene er vanligvis frivillige og gjøres i tett dialog og samspill med foreldre og barn.

Når et barn flytter til en institusjon lager barnevernstjenesten en tiltaksplan for å følge opp hvordan det går med barnet og familien, og hvordan tiltaket er til hjelp. Tiltaksplanen skal vise hvordan kommunen følger opp barnet underveis, inkludert samarbeid med institusjonen, skole, helsetjenester og barnets familie og nettverk. Forskrift om barnevernstjenestens oppfølging av barn i institusjon²⁶ understreker barnets rett til medvirkning.

²⁶ Forskrift om barnevernstjenestens oppfølging av barn på barnevernsinstitusjon (oppfølgingsforskriften).

Noen få kommuner driver egne barnevernsinstitusjoner. Larvik kommune driver Gyda ressurscenter for ungdom. Institusjonen har seks plasser for ungdom mellom 13 og 18 år, og tilbyr kartlegging, selvstendighetstrening og ettervern. Alta kommune driver Storbakken ungdomssenter for ungdom mellom 13 og 18 år. Institusjonen har en omsorgsavdeling med seks plasser og en hybelavdeling med tre plasser. Begge kommunene har også tilgang til Bufetats institusjoner i samme område.

I Oslo har kommunen fullt ansvar for både førstelinje og andrelinje i barnevernet. Ansvaret er delt mellom Barne- og familieetaten og bydelene.

3.7.2 Barneverns- og helsenemnda

Barneverns- og helsenemnda er et uavhengig statlig organ som behandler tvangssaker etter barnevernsloven. Nemnda avgjør blant annet saker om omsorgsovertakelse, tvangsopphold når barn setter sin egen utvikling i fare, og pålegg om hjelpetiltak. Akuttvedtak som er gjort administrativt, skal også godkjennes av nemnda.

Nemnda har et særlig ansvar for å sikre barn og unges rettssikkerhet ved inngripende tiltak, og vurderer i denne sammenhengen dokumentasjonen fra barnevernstjenesten og eventuelle private parter. Nemndenes avgjørelser kan overprøves i domstolene.

3.7.3 Statsforvalteren

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunenes etterlevelse av barnevernsloven, jf. § 17-3. Tilsynet inkluderer hvordan kommunene vurderer barnets beste, sikrer forsvarlighet og ivaretar rettssikkerheten. I tillegg skal statsforvalteren gi faglig veiledning og bidra til kompetanseutvikling i kommunene.

Statsforvalteren fører også tilsyn med institusjoner og er klageinstans for vedtak fattet av barnevernstjenesten. Barn som er utsatt for tvang på institusjon, kan klage til statsforvalteren. Statsforvalteren skal, avhengig av institusjonstype, gjennomføre minimum to eller fire tilsyn. I forbindelse med tilsynene skal barna tilbys samtaler. Tall fra Statens helsetilsyn viser at 98 prosent av barna får tilbud om samtale, mens det gjennomføres samtaler med rundt 40 prosent²⁷.

3.7.4 Statens helsetilsyn

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet med barnevernstjenester, jf. barnevernsloven § 17-2. Dette innebærer et overordnet ansvar for tilsynet som statsforvalteren utfører etter barnevernsloven § 17-3. Tilsynsmyndigheten kan også omfatte Bufdir og Bufetat i tilsyn der det er hensiktsmessig for å sikre etterlevelse av regelverket.

27 Tall fra Statens helsetilsyn. <https://data.statsforvalteren.no/styringspanel/barnevern/29>

4 Styring av institusjonsbarnevernet

Institusjonsbarnevernet styres gjennom en rekke dokumenter og prosesser. I dette kapittelet beskriver utvalget de sentrale styringsdokumentene og dialogene som sikrer at Stortingets beslutninger når frem til barna på institusjon.

Kapittelet inneholder beskrivelser av barnevernsloven, departementets virkemidler for å styre etaten, plassering og fordeling av ansvar og roller, finansieringsordningene, hvordan styrings-signalene videreføres til institusjonene og hvordan resultatene rapporteres tilbake til statsråden.

4.1 Lov om barnevern

Barnevernsloven regulerer barnevernets formål, myndighet og oppgaver (Barnevernsloven, 2021). Paragraf 1-1. Lovens formål lyder slik:

Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse.

Loven skal bidra til at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.

Loven gjelder i hovedsak for barn under 18 år og inneholder vilkår for igangsettelse av undersøkelse, hjelpetiltak og tiltak utenfor hjemmet. Loven beskriver at vedtak om opphold i institusjon kan treffes på flere grunnlag: alvorlige mangler ved barnets omsorgssituasjon eller i tilfeller der barnet utsetter sin egen utvikling for alvorlig fare. Videre kan vedtak om institusjonsopphold treffes i akutte situasjoner eller være planlagte. Opphold kan være frivillige eller tvungne.

Loven beskriver Bufetats bistandsplikt overfor kommunene og stiller krav til fosterhjem, barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Den regulerer også saksbehandling, taushetsplikt og barneverns- og helsenemndas ansvar.

Loven har et eget kapittel som beskriver organisering og styring av statlig barnevernsmyndighet, inkludert ansvaret og oppgavene til departementet og

Bufetat. Barnevernslovens paragraf 16-1 beskriver organiseringen av statlige barnevernsmyndigheter på følgende måte:

De statlige barnevernsmyndighetene består av departementet, barne-, ungdoms- og familieetaten og statsforvalterne. De statlige barnevernsmyndighetene ledes av departementet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Etatens sentrale nivå leder etatens virksomhet.

Barnevernsinstitusjonene er statlig barnevernsmyndighet på lokalt nivå.

Verken Bufdir som organisasjon eller direktoratets ansvar og roller er omtalt i loven. Departementet har i instruks til Bufdir fastsatt at direktoratet leder Bufetat, både gjennom ansvar for etatsstyring og med felles direktør. Det regionale nivået i Bufetat har ansvar for å godkjenne barnevernsinstitusjoner, men ytterligere regionale oppgaver og ansvar er ikke spesifisert.

Det er Stortinget som vedtar endringer i barnevernsloven og annet relevant lovverk. Den 1. januar 2023 trådte en ny barnevernslov i kraft og erstattet den tidligere loven fra 1992. Lovendringene styrker rettssikkerheten, tydeliggjør ansvarslinjer og gjør regelverket mer tilgjengelig og forståelig. I den nye loven ble barnets rett til medvirkning, forutsigbarhet og beskyttelse vektlagt og det ble stilt tydeligere krav til forsvarlig saksbehandling, dokumentasjon og vurderinger.

4.2 Departementets styring av Bufdir

4.2.1 Virksomhetsinstruks

Bufdir sine ansvarsområder og driftsoppgaver er fastsatt i *Instruks for økonomi og virksomhetsstyring for Bufdir*, vedtatt av departementet (2025). Instruksjonen inneholder varige og faste styringssignaler, lovgrunnlag for arbeidet og hvilke roller Bufdir er forventet å oppfylle. Instruksjonen fastsetter at Bufdir skal være faglig rådgiver, iverksette vedtatt politikk, forvalte lov og regelverk og være etatsstyrer av Bufetat.

4.2.2 Årlige tildelingsbrev

Hvert år sender BFD et tildelingsbrev til Bufdir. Tildelingsbrevet inneholder beskrivelser av prioriteringer, konkrete mål og oppdrag. Tildelingsbrevet følges av et budsjett med tilhørende krav om rapportering og effektiv ressursbruk. Styringssignalene i tildelingsbrevet ses i sammenheng med virksomhetsinstruksjonen. Gjennom året får Bufdir supplerende oppdrag fra departementet.

Alle fagområdene og tjenestene til Bufdir beskrives i tildelingsbrevet. Barnevernsinstitusjon omtales sammen med fosterhjem under tiltak utenfor hjemmet. Siden

2022 har tildelingsbrevet lagt vekt på omstilling av det statlige institusjonstilbudet innenfor økonomiske rammer, og for 2025 ble styring av kostnadskontroll vektlagt vesentlig tydeligere: «Ivaretagelse av bistandsplikten og bedre kostnadskontroll skal være Bufdirs førsteprioritet.»²⁸

For 2025 er det sentrale målet som Bufdir skal oppnå på institusjonsområdet formulert slik: «Barn som trenger tiltak utenfor hjemmet, skal få et tilbud som fremmer ro, trygghet, tillit, positiv utvikling og som tar vare på relasjonene til barnet». Bufdir skal prioritere å ivareta bistandsplikten, øke beredskapen og bedre kostnadskontrollen. Fra departementet er det en sterk forventning om at Bufdir skal holde utgiftene innenfor den budsjetterte rammen og samtidig sikre kapasiteten gjennom å fortsette å bygge opp statlige institusjoner og inngå langsiktige avtaler med private leverandører. Tildelingsbrevet understreker også fagdirektoratets rolle i å sikre et likeverdig og tilpasset tilbud til barna på institusjon, på tvers av institusjonenes eierskap, geografi og målgrupper.

Ekstra oppdrag i løpet av året

I løpet av året sender departementet tilleggsoppdrag til Bufdir. I 2024 mottok direktoratet 40 tilleggsoppdrag formalisert som tillegg til tildelingsbrevet. Tilleggsoppdragene bygger på dialogen mellom departementet og direktoratet og brukes også for å informere om justeringer i budsjetter, rapporteringskrav og frister.

4.2.3 Dialog mellom departementet og direktoratet

Etatsstyringsmøter

To ganger i året møtes BFD, Kultur- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Bufdir til etatsstyringsmøter. Det første møtet handler om fjorårets årsrapport og påbegynt arbeid, mens det andre møtet handler om direktoratets andre tertialrapport og planer for det kommende året. I virksomhetsinstruksen står det at direktoratet skal «redegjøre for oppnådde resultater og eventuelle faglige og økonomiske utfordringer, avvik og andre saker som antas å være av interesse for departementet. Departementene vil i møtene vurdere og gi tilbakemelding på måloppnåelse og resultater, budsjettstatus og andre saker» (2025).

Møtene gir også departementene og direktoratet en arena for å gi tilbakemelding på styringen, samarbeidet og leveransene og til å diskutere igangsettelse av nye oppdrag. Referatene fra etatsstyringsmøtene er en del av styringsdokumentene.

²⁸ Tildelingsbrev til Bufdir for 2025.

Økonomistyringsmøter

Ved behov for dialog om budsjettsituasjonen kaller departementet inn til særskilte økonomistyringsmøter. I 2023 og 2024 ble det gjennomført to økonomistyringsmøter hvert år, alle i forbindelse med merforbruk og uforutsigbare kostnader til det statlige barnevernet. Møtene referatføres og inngår som del av den formelle styringen av direktoratet.

Innspill til budsjett og tildelingsbrev

I forbindelse med utforming av neste års statsbudsjett og tilhørende tildelingsbrev følger dialogen mellom departementet og direktoratet fastlagte rutiner.

Direktoratet gir faglige innspill til satsingsforslag, begrunner og reviderer disse og har dialog om utforming av tildelingsbrev og oppdrag. Før tildelingsbrevet formelt oversendes direktoratet, er det dialog mellom BFD og Bufdir. I denne prosessen kan departementet sondere muligheten for å justere føringer og gi nye oppdrag, og Bufdir kan gi råd og innspill.

Dialogen rundt tildelingsbrevet skal sikre at departementet har muligheten til å styre direktoratet i ønsket retning, samtidig som direktoratet får rom til å gjøre uavhengige faglige vurderinger av hvordan det kan nå de fastsatte målene. Dialogen skal også bidra til at departementet mottar tilstrekkelig og pålitelig informasjon om status og utvikling av institusjonsbarnevernet.

Fagmøter og annen løpende dialog

Direktoratet leverer jevnlig utredninger og rapporter til departementet i rollen som faglig rådgiver. Videre gjennomføres fagmøter på tvers av nivåene, med en løpende dialog for å dele informasjon, slik at departementet og direktoratet er gjensidig informert om relevante saker. Det skal ikke komme nye styringssignaler i fagmøtene eller gjennom annen løpende dialog.

4.2.4 Rapportering til departementet

Bufdir rapporterer skriftlig til departementet tre ganger i året: to tertialrapporter og en årsrapport. Rapporteringen følger mål og resultatkrav fastsatt i tildelingsbrevet. Direktoratet rapporterer også gjennom vanlige systemer for økonomistyring og i regnskap. Rapporteringen til departementet er basert på informasjon fra de fem Bufetat-regionene, satt sammen med Bufdirs egne analyser og aktivitet på tvers av alle fagområder. Årsrapporten fra Bufdir publiseres på direktoratets hjemmesider.

De siste årene har referater fra etatsstyringsmøtene trukket frem forbedringspunkter i rapporteringen fra Bufdir, særlig med tanke på styringsdata til departementet. Det gjelder ønsker om tidsserier og analyse av status på feltet. Data fra Oslo kommune er i varierende grad inkludert i rapportene.

4.3 Finansiering av statlig barnevern

Statsbudsjettets programområde 11 *Barn og familie* rommer *Barnevernet* under programkategori 11.20. Programkategorien samler barnevernets ulike statlige funksjoner og tiltak og består av fem utgiftskapitler og fire inntektskapitler.

- Utgifter
 - kapittel 853 Barneverns- og helsenemndene
 - kapittel 854 Tiltak i barne- og ungdomsvernet
 - kapittel 855 Statlig forvaltning av barnevernet
 - kapittel 856 Barnevernets omsorgssenter for enslige, mindreårige asylsøkere
 - kapittel 858 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og fellesfunksjoner i Barne-, ungdoms- og familieetaten
- Inntekter
 - kapittel 3853 Barneverns- og helsenemndene
 - kapittel 3855 Statlig forvaltning av barnevernet
 - kapittel 3856 Barnevernets omsorgssenter for enslige, mindreårige asylsøkere
 - kapittel 3858 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og fellesfunksjoner i Barne-, ungdoms- og familieetaten

Buudir og Bufetats oppgaver knyttet til institusjonsbarnevernet føres i all hovedsak på kapittel 854, 855 og 858.

4.3.1 Kapittel 854 Tiltak i barne- og ungdomsvernet

Kapittel 854 finansierer ulike tiltak i barne- og ungdomsvernet, inkludert varige og tidsavgrensede satsinger. Midlene fordeles på flere poster. Post 21 omfatter spesielle driftsutgifter, post 22 dekker Barnesakkyndig kommisjon og post 23 omfatter kompetanseheving i barnevernet.

Midlene under kapittel 854 disponeres både av Barne- og familiedepartementet og Buudir. På kapittelet bevilges midler til prosjekter som knyttes til kunnskapsutvikling, veiledning og kompetanseløft i barnevernstjenestene. I tillegg benyttes bevilgningen til prosjekter knyttet til styring, oppfølging og gjennomføring av statlige satsinger innenfor barnevernfeltet, som for eksempel modernisering av fagsystemet BiRK.

4.3.2 Kapittel 855 Statlig forvaltning av barnevernet

Det statlige barnevernet finansieres i hovedsak over statsbudsjettets kapittel 855 Statlig forvaltning av barnevernet. I 2024 utgjorde bevilgningen på kapittelet rett i overkant av 8 milliarder kroner.

Kapittel 855 er rammefinansiert. Det betyr at Bufdir fritt kan disponere midlene innenfor den årlige budsjettrammen. Rammen er fordelt mellom tre poster. Post 01 Driftsutgifter skal dekke lønn og sosiale kostnader til ansatte i Bufetat, inkludert ansatte ved regionskontorer, barnevernsinstitusjoner, fosterhjemstjenesten, sentre for foreldre og barn mv., samt utgifter til leie og drift av barnevernsinstitusjoner og fellesfunksjoner i etaten. Post 22 Kjøp av barnevernstjenester dekker kjøp av institusjonsplasser, fosterhjem og senter for foreldre og barn hos private leverandører. Dette inkluderer både faste avtaler om kjøp (rammeavtaler og driftsavtaler) og enkeltkjøp. Post 21 Spesielle driftsutgifter dekker utgifter til forsknings-, utrednings- og utviklingstiltak, i hovedsak for å heve kvaliteten i arbeidet til det statlige og det kommunale barnevernet. I tillegg følger det inntekter fra blant annet kommunale egenandeler over statsbudsjettets kapittel 3855.

I henhold til bevilgningsreglementet § 5²⁹ kan ikke utgiftsbevilgninger overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Unntak fra dette krever hjemmel i § 11³⁰ eller § 12³¹, eller at bevilgningsvedtaket inneholder stikkordene: «overslagsbevilgning» eller «kan nyttes under». Post 01 og 22 har stikkordsfullmakten «kan nyttes under post [...]» som gir hjemmel til å overskride bevilgningen på en post mot tilsvarende innsparing under bevilgningen på den andre posten. Dette gjør det mulig for Bufetat å omdisponere midler mellom drift og kjøp av private plasser.

Kapittel 855 dekker hele det statlige barnevernet. Den delen av budsjettrammen på kapittel 855 som knytter seg til institusjonsbarnevernet ligger under formål 692, og utgiftene knyttet til dette formålet utgjorde 71 prosent av utgiftene på kapittelet i 2024.

Den økonomiske rammen for institusjonsbarnevernet bestemmes årlig. Bufdir gir budsjettinnspill som vurderes av Barne- og familiedepartementet og deretter Finansdepartementet. Regjeringen legger så frem eventuelle forslag til endringer i budsjettet fra fjoråret for stortinget.

Bufdirs innspill til budsjettene er basert på framskrivninger av behov i regionene og direktoratets planlagte endringer. Bufdir lager prognoser om forventet aktivitet, eventuelle endringer i trender og eventuelle nye styringssignaler som kan forventes å påvirke behovet for plasser.

²⁹ § 5 Bevilgningsvedtak

³⁰ § 11 Budsjettendringer i løpet av budsjettåret

³¹ § 12 Nødsfullmakter

4.3.3 Kapittel 858 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og fellesfunksjoner i barne-, ungdoms- og familieetaten

Kapittel 858 omfatter utgifter til Bufdir og fellesfunksjoner i Bufetat. Bevilgningen dekker Bufdirs ordinære virksomhet, i tillegg til sentrale støttefunksjoner for Bufetat som helhet. Kapittel 858 dekker funksjoner knyttet til styring, koordinering og faglig utvikling i barnevernet, og dekker de felles driftskostnadene som følger av Bufdirs og Bufetats nasjonale ansvar.

Bevilgningen omfatter blant annet lønn og øvrige driftsutgifter til direktoratet, samt utgifter til felles administrative tjenester i Bufetat. Dette inkluderer økonomiforvaltning, IKT-løsninger, rapportering, styringssystemer og andre støttefunksjoner som understøtter Bufetats samlede virksomhet.

4.4 Ansvars- og myndighetsfordeling mellom Bufdir og Bufetat

Bufdir og Bufetat utgjør ett statlig forvaltningsorgan underlagt Barne- og familiedepartementet, men har en intern arbeidsdeling mellom direktorat og etat. Bufdir har det overordnede ansvaret for faglig og administrativ styring, mens Bufetat står for den operative utførelsen av statlige tjenester innenfor barnevern og familievern. Styringsrelasjonen er regulert gjennom Bufdirs virksomhetsinstruks for Bufetat og de årlige disponeringsbrevene.

4.4.1 Bufdirs roller

Bufdir er underlagt Barne- og familiedepartementet og mottar også styrings-signaler og fullmakter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet.

I instruksen til Bufdir spesifiseres det at direktoratet er «faglig rådgiver, iverksetter av vedtatt politikk, forvalter av lov og regelverk, samt etatsstyrer» av Bufetat (Barne- og familiedepartementet, 2025a, s. 5).

Bufdir som fagdirektorat for barnevernet

Som fagdirektorat har Bufdir en overordnet rolle i utviklingen av barnevernet i Norge, med hovedansvar for faglig støtte, kunnskapsutvikling og nasjonal samordning av sektoren (Prop. 106 L (2012–2013)).

Som fagdirektorat skal Bufdir «utarbeide og innhente kunnskap på sine ansvars-områder og benytte og formidle kunnskap i form av råd, faglige anbefalinger, og retningslinjer, nøkkeltall, statistikk og analyser» (Barne- og familiedepartementet, 2025a, s. 4). Direktoratets sentrale virkemidler for å skape en kunnskapsbasert og felles faglighet i tjenestene er å utvikle råd, veiledere, faglige anbefalinger og retningslinjer. Slike dokumenter omtales som faglig normering. Bufdirs faglige normering skal sikre at barn og familier i hele landet mottar likeverdige og forsvarlige tjenester.

Instruksen presiserer at «Bufdir har ansvar for aktivt å arbeide for regelverks-etterlevelse i sektoren, bl.a. gjennom å tolke og forvalte barnevernsloven» (Barne- og familiedepartementet, s. 5). Direktoratet publiserer tolkningsuttalelser der de vurderer hvordan handlingsrommet i loven skal tolkes, og gir veiledning til hvordan aktører i sektoren skal etterleve lov- og regelverk.

Som fagdirektorat har Bufdir et nasjonalt ansvar for å samle inn data og analysere trender. Kunnskapen danner grunnlag for styring og utvikling av praksisfeltet. Bufdir er rådgiver for Barne- og familiedepartementet og gir innspill til politikk-utforming ved å utarbeide faglige vurderinger og konsekvensanalyser knyttet til lovforslag og reformer. Direktoratet iverksetter vedtatt politikk ved å gjennomføre tiltak, prosjekter og handlingsplaner i de ulike fagområdene. Direktoratet fremmer samarbeid mellom barnevernet og andre sektorer, som helse, skole og politi, for å sikre helhetlige tjenester til barn og familier.

Bufdir har ansvar for å legge til rette for kompetanseutvikling i barnevernet, og har også ansvar for å styrke fagmiljøene ved å legge til rette for forskning og utvikling i samarbeid med akademiske institusjoner.

Bufdir som etatsstyrer for statlig barnevern

Som etatsstyrer skal Bufdir «sørge for forsvarlig styring og kontroll av Bufetat» (Barne- og familiedepartementet, 2025a, s. 6), slik at etaten leverer tjenester i tråd med nasjonale mål og prioriteringer. Direktoratet har «ansvar for at etaten tilbyr barnevernstjenester og familieverntjenester på statens vegne, drifter omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger under 15 år, og behandling av adopsjonssaker.» (s. 6)

Direktoratet fastsetter mål, resultatkrav og styringsparametere for Bufetats virksomhet og direktøren har overordnet ansvar for etatens resultater og tjeneste-produksjon.

Bufdir har ansvar for å forvalte budsjettet som er tildelt den statlige forvaltningen av barnevernet (statsbudsjettets kapittel 855), samt å sikre at ressursene brukes effektivt. Det innebærer blant annet å fordele midler mellom ulike tjenester og regioner og å følge opp at ressursbruken er i tråd med politiske føringer. Bufdir skal følge opp Bufetats resultater og rapportere tilbake til BFD om måloppnåelse og utfordringer. Det inkluderer regelmessige evalueringer av Bufetats virksomhet og rapportering om hvordan ressursene er brukt.

Bufdir skal sikre at kvaliteten på tilbudene til barn og familier holder et forsvarlig nivå. Det innebærer å overvåke utviklingen i tjenestene og iverksette tiltak ved eventuelle avvik.

4.4.2 Ledelse og samhandling mellom Bufdir og Bufetat

Bufdir og Bufetat er organisert som ett statlig forvaltningsorgan, med samme direktør for direktoratet og etaten. I Bufdir består ledergruppen av syv divisjonsdirektører og to stabsdirektører. Som leder av Bufetat har direktøren en rådgivende arena som består av de fem regiondirektørene og relevante divisjonsdirektører fra Bufdir.

Det er etablert en rekke strukturer for samhandling og styring mellom nivåene, både formelle og uformelle. Dialogen omfatter direktørmøter, virksomhetsstyringssamtaler, statusmøter og månedlige oppfølgingsarenaer.

Direktørmøtet – felles lederforum for Bufdir og Bufetat

Direktørmøtet er det sentrale forumet for lederbehandling av saker som berører både Bufdir og Bufetat. Det fungerer som felles ledermøte for direktør, divisjonsdirektører i Bufdir og regiondirektører i Bufetat. Fire divisjonsdirektører deltar fast: økonomi og virksomhetsstyring, tjenesteutvikling, kunnskap og likestilling, og regelverk og forvaltning. Øvrige direktører og stabsledere deltar når saken krever det. Møtene ledes av divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring i Bufdir. Direktørens beslutningsmyndighet utøves i møtet der det er aktuelt.

Alle saker som berører regionene skal behandles i direktørmøtet. Det vurderes for hver sak om den også skal behandles i begge lederforaene (Bufdir og Bufetat) separat. Avdelingsdirektørene for økonomi- og virksomhetsstyring deltar som referenter.

Virksomhetsstyringssamtaler

Virksomhetsstyringssamtaler er en del av den formelle virksomhetsstyring mellom Bufdir og regionene i Bufetat. Avdeling for virksomhetsstyring i Bufdir forbereder samtalene gjennom å analysere resultater og utvikling og koordinere innspill fra relevante divisjoner. Samtalene brukes til å drøfte måloppnåelse, utfordringer og prioriteringer og utgjør en viktig del av styringsdialogen med regionene.

I tillegg gjennomføres det månedlige styringsmøter med vekt på økonomi og driftsutfordringer. Disse møtene forberedes av avdelingene for virksomhetsstyring og økonomistyring og suppleres med aktuelle temaer etter behov.

Status- og driftsmøter mellom direktør og regioner

I tillegg til de felles ledermøtene gjennomføres en rekke faste møter og adhocmøter mellom direktøren og regiondirektørene. Direktøren har månedlige statusmøter med hver regiondirektør for å følge opp måloppnåelse, økonomi og andre utviklings- eller driftsrelaterte utfordringer. I tillegg avholdes det jevnlig statussamtaler mellom divisjonsdirektøren for økonomi- og virksomhetsstyring og den enkelte regiondirektøren. Statussamtalene tar utgangspunkt i driftsstatus, men går også inn på aktuelle spørsmål om organisering, bemanning og kvalitetsutfordringer.

Tidvis gjennomføres det egne møter mellom direktøren, divisjonsdirektør for økonomi- og virksomhetsstyring og regiondirektører i forbindelse med enkeltprosjekter eller strategiske problemstillinger. Det har også i perioder vært etablert egne driftsmøter mellom divisjonsdirektøren og regionene som supplement til direktørmøtet.

4.4.3 Bufetats rolle og fullmakter

Bufetat har ansvar for å levere barneverns- og familieverntjenester, å behandle adopsjonssaker og drifte omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger under 15 år. Etaten skal sikre at tjenestene holder nasjonal kvalitet og er tilgjengelige for kommuner, barn og familier over hele landet.

Bufdirs årlige disponeringsbrev til Bufetat konkretiserer hvordan Bufetat skal innrette sin virksomhet. Brevet bygger på tildelingsbrevet fra departementet og Bufdirs egne prioriteringer, og utformes i samarbeid mellom relevante divisjoner i Bufdir.

Regiondirektørene får i brevet fullmakt til å disponere budsjettmidler innenfor fastsatte rammer, både for egen region og for landsdekkende oppgaver. Målene Bufetat skal oppnå er fastsatt både i departementets tildelingsbrev og gjennom Bufdirs egne styringsvurderinger.

Bufetat er bruttobudsjettet, og hver region mottar egne bevilgninger fra direktoratet. Regiondirektørene har delegert resultatansvar for sitt område. Regionene skal planlegge, dimensjonere og drifte tjenestene innenfor gjeldende rammer og i tråd med styringssignaler fra Bufdir. Innenfor rammene kan regiondirektøren delegeres ansvar og fullmakter internt i regionen.

Bufetats regioner har selvstendig ansvar for virksomhetsplanlegging, økonomistyring og internkontroll. De rapporterer jevnlig til Bufdir om måloppnåelse, økonomisk status og eventuelle avvik. Oppfølging skjer gjennom måneds-, tertial- og årsrapporter, og gjennom ekstraordinær rapportering ved behov. Regionene styres og følges opp gjennom styringssamtaler, internkontrolltiltak og lederdialog.

Bufdir eier og forvalter økonomimodellen for Bufetat. Direktoratet fastsetter prinsipper og rammer for budsjettstyring. Regionene har budsjett disponeringsmyndighet og kan delegeres videre etter behov. Anskaffelser og kjøp av institusjonsplasser skal følge nasjonale rutiner og relevant regelverk.

4.4.4 Rapportering til direktoratet

Regionene rapporterer i et styrings- og rapporteringssystem hvert tertial, og rapporteringen følger mål, styringsparametere, oppdrag og rapporteringskrav fra disponeringsbrevet. Kvantitative styringsparametere og relevante indikatorer er tilgjengelig på alle nivåer i organisasjonen, fra enhetsnivå i regionene til øverste ledelse i direktoratet, og tilrettelegger for enhetlig rapportering og løpende styring av egen og underliggende enheter. Brukerne av systemet er primært lederne, men også medarbeidere i hele virksomheten. Systemet har om lag 1 000 unike brukere gjennom året.

Alle avvik og uønskede hendelser registreres i et avviks- og forbedringssystem. Systemet er viktig for internkontroll og forbedring av tjenestene. Direktoratet har fortløpende oversikt over alle avvik og uønskede hendelser som er registrert som «betydelig» eller «svært alvorlig». Data fra avviks- og forbedringssystemet brukes som underlag i direktoratets oppfølging av etaten.

4.4.5 Bufetats styring av institusjonene

Bufetat har ansvar for å planlegge, dimensjonere og drifte institusjonstilbudet i tråd med statens bistandsplikt og de målene som er fastsatt i disponeringsbrevene fra Bufdir. Styringen skjer gjennom ulike virkemidler avhengig av om institusjonen er statlig eller privat.

Disponeringsskriv til institusjonene

De fem regiondirektørene får fullmakt til å disponere tildelt budsjett for å drifte og levere tjenester i sin region. Styringen av de statlige institusjonene i regionen skjer gjennom et disponeringsskriv. I disponeringsskrivene er forventningene fra direktoratet videreformidlet og presisert og den aktuelle regionens innsats og ansvar løftet frem. Det varierer hvordan de fem regiondirektørene utformer disponeringsskrivet til institusjonene i sin region. Kostnadskontroll og bistandsplikt er vektlagt.

Kontrakter og avtaler

De private institusjonene styres gjennom ulike typer kontrakter: driftsavtaler, rammeavtaler og enkeltkjøp. Bufdir har ansvaret for å inngå drifts- og rammeavtaler, mens enhet for inntak i hver region gjennomfører enkeltkjøp med støtte fra enhet for inntaksstøtte (EIS).

Driftsavtaler brukes for hele institusjonsavdelinger, der Bufdir for eksempel inngår kontrakt om å betale for fem plasser på en omsorgsinstitusjon i en gitt region. Driftsavtalen stiller høye krav til kapasitetsutnyttelse, og det er tett dialog med Bufetat for å raskt ta i bruk ledige plasser når de oppstår.

Rammeavtaler brukes for å inngå kontrakt om å disponere et bestemt antall plasser for en gitt målgruppe, uten at institusjoner og avdelinger er spesifisert. For eksempel kan Bufdir inngå rammeavtale med en leverandør om 20 plasser for barn i målgruppen omsorg, og så er det opp til leverandøren å ha det avtalte antallet plasser tilgjengelig i regionen. Noen rammeavtaler har kjøps- og leveransegaranti, der etaten forplikter seg til å kjøpe et visst antall oppholdsdøgn

eller plasser i perioden. Dersom en eller flere plasser står ledige, betaler etaten en andel av døgnprisen. Garantiene gir forutsigbarhet for både Bufetat og for leverandørene. Andre rammeavtaler har ikke garantier, men kontraktsfestede intensjoner om å tilby en plass når det er uforutsette behov.

Felles for drifts- og rammeavtaler er at det er Bufetat som har myndighet til å bestemme at et barn skal tilbys plass på institusjonen. Enhet for inntak i den enkelte regionen bruker en prioriteringsveileder for å bestemme hvilken plass som skal tilbys. Leverandøren vurderer om det er forsvarlig at barnet bor sammen med de andre barna på institusjonen. Vurderingen kan i noen tilfeller resultere i at leverandøren konkluderer med at det ikke er forsvarlig å ta inn barnet på den aktuelle institusjonen.

Dersom det ikke er ledig plass eller en egnet plass i statlige eller private institusjoner med rammeavtaler, kjøper Bufetat en plass gjennom enkeltkjøp. Enkeltkjøpsavtalen beskriver rammer, krav og forventinger til leverandøren og detaljerer behov for tilrettelegging, varighet, kostnad og ansvar for oppfølging av barnet under og etter oppholdet.

4.4.6 Godkjenning og kontroll

Barnevernsinstitusjoner må godkjennes før de kan ta inn barn. Både de statlige og de private institusjonene vurderes og godkjennes etter søknad til Bufetats enhet for godkjenning av barnevernsinstitusjoner (BEG). BEG gjennomfører også etterfølgende kontroller med private institusjoner. For de statlige institusjonene foregår etterfølgende kontroll som del av internkontrollen i den enkelte regionens styringslinje. Institusjonene i Oslo kommune godkjennes av Barne- og familie-etaten. Institusjonene får godkjenning til å ta inn barn i en eller flere bestemte målgrupper. En institusjon må få ny godkjenning dersom den ønsker å ta inn barn fra målgrupper den ikke er godkjent for, eller for å opprette nye avdelinger.

Til søknaden om godkjenning må søkeren legge ved dokumentasjon i tråd med barnevernsloven og etter kravene i forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner. Det inkluderer dokumentasjon på økonomiske forutsetninger for drift og regnskap, lokalisering og utforming av bygg, bemanning og kompetanse, internkontroll og rutiner som sikrer at barna mottar forsvarlig omsorg og behandling.

Bufetats enhet for godkjenning av barnevernsinstitusjoner (BEG) er organisatorisk plassert i Bufetat region øst. Enheten har 17 ansatte, hvorav én leder, og til sammen 16,09 årsverk. Ifølge BEGs årsrapport (2024) behandlet enheten 111 søknader om godkjenning og gjennomførte kontroller ved 55 institusjoner, inkludert 50 private institusjoner og 5 omsorgssentre. Videre har BEG behandlet 503 dispensasjonssøknader fra krav til bemanning og kompetanse, fra private og kommunale institusjoner. Det er også fattet vedtak om bortfall av godkjenning ved 17 institusjonsavdelinger, 15 av disse etter institusjonseiers eget ønske.

BEG har valgt fokusområder i sin gjennomføring av etterfølgende kontroller. I 2023 og 2024 har fokusområdene vært (i) Rus - Institusjonens kompetanse på arbeid med rus, blant annet å avdekke og arbeide med forebygging av rusproblematikk, og (ii) Trygghet og sikkerhet - Institusjonens ivaretagelse av trygghet og sikkerhet, vern og beskyttelse

Bufdir er klageinstans for vedtak fattet av BEG. I 2024 har Bufdir behandlet to klager, hvorav en fikk medhold. I 2023 behandlet Bufdir en klage, som ikke fikk medhold.

4.5 Styring av institusjonstilbudet i Oslo

I Oslo kommune er det byråd for sosiale tjenester som styrer arbeidet i Barne- og familieetaten gjennom årlige tildelingsbrev, instruks og oppfølging. Bystyret vedtar budsjett, prioriteringer og mål med tilhørende tiltak og oppdrag for etaten.

4.5.1 Finansiering av institusjonsbarnevernet i Oslo

Finansieringen av institusjonsbarnevernet i Oslo skjer som en del av kommunenes inntektssystem, som en særskilt fordeling³². Størstedelen av finansieringen av institusjonsbarnevernet overføres til bydelene som del av det samlede bydelsbudsjettet. Midlene til barnevern fordeles etter en nøkkel kalt FO2B³³, som blant annet tar hensyn til antall barn i bydelen og sosiodemografiske faktorer. Bydelene har frihet til å disponere midlene, og kan velge å bruke pengene på institusjonstiltak, eller andre formål. BFE får tildelt midler fra byrådsavdeling for sosiale tjenester. For 2025 var BFEs netto driftsramme tilsvarende 364 millioner kroner³⁴.

En vesentlig forskjell mellom Oslo og resten av landet er finansieringsmodellen, der bydelene i Oslo betaler tilnærmet fullpris for institusjonsplassene som BFE eller private leverandører fremskaffer³⁵. Finansieringsmodellen ble innført i 2001 med mål å gi bydelene insentiver til å drive godt forebyggende arbeid.

For å sikre en beredskap og dekke faste kostnader når plasser ikke er i bruk, er det en viss grad av rammefinansiering av BFEs tilbud. Rammefinansieringen av BFEs institusjoner er betydelig lavere enn for Bufetats institusjoner, og dekningen av utgiftene til BFE er i stor grad basert på inntekt fra salg av institusjonsplasser til bydelene. Dette innebærer en høyere risiko for at institusjonsplasser legges ned når de midlertidig ikke er i bruk. Barnevernstjenestene vil på sin side ha en høy egenandel ved kjøp av institusjonsplasser. At bydelene i Oslo betaler mer for bruk av institusjonsplasser enn kommunene i resten av landet,³⁶ kan påvirke den

32 I 2025 var den særskilte fordelingen tilsvarende 859,3 millioner kroner (Se *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2025*)

33 Se *Bydelenes fordelingssystem - Oslo kommune*

34 Tildelingsbrev til BFE for 2025.

35 Bydelene betaler fullpris for private institusjonsplasser. BFEs institusjoner har noe rammefinansiering, og for en plass på en akutt-, omsorg- eller behandlingsinstitusjon betaler bydelene henholdsvis 60, 85 og 60 prosent av fullpris.

36 Kommuner i Bufetat-systemet betaler en fast egenandel på om lag 30 prosent, i henhold til årlige rundskriv om egenbetaling fra departementet.

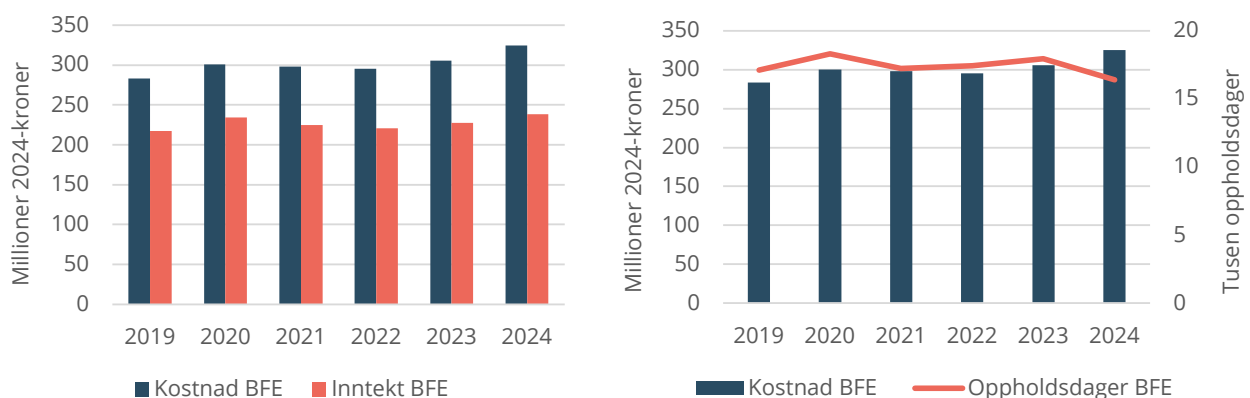
relative bruken av institusjonstiltak. Oslo har over tid økt rammefinansieringen av det kommunale tilbudet.

Når en bydel kjøper en plass direkte fra private leverandører, har bydelen totalansvaret for barnet som bor på institusjonen, både for faglig forsvarlighet og for kostnad. BFE kan bidra med å formidle plassen og veilede i kontraktsinngåelsen. Dette skiller seg fra Bufetat-systemet hvor etaten er avtalepart og ansvarlig for at barnet får et forsvarlig institusjonstilbud, og som også dekker størsteparten av kostnaden ved oppholdet.

Det er vanskelig for BFE å konkurrere med private leverandører på pris på grunn av ulikheter i arbeidstidsbestemmelser, lønn og pensjonsvilkår. For å forsøke å gjøre konkurransen mer likeverdig er det en viss grad av kommunal subsidiering av BFEs tilbud. Eksempelvis er kostnader til leie av institusjonslokaler rammefinansiert og inngår dermed ikke i prisberegningen. Ved bruk av kommunale institusjoner faktureres bydelen per oppholdsdag. Kostnaden for bydelene varierer mellom institusjoner og målgrupper. Det er i hovedsak rimeligere for bydelen å plassere et barn på en omsorgsinstitusjon enn på en behandlingsinstitusjon. Prisene beregnes ut fra BFEs gjennomsnittlige driftskostnader, med unntak av husleie. Rammefinansiering av ulike deler av BFEs tilbud (husleie og deler av institusjonstilbudet) skal styrke BFE i konkurransen med private tilbydere.

Siden 2019 har kostnadene til BFEs kommunale barnevernsinstitusjoner økt (Figur 4-1). Samtidig er antallet oppholdsdager redusert.

Figur 4-1 Kostnader, inntekter og oppholdsdøgn knyttet til BFEs kommunale barnevernsinstitusjoner



Kilde: Oslo BIRK

4.5.2 Godkjenningsmyndigheten i Oslo kommune

Godkjenningsmyndigheten i BFE gjennomfører godkjenninger av institusjoner og etterfølgende kontroll av alle BFEs institusjoner og alle private institusjoner som er lokalisert i Oslo. Det inkluderer også avdelingene som er tilknyttet institusjoner i Stendi region øst, men som ligger utenfor Oslo. Bufdir er klageinstans for vedtak som er fattet av godkjenningsmyndigheten i Oslo.

Godkjenningsmyndigheten er organisatorisk plassert i avdeling for forvaltning og fagutvikling, i juridisk seksjon. Det er to ansatte og to årsverk knyttet til oppgaven.

Godkjenningsmyndigheten gjennomførte i 2024 kontroll med 26 institusjoner med til sammen 50 avdelinger. Dette tilsvarer samtlige institusjoner i Oslo. Åtte nye avdelinger ble godkjent i 2024, og det var ingen avslag på nye søknader. Det ble behandlet 12 endringssøknader, blant annet om endret målgruppe og ny adresse. Det ble behandlet totalt 94 dispensasjonssøknader fra krav til bemanning og kompetanse, som omhandlet totalt 137 personer, hvorav 132 ble godkjent. Det ble ikke mottatt noen klager på vedtak i 2024.

4.6 Fagsystemer i barnevernet

Digitale fagsystemer er viktige styringsverktøy i barnevernet og er avgjørende for god dokumentasjon og effektiv saksbehandling. Systemene er et viktig grunnlag for å kunne utvikle den faglige kvaliteten i oppfølgingen av barn og familier. Kommunale og statlige aktører bruker ulike fagsystemer, og variasjonen gjør det vanskelig å samhandle, drive kvalitetssikring og sikre god informasjonsflyt. Under omtales sentrale fagsystemer i barnevernet.

4.6.1 DigiBarnevern

Bufdir, KS og åtte kommuner samarbeidet i perioden 2016–2023 om å utvikle felles nasjonale digitale løsninger for å heve kvaliteten i barnevernet. Bakgrunnen for prosjektet DigiBarnevern var blant annet en kartlegging gjennomført av Trondheim kommune i 2015 (KS, 2020), som avdekket store mangler i den digitale støtten til barnevernet. Kartleggingen viste at barn og familier ikke fikk god nok oversikt over saken sin digitalt, og at de hadde liten mulighet til å medvirke i egen sak. Videre manglet de ansatte digitale verktøy som støttet effektiv, forsvarlig og kvalitetsmessig god saksbehandling, ledere hadde begrenset tilgang til styringsinformasjon og rapporteringsverktøy, og det manglet løsninger for sikker og effektiv digital samhandling mellom aktørene i og utenfor barnevernet.

For å bedre kvaliteten i barnevernet har det i DigiBarnevern blitt utviklet flere nasjonale løsninger som skal bidra til å styrke den digitale samhandlingen, brukermedvirkningen, informasjonsforvaltningen og den faglige kvaliteten i barnevernet. Dette har vært de viktigste leveransene:

- **Nasjonal portal for bekymringsmeldinger**³⁷ er en digital inngang for private og offentlige aktører som ønsker å sende bekymringsmeldinger til barnevernet. Portalen bidrar til bedre kvalitet på innmeldinger og raskere mottak og registrering.
- **Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK)**³⁸ er et rammeverk som gir juridisk og faglig beslutningsstøtte til ansatte i barnevernet gjennom hele saksforløpet.
- **Nasjonalt barnevernregister**³⁹ er et system for strukturert og automatisert rapportering fra kommunenes fagsystemer, basert på felles informasjonsmodeller og meldingsformater.
- **Digitale innbyggertjenester**⁴⁰ er løsninger som gir foreldre og ungdom i barnevernssaker mulighet til å logge inn, få innsyn i egne dokumenter, gi samtykker og kommunisere digitalt med barnevernstjenesten.

4.6.2 Kommunale fagsystemer

Når et barn skal ha opphold på institusjon, skjer det på bakgrunn av en faglig vurdering som den kommunale barnevernstjenesten har gjort. Vurderingen og all tilhørende dokumentasjon håndteres og lagres i kommunens fagsystem. Fagsystemene er sentrale verktøy for saksbehandling, journalføring og rapportering. De utgjør også grunnlaget for kvalitetssikring og dokumentasjon av barnevernets arbeid.

Kommunene står fritt til å velge hvilke systemer de ønsker å bruke, men det anbefales at de bruker løsninger som er tilpasset Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK). BFK er et statlig utviklet rammeverk som skal legge til rette for juridisk og faglig forsvarlig praksis i barnevernet. For å sikre at fagsystemene er compatible med dette rammeverket, er det utviklet tekniske krav og integrasjoner som gjør det mulig å bygge inn faglige veiledere og beslutningsstøtte direkte i saksbehandlingen.

I dag er Visma Flyt Barnevern og Modulus Barn de mest utbredte fagsystemene i norske kommuner, og begge er tilrettelagt for bruk sammen med BFK og øvrige nasjonale løsninger som inngår i DigiBarnevern. Dekningsgraden for Visma Flyt Barnevern og Modulus barn er til sammen 98 prosent, og bare syv kommuner har ikke valgt et system⁴¹.

³⁷ Bekymringsmelding til barnevernet.

³⁸ Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) | Bufdir.

³⁹ Barnevernsregisteret | Bufdir.

⁴⁰ Min kommune – Barnevern.

⁴¹ Tall fra KS.

Fagsystembruk i Oslo kommunes barnevernstjenester

I Oslo kommune bruker alle bydelenes barnevernstjenester, samt Barnevernsvakten i Barne- og familieetaten, systemet Modulus Barn. Dette er et helhetlig fagsystem som støtter hele saksbehandlingsprosessen, fra kommunen mottar en bekymringsmelding, til den følges opp og rapporteres. Systemet er integrert med nasjonale tjenester og gir ansatte tilgang til både dokumentasjon, faglige veiledere og statistikk.

Programvaren forvaltes sentralt av seksjon for oppvekst i helseetaten, som har ansvar for implementering og systemdrift⁴². Den sentrale forvaltningen bidrar til at bydelene har felles standarder for informasjonsforvaltning og kvalitetssikring.

4.6.3 Fagsystem i andrelinjetjenesten

Andrelinjetjenesten i barnevernet har ansvar for å tilby tiltak utenfor hjemmet, som institusjonsplasser og spesialiserte fosterhjem. Hver institusjon har selv ansvar for å føre journal om barna som bor der, støttet av en veileder for forløp i barnevernsinstitusjoner.

Bufetat

Bufetat bruker fagsystemet BiRK (Barnevern – Informasjon, Registrering og Kvalitet) som sitt hovedverktøy for saksbehandling og kvalitetsoppfølging i det statlige barnevernet. BiRK skal bidra til systematisk dokumentasjon av tiltak og forløp i barnevernssaker der Bufetat er involvert, inkludert oversikt over vedtak om institusjonsopphold, behandlingsforløp og kvalitetssikring av tjenestene.

Alle barn som mottar tjenester i Bufetat, registreres i BiRK. Barna blir knyttet til et tiltak i BiRK, og mye av oppfølgingen skjer i det samme systemet, inkludert registrering av oppgaver i standardisert forløp, medvirkning og tvangsbruk. Informasjon om barn som bor i private institusjoner skal også registreres i BiRK. Ansatte ved enhet for inntak i regionen må manuelt registrere informasjonen som private leverandører oversender.

I systemet finnes også en oversikt over Bufetats tilbud og ledige institusjonsplasser. I tillegg brukes data fra BiRK til fakturering av kommunale egenandeler, analyse, intern ressursstyring, rapportering og planlegging.

Private leverandører

Private leverandører har selv ansvaret for å føre journal, jf. barnevernsloven § 12-4. Journalføringen følger interne rutiner hos den enkelte leverandøren og skjer som hovedregel i systemer som den private aktøren har valgt. Dokumentasjon som skal arkiveres sendes til Bufetat og lagres i BiRK. Alvorlige hendelser eller alvorlig utvikling hos barnet skal kommuniseres umiddelbart.

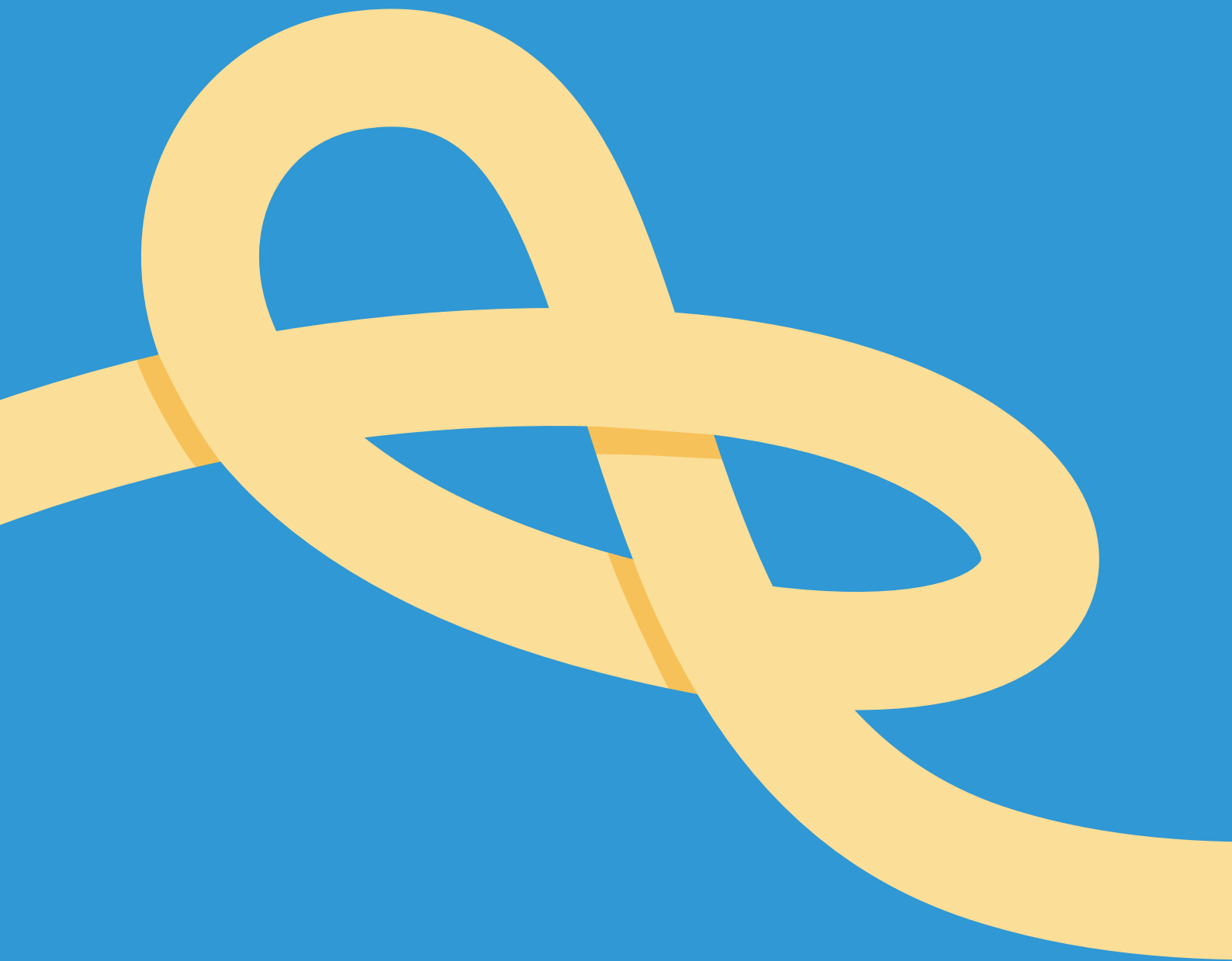
⁴² Se omtale i *Årsberetning Helseetaten 2024*

Barne- og familieetaten

Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo kommune bruker en eldre versjon av fagsystemet BiRK. Den er ikke teknisk kompatibel med Bufetats system og har begrenset funksjonalitet for registrering og samhandling. Forskjellen i programvare innebærer at data ikke kan overføres direkte mellom Bufetat og Oslo kommune. Det er heller ingen integrasjon mellom BFEs versjon av BiRK og bydelenes saksbehandlingssystem, Modulus Barn. Kommunikasjon mellom nivåene må dermed i stor grad skje manuelt, noe som gir risiko for feil eller forsinkelser når viktig informasjon skal overføres. Systembarrierer gjør det vanskelig for aktørene å kommunisere smidig, få helhetlig oversikt og forvalte ressursene effektivt.

Det har vært dialog mellom BFE og Bufdir for å undersøke mulighetene for at BFE kan bruke samme versjon av BIRK som Bufetat, og være en integrert del av systemet for forvaltning og utvikling av fagsystemet BIRK. At dette ikke har ført frem, kan skyldes den særskilte organiseringen hvor Oslo kommune har det helhetlige ansvaret for institusjonsbarnevernet med uklarheter knyttet til kostnadsfordeling og teknisk vedlikehold.

Del II – Utfordringsbildet



Staten overtok ansvaret for institusjonsbarnevernet fra fylkeskommunen i 2004. Utfordringsbildet som ble beskrevet den gang har i stor grad vedvart, med uønsket variasjon og utfordringer knyttet til faglig og økonomisk styring. Det har vært igangsatt flere forbedringstiltak, men det er urovekkende hvor lite utfordringsbildet har endret seg.

Det har ikke tidligere vært gjort en helhetlig gjennomgang av styring og organisering av institusjonsbarnevernet, og utvalgets mandat er derfor å gjennomgå styrker og svakheter ved dagens organisering, blant annet knyttet til styring og kontroll.

Del II av rapporten samler de fire kapitlene som utgjør utfordringsbildet. I kapittel 5 beskriver utvalget de kjente utfordringene og det pågående utviklingsarbeidet i institusjonsbarnevernet. Utfordringene kan knyttes til både kvalitet, kapasitet og kostnader, og er dokumentert i en rekke tidligere utredninger og rapporter.

Utvalgets mandat legger vekt på organisering som et viktig virkemiddel for å få bedre styring og økt kontroll. Utvalget har vurdert det som nødvendig å belyse ansvar og myndighet i Bufdir og Bufetat med utgangspunkt i teoretiske perspektiver på organisering og styring. I kapittel 6 omtales fordeler og ulemper slik det fremgår av teorien, med vekt på følgende organisatoriske valg: fordeling av roller og ansvar mellom og i organisasjoner, fordeling av beslutningsmyndighet mellom sentralt og lokalt nivå og gruppering av oppgaver internt i en organisasjon. Kapittelet trekker frem forutsetninger for de ulike organisatoriske valgene, og danner grunnlaget for videre analyse.

Utvalget har i kapittel 7 vurdert sammenhengen mellom dagens organisering av Bufdir og Bufetat og de kjente utfordringene for institusjonsbarnevernet. Det er tydelig for utvalget at dagens styring og organisering gjør det vanskelig for Bufdir å ivareta rollene som fagdirektorat og etatsstyrer på en tilfredsstillende måte. Utvalgets vurdering er at de organisatoriske svakhetene forsterker utfordringene knyttet til styring av kvaliteten, kapasiteten og kostnadene ved institusjonstilbudet.

Utvalget mener at det fragmenterte ansvaret i etaten, med tilhørende fullmakter delegert til hver region, fører til at Bufdir ikke evner å ivareta behovet for en samlet, nasjonal styring og utvikling av tjenestetilbudet. Den overordnede styringen av omstilling, inntak og anskaffelser står i kontrast til regionenes fullmakter og ansvar, og det oppstår uønsket variasjon i kvaliteten og kapasiteten i tilbudet.

Videre ser utvalget klare utfordringer for fagutvikling i feltet, knyttet til dobbeltrollen som fagdirektorat og etatsstyrer: Fagdirektoratsrollen overskygges av et svært stort press på økonomistyring av etaten og organiseringen i seg selv bidrar til å svekke fagdirektoratets legitimitet som premissleverandør for institusjonsbarnevernet.

I kapittel 8 presenterer utvalget sin samlede problemforståelse, og konkluderer med at dagens organisering og styring har betydelige svakheter som må forbedres for å lykkes med utvikling og omstilling av institusjonstilbudet fremover.

5 Kjente utfordringer og igangsatte endringer

Staten overtok ansvaret for institusjonsbarnevernet fra fylkeskommunene i 2004. Bakgrunnen for overføringen var blant annet at det var identifisert utfordringer knyttet til økonomistyring, likeverdige tilbud og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer.

I dette kapittelet beskriver utvalget de sentrale og vedvarende utfordringene knyttet til kvalitet, kapasitet og kostnader ved institusjonsbarnevernet. Til tross for at det har vært gjennomført omfattende reformer, investeringer og organisatoriske tilpasninger gjennom to tiår, viser gjennomganger og utredninger at det fortsatt er behov for å styrke den faglige og økonomiske styringen, og at det fortsatt er uønsket variasjon i tilbudet til barn i ulike deler av landet.

I kapittelet gjennomgår utvalget også de relevante tiltakene som er iverksatt eller planlagt for å bedre styringen av tjenestene og styrke kvaliteten i institusjonsbarnevernet.

5.1 Utfordringer som vedvarer

De siste tiårene har institusjonsbarnevernet blitt utredet og evaluert en rekke ganger. Allerede i forbindelse med forvaltningsreformen i 2004 ble det pekt på store utfordringer med ulikhet i tilbud, svake samarbeidsstrukturer og behov for sterkere faglig og økonomisk styring (Rambøll, 2012). Siden den gang har ECON (2007), Deloitte (2011; 2020; 2024), Oslo Economics (2016), Barnevernsutvalget (NOU 2023: 7) og Barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24) bidratt med omfattende analyser og anbefalinger.

Den såkalte forvaltningsreformen av 2004, kom som et resultat av flere utfordringer. Tilbudet varierte mye mellom kommuner og fylkeskommuner, både knyttet til ressurser, organisering og tilgang på kompetanse og tiltak. Videre var det ofte dårlig samarbeid mellom forvaltningsnivåene, samt mellom barnevernet og andre spesialisttjenester. Samarbeidsutfordringen ble særlig tydelig etter at staten overtok fylkeskommunenes ansvar for spesialisthelsetjenesten i 2002, noe som skapte muligheter for bedre koordinering dersom også barnevernet ble lagt under statlig nivå.

Målene med forvaltningsreformen i 2004 var å

- sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barnevernstjenester
- utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- sikre høy kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- bidra til faglig videreutvikling av tjenestene
- forbedre samarbeidet med tilgrensede tjenester

Til tross for at det er gjort flere større endringer, blant annet barnevernsreformen (Prop. 73 L (2016–2017), og ny barnevernslov (Prop. 133 L (2020–2021)), peker de fleste gjennomgangene på de samme utfordringene: bistandsplikten overholdes ikke, det er problemer med kostnadskontroll, ansvarslinjer og roller er uklare, og det er svake styringsdata. Også Riksrevisjonen har i tre undersøkelser (2018; 2020; 2025) dokumentert at svakheter i styringen og tjenestetilbudet har vedvart over tid.

Samlet gir evalueringene et bilde av en tjeneste som over lang tid har vært gjenstand for reformforsøk og nye tiltak, men hvor mange av problemene fortsatt står uløst. Utvalget har i det videre forsøkt å oppsummere utfordringene under tre hovedtema: kvalitet, kapasitet og kostnader (Figur 5-1).

Figur 5-1 Tre sentrale utfordringer for institusjonsbarnevernet



Illustrasjon fra ekspertutvalget.

5.1.1 Variasjon i kvaliteten i tjenestene til barna

En sentral utfordring i institusjonsbarnevernet er manglende kontroll på kvaliteten i tjenestene til barn og kommuner. Utfordringen handler om manglende faglig styling, at institusjonstilbudet er for svakt tilpasset barnas behov, at fagsystemene ikke legger til rette for god oppfølging av den enkelte, at det er utfordringer med samhandling på tvers av sektorer og at det vil bli mer utfordrende å rekruttere og beholde ansatte fremover.

Ikke tilstrekkelig faglig styling fra direktoratet

Flere utredninger har påpekt at den faglige stylingen fra Bufdir som fagdirektorat ikke er tydelig nok. Barnevernsinstitusjonsutvalget understreket behovet for en tydeligere og mer helhetlig faglig styling av kvaliteten i tilbudet, på tvers av statlige, private og kommunale institusjoner (NOU 2023: 24, s. 326). De vurderte at manglende faglig styling fører til vilkårlighet og ujevn kvalitet, og at det gjør det mer utfordrende å skape helhetlige forløp med sammenheng mellom tilbudene (s. 234–235).

Barnevernsutvalget pekte videre på at det mangler en standardisert definisjon av kvalitet, noe som gjør det vanskelig å vurdere om et tiltak faktisk gir barna et bedre liv og tryggere utvikling (NOU 2023: 7, s. 438–439). Områdegjennomgangen pekte også på behovet for en tydeligere styling og normering av det faglige innholdet og ressursinnsatsen i tilbudet (Deloitte og Oslo Economics, 2024). Det er positivt at Bufdir har startet arbeidet med å utvikle et faglig rammeverk for miljøterapeutisk arbeid på institusjoner og en økonomisk normering av institusjonsplassene.

Barnas egne opplevelser av opphold på institusjoner er en viktig indikator på kvaliteten i institusjonstilbudet. Forskning viser at relasjonsbygging, medvirkning, stabilitet og opplevelse av trygghet er viktige faktorer for barns trivsel i institusjonsomsorg (Johansen et al., 2020; Bjella, Holter & Sørensen, 2022). Når barna føler seg trygge og blir sett og hørt av de ansatte, er det et positivt tegn på kvalitet. Likevel viser undersøkelser at det er store variasjoner i hvordan barna opplever å bo på institusjon, og noen barn rapporterer om utrygghet og mistillit til de voksne (Barneombudet, 2020; Forandringsfabrikken, 2021).

En sentral utfordring for arbeidet med kvalitet er at det ikke er tilstrekkelige nasjonale standarder som detaljerer hva en institusjonsplass skal inneholde, hva den skal koste, hvilken fagmodell som er egnet og hvordan tilbudet skal differensieres ut fra barns behov. Det er heller ikke etablert nasjonale føringer for om og når barn skal få tilbud nær hjemmet, eller hvilke vurderinger som skal ligge til grunn for om eller hvor langt barna eventuelt skal måtte flytte. Det mangler også tilstrekkelige mekanismer for å definere, finansiere og følge opp tiltak som går utover ordinært institusjonsinnhold, inkludert tettere bemanning, skjerming, særskilte helsetiltak, eller lignende. Samlet skaper svak faglig styling store forskjeller mellom barn og institusjoner, og bidrar til lav forutsigbarhet og svak styrbarhet i tilbudet. Fraværet av faglige rammer gjør at det enkelte tiltak ofte etableres og finansieres ad hoc, uten at det foretas helhetlige prioriteringer på tvers av forvaltningsnivå.

Målgruppedifferensiering og tilpassing av tilbudet

Kvaliteten i tjenestene påvirkes av om institusjonen er egnet til å møte barnas behov. Dagens innretning av tilbudet er basert på målgrupper som er definert ut fra lovhjemmelen som ligger til grunn for at barnet får opphold på institusjon, snarere enn barnets faktiske behov. For nasjonal tjenesteutvikling er det en utfordring at Bufetat og BFE ikke bruker samme målgrupper. Videre er det en utfordring at målgruppeinndelingen i hovedsak skiller mellom opphold på grunn av omsorgssvikt i hjemmet og opphold fordi barna utsetter sin egen utvikling for alvorlig fare. Inndelingen er ikke et presist mål på hva barnet har behov for når det flytter til en institusjon (NOU 2023: 24, s. 210). Målgruppene gir også lite rom for å tilpasse tilbudet til eventuelle endringer som skjer over tid.

Manglende overordnet faglig styring, kombinert med målgruppedifferensiering som ikke i tilstrekkelig grad fanger barnets behov, gjør det vanskelig å utvikle treffsikre tiltak. Når den faglige styringen er svakt forankret i barnas faktiske behov og samtidig mangler en felles metodisk tilnærming, blir det utfordrende å styre utviklingen av kvalitet i institusjonstilbudene. Svak faglig styring kan også gjøre det krevende for den enkelte institusjon å innrette tilbudet til barna som bor der.

Fag- og datasystemer

Det er en utfordring at aktørene har fragmentert og utilstrekkelig informasjon om barna som bor på institusjon. Førstelinjetjenesten bruker andre fagsystemer enn andrelinjen, og det er heller ikke felles systemer innenfor henholdsvis første- og andrelinjen. Dette fører til at ulike kommunale barnevernstjenester kan bruke forskjellige fagsystemer, mens andrelinjeaktørene, inkludert Bufetat, BFE og private aktører, heller ikke har samkjørte systemer. Bufetat bruker BiRK, Oslo kommune har en eldre og ikke-kompatibel versjon av BiRK, og de private aktørene har selv ansvar for journalføring utenfor BiRK.

Mangelen på sammenkobling mellom datasystemene på tvers av og innad i forvaltningsnivåene gjør det vanskelig å sammenstille informasjon om barna på en tilstrekkelig god måte. Dette innebærer en risiko for at viktig informasjon om barnas behov ikke blir lagt til grunn når man skal velge og utforme tilpassede tiltak, noe som kan påvirke kvaliteten i tjenestene negativt.

Ulike fagsystemer på tvers av og innad i forvaltningsnivåene gjør det vanskelig å følge hvert enkelt barn over tid og å sammenstille informasjon om tilbudene og effektene av dem. Når det mangler strukturert informasjon om barnas tjenestebruk, flyttemønstre og måloppnåelse i institusjonene, mangler det også en helhetlig oversikt over barnas forløp. Det er for eksempel krevende å hente ut informasjon om hvor mange flyttinger barna har, og hva som var årsaken til flyttingene, og det er krevende å vurdere om og eventuelt hvordan opphold på institusjon har effekt over tid.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har ansvaret for den nasjonale barnevernsstatistikken.⁴³ Data fra kommunale barnevernstjenester samles på ulike måter. For kommuner med eldre fagsystemer samles de inn via KOSTRA og filuttrekk fra fagsystemet, mens kommuner med nyere systemer rapporterer automatisk til

⁴³ Barnevern – SSB

det nyopprettede barnevernsregisteret (BVR) gjennom automatiserte, daglige uttrekk. SSB har også ansvar for barnevernsinstitusjonsstatistikken⁴⁴, som baseres på manuelle rapporteringer fra Bufdir og BFE. Denne statistikken gir ikke et fullstendig bilde av barn i institusjoner, særlig ikke for barna som bor i private institusjoner. Dermed fanger ikke dagens offisielle statistikk den reelle helheten av barn i barnevernsinstitusjoner.

Bufdir gjennomførte i 2022, på oppdrag fra departementet, en utredning om å bedre statistikken på barnevernsområdet. Bufdir identifiserte vesentlige utfordringer med statistikkgrunnlaget for barnevernet og fremhevet at statistikken er fragmentert, at registreringspraksisen varierer, og at det mangler strukturerte data om både barn og familier med tiltak samt om barnevernstjenester, institusjoner og fosterhjem (Bufdir, 2022a). Variasjonen i registreringspraksis påvirkes av regioninndeling og institusjonenes faglige tilnærming. Bufdir (2022a) peker blant annet på at det mangler statistikk om sentrale forhold om barna som bor på institusjon, inkludert barnas helse, overgrepserfaringer, skadelig seksuell atferd, rusproblematikk, kriminalitet, selvskading, sosiale relasjoner, skoletrivsel og mestring. Det mangler også god oversikt over barnas ressurser og egenskaper. Manglene skyldes i stor grad at dagens fagsystemer ikke er utformet for å strukturere og aggregere slike data. Dette svekker muligheten for styring, kontroll og åpen debatt om kvalitet i barnevernet.

Selv om det er satt i gang flere tiltak for å forbedre kvaliteten og tilgjengeligheten av data, blant annet utviklingen av barnevernsregisteret, datavarehuset *Bufdata* og rapporteringskrav fra Sentralenheten, vurderer Bufdir at dette ikke er tilstrekkelig (Bufdir, 2022a). Også barnevernsutvalget peker på at det er for svak infrastruktur for å registrere og tilgjengeliggjøre data, til tross for en del grep de siste årene for å tilgjengeliggjøre mer informasjon fra barnevernsområdet (NOU 2023: 7, s. 438).

En annen svakhet i systemet er at det mangler systemintegrasjon mellom første- og andrelinjen. Dette gjør det utfordrende å følge opp barn som bor i institusjoner, og det gir svakheter i informasjonsflyten mellom førstelinjen og andrelinjen. For Oslo kommune er utfordringene særlig prekære da andrelinjens system (en eldre versjon av BiRK) er utdatert og blant annet ikke støtter den nye barnevernsloven. I tillegg oppstår det barrierer for samhandling og informasjonsflyt som følge av at private leverandører bruker egne journalsystemer, uten felles standard.

Fragmenteringen i fagsystemene mellom første- og andrelinjetjenesten, og mellom statlige, kommunale og private aktører, utgjør en vesentlig barriere for en helhetlig oppfølging av barn i institusjon. Behovet for bedre digital samhandling gjelder ikke bare mellom aktørene i barnevernet, men også mellom barnevernet og andre deler av tjenesteapparatet.

Samhandling og delt ansvar

Institusjonsbarnevernet retter seg mot barn og unge som har ulike behov. Mange trenger ofte flere tjenester samtidig, inkludert helse- og omsorgstjenester, hjelp fra barne- og ungdomspsykiatrien, støtte fra Nav og oppfølging av kriminalomsorgen. God kvalitet i institusjonsbarnevernet forutsetter derfor en tett og koordinert

⁴⁴ Barnevernsinstitusjoner – SSB

samhandling mellom ulike nivåer og sektorer. Dagens formelle strukturer og systemer sikrer ikke felles planlegging, ansvarsdeling og oppfølging rundt hvert enkelt barn.

Mangelen på avklarte ansvarsforhold og felles retningslinjer for samhandling bidrar til at barn i institusjon ikke får hjelpen de har krav på. Når ansvar og kostnader ikke er tydelig fordelt, er det risiko for at barn skyves mellom sektorer, og barnevernet får ansvar for å kompensere for manglende innsats fra andre tjenester. Det kan forsterke problemet at barnevernet, som den eneste sektoren, har bistandsplikt ovenfor kommunene. Dette har i flere tilfeller ført til at institusjoner må håndtere oppgaver de verken er dimensjonert for eller faglig rustet til å håndtere. Det svekker kvaliteten på hjelpen barna får, og det øker risikoen for alvorlige konsekvenser.

Statens helsetilsyn har dokumentert at barn med alvorlige psykiske lidelser ikke får behandling i helsetjenesten, men i stedet får plass i barnevernsinstitusjoner (Helsetilsynet, 2023). Det samme gjelder barn i kontakt med kriminalomsorgen, hvor det oppstår uklare ansvarsforhold og risiko for at ansvaret for barn og unge skyves mellom etatene. Barnevernets formål er ikke samfunnsvern, men å gi barn nødvendig omsorg og beskyttelse. Avgrensingen er understreket i Prop. 83 L (2024–2025). Når ulike sektorer forsøker å skyve ansvaret over på hverandre, går det ut over barna.

For å støtte samhandling trengs det gode strukturer for ansvars- og kostnadsdeling når barn bor i barnevernsinstitusjon. I dag må kommunen eller Bufetat forhandle seg frem til samarbeid med øvrige tjenester i hvert enkelt tilfelle. Resultatet kan bli en stor variasjon i hjelpetilbudet til barn på ulike institusjoner og manglende forutsigbarhet i hva et institusjonsopphold innebærer og koster.

Særordningen for Oslo kommune

Oslo kommune har en særordning der ansvaret for hele barnevernet (både første- og andrelinjen) er lagt til kommunen. Oslo inngår dermed ikke i Bufetat-systemet. Særordningen gjør at Norge i praksis har to parallelle systemer for institusjonsbarnevernet.

En slik to-delning gir enkelte muligheter for innovasjon, men bidrar også til ineffektiv ressursbruk og en viss grad av fragmentering. Ordningen skaper risiko for uønsket variasjon mellom institusjonsbarnevernet styrt av Bufetat og institusjonsbarnevernet i Oslo, og reiser spørsmål om barn i Oslo faktisk får likeverdige tjenester sammenlignet med barn i resten av landet.

Ved å se på budsjettet knyttet til andrelinjen er det store forskjeller i hvor mye midler som bevilges per innbygger (0-17 år). I 2025 ble det bevilget 9,7 milliarder kroner til andrelinjen i Bufetat. Dette utgjør 9 889⁴⁵ kroner per barn (0-17 år) i Norge (unntatt Oslo). Oslo fikk i 2025 bevilget 859 millioner kroner som en særtildeling for å utføre andrelinjeoppgaven. Dette utgjør 6 506⁴⁶ kroner per barn

45 Budsjettet på kap. 855 (inkludert bevilgning i RNB) tilsvarer 9 653 millioner kroner. Antall barn (0-17 år) i Norge (unntatt Oslo) i 2025 utgjorde 976 145 (SSB tabell 07459).

46 Særskilt fordeling til Oslo for deres ansvar for andre-linje-barnevernet i 2025 utgjorde 859 335 kroner, antall barn (0-17 år) var i 2025 tilsvarende 132 074 (SSB tabell 07459).

(0-17 år) i Oslo. Selv om det er ulik oppgaveløsning mellom Bufetat og BFE, og tallene derfor ikke er direkte sammenlignbare, illustrerer differansen at det er en risiko for uønskede forskjeller i ressursnivå og kvalitet.

Samtidig peker flere på at særordningen også har gitt enkelte positive synergier. Når førstelinjen (bydelene) og andrelinjen (BFE) er samlet under samme forvaltningsorgan og øverste leder, forenkles samhandlingen mellom nivåene. I motsetning til resten av landet, der staten og kommunen må koordinere oppgaver på tvers av forvaltningsnivå, kan Oslo i større grad håndtere helheten internt. Samlet ansvar for første- og andrelinjen i barnevernet gir forutsetninger for kortere beslutningsveier, tettere dialog og en mer sømløs oppfølging av barn og familier.

Videre bidrar fellesfunksjoner på tvers av kommunen til å styrke samhandlingen og effektivisere arbeidet. Et sentralt eksempel er den juridiske bistanden, der BFE fører alle saker for Barnevern- og helsenemnda på vegne av bydelene. Dette sikrer en enhetlig rettspraksis og reduserer belastningen på hver enkelt barnevernstjeneste. Et annet eksempel er Barnevernvakten, som BFE driver på vegne av kommunen. Barnevernvakten utgjør en felles vaktordning utenfor kontortid, og har myndighet til å fatte akuttvedtak på kvelder, netter og helger på vegne av barnevernstjenesten.

Når det gjelder finansiering skiller Oslo seg også fra resten av landet. Kommunen bruker en fullkostmodell, der bydelene betaler tilnærmet fulle driftskostnader per oppholdsdøgn barnet bor på institusjon. For BFE gir den aktivitetsbaserte finansieringsmodellen betydelige utfordringer. Inntektene er uforutsigbare, mens utgiftene i stor grad er faste. Modellen ble innført i 2001, og har som mål å gi bydelene insentiver til å drive godt forebyggende arbeid. I samme periode har bruken av institusjon gått ned i hele landet, men mer i Oslo enn i resten av landet. Andelen barn som har opphold på barnevernsinstitusjoner, er lavere i Oslo enn i resten av landet. Det er usikkert om denne forskjellen skyldes finansieringsmodellen i Oslo, men det antas at kostnadene påvirker bydelenes bruk av institusjonsplasser.

Barnevernsinstitusjonsutvalget uttrykte bekymring for at høye egenandeler kan føre til at bydelene venter for lenge med å finne en institusjonsplass til barn, noe som kan gå utover barnets beste (NOU 2023: 24). Utvalget anbefalte derfor en betydelig reduksjon av den kommunale egenandelen på institusjonstiltak og foreslo at Oslo får samme ansvarsfordeling som resten av landet.

Barnevernsinstitusjonsutvalget pekte videre på at særordningen med Oslo kommune har ført til utfordringer i samarbeidet med andre kommuner og statlige aktører (NOU 2023: 24). Barnevernstjenesten i Oslo har utviklet egne tjenester og systemer som i noen tilfeller skiller seg fra tjenestene og systemene i resten av landet, noe som kan skape utfordringer for barn som flytter mellom Oslo og andre kommuner. Særordningen gir også høyere risiko for uønsket variasjon i kvaliteten, og den gjør det vanskelig å måle og vurdere kvaliteten på tvers av tjenestene i hele landet.

Bydelene på sin side rapporterer at fullkostmodellen gir dem viktig myndighet til å fatte beslutninger ut fra barnets beste. Modellen gir frihet til å velge tiltak basert på lokal kjennskap til barnets behov og gir insentiver til å forsterke forebyggende innsats. Samtidig er det bekymring for at valgfriheten kan føre til ulik prioritering av ressurser og kompetanse mellom bydelene. Det kan føre til variasjoner i tilbudet avhengig av hvilken bydel barnet bor i.

Samlet sett gir særordningen i Oslo et blandet bilde. På den ene siden bidrar parallelle systemer til risiko for ineffektivitet og uønsket variasjon i tjenestene, særlig når ressursforskjeller mellom Oslo og resten av landet tas i betraktning. På den andre siden gir ordningen fordeler knyttet til lokal styring, fellesfunksjoner og tettere samhandling mellom første- og andrelinjen. Spørsmålet er dermed ikke bare om særordningen fungerer i Oslo, men om det er hensiktsmessig å opprettholde to parallelle systemer nasjonalt med de ulikheter og utfordringer dette medfører.

Samarbeid mellom Bufdir og Oslo kommune

Bufdir, som fagdirektorat for barnevernet, har ved flere anledninger behov for statistikk og styringsinformasjon fra Oslo for å kunne utføre egne oppdrag fra departementet. Datagrunnlaget i Oslo er ofte metodisk vanskelig å sammenligne med tall fra Bufetat. Det er ulikheter i definisjoner, rapporteringsrutiner og fagsystemer, og det har ikke vært etablert noen felles metodikk for datainnhenting eller -behandling. Resultatet er at statistikk fra Oslo ofte holdes utenfor nasjonale oversikter, noe som svekker både kvaliteten på analysene og det samlede kunnskapsgrunnlaget om institusjonsbarnevernet i Norge.

Til tross for at BFE i Oslo kommune og Bufetat har tilnærmet like oppgaver og ansvar innenfor drift og utvikling av barnevernsinstitusjoner, har det frem til 2025 ikke eksistert noen formalisert samarbeidsstruktur mellom BFE og statlige barnevernsmyndigheter. Samhandlingen mellom etatene har i all hovedsak vært sporadisk, adhocpreget og begrenset til enkelte fagområder (familieråd, fosterhjem, hjelpetiltak og MST-team), uten faste møteplasser eller koordinerende funksjoner.

BFE opplever å i liten grad bli informert om endringer som skjer i Bufdir og Bufetat, selv når disse er direkte relevante for Oslo. Det gjelder blant annet endringene ved de statlige spisskompetansemiljøene, fagsystemendringer og faglige prioriteringer. I tillegg opplever Oslo kommune å bli utelatt når det gjennomføres større satsinger nasjonalt, eksempelvis i kvalitetssatsinger hvor det følger med ekstra økonomiske bevilgninger til Bufetat. På samme måte er Bufdir i liten grad orientert om endringer som skjer i Oslo, blant annet om endringer i institusjonskapasiteten i kommunen.

Områdegjennomgangen fra 2024 viser også at det er en risiko for at Oslo går glipp av faglige ressurser og utviklingsmuligheter som Bufdir tilbyr andre kommuner (Deloitte og Oslo Economics, 2024). Samtidig har Oslo hatt større mulighet til å utvikle egne løsninger og kan på noen områder ha et mer fleksibelt tjenestetilbud enn det som er tilgjengelig i resten av landet.

I 2025 ble det inngått en formell avtale mellom BFE og Bufdir om å etablere et samarbeidsforum på ledernivå. Avtalen legger opp til to møter i året mellom toppledelsen i BFE og divisjonsdirektørleddet i Bufdir, med en samlet møtetid på inntil seks timer årlig.

Fremtidig kompetanse og rekruttering

Et velfungerende institusjonstilbud for barn og unge forutsetter tilstrekkelig bemanning, riktig kompetanse og stabil tilgang på kvalifisert arbeidskraft. I dag finnes det ingen nasjonal plan for grunnbemanning eller norm for bemanningstetthet i barnevernsinstitusjoner. Det er heller ikke etablert noen faglig normering av hva som utgjør forsvarlig grunnbemanning for ulike typer institusjonstilbud. Som følge av dette varierer bemanningen mellom og innad i regionene, og mellom og innad ulike typer institusjoner og målgrupper.

Sektoren står overfor betydelige utfordringer med rekruttering og bemanning, og Helsepersonellkommisjonen vurderer at utfordringene vil forsterkes i årene fremover (NOU 2023: 4). Flere regioner i Bufetat rapporterer allerede om vansker med å rekruttere og beholde fagpersonell. Rekrutteringsutfordringene forsterkes av at arbeid i barnevernsinstitusjon ofte oppleves som krevende, med høy risiko for turnover og midlertidige bemanningsløsninger.

5.1.2 Kapasitet i institusjonstilbudet

En annen sentral utfordring for institusjonsbarnevernet er manglende kontroll på kapasiteten av institusjonsplasser. Utfordringen handler om problemer med å forutsi, beskrive og planlegge en kapasitet som ivaretar bistandsplikten slik at barn og kommuner får institusjonsplassene de har krav på.

Dokumenterte brudd på bistandsplikten og manglende kapasitet

Barnevernet bygger på et tett samarbeid mellom stat og kommune. Når kommunen vurderer at et barn trenger å bo utenfor hjemmet, har staten en absolutt plikt til å bistå med et forsvarlig tiltak (barnevernsloven § 16-3). Formålet med bistandsplikten er å ivareta rettssikkerheten for det enkelte barn og dets familie, slik at barn som ikke kan bo hjemme, får nødvendig beskyttelse og egnet omsorg når det er nødvendig. Bufetat må derfor ha egnede tiltak med tilgjengelig kapasitet som kan møte et bredt spekter av behov, og i akuttsakene også på kort varsel.

Bistandsplikten gjelder uavhengig av tilgjengelige ressurser, men skal samtidig utøves innenfor prinsipper om effektiv ressursbruk. I forarbeidene til barnevernsloven (Prop. 133 L (2020–2021), s. 83) understrekes det at ressursutnyttelse skal vektlegges i valg av tiltak, men at økonomiske hensyn aldri kan gå foran kravet til faglig forsvarlighet. En velfungerende styring av kapasiteten i det statlige barnevernet er avgjørende for å sikre at barn som har behov for å bo på institusjon, får et egnet tilbud raskt og i tråd med prinsippet om barnets beste.

Flere kilder peker på at det blir stadig vanskeligere for Bufetat å tilby egnede institusjonsplasser innen forsvarlig tid. Ifølge Oslo Economics (2024) rapporterte Bufetat selv 141 brudd på bistandsplikten i 2023, og antallet brudd økte til 151 i 2024 (Riksrevisjonen, 2025). Samtidig konstaterte statsforvalterne brudd i

henholdsvis 59 og 114 saker i de samme årene (Oslo Economics, 2024; Riksrevisjonen, 2025). I rapportene kommer det også frem at det i mange saker foreligger brudd uten at kommunene klager saken inn til statsforvalteren, noe som bidrar til underrapportering og svak oversikt.

Mangelen på egnede tiltak rammer særlig barn med sammensatte behov, ifølge Oslo Economics (2024). Flere barn har blitt værende for lenge i akuttinstitusjoner, som ikke er tilpasset langvarige opphold. Dette skaper flaskehalser i akuttkapasiteten. Det er også eksempler på at barn må bo midlertidige og lite hensiktsmessige steder, som hoteller og hytter, i påvente av en ledig institusjonsplass.

Oslo Economics pekte videre på kapasitetsmangel i Bufetat som en sentral årsak til utfordringer med å ivareta bistandsplikten (2024, s. 29). Spesielt trekkes det frem at nedbyggingen av kommersielle leverandører ikke har blitt kompensert med en tilsvarende utbygging av statlig kapasitet. Dette har svekket både fleksibiliteten og tilgjengeligheten i institusjonstilbudet.

Resultater fra Barnevernsbarometeret 2024 (Hageberg, Ekhaugen & Høgestøl, 2025) underbygger resultatene fra Oslo Economics (2024) og Riksrevisjonen (2025), og de gir innsikt i hvordan barnevernstjenestene selv vurderer samarbeidet med Bufetat/BFE. Et sentralt funn er at det er behov for å forbedre dialogen og tilliten mellom aktørene.

Mange kommunale barnevernsledere uttrykker lav tillit til Bufetat/BFE, og flere opplever også at Bufetat/BFE har lav tillit til dem. To av tre ledere mener Bufetat/BFE ikke leverer de tiltakene og tjenestene barnevernstjenestene faktisk har behov for. Om lag 80 prosent av barnevernstjenestene har det siste året opplevd ett eller flere brudd på bistandsplikten. Flere ledere oppgir at slike brudd har fått alvorlige konsekvenser, blant annet ved at barn blir boende hjemme lenger enn forsvarlig, i påvente av en ledig plass.

Det pekes også på at Bufetat/BFE bør prioritere å faktisk levere de oppgavene de allerede har ansvar for, spesielt akuttiltak, fosterhjem og institusjonsplasser. Noen ønsker også bedre tilgang til sentre for foreldre og barn og til hjemmebaserte tiltak. Samtidig trekkes det frem at tilgjengeligheten til Bufetat/BFE vurderes som god, og at det er mer positive tilbakemeldinger fra Oslo enn fra landet for øvrig.

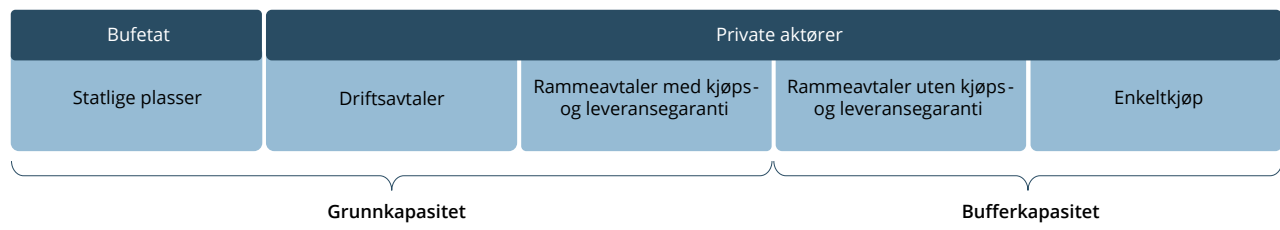
Kapasiteten i Bufetats institusjonstilbud

Den samlede kapasiteten av institusjonsplasser i Bufetat-systemet rommer de statlige institusjonene som driftes av Bufetat og institusjonsplasser anskaffet fra private leverandører, som vist i Figur 5-2.

Grunnkapasitet består av de statlige institusjonsplassene i tillegg til plasser som anskaffes fra private leverandører gjennom driftsavtaler og rammeavtaler med kjøps- og leveransegaranti. Grunnkapasitet gir forutsigbarhet i drift for både staten og de private leverandørene.

Bufferkapasitet består av plasser som anskaffes fra private leverandører gjennom rammeavtaler uten kjøps- og leveransegaranti, og plasser som anskaffes gjennom enkeltkjøp. Hensikten med bufferkapasiteten er å håndtere situasjoner hvor etterspørselen er høy i en kort periode, eller å plassere barn som det av ulike grunner er krevende å gi et forsvarlig tilbud til ved bruk av grunnkapasitet. Bufferkapasitet påvirkes av svingninger i tilbud og etterspørsel, og den er ofte kostbar og uforutsigbar.

Figur 5-2 Ulike typer kapasitet i institusjonsbarnevernet



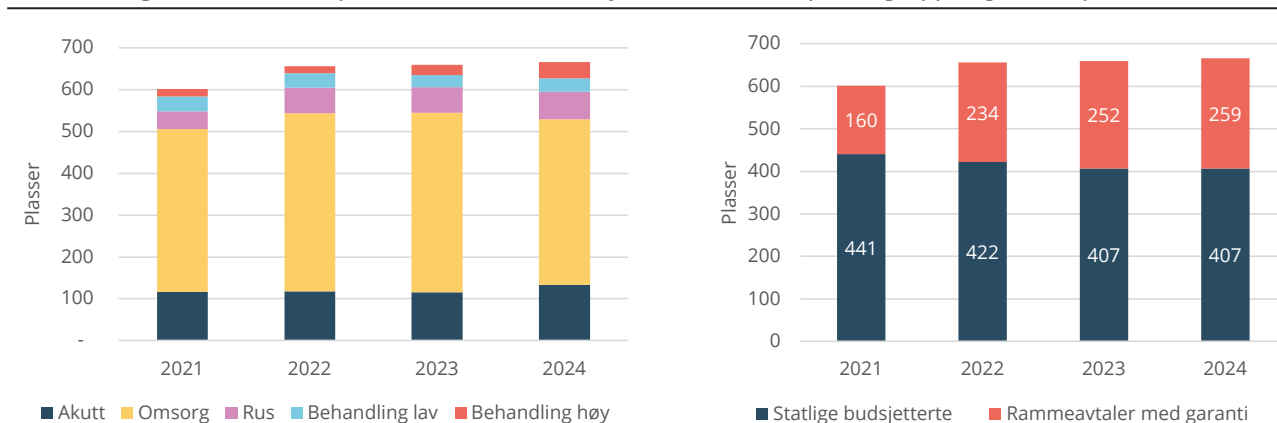
Riksrevisjonen konkluderte med at tiltaksapparatet i Bufetat ikke er tilstrekkelig dimensjonert til å ivareta bistandsplikten (2025), og skriver:

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 (s. 112).

Under omtales fordeling på målgrupper og eierskap, samt utvikling over tid, av kapasiteten i Bufetats institusjonstilbud.

Grunnkapasitet

Grunnkapasiteten består av statlige institusjoner, plasser anskaffet gjennom driftsavtaler og plasser kjøpt gjennom rammeavtaler med leveransegaranti. I 2024 var grunnkapasiteten på 666 plasser, fordelt på 407 statlige og 259 private plasser.

Figur 5-3 Grunnkapasitet i Bufetats institusjonstilbud fordelt på målgruppe og eierskap


Kilde: BiRK

I 2021 ba Stortinget regjeringen vurdere en styrking og omstilling av det statlige tilbudet. Målet var at staten skulle ta hovedansvaret for barna i de mest krevende målgruppene («akutt» og «behandling høy risiko»), mens ideelle aktører fortsatt skulle bidra med plasser for barn i målgruppene omsorg og rus⁴⁷. Figur 5-3 viser at grunnkapasiteten har økt med 65 plasser siden 2021. I samme periode har det blitt 34 færre plasser i den statlige kapasiteten, en reduksjon på 8 prosent. Utviklingen viser en svak styrking av det statlige akutt- og behandlingstilbudet i perioden.

Utnyttelse av grunnkapasiteten

Selv om det er budsjettert for plassene i grunnkapasiteten, er det ikke slik at alle institusjoner kan fylles opp. Noen ganger kan det for eksempel være nødvendig å skjerme barn fra hverandre, eller det kan være hensiktsmessig å unngå å fylle opp institusjonen for å ivareta barn med store smerteutrykk. Tallene for kapasitetsutnyttelse kan derfor være misvisende dersom de tolkes bokstavelig som «ledige plasser».

Tabell 5-1 viser kapasitetsutnyttelsen for statlige institusjoner i perioden 2022 til 2024. I 2024 lå samlet kapasitetsutnyttelse i de statlige institusjonene på 79 prosent. Bak dette gjennomsnittet skjuler det seg betydelige variasjoner: Akutt- og omsorgsinstitusjoner hadde over 80 prosent utnyttelse, mens institusjoner for målgruppen «behandling høy risiko» hadde 54 prosent. Samtidig ble det inngått enkeltkjøp fordi Bufetat manglet egnede plasser. Dette viser at utfordringen ikke bare handler om antall plasser, men om å ha riktig type plasser, på riktig sted og til riktig tid.

⁴⁷ «Stortinget ber regjeringen vurdere en styrking og omstilling av det statlige tilbudet for målgruppene 'akutt' og 'atferd høy' blant barn med særlig omfattende oppfølgingsbehov, og sikre at ideelle aktører fortsatt kan levere tilbud for målgruppene 'omsorg for barn under 13 år' og rusbehandling.» (Stortinget, 2021)

Tabell 5-1 Kapasitetsutnyttelse ved statlige institusjoner

Målgruppe	2022	2023	2024
Akutt	71 %	79 %	81 %
Omsorg	78 %	83 %	81 %
Behandling lav risiko	63 %	77 %	77 %
Behandling høy risiko	48 %	43 %	54 %
Rus	52 %	67 %	82 %
Samlet	73 %	79 %	79 %

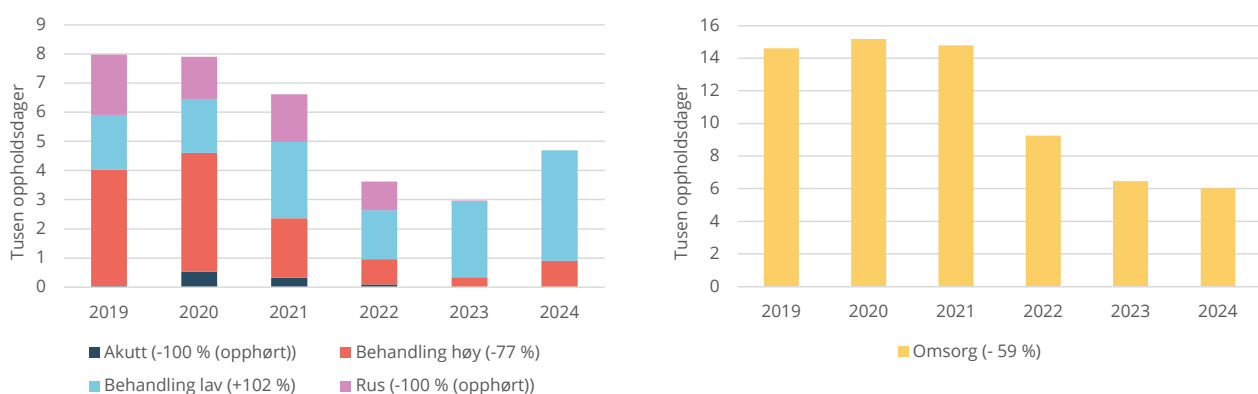
Kilde: Bufdir

Fra høsten 2022 har det vært kapasitetsmangel for akuttplasser. Oslo Economics (2024, s. 26–28) viser at kapasitetsutfordringene har vært størst innenfor akuttplasser for barn som utsetter sin egen eller andres utvikling for alvorlig fare. Utfordringene har både vært knyttet til ledig akuttkapasitet, men også at barn i målgruppen behandling høy har blitt boende lenge i akuttinstitusjoner i påvente av å få plass på en mer egnet institusjon.

Bufferkapasitet

Bufferkapasitet består av rammeavtaler uten kjøps- og leveransegaranti og enkeltkjøp. Plassene som Bufetat kjøper gjennom rammeavtaler uten garanti, utgjør en relativt liten andel av bufferkapasiteten. I 2024 kjøpte Bufetat institusjonsplasser tilsvarende 10 500 oppholdsdager gjennom rammeavtaler uten garantier. Figur 5-4 viser at det siden 2019 har vært en nedgang i antall oppholdsdøgn i plasser fra rammeavtaler uten garanti for alle målgrupper, med unntak av «behandling lav risiko», der antallet oppholdsdager er doblet fra 2022 til 2024.

Figur 5-4 Oppholdsdager i plasser anskaffet gjennom rammeavtaler uten garanti, fordelt på målgruppe

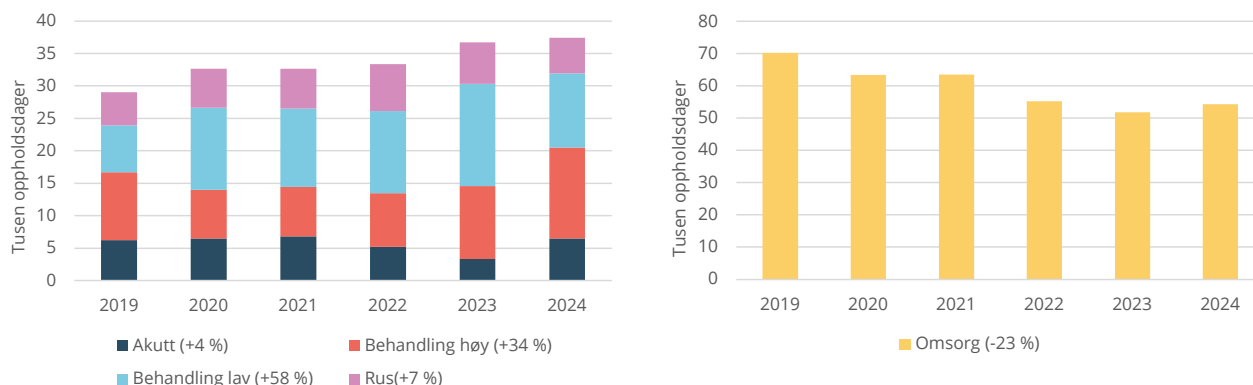


Kilde: Birk. Note: «Opphørt» brukes der det ikke har vært registreringer siste år.

Den største delen av bufferkapasiteten er enkeltplasser levert av private leverandører. Figur 5-5 viser antall oppholdsdager etaten har anskaffet gjennom plasser i enkeltkjøp i perioden fra 2019 til 2024, fordelt på målgruppe. Det totale antallet oppholdsdager anskaffet gjennom enkeltkjøp har blitt redusert, og i 2024 utgjorde det 86 000 oppholdsdøgn.

Sammensetningen av plasser som anskaffes gjennom enkeltkjøp har endret seg noe. Det er en reduksjon på 23 prosent i antall oppholdsdøgn i omsorgsplasser, mens antallet har økt innenfor de andre målgruppene i perioden 2019 til 2024.

Figur 5-5 Oppholdsdager i plasser anskaffet gjennom enkeltkjøp, fordelt på målgruppe

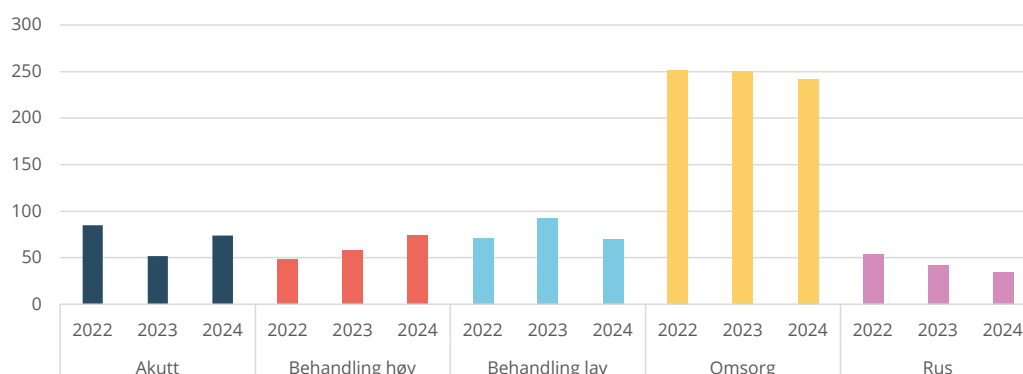


Kilde: BiRK

I 2024 ble det gjennomført 159⁴⁸ nye enkeltkjøp, og det var totalt 496⁴⁹ barn som bodde i institusjonsplasser anskaffet gjennom enkeltkjøp. Det utgjør om lag en femtedel av barna i løpet av året.

Figur 5-6 viser fordelingen av enkeltkjøp på ulike målgrupper. Den største andelen enkeltkjøp er knyttet til målgruppen omsorg. Figuren viser at det har vært en liten nedgang i antallet kjøp fra 2022 til 2024. Reduksjonen tilsvarer totalt 15 kjøp (3 prosent). Det er en reduksjon i alle målgrupper, med unntak av behandling høy risiko, som har økt antall kjøp med 26, tilsvarende 53 prosent.

Figur 5-6 Antall institusjonsplasser anskaffet gjennom enkeltkjøp fordelt på målgruppe i perioden 2022–2024



Kilde: Bufdir

Note: For 2023 og 2024 vises institusjonsplasser fra desember til november som følge av faktureringsstid.

48 Tall fra Bufdir, frem til november 2024.

49 Tall fra Bufdir, inkluderer desember 2023 til november 2024.

Ineffektiv bruk av institusjonsplasser

Et velfungerende institusjonstilbud forutsetter at det til enhver tid finnes tilstrekkelig kapasitet til å oppfylle bistandsplikten, samtidig som ressursene utnyttes effektivt. Dagens organisering gir imidlertid ikke statlige myndigheter tilstrekkelig kontroll over den faktiske tilgjengelige kapasiteten i institusjonsbarnevernet på tvers av regionene.

Organiseringen av Bufetat i fem regioner, hver med operativt ansvar for å overholde bistandsplikten i sitt geografiske område, har ført til at regionene i praksis opererer som separate aktører med egne prioriteringer. Inndelingen i selvstendige regioner påvirker hvordan ledig kapasitet disponeres. Utvalget har fått kjennskap til at regionene er tilbakeholdne med å stille tilgjengelige plasser til rådighet for andre regioner, og velger i noen tilfeller å «holde av» plassene for mulige fremtidige behov i egen region.

Til utvalget har aktørene forklart at de i noen situasjoner velger å ikke ta imot barn fra andre steder i landet selv om de har ledige plasser, og heller prioriterer å ivareta en viss beredskap i egne institusjoner. Slik kan de unngå å bryte bistandsplikten dersom situasjonen lokalt skulle endre seg raskt. Utvalget mener at en slik praksis er et eksempel på svak nasjonal styring og helhetlig tenking om både kapasitet og bistandsplikt. Utvalget har fått beskrevet at praksisen i regionene skaper enkeltsituasjoner der ledig kapasitet i det statlige apparatet står ubrukt, uten at det er en del av en nasjonal beredskapsplan. Samtidig øker bruken av enkeltkjøp, også i tilfeller hvor det reelt sett finnes tilgjengelig kapasitet i det statlige tilbudet.

Den desentraliserte styringen som staten bruker i dag, gir ikke verktøyene den trenger for å disponere institusjonskapasiteten effektivt på tvers av landet. Regionenes insentiver er i dag sterkt knyttet til å unngå brudd på bistandsplikten i egen region, fremfor å bidra til at bistandsplikten oppfylles nasjonalt.

Målgruppedifferensiering påvirker kapasitetsutnyttelsen

Målgruppedifferensieringen har stor påvirkning på hvordan kapasiteten beregnes og utnyttes. Institusjoner er ofte godkjent for å ta imot barn fra flere målgrupper, men likevel praktiseres det at barn fra ulike målgrupper ikke kan bo på samme institusjon. Dersom et barn får plass ved en institusjon etter § 5-1 *omsorgsovertakelse*, har praksis vært å ikke ta inn barn etter behandlingsparagrafene. Praksisen har gjort at godkjent kapasitet endres basert på barna som bor på institusjonen. Bufdir har nylig tydeliggjort at regelverket ikke hindrer at barn med ulike vedtak om opphold på institusjon kan bo på samme avdeling dersom det vurderes forsvarlig, og dersom institusjonen er godkjent for flere målgrupper ⁵⁰.

En ytterligere utfordring er manglende samsvar mellom målgruppeinndelingen i Bufetat og inndelingen i Oslo kommune. Oslo kommune bruker en annen inndeling av målgrupper, med akuttinstitusjoner, omsorgsinstitusjoner delt mellom barn og ungdom, og behandlingsinstitusjoner. Forskjellen gjør det vanskelig for institusjoner som samarbeider med begge aktørene, å utnytte kapasiteten. De strukturelle hindrene kan føre til situasjoner der en institusjon har

50 Tolkningsuttalelse fra Bufdir, Krav til definert målgruppe i barneverninstitusjoner, 5. desember.2024

ledig kapasitet, men ikke kan ta imot et barn fra den andre aktørens målgruppe, selv om barna kan ha nytte av å bo sammen.

Målgruppedifferensieringen har også direkte konsekvenser for hvordan kapasitetsbehov tolkes og beregnes. For eksempel vil en økning i antall barn på akuttinstitusjoner ikke nødvendigvis bety at flere barn har et akutt behov for hjelp. I mange tilfeller forblir barn på akuttinstitusjoner lenger enn ønsket fordi det ikke er ledig plass på regionens omsorgs- eller behandlingsinstitusjoner. Dette kan gi et skjevt bilde av behovet for akuttplasser i statistikken, mens den egentlige utfordringen er manglende kapasitet på andre institusjonstyper.

En faktor som gjør det enda mer komplisert å styre og utvikle kapasiteten i institusjonsbarnevernet, er at definisjonen av en plass er uklar. Alle institusjoner er godkjent for et gitt antall plasser, men både i de statlige institusjonene og i Oslo kommunes institusjoner budsjetteres det med et lavere antall plasser enn hva institusjonene er godkjent for. Det er fordi den godkjente kapasiteten ikke regnes som reelle plasser som kan brukes i praksis.

Definisjonen av en plass blir også utfordret i tilfeller der enkelte barn opptar mer enn én plass. Enkelte barn har særskilte behov som krever ekstra ressurser eller spesialtilpasninger, og i noen tilfeller vil det ikke være mulig å tilby plass på en institusjon som på papiret har ledig kapasitet. Et eksempel på en slik vurdering er en institusjon som bare tar imot tre barn, selv om den er dimensjonert og godkjent for fire barn. Begrunnelsen er at ett av barna som bor der, har behov for økt bemanning, og kapasiteten ved institusjonen nedjusteres i perioden barnet bor der. Når det mangler oversiktlige data over midlertidige nedtrekk i kapasiteten, kan det skapes et feilaktig bilde av tilgjengelig kapasitet og kapasitetsutnyttelse i institusjonene.

Manglende plan for beredskap

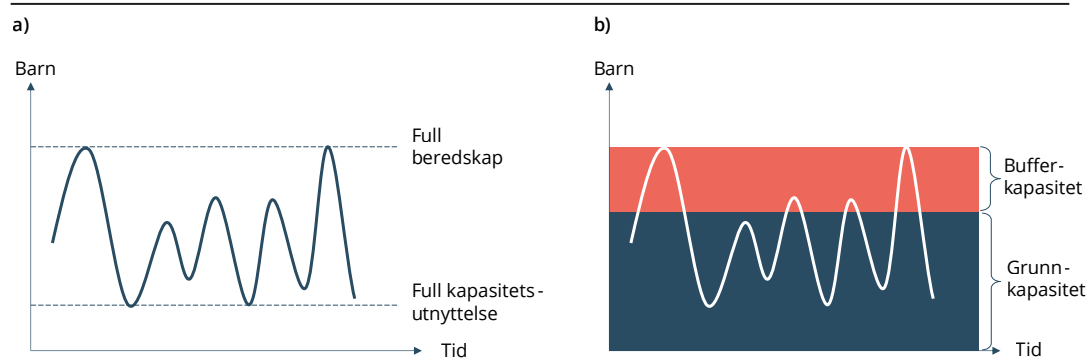
Institusjonsbarnevernet er avhengig av tilstrekkelig og fleksibel kapasitet for å kunne bistå kommunene med å finne institusjonsplasser til barn med ulike og ofte sammensatte behov. Bufdir har utviklet forslag til en langsiktig plan for oppbygging av statlig kapasitet og inngåelse av rammeavtaler med private leverandører de neste årene. Planen for oppbygging av kapasitet er ikke forpliktende vedtatt med tilhørende budsjett, og Bufdir er dermed avhengig av å få gjennomslag for nye og avgrensede satsingsforslag fra år til år. Kortsiktigheten svekker muligheten for stabilitet og kontinuitet i oppbyggingen av statlige institusjonsplasser.

Det er flere utfordringer med hvordan beredskapen er organisert i dag. Dagens beredskap er i stor grad basert på en bufferkapasitet som det private markedet leverer. Bufetat legger til grunn at private aktører har en viss overkapasitet som kan tas i bruk ved akutte behov. Denne løsningen har imidlertid vist seg sårbar. Når private aktører trekker seg ut av markedet eller prisene øker, kan det føre til kapasitetsutfordringer og gjøre systemet ustabilt. Private aktører vil ofte etablere seg der det er økonomisk gunstig, noe som ikke nødvendigvis samsvarer med hvor behovene oppstår eller hvor det vil være behov for ekstra beredskap. Kommunenes akutte behov varierer over tid, men dagens modell gir begrensede muligheter for å styre kapasiteten dit den trengs mest.

Figur 5-7 illustrerer hvordan antall barn som trenger tiltak, kan variere over tid. Om man skal sikre full kapasitetsutnyttelse, vil det være lurt å legge den statlige grunnkapasiteten på nivå med den nederste stiplede linjen i figur a). Da vil det til enhver tid være mange nok barn til at kapasiteten brukes fullt ut. Denne tilpasningen krever at alt over minste innsøking dekkes på annet vis enn grunnkapasitet. Motsatt vil det å legge grunnkapasiteten på nivå med den øverste stiplede linjen i figur a) sikre at det til enhver tid er plass til alle barn som trenger tiltak. En slik tilpasning vil innebære at deler av institusjonstilbudet står tomt i lange perioder, og det vil dermed være behov for å finansiere en relativt stor, ubrukt beredskapskapasitet.

Beredskap og kapasitetsutnyttelse er motstridende størrelser, og fast beredskap vil medføre utgifter også i perioder med lavt behov for institusjonsplasser. Det er behov for en bevisst strategi for hvilket nivå beredskapen skal ligge på, som fastsetter hvor stor del av den variable etterspørselen etter institusjonsplasser som grunnkapasiteten skal sikre, og hvor mye som skal overlates til mindre sikker bufferkapasitet (illustrert i Figur 5-7 b), med det det innebærer av både kostnader og risiko for brudd på bistandsplikten.

Figur 5-7 Illustrasjon av beredskap og kapasitet



Illustrasjon: Ekspertutvalget

Beredskap i institusjonsplasser påvirkes også av tilgjengelighet og praksis knyttet til andre tiltak, både i kommunene og Bufetat. Kapasitet i fosterhjem, beredskapshjem og MST-tilbud vil påvirke kommunenes evne til forebygging og oppfølging av omsorg for barn før de eventuelt vil ha behov for en institusjonsplass. Det er grunn til å anta at ventelister på fosterhjem og mangel på MST-team i noen områder vil kunne gå negativt ut over barns utvikling, slik at noen flere vil kunne trenge å bo på institusjon i en periode. Beredskap i institusjonsplasser må tilrettelegges for god og forutsigbar samordning til det beste for barna, i sammenheng med tilbud fra andre sektorer.

5.1.3 Økte kostnader til institusjonsbarnevernet

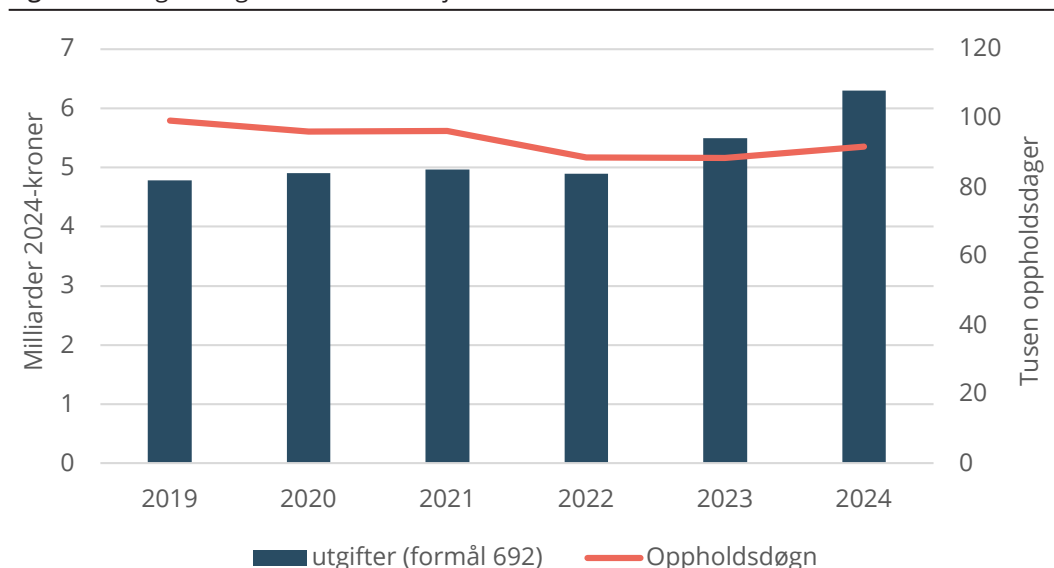
En tredje sentral utfordring for institusjonsbarnevernet er at feltet er preget av store og uforutsigbare kostnadsoverskridelser. Utfordringen handler om et uforutsigbart merforbruk uten tydelig økning i kvalitet og kapasitet.

Økte utgifter til statlig barnevern

Flere rapporter og utredninger har pekt på at institusjonsbarnevernet mangler tilstrekkelig økonomisk styring, og temaet er stadig tilbakevendende i styringsdialogen mellom departementet og direktoratet. Deloitte (2011) påpekte at dagens modell, der kommunen beslutter og staten betaler, driver utgiftene, og at det ikke finnes mekanismer for kostnadsstyring. Oslo Economics (2016) fremhevet det samme og pekte på at Bufetat har liten innflytelse over beslutninger som utløser store kostnader. Områdegjennomgangen fra Deloitte og Oslo Economics (2024) viste at institusjonsbarnevernet har hatt en betydelig og uforutsigbar utgiftsvekst, med lite langsiktig planlegging.

I perioden 2019–2024 har kostnadene økt fra 4,8 til 6,3 milliarder 2024-kroner (se Figur 5-8). Det tilsvarer en økning på over 1,5 milliarder 2024-kroner, en vekst på rundt 32 prosent. Samtidig har aktiviteten gått ned, både målt i antall barn og antall oppholdsdøgn.

Figur 5-8 Utgifter og aktivitet i institusjonsbarnevernet



Kilde: BiRK

De siste årene har overskridelsene vært så store at det har vært nødvendig med ekstraordinære bevilgninger i revidert nasjonalbudsjett og i tilleggsproposisjoner til Stortinget. Merforbruket illustrerer en alvorlig utfordring, der Bufetat verken har tilstrekkelig forutsigbarhet eller har god nok kontroll over kostnadsnivået i tjenestene.

Uforutsigbare utgifter i statlig barnevern

Siden 2022 har situasjonen vært særlig uforutsigbar. Flere ganger har budsjettene blitt redusert med henvisning til «lavere aktivitet», for så å måtte økes betydelig i løpet av året. I både 2023 og 2024 har det vært tilleggsbevilgninger på over en halv milliard kroner. Bevilgningene har økt jevnlig, og økte spesielt mye i 2024, med en økning på over 800 millioner kroner sammenlignet med året før (Tabell 5-2).

Bakgrunnen for økningene er i hovedsak økte priser og flere enkeltkjøp fra private leverandører. Når kapasiteten i statlige institusjoner og rammeavtaler ikke strekker til for å møte økt forespørsel fra kommunene, må Bufetat kjøpe enkeltplasser, ofte på kort varsel, til svært høye priser. Dette gjør at staten mister forhandlingsmakt, og at kostnadene øker.

Tabell 5-2 Budsjetter og endringer i budsjett for kap. 855 Statlig forvaltning av barnevernet

År	Saldert budsjett	Revidert nasjonal- budsjett	Tilleggs- proposisjon	Nysaldering	Total, i mill. kroner, post 01	Total, i mill. kroner, post 22
2020	+374 mill. kroner til aktivitetsvekst				3 968	2 772
2021		+30 mill. kroner til en Covid-19 tiltakspakke om sårbare grupper			4 067	2 856
2022	+150 mill. kroner til omstilling	–100 mill. kroner som følge av lavere aktivitet		–135 mill. kroner som følge av lavere aktivitet	4 095	2 823
2023	–278,7 mill. kroner som følge av lavere aktivitet +10 mill. kroner til satsing på ideelle leverandører	+115 mill. kroner til aktivitetsvekst og enkeltkjøp +60 mill. kroner til omstilling	+382 mill. kroner som følge av høyere priser, større behov hos barna	+20 mill. kroner til generell økt bevilgning til statlig barnevern	4 457	3 343
2024	+582 mill. kroner til utgiftsvekst +60 mill. kroner til omstilling +10 mill. kroner til å øke plasser fra ideelle leverandører	+198. mill. kroner som følge av høyere priser, større behov hos barna	+458 mill. kroner som følge av høyere priser, større behov hos barna		4 618	4 176
2025	+433 mill. kroner til utgiftsvekst +119 mill. kroner til nye plasser +65 mill. kroner for pilotering av ny innretning av tilbudet +20 mill. kroner til pilot for forsterket institusjonstilbud	+ 65 mill. kroner til økt bemanning på statlige institusjoner +520 mill. kroner som følge av økt aktivitet og høye priser			4 946 (estimat i RNB)	4 665 (estimat i RNB)

Kilder: Regjeringen.no Merk: Endringer knyttet til lønnsoppgjør og andre tjenester i Bufetat er ikke fremhevet, men inngår i totalen.

Ved inngangen til 2025 forventet departementet en budsjettoverskridelse for å ivareta bistandsplikten og sikre forsvarlige tilbud til barna. I statsbudsjettet (Prop. 1 S (2024–2025), s. 109) forklares årsaken med økte priser for institusjonsplasser som kan ivareta barn med større behov og et økt behov for enkeltkjøp fra private leverandører for å håndtere manglende kapasitet i statlige plasser eller plasser med rammeavtale.

I revidert nasjonalbudsjett for 2025 ble bevilgningen på post 01 økt med 65 millioner kroner for å dekke økte lønnskostnader til økt bemanning i Bufetats institusjoner i 2024, mens post 22 ble økt med 520 millioner kroner for å dekke økte kostnader til kjøp av plasser fra private leverandører.

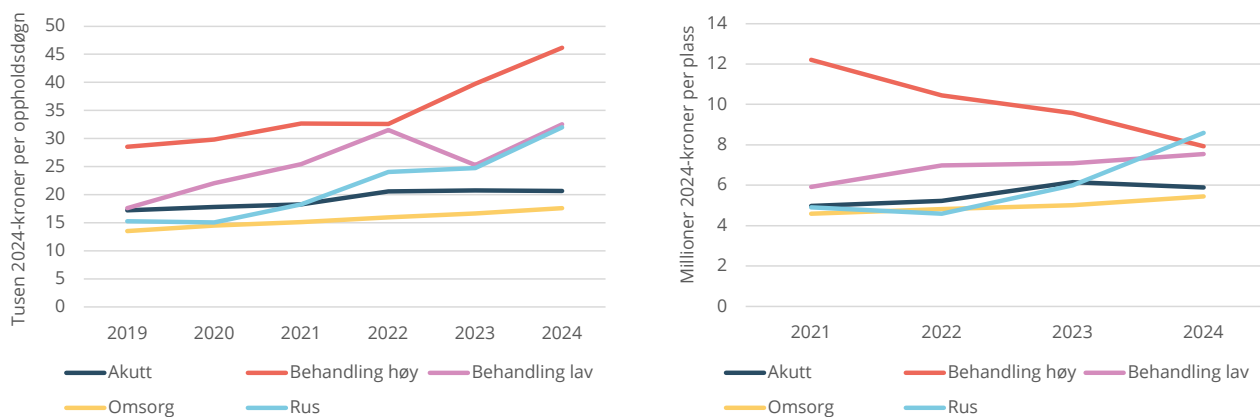
Kostnad ved statlige og private plasser

Driftsbudsjettet til Bufetat brukes blant annet til å drifte de statlige institusjonene. Omtrent 80 prosent av kostnadene er lønnskostnader (Deloitte & Oslo Economics, 2024). 63 prosent av lønnskostnadene gikk til lønn til faste ansatte i 2024, mens 16 prosent gikk til lønn til midlertidig ansatte. Samme år gikk totalt 4 prosent av kostnadene til overtidbetaling. Endring i bemanning vil ha direkte utslag på kostnadene ved statlige institusjonsplasser.

Det er stor variasjon i gjennomsnittlig kostnad per oppholdsdag for et barn i de ulike institusjonene i Bufetat. Figur 5-10 viser den gjennomsnittlige kostnaden per oppholdsdøgn i statlige institusjoner. Kostnaden er utledet av totale kostnader knyttet til de ulike institusjonene, delt på antall oppholdsdøgn. Lav kapasitetsutnyttelse vil dermed gi seg utslag i høyere gjennomsnittspris. Figuren viser at gjennomsnittlig pris per oppholdsdøgn i omsorgsinstitusjoner i 2024 var 17 500 kroner, mens et oppholdsdøgn i en institusjon for målgruppen behandling høy var 46 000 kroner.

Figur 5-9 viser også den gjennomsnittlige kostnaden per plass i en statlig institusjon. Kostnaden er utledet av totale kostnader per institusjonstype, delt på antall budsjetterte plasser per institusjonstype. Gjennomsnittskostnaden varierte mellom 5,4 millioner kroner for en plass på en omsorgsinstitusjon og 8,5 millioner kroner for en plass på en rusinstitusjon.

Figur 5-9 Gjennomsnittlig kostnad per oppholdsdøgn og per plass i statlige institusjoner, fordelt på målgruppe



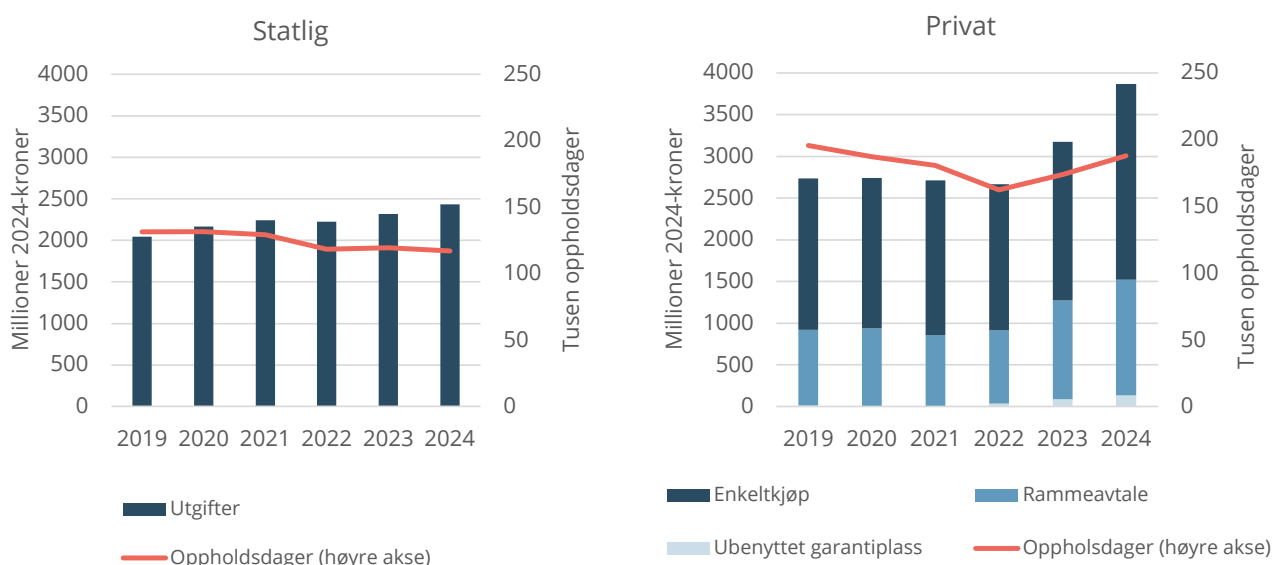
Kilde: BiRK og Unit4

Både for statlige og private institusjoner har de samlede kostnadene økt betydelig i perioden 2019–2024, men utviklingen i antall oppholdsdøgn har ikke fulgt samme kurve (Figur 5-10). Dermed har de gjennomsnittlige kostnadene per døgn økt i både statlige og private tiltak. Utgiftene til drift av statlige institusjoner har økt med nær 19 prosent i perioden 2019 til 2024, fra 2,04 milliarder kroner (omregnet til 2024-kroner) til 2,43 milliarder kroner. I samme periode har antall oppholdsdøgn falt med over 14 000 døgn, fra 131 366 til 117 139 døgn. Dette innebærer at den gjennomsnittlige kostnaden per døgn har økt betydelig. I 2019 var den gjennomsnittlige døgnkostnaden i statlige institusjoner 15 560 kroner. I 2024 var den økt til 20 780 kroner per døgn.

I de private institusjonene har kostnadsveksten vært enda tydeligere. Totale utgifter har økt fra 2,73 milliarder kroner i 2019 til 3,87 milliarder kroner i 2024, altså en økning på om lag 42 prosent. Samtidig har antall oppholdsdager holdt seg relativt stabilt, med 195 779 døgn i 2019 og 187 993 døgn i 2024. Denne utviklingen innebærer at gjennomsnittlig døgnkostnad i private institusjoner har økt fra om lag 13 930 kroner i 2019 til 20 600 kroner i 2024. Kostnadsveksten skyldes dels høyere andel enkeltkjøp, som er den dyreste anskaffelsesformen, og dels redusert forutsigbarhet og tilgjengelighet i markedet etter at kommersielle aktører i økende grad har trukket seg ut (Bufdir, 2022b, s. 89).

I 2024 fordelte kostnadene i de private tiltakene seg med ca. 1,39 milliarder kroner til rammeavtaler, 2,35 milliarder kroner til enkeltkjøp, og rundt 133 millioner kroner til ubrukte garanti plasser. Økt bruk av enkeltkjøp kan gi høyere kostnader per plass fordi enkeltkjøp svekker forhandlingsmakten til det offentlige, særlig når behovene haster, og når private aktører påtar seg stor økonomisk risiko.

Figur 5-10 Kostnader og oppholdsdager knyttet til statlige og private plasser 2019–2024



Kilde: Bufdir

5.2 Gjennomførte og igangsatte endringer

Det har siden 2004 blitt foreslått og gjennomført en rekke tiltak for å styrke kvaliteten i tjenestene til barna og kommunene. I denne delen omtales relevante endringer fra de siste årene, samt endringer som er igangsatt i departementet og direktoratet.

5.2.1 Barnevernsreformen

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022 og endret arbeids- og ansvarsdelingen mellom stat og kommune for barnevernet. Målene med reformen var å gi bedre hjelp til barn og familier, styrke rettssikkerheten og bidra til mer åpenhet og tillit til barnevernet.

Reformen innebar at kommunene fikk utvidet ansvar for barnevernet, med mål om å styrke det forebyggende arbeidet og sikre tidligere og bedre hjelp til barn og familier. Kommunene fikk blant annet ansvar for ordinære fosterhjem, plikt til årlig rapportering til kommunestyret og tydeligere forpliktelser til å samhandle ved flytting mellom kommuner, i tillegg til økte egenandeler ved bruk av institusjonstiltak. Reformen ble ledsaget av en nasjonal kompetansestrategi og økonomiske insentiver for å støtte opp om lokal tjenesteutvikling.

5.2.2 Ny barnevernslov

Første januar 2023 trådte en ny barnevernslov i kraft, som erstattet loven fra 1992. Loven ble utformet for å styrke rettssikkerheten, tydeliggjøre ansvarslinjer og gjøre regelverket mer tilgjengelig og forståelig. I den nye loven ble barnets rett til medvirkning, forutsigbarhet og beskyttelse vektlagt og det ble stilt tydeligere krav til forsvarlig saksbehandling, dokumentasjon og vurderinger.

5.2.3 Piloter for institusjonstilbudet

Pilotering av ny innretning

Høsten 2024 fikk Bufdir i oppdrag å planlegge og gjennomføre en pilot med en mer fleksibel innretning av institusjonstilbudet. I tråd med forslaget fra barnevernsinstitusjonsutvalget skal piloten gi erfaringer med hvordan større institusjonssenheter med integrerte avdelinger kan ivareta variasjoner i barnas behov, redusere utilsiktede flyttinger og gi barna mer stabilitet, ro og normalitet. I piloten skal dagens målgruppedifferensiering forenkles til de tre institusjonstypene omtalt i NOU 2023: 24: «akutt og utredning», «omsorg og utviklingsstøtte» og «omsorg og utviklingsstøtte +». Bruk av helseteam og tverrfaglig kartlegging skal gi erfaringer med sektorsamarbeid lokalt og regionalt.

I statsbudsjettet for 2025 ble det bevilget 57,7 millioner kroner til piloten. Arbeidet er organisert som et nasjonalt utviklingsprosjekt i Bufdir, og institusjoner i regionene øst, sør, vest og nord inngår i prosjektet. Det er forventet at institusjonene skal kunne ta inn barn i løpet av andre halvår 2025. Erfaringene fra piloten

skal gi informasjon om hvordan institusjonsmodellen kan redusere behovet for enkeltkjøp og gi mer effektiv ressursbruk, bedre kapasitetsutnyttelse og færre brudd på bistandsplikten. Piloten skal vare ut 2028 og skal evalueres av Bufdir underveis.

Pilotering av et forsterket institusjonstilbud

I statsbudsjettet for 2025 bevilget Stortinget 20 millioner kroner til å prøve ut et forsterket institusjonstilbud for barn og unge med store og sammensatte behov, inkludert barn som står i fare for å begå gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Forsterkningene av tilbudet går ut på å tilrettelegge bygg, stille krav til bemanning og legge vekt på multisystemisk arbeid, der barnets familie, nettverk og relevante aktører inkluderes i endringsarbeidet. Samarbeidet mellom barnevernet og justissektoren skal gi verdifulle erfaringer om tilrettelegging av tilbudet til denne gruppen barn. Piloten samsvarer med forslaget fra ekspertgruppen for vurdering av tiltak rettet mot barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet (2025). Piloten er etablert av Bufetat region øst ved Akershus ungdoms- og familiesenter i Vestby, ved avdeling Sole. Statsråden åpnet piloten i mars 2025⁵¹. Utprøvingen skal vare ut 2028 og Bufdir skal gjennomføre den tilhørende evalueringen.

5.2.4 Fellesfunksjoner

Direktoratet har iverksatt flere interne prosesser for å styrke fellesfunksjoner knyttet til inntak og innkjøp. Bufdir gjennomførte i 2024 et innsiktsarbeid sammen med regionene for å beskrive nåsituasjonen og sette retning for å forbedre inntaksfunksjonen i hver region. Arbeidet førte til flere funn som gjaldt kvaliteten i veiledningen og bistanden kommunen får fra de fem regionene. I 2025 har Bufdir satt som mål å utvikle felles rammer og krav for Bufetats dialog med kommunene og å sikre felles rammer og beslutningsstrukturer i akuttfunksjonen. Målet er at kommunene i større grad opplever et sammenhengende tjenestetilbud fra Bufetat når de ber om bistand, råd og veiledning.

Standardisering

Standardisering av akuttfunksjonen er et av virkemidlene i utviklingsarbeidet. Innsiktsfasen avdekket at inntaksfunksjonen var sårbart organisert utenfor kontortid i tre av Bufetats regioner. Direktoratet vurderte at variasjonen kunne svekke kapasitetsutnyttelsen og kostnadskontrollen ved enkeltkjøp og bidra til at kommunene står mer alene ved eventuelt brudd på bistandsplikt. For å sikre nødvendig barneverns- og kjøpskompetanse ved akutte henvendelser har de tre Bufetat-regionene fått i oppdrag å endre bemanningen utenfor kontortid. Direktoratet vil oppdatere styrende dokumenter for å tydeliggjøre rollene og ansvaret som inntaksfunksjonen har.

Direktoratet arbeider også med å standardisere tilsagnsmyndighet for institusjonsopphold. Regiondirektøren har det overordnede ansvaret for forsvarlig inntak og fullmakt til å beslutte hvilket institusjonstilbud som skal tilbys. Direktoratet har ikke sett at det er behov for å endre fullmaktsstrukturene, men har vurdert at regionene kan ta tak i ulikheter i hvordan de bruker kapasitet i institusjoner, ved å arbeide videre med ledelse og styring gjennom erfaringsdeling på tvers.

51 Pressemelding 7.mars 2025 *Utprøving av ny pilot i barnevernet - regjeringen.no*.

Enhet for inntaksstøtte

Enhet for inntaksstøtte (EIS) ivaretar internkontrolloppgaver av kontraktinngåelser av enkeltkjøp. For å sikre bedre ressursutnyttelse av kompetanse og kapasitet skal ressursbruken i EIS bedre tilpasses risikobildet ved kjøp av barnevernstjenester. Region øst har fått oppdrag i disponeringsbrevet for 2025 å foreslå endringer i dagens ordning med kvalitetssikring av enkeltkjøp. Region øst har også satt i gang en prosess for å vurdere om arbeidsprosesser i Bufetats enhet for godkjenning av barnevernsinstitusjoner (BEG) kan drives mer effektivt og enhetlig.

5.2.5 Fag og kompetanse

Direktoratet har iverksatt flere prosesser knyttet til fag og kompetanse.

Avvikling av spisskompetansemiljøene

For å styrke fagutviklingen i feltet har Bufdir siden 2015 opprettet ti spisskompetansemiljøer, lokalisert i ulike Bufetat-regioner. Seks spisskompetansemiljøer handler om barnevern, og fire handler om familievern. Fire er relevante for arbeid i barnevernsinstitusjon: Akuttarbeid i beredskapshjem og institusjon, Behandling for ungdom, Endringsarbeid i omsorgsinstitusjoner og Opplæring i trygghet og sikkerhet på barnevernsinstitusjoner. Spisskompetansemiljøene har oppgaver innenfor tjenesteutvikling, kompetanseheving og opplæring av ansatte.

Etter en samlet vurdering har Bufdir besluttet å endre kompetansemodellen for fagutvikling i Bufetat. Organiseringen av kompetansemodellen har gitt kvalitetsforskjeller og en uklar ansvarsdeling mellom direktoratet, spisskompetansemiljøene og regionene. Videre vurderer Bufdir at dagens organisering er for statisk og ikke lar seg tilpasse godt nok til fremtidige behov for utvikling av fag og kompetanse⁵².

De ti etablerte spisskompetansemiljøene fordelt mellom Bufetat-regionene avvikles fra 1. januar 2026. Nasjonale oppgaver innenfor kompetanseutvikling skal ivaretas i direktoratet, og det skal etableres likeverdige, regionale kompetansemiljøer i hver region.

Forbedret budsjettmodell

Direktoratet har satt i gang arbeidet med å økonomisk normere de ulike tiltakstypene i statlig barnevern. Normeringen skal inngå som grunnlag for direktoratets budsjettmodell for å fordele budsjettmidler til regionene, og skal brukes i oppfølging av regionenes utgifter. Arbeidet bygger på føringer i NOU 2023: 24 og Prop. 83 L (2024–2025), og det skal samspille med faglig normering av institusjonstilbudet. Budsjettmodellen skal ferdigstilles andre halvår 2025.

Normering av miljøterapeutisk arbeid på institusjon

Flere utredninger og strategier har identifisert et behov for en tydeligere innramming av miljøterapeutisk arbeid ved barnevernsinstitusjoner. Det trengs tydeligere faglig styring og felles faglige prinsipper som sikrer en felles kunnskapsbasert praksis, uavhengig av eierform og institusjonstype. Direktoratet er i gang med å utvikle et faglig rammeverk med prinsipper for og forventninger

⁵² Basert på informasjon fra Bufdir til utvalget.

til miljøterapeutisk arbeid i barnevernsinstitusjoner. Rammeverket skal bidra til å sikre kvalitet, sammenheng og et mer likeverdig tilbud.

Modernisering av fagsystemet BiRK

I budsjettet for 2025 fikk Bufdir tildelt 28 millioner kroner til å utvikle og modernisere fagsystemet BiRK for det statlige barnevernet. Dagens fag- og systemstøtte til andrelinjebarnevernet har store svakheter og er til dels teknologisk utdatert. I statsbudsjettet for 2025 omtales moderniseringsarbeidet slik:

Ei modernisering av fagsystemet skal styrkje kvalitet og rettstryggleik i vurderingar, gi betre statistikk og styringsinformasjon i barnevernssektoren og dessutan redusere risiko for driftsavbrot og systemfeil. (Prop. 1 S (2024–2025), s. 98)

Bufdir opplyser at direktoratet i det treårige programmet *Modernisering av fag- og systemstøtte* tar sikte på å gjennomføre følgende tiltak:

- modernisere fagsystemet for Bufetat, BiRK
- etablere et sikkert digitalt økosystem for samhandling mellom kommuner, Bufetat og private tjenesteleverandører
- utvikle kvalitetsstøtte til saksbehandlere i andrelinjebarnevernet
- utvikle system for å bedre tilgang på styringsinformasjon og analysedata

5.2.6 Kvalitetsløftet i barnevernet

I april 2025 la Barne- og familiedepartementet frem Prop. 83 L (2024–2025), *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)*, med regjeringens forslag til tiltak for å styrke utviklingen av barnevernet og forslag til endringer i barnevernsloven. Proposisjonen ble behandlet og tilsluttet av Stortinget i juni 2025 (Innst. 524 L (2024–2025)). Hovedpunktene omtales nedenfor.

Kvalitetsløftet inneholder flere tiltak rettet mot den kommunale barnevernstjenesten og skal videreutvikle kommunenes modeller, kompetanse og tjenestetilbud. Barn som får tiltak utenfor hjemmet, skal få større mulighet til å medvirke og oppleve mer barnevennlige prosesser, og de skal følges opp på en måte som gir kontinuitet og høyere kvalitet. Videre er det et mål å styrke åpenhet og tilgjengelighet i barnevernet. Tiltakene for å oppnå dette inkluderer brukerforum i kommunene, bedre statistikk om rettstilstanden i barnevernet og styrket samarbeid mellom barn, familier og barnevernstjenesten. Bedre samarbeid mellom barnevern, skole, helse og Nav er også viktig for at barn og familier skal få mer treffsikker hjelp til rett tid fra barnevernet.

En lovendring legger til rette for å etablere et nasjonalt barnevernsregister som samler inn data fra kommunene og staten. Bedre statistikk vil styrke arbeidet med å vurdere kvaliteten og tilstanden i tjenestene og gi viktig styringsinformasjon for å kunne utvikle gode tjenester for barna.

Det tydeliggjøres at formålet med institusjonsbarnevernet er omsorg, utviklingsstøtte og beskyttelse. Begrepene «atferd» og «alvorlige atferdsvansker» for å beskrive barns handlemåte erstattes med «utsetter sin utvikling for alvorlig fare». Begrepet «plassering» erstattes av «opphold». Bruk av individuell plan for barn på institusjon skal styrkes, og ved flytting til institusjon skal en tverrfaglig kartlegging (inntakskartlegging) gi en bedre og felles forståelse av barnets behov for tilpasning av omsorgstilbudet, helsehjelp, tilrettelegging av skoletilbud og eventuelt behov for spesialisert rusbehandling. Helsetjenestens ansvar for helsekartlegging ved inntak skal også gi bedre forutsetninger for innsats fra helseteamet som er tilknyttet institusjonen.

Videre skal ansvaret for spesialisert rusbehandling overføres til spesialisthelsetjenesten. Barn med rusmiddelproblemer skal fortsatt ha et tilbud om omsorg, utviklingsstøtte og beskyttelse fra barnevernet, men de skal ikke få spesialisert rusbehandling fra barnevernet. Spesialisthelsetjenesten har fått i oppdrag å etablere et faglig forsvarlig tilbud, og det skal utredes hvilket behov det er for polikliniske og ambulante tilbud og for tilbud om døgnbehandling for barn under 18 år. Dagens institusjoner for barn med utfordringer med rus skal omstilles til omsorgsinstitusjoner for barna. Det tas sikte på at tilbudet om spesialisert rusbehandling i barnevernsinstitusjon skal utvikles innen 2028 (Prop. 83 L (2024–2025), s. 79).

Blant lovendringene er det justeringer som styrker barns og foreldres rettigheter og rettssikkerhet, og endringer som bidrar til stabilitet i fosterhjem og økt forutsigbarhet for fosterforeldre. Lovendringene åpner for flere tiltak tilpasset barnas behov: varig fosterhjem, kommunalt botiltak med døgnbemanning og bruk av støttehjem for barn som bor i fosterhjem eller institusjon. Videre skal barnevernstjenesten og institusjonen ha plikt til å informere statsforvalteren om dødsfall, livstruende hendelser og seksuelle overgrep.

Kravene til kompetanse for ansatte i barnevernet justeres. I den kommunale barnevernstjenesten begrenses kravet om fullført mastergrad til å bare gjelde lederen og stedfortrederen. Kravet om mastergrad gjelder også lederen ved barnevernsinstitusjonen. Kravet til ansatte på institusjon er fastsatt til bachelorgrad, men institusjonene kan nå også ansette faglig personell som kan dokumentere minst tre års arbeidserfaring. Arbeidserfaringen må tilsvare heltidsstilling fra barnevernsinstitusjon, andre barnevernstiltak med døgnbemanning eller omsorgstiltak etter annet lov- og regelverk.

Stortinget har gitt sin tilslutning til at institusjonstilbudet gradvis skal omstilles til en mer fleksibel institusjonsmodell, i tråd med forslaget fra barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24). Målet er et likeverdig og stabilt institusjonstilbud med fleksible institusjoner som kan ta imot barn med ulike behov i ulike avdelinger, for eksempel i en tun-modell eller ved samorganisering innenfor et avgrenset område.

6 Styring og organisering som virkemiddel

Utvalgets mandat vektlegger organisering som et mulig virkemiddel for å gi en mer formåls effektiv styring av institusjonsbarnevernet og bedre tjenester for barna.

Enhver mulig organisering av en virksomhet har både styrker og svakheter. Organisering kan tydeliggjøre ansvar og myndighet, bidra til bedre styringsinformasjon og gi en mer helhetlig samordning og standardisering av praksis. Organisering kan legge til rette for bedre samarbeid mellom stat, kommune og andre sektorer, og kan legge til rette for en ønsket utvikling.

I dette kapittelet bruker utvalget noen utvalgte organisasjons-teoretiske perspektiver for å belyse hvordan organiseringen av Bufdir og Bufetat påvirker virksomhetens evne til å utføre sitt mandat. Utvalget gjennomgår teoretiske perspektiver som belyser hvordan Bufdir har ulike virkemidler for styring og utvikling i rollene som fagdirektorat og etatsstyrer. Kapittelet omhandler også prinsipper for fordeling av beslutningsmyndighet, og styrker og svakheter ved henholdsvis sentralisering og desentralisering av fullmakter i en organisasjon. Deretter omtales sentrale måter å innrette oppgaveløsning på i en organisasjon, før kapittelet avsluttes med en omtale av sammenhengen mellom organisering, ledelse og kultur.

6.1 Rollene i Bufdir

Tidligere utredninger har pekt på organisatoriske utfordringer med at Bufdir både er fagdirektorat for barnevernet og etatsstyrer av Bufetat. Å kombinere de to rollene i samme organisasjon kan bidra til effektivitet og gi nærhet mellom drift og fagutvikling, men kombinasjonen kan også gi legitimitetsutfordringer og skape rollekonflikter. I det følgende omtales utviklingen av dagens organisering av Bufdir og vurderingene knyttet til mulige rollekonflikter i direktoratet.

6.1.1 Utvikling av Bufdirs ansvar og roller

Bufdirs ansvar og organisering har utviklet seg over tid. Frem til januar 2014 hadde Bufdir ansvaret for den faglige utviklingen i det statlige barnevernet og for driften av tjenestene i Bufetat. Med Prop. 106 L (2012–2013) ble Bufdirs ansvar utvidet til å omfatte rollen som fagdirektorat for det kommunale barnevernet. Det var bred enighet i høringsinnspillene om at den kommunale barnevernstjenesten ville ha nytte av støtte og veiledning fra et statlig nivå, men en rekke høringsinstanser var skeptiske til å gi Bufdir ansvaret. Skepsisen fra kommuner og andre aktører ble begrunnet med at Bufdir fikk to roller som kunne komme i konflikt med hverandre. KS uttalte at «Bufetats foreslåtte dobbeltrolle som 1) bistandspliktige overfor kommunene og 2) faglige «normsettere» for barnevernet, er uforenlige, og må revurderes» (Prop. 106 L (2012–2013), s. 119). Det ble også pekt på manglende tillit til Bufdir som fagorgan for kommunalt barnevern.

Departementet mente det var hensiktsmessig å gi fagansvaret for både kommunalt og statlig barnevern til Bufdir, at oppgaven var en naturlig direktoratsoppgave, og at den burde forankres i den nasjonale styringen. For å imøtekomme motstanden i høringen var departementets vurdering at den faglige rollen måtte organiseres og utøves for å fremme legitimitet:

Legitimitet kan til dels styrkes gjennom organisatoriske løsninger. Det bør vurderes nærmere hvordan Bufdirs faglige oppgaver kan skilles organisatorisk fra direktoratets oppgaver knyttet til drift av Bufetat. Organisering av oppgaver må samtidig skje på måter som gjør det mulig å utnytte effektivt eksisterende kompetanse og eksisterende personalressurser. (Prop. 106 L (2012–2013), s. 120).

Departementet stilte derfor krav om at Bufdirs rolle som etatsstyrer av Bufetat skulle skilles organisatorisk fra Bufdir som fagdirektorat for det statlige og det kommunale barnevernet.

Til høringen av Prop. 73 L (2016–2017) varslet departementet en ekstern utredning av alternativ organisering av statens institusjoner. Temaet organisering ble diskutert i noen av høringsinnspillene, der hensynet til Bufdirs faglige legitimitet som fagdirektorat og regulator for hele barnevernet ble vektlagt. Kristiansand kommune mente at Bufetats eieransvar for de statlige institusjonene kan bidra til å skape tvil om Bufdirs uavhengige roller som regulator og faglig instans for hele institusjonstilbudet. Oslo kommune viste i sitt høringsinnspill til at Bufdirs faglige rolle inkluderer Oslo, mens Bufetats barnevernsoppgaver ikke berører kommunen. «For barnevernet i Oslo er det derfor spesielt viktig at rollene er tydelige, og så godt atskilt som mulig.» (Prop. 73 L (2016–2017), 2017, s. 99). Bufdir påpekte at «direktoratet i liten grad har opplevd å mangle faglig autoritet i fagutøvelsen.» (s. 99). Departementet vurderte at:

Etter departementets oppfatning er det vesentlig at Bufdir har en tydelig og faglig uavhengig rolle som faglig instans for hele barnevernet. Bufetats eieransvar for de statlige institusjonene kan i kombinasjon med kommunal valgfrihet og prisdifferensiering, bidra til å skape tvil om dette. (s. 105).

I Bufdirs virksomhetsstrategi for perioden 2017–2020⁵³ vurderte Bufdir at utfordringene i omgivelsene og kravene til organisasjonen hadde endret seg, og direktoratet så behovet for en omorganisering. Bufdir definerte seks kriterier for ny organisering: (1) økt gjennomføringsevne av utviklingsoppgaver, (2) økt kapasitet på digitalisering, (3) effektiv og innovativ tjenesteproduksjon, (4) høy faglig kompetanse, (5) effektiv administrasjon og håndtering av interne prosesser og (6) helhetlig oppgaveløsning (Bufdir, 2018).

I 2018 gikk direktoratet fra en organisering med utgangspunkt i fagavdelinger (barnevern, likestilling og oppvekst) til en organisering med divisjoner gruppert etter direktoratets oppgaver (inkludert kunnskap, digital utvikling, forvaltning og tjenesteutvikling). Inndelingen i divisjoner samler kompetanse på tvers av fagområdene til Bufdir, og ansatte som utfører lignende oppgaver hører til i samme avdeling. For eksempel ble styringsmiljøene samlet og styrket, og den digitale utviklingskapasiteten ble også samlet. Organiseringen forutsetter stor grad av samhandling på tvers av divisjonene, der både medarbeidere og ledere må ivareta et helhetlig perspektiv i arbeidet.

I forbindelse med omorganiseringen ønsket Bufdir å oppheve kravet om det organisatoriske skillet mellom de to rollene som fagdirektorat og etatsstyrer. Høyere krav til samordning, samarbeid og digital samhandling gjorde at Bufdir ønsket å samle medarbeidere på tvers av direktoratets fagområder og effektivisere organisasjonen gjennom å styrke oppgaveløsningen. Bufdir argumenterte med at kravet om et organisatorisk skille ville påvirke den fremtidige organisasjonsmodellen negativt, at kravet i seg selv ikke var en garanti for at rollene ikke blandes, og at de hadde god legitimitet i kommunene. Direktoratet argumenterte for at de burde pålegges et ansvar for å alltid vurdere om rolleutøvelsen er forsvarlig, og skille rollene der det er nødvendig. Departementet godtok forslaget om å oppheve kravet til et organisatorisk skille mellom rollen som fagdirektorat for hele barnevernet og rollen som etatsstyrer for statlig barnevern.

Virksomhetsinstruksen til Bufdir ble dermed endret, og fra 1. januar 2020 har instruksen inneholdt følgende presisering av rollen som etatsstyrer:

I utøvelsen av rollen som normerende direktorat for hele barnevernet og i rollen som ansvarlig for Bufetats tjenester og tiltak til kommunene, har Bufdir et ansvar for å vurdere forsvarligheten til all rolleutøvelse, og skille rollene der det er nødvendig. Rollen som fagorgan skal utøves uavhengig av Bufdirs rolle som etatsstyrer og ansvarlig for etatens resultater og tjenesteproduksjon. (Barne- og familiedepartementet, 2025a, s. 4)

53 Strategi for Bufdir – 2017-2020.

6.1.2 Utøvelse av lovtolking og etatsstyring i andre sektorer

I organiseringen av andre sektorer har det blitt lagt stor vekt på å skille mellom faglig myndighet og operativ drift. I helsesektoren er Helsedirektoratet ansvarlig for regelverksforvaltning og faglig veiledning, mens Helseforetakene har ansvaret for den operative driften og den tilhørende fagutviklingen. Statsforvalteren og Helsetilsynet har ansvaret for tilsyn og kontroll. På samme måte har Utdanningsdirektoratet rollen som faglig myndighet på utdanningsfeltet, mens driften av skoler ligger til kommuner og fylkeskommuner. Universitetene er forvaltningsbedrifter som styres gjennom oppdragsbrev fra departementet. Tydelige skiller gir direktoratene organisatorisk avstand til drift av tjenestene, og de kan vurdere kvaliteten og fungerer som et korrektiv som ikke samtidig må ta hensyn til at de selv styrer driften.

Etater som har både direktoratsoppgaver og operative tjenester, må kombinere rollene som faglig myndighet og etatsstyrer. Nav og Skatteetaten er to relevante eksempler. I Nav er hovedansvaret for å tolke det generelle, tverrgående regelverket skilt fra ansvaret for faglig utvikling og operativ tjenesteytelse og plassert i en egen juridisk avdeling, ledet av en juridisk direktør. Andre avdelingsdirektører har ansvaret for innbyggertjenester gjennom henholdsvis arbeids- og tjenestelinjen, velferdslinjen og ytelseslinjen. Hver direktør har tolkingsansvar for særregelverket på eget område. Juridisk direktør inngår i samme topplergruppe som direktørene med ansvar for linjene. Organisatorisk avstand bidrar til at lovtolking og regelverksutvikling kan skje med en viss uavhengighet til driftshensyn for etaten, samtidig som topplergruppen kan vekte juridiske, faglige og økonomiske perspektiver opp mot hverandre i en samlet styring av Nav.

I skatteetaten er ansvaret for regelverksutvikling og lovtolking plassert som en egen avdeling i Skattedirektoratet, sammen med avdelinger for styring og utvikling, HR og kommunikasjon. De fem divisjonene i etaten har landsdekkende ansvar for etatens kjerneproduksjon og forholder seg til lovtolkingen og myndighetsansvaret lagt til direktoratet.

6.1.3 Flere mulige rollekonflikter

Til tross for at direktoratet kontinuerlig vurderer rollene sine, har sentrale gjennomganger de siste årene påpekt flere mulige rollekonflikter i Bufdir.

Rollekonflikten kan oppstå i forholdet mellom rollen som fagdirektorat for kommunalt barnevern og rollen som etatsstyrer av tjenestene i andrelinjen. Barnevernsutvalget (NOU 2023: 7) påpekte at rollekonflikten vil bli særlig satt på spissen i lovtolking eller andre sammenhenger der Bufdir uttaler seg på vegne av myndighetene om Bufetats forpliktelser overfor kommunene. Det vil eksempelvis gjelde ved tolkningsuttalelser om Bufetats bistandsplikt og ved utvikling av tjenestekataloger som beskriver ansvarsdeling mellom kommune og stat. I slike situasjoner vil «direktoratet ha sterke insentiver til å tilpasse faglige premisser, regelverksforståelse og tolkningen av Bufetats oppdrag til de tilbudene Bufetat faktisk leverer, og ikke det de burde levere» (NOU 2023: 7, s. 364).

Rollekonflikten kan også oppstå mellom rollen som fagdirektorat for statlig barnevern i hele landet og etatsstyrer for statlig barnevern gjennom drift av i underkant av 40 prosent av institusjonstilbudet. I barnevernsinstitusjonsutvalgets utredning ble utfordringene ved etatsstyling for bare deler av institusjonstilbudet omtalt slik:

Faglig normering av tilbudet, som innføringen av standardiserte forløp, skjer først i statlige institusjoner. Fagsystemer som benyttes i statlige institusjoner er ikke tilgjengelig for private. Bufetat har opprettet spisskompetansemiljøer for å gi opplæring og fagstøtte i egne institusjoner. Dette har i noen grad også blitt tilgjengelig for private institusjoner, men gjennomgående senere og i mindre grad enn i de statlige. Dette innebærer at institusjonene og i siste instans barna og deres familier ikke likebehandles. (NOU 2023: 24, s. 322)

De to rollene innebærer ulike ansvarsområder. Som fagdirektorat har Bufdir ansvar for hele barnevernsfeltet, både det kommunale og det statlige. Som etatsstyrer av Bufetat har direktoratet bare driftsansvar for om lag en tredjedel av institusjonsplassene. Uavhengig av om institusjonene driftes av Bufetat, private aktører eller kommuner, skal de kunne forvente lik tilgang på faglig veiledning fra direktoratet. Kombinasjonen av rollene i samme direktorat gir risiko for at private og kommunale institusjoner ikke får tilstrekkelig veiledning, og at barn og kommuner ikke får tjenester av kvaliteten som fagdirektoratet mener de skal ha.

Å etablere regelverk og normering gjennom faglige retningslinjer og anbefalinger er et viktig fundament for å etablere god kvalitet og sikkerhet i institusjonsbarnevernet. Ut fra en regulatorisk og kvalitetsfaglig forståelse er følgende roller sentrale: de som regulerer (regulator), de som etterlever krav (målgruppe), og de som kontrollerer etterlevelse (tilsyn/kontrollmyndighet) (Koop & Lodge, 2015; Hood, James, Peters & Scott, 2005). En tilnærming som kan sikre legitimitet og tillit er å skille de tre ansvarsområdene organisatorisk. I Bufdir er alle tre rollene samlet. Bufdir har ansvaret som regulator gjennom fagdirektoratsrollen, etterlever kravene gjennom etatsstyrerrollen, og har samtidig ansvaret for godkjenning og kontroll, parallelt med tilsynsmyndighetens ansvar.

Bufdir er faglig premissleverandør samtidig som direktoratet både drifter, godkjenner og kontrollerer barnevernsinstitusjoner. Sentralt i den mulige rollekonflikten er Bufetats enhet for godkjenning av barnevernsinstitusjoner (BEG). BEG godkjenner både statlige og private institusjoner, men utfører også etterfølgende kontroll av de private institusjonene. BEG er organisatorisk plassert i Bufetat region øst. Barnevernsinstitusjonsutvalget vurderte at ordningen «der Bufetat både er godkjenningsmyndighet og institusjonseier må antas å svekke legitimiteten og tilliten til godkjenningsordningen, og i ytterste konsekvens til statlige barnevernsmyndigheter» (NOU 2023: 24, s. 327), og at ansvaret burde flyttes fra ut fra etaten. Enhetens oppgaver med å følge opp private institusjoner overlapper videre med tilsynsmyndighetens ansvar, og forskjeller i oppfølgingen av private og offentlige institusjoner kan reise spørsmål om Bufetats uavhengighet og likebehandling.

Sammenblanding av rollene kan videre gjøre at eksterne aktører vurderer at faglige råd og veiledninger fra direktoratet har mindre legitimitet. I Bufdirs egen veileder for samfunnsøkonomiske analyser i barnevernet omtales bekymringen slik: «Bufdir er ikke organisatorisk delt med en «fagdirektoratsdel» og en «etatsstyringsdel» med egne utredningsmiljøer. Potensielle rollekonflikter kan oppstå og det er risiko for at det kan stilles spørsmål ved uavhengigheten ved Bufdirs analyser» (Bufdir, 2024, s. 13).

Kompleksiteten i rollekonfliktene som kan oppstå i dagens organisering viser at Bufdir må håndtere spørsmål om legitimitet fra flere hold. Bufdir kan risikere at kommuner og private aktører stiller spørsmål ved om direktoratet favoriserer statlige institusjoner i juridiske vurderinger eller faglig veiledning, og dermed har redusert tillit til fagdirektoratets utøvelse av sine roller. Dersom legitimiteten svekkes på grunn av mistanke om rollekonflikt eller manglende uavhengighet, vil det i ytterste konsekvens også kunne påvirke samfunnets tillit til statlige barnevernmyndigheter.

6.2 Rollene har ulike styringslogikker

Bufdir har et todelt ansvar. På den ene siden har direktoratet ansvar for den operative driften av de statlige barnevernsinstitusjonene og kjøp av plasser fra private aktører. Etatsstyring innebærer ansvar for økonomistyring, anskaffelser, kvalitetskontroll og rutiner for god samhandling med barnevernstjenestene. Samtidig har Bufdir rollen som fagdirektorat for det kommunale og det statlige barnevernet. Rollen som fagdirektorat innebærer å legge til rette for en felles faglig forståelse på tvers av aktørene, av hvilke problemer som skal løses og hvilke grep som er nødvendige for å løse dem. Direktoratet må ivareta legitimitet og tillitt gjennom sin lovfortolkning, veiledning og formidling av faglige anbefalinger. Bufdir er dermed både en driftsorganisasjon og en faglig premissleverandør.

Det kan være utfordrende å balansere de to rollene. Deloitte (2011) bemerket at direktoratets rolle som etatsstyrer ofte overskygger rollen som faglig premissleverandør, og at styringsdialogen preges av uklare signaler. Oslo Economics (2016) vurderte ulike modeller for å skille mellom ansvar for driftsoppgaver og fagutvikling, med mål om å styrke fagdirektoratets uavhengighet. Videre viste Områdegjennomgangen (Deloitte og Oslo Economics, 2024) at Bufdirs arbeid i stor grad preges av krisehåndtering og kapasitetsutfordringer, fremfor langsiktig fagutvikling.

De to rollenes karakter gjør at Bufdir kan sies å stå i et spenn mellom ulike styringslogikker. Å lykkes som et fagdirektorat krever at Bufdir har legitimitet som premissleverandør og evne til å etablere en felles faglig retning på tvers av aktører (Ansell & Gash, 2008; Sørensen & Torfing, 2009; Røiseland & Vabo, 2008). For å lykkes som etatsstyrer krever det at Bufdir har evne til prioritering, tilstrekkelige kontrollmekanismer og at det er gjensidig tillit mellom departementet, direktoratet og etaten (Moe, 1984; Bjurstrøm, 2021). Nedenfor belyses styringslogikkene i de to rollene til Bufdir fra et teoretisk perspektiv.

6.2.1 Etatsstyring i lys av prinsipal-agentteori

Som etatsstyrer har Bufdir ansvar for styring av institusjonstilbudet i de fem regionene i Bufetat. Det innebærer et ansvar for å sikre at regionene gir barna et forsvarlig tilbud, at bistandsplikten overholdes og at etaten leverer tjenester innenfor de gitte økonomiske rammer. Direktoratet styrer etatens dimensjonering av tilbudet, inngår rammeavtaler med private leverandører og styrer omstilling og utvikling av de statlige institusjonene. Fullmaktene er delegert til regiondirektørene, med beslutningsmyndighet og ansvar for strategisk utvikling innenfor hver region.

Bufdirs rolle som etatsstyrer kan betraktes som et prinsipal-agent-forhold, hvor prinsipalen (i dette tilfellet Bufdir) skal få agenten (i dette tilfellet Bufetat) til å handle i tråd med prinsipalens ønsker. Prinsipal-agentteori beskriver dynamikken mellom en som styrer og den som blir styrt, og vektlegger blant annet utfordringene som kan oppstå i denne formen for hierarkisk styring (Moe, 1984). Det kan oppstå styringsutfordringer når agenten har mer informasjon enn prinsipalen (asymmetrisk informasjon), når agenten har andre mål enn prinsipalen (målkonflikt), eller når prinsipalen har begrenset kontroll over agentens handlinger (manglende kontrollmekanismer). Balansen mellom kontroll og tillit i styringen kan også påvirkes av aktørenes egeninteresser og ulik tilgang på informasjon (Bjurstrøm, 2021). Regionenes detaljerte kjennskap til institusjonene og kommunene, sammen med delegerte fullmakter for økonomiske og faglige beslutninger, kan tenkes å gi styringsutfordringer mellom direktoratet og etaten.

Teorien viser at det er en risiko for at manglende styringsinformasjon kan føre til en mer detaljert styring fra prinsipalen og at detaljeringen kan tolkes som svekket tillit til at agenten vil gjøre en innsats for å nå felles mål. En sterkere styring fra prinsipalen, ofte gjennom detaljerte resultatkrav og hyppig rapportering, har som mål å motvirke at agenten prioriterer egne interesser. I situasjoner der det er utfordrende å finne gode overordnede mål, er det risiko for at styringen vektles mot aktivitet og innsats hos agenten, heller enn mot resultater av agentens arbeid. Som oftest vil sterkere styring begrense agentens handlingsrom. Bjurstrøm påpeker at en fallgrube ved en prinsipal-agent-tilnærming er at en mer detaljert styring fra prinsipalen gjør at agenten ikke får utnyttet kompetansen sin fullt ut (2021).

For å håndtere disse utfordringene er det nødvendig med tydelige mål- og resultatkrav, pålitelig rapportering, insentivordninger og kontrollsystemer. Slike mekanismer kan bidra til å redusere informasjonsasymmetrier og sikre at driften samsvarer med de politiske prioriteringene. Både departementet og direktoratet bruker mål- og resultatstyring som styringsverktøy for å peke ut en klar retning og følge opp hvordan agenten utfører sine oppgaver.

6.2.2 Fagdirektorat i lys av samstyring

Som fagdirektorat for det kommunale og det statlige barnevernet har Bufdir et nasjonalt fagansvar. Bufdir skal blant annet utvikle faglige anbefalinger, formidle kunnskap fra forskning og bidra til å realisere de seks nasjonale kvalitetsmålene⁵⁴. Direktoratet har blant annet ansvaret for å tolke barnevernsloven og utvikle veiledere og andre normerende produkter som tydeliggjør faglige og regulatoriske rammer og krav som gjelder alle barnevernsinstitusjoner. Videre skal direktoratet gi faglige anbefalinger og utvikle veiledning til alle barnevernsinstitusjoner, statlige, kommunale og private. Som fagdirektorat har Bufdir et likeverdig ansvar for de statlige institusjonene i Bufetat, de private institusjonene i hele landet og institusjonene i Oslo kommune.

Direktoratet er faglig overordnet myndighet gjennom lovfortolkning, og bestemmer hva som er handlingsrommet og hva som er rett og galt for praksisfeltet. I direktoratsoppgaven ligger også et ansvar for dokumentasjon og statistikkutvikling for barnevernet. Direktoratet skal være et kompetanseorgan for andre offentlige organer og for allmennheten, blant annet ved å tilrettelegge for samarbeid og gi informasjon om sine fagområder. Direktoratet skal være faglig rådgiver for departementet og bidra med råd basert på oppdatert kunnskap om tilstanden og trendene i sektoren. Det betyr at direktoratet er forventet å ha oppdatert informasjon om status, risiko og utvikling i tjenestetilbudet til barna som bor på institusjon, både i statlige, private og kommunale institusjoner.

Bufdirs fagdirektoratsrolle lar seg ikke fullt ut forklares gjennom et prinsipal-agent-rammeverk. Som fagdirektorat for både kommunalt og statlig barnevern skal Bufdir tilby veiledning og støtte til faglig utviklingsarbeid, basert på ansvaret som fortolker av loven og iverksetter av vedtatt politikk. Denne rollen kan i større grad betraktes i et samstyringsperspektiv (Sørensen & Torfing, 2009; Ansell & Gash, 2008; Ansell & Torfing, 2016). Samstyring (governance) viser til styring gjennom samarbeid og nettverk, der offentlige myndigheter og andre relevante aktører sammen utvikler og iverksetter løsninger. Samstyring er en motsetning til tradisjonell hierarkisk styring med en prinsipal som setter krav og beslutter budsjetter for en agent (Røiseland & Vabo, 2008, s. 90-100). I lys av samstyring er målet til fagdirektoratet heller å skape legitimitet, felles faglighet og koordinert innsats på tvers av statlige, kommunale og private aktører.

Samstyring legger vekt på gjensidig avhengighet, diskurs og forhandlinger (Røiseland & Vabo, 2008, s. 100). De som er involvert i å skape, styre, bruke og kontrollere institusjonstilbudet, er mangfoldige: BFD, Bufdir, regionene i Bufetat, kommunene, private leverandører, fagforeninger, statsforvalteren, helsesektoren, politiet, brukerorganisasjoner, barn, familier og lokalsamfunn. Også medarbeidere i praksisfeltet, for eksempel ledere, barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og miljøarbeidere, har stor påvirkning på hvordan tjenestene formes

⁵⁴ Se omtale i NOU 2023: 24 *Med barnet hele veien* (2023).

Kvalitetsmål 1: Barn og familier skal få hjelp som virker

Kvalitetsmål 2: Barn og familier skal møte trygge tjenester

Kvalitetsmål 3: Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse

Kvalitetsmål 4: Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet

Kvalitetsmål 5: Barnevernets ressurser skal utnyttes godt

Kvalitetsmål 6: Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester

lokalt og nasjonalt. Aktørene opererer på ulike nivåer, har ulike mandater og ressurser og har ulik formell mulighet til å påvirke beslutninger. Likevel har de felles interesser i å utvikle institusjonsbarnevernet.

Samstyring i institusjonsbarnevernet forutsetter at Bufdir som fagdirektorat legger til rette for at aktørene sammen utvikler en felles problemforståelse og mulige løsninger. Litteraturen peker på at samstyring forutsetter tillit, gjensidig avhengighet og arenaer for dialog (Ansell & Gash, 2008; Sørensen & Torfing, 2009; Røiseland & Vabo, 2008). For Bufdir innebærer dette å legge til rette for samarbeid, tilby veiledning, utvikle felles kunnskapsgrunnlag og å sikre at både statlige, kommunale og private aktører opplever eierskap til de faglige føringene.

De to rollene stiller nokså ulike forventninger til Bufdirs rolleutøvelse. Fagdirektoratsrollen krever at Bufdir har legitimitet som premissleverandør og evne til å etablere en felles faglig retning på tvers av aktører. Den samskapende tilnærmingen står i kontrast til forventningene til Bufdir som etatsstyrer. I styringen av Bufetat forventes det at direktoratet prioriterer knappe ressurser og har full kontroll på den underliggende etats resultater. Spennet mellom forventninger vil være krevende å navigere i praksis, og styringsutfordringene kan forsterkes av en organisering som ikke i tilstrekkelig grad klargjør skillet mellom styring for ressurseffektiv drift og innsats for å etablere felles faglighet i sektoren.

6.3 Fordeling av beslutningsmyndighet

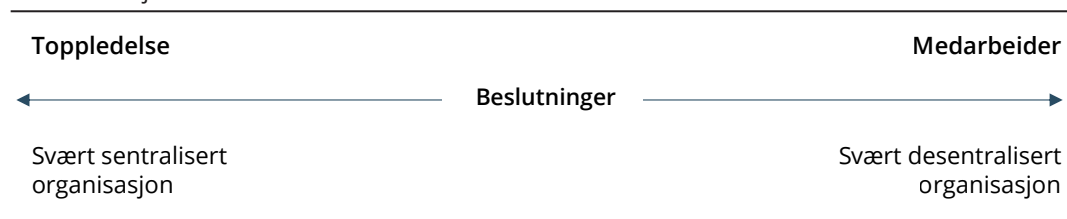
Et sentralt spørsmål i enhver organisasjon er hvor beslutningsmyndigheten skal plasseres og hvordan ansvarsområdene i virksomheten skal fordeles mellom topplederne.

6.3.1 Sentralisering eller desentralisering

Graden av sentralisering i en organisasjon gir uttrykk for hvor beslutningsmyndigheten er plassert (se Figur 6-1). I organisasjoner hvor beslutningsmyndigheten er plassert på toppen av hierarkiet (i toppledelsen), er det stor grad av sentralisering. Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2019) kan sentralisering være hensiktsmessig i situasjoner der det er behov for enhetlig styring, likebehandling og kontroll.

I organisasjoner der beslutningsmyndigheten er plassert langt ned i hierarkiet, hos den enkelte medarbeider, er det stor grad av desentralisering. En desentralisert organisasjon har overført myndighet til lavere nivåer, inkludert mellomledere og ansatte med direkte ansvar for tjenesteyting (Busch, Vanebo & Dehlin, 2010). I Bufdir er stor grad av beslutningsmyndighet delegert gjennom fullmakter til regionene i Bufetat, og fordelingen er dermed desentralisert.

For å lykkes med en desentralisert fordeling av beslutningsmyndighet er det avgjørende å kombinere den lokale friheten med felles faglighet, tydelige mål, høy faglig kompetanse og jevnlig kvalitetskontroller (Ansell & Gash, 2008; Meyer & Rowan, 1977; Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Figur 6-1 Illustrasjon av beslutningsmyndighet i sentraliserte og desentraliserte organisasjoner

Illustrasjon: Ekspertutvalget, basert på Jacobsen og Thorsvik (2019)

Sentralisering kan være hensiktsmessig ved gjennomføring av nasjonale reformer eller når konsekvensene av feilvurderinger er store. Sentralisering gir ledelsen bedre oversikt og kontroll over ressursbruk, prioriteringer og måloppnåelse. Samtidig kan sentralisering føre til rigiditet og svekke evnen til lokal tilpasning og innovasjon. Sentralisering kan også gi økt avstand til tjenesteproduksjon og gjøre at ledelsen mister kontakt med praksisfeltet (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Desentralisering gir større handlingsrom og fordeler ansvar på lavere nivåer av organisasjonen. Stor grad av desentralisering henger ofte sammen med stor grad av lokal tjenesteutøvelse og kundekontakt i en virksomhet. Desentralisering kan gi større fleksibilitet, lokal forankring, faglig eierskap og raskere beslutningsprosesser. Samtidig kan det føre til at variasjonen i praksis blir større, at kunnskapen fragmenteres så det mangler helhetlig oversikt, og at det går ut over oppfyllelsen av overordnede mål (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Beslutningsmyndighet i organisasjoner handler ikke bare om hvem som formelt fatter vedtak, men også om hvem som har reell innflytelse over strategier og prioriteringer. Jacobsen og Thorsvik (2019) skiller mellom tre hovedformer for beslutningsmyndighet:

- **formell beslutningsmyndighet:** hvem som har juridisk og organisatorisk ansvar for beslutninger
- **råderett over ressurser:** hvem som kontrollerer økonomi, personell og faglige ressurser
- **faglig eller profesjonell autonomi:** den myndigheten som er delegert til profesjoner for å utøve skjønn og ta beslutninger i konkrete situasjoner

I praksis må organisasjoner balansere mellom disse ulike dimensjonene, og beslutningsmyndigheten kan flyttes over tid avhengig av politiske føringer, ledelsesfilosofi, organisasjonskultur og styringssystemer.

Det er sjelden slik at all myndighet er plassert helt på toppen eller helt på bunnen av en organisasjon, men det kan i stedet være ulike tyngdepunkter i hvor beslutninger fattes (Busch, Vanebo & Dehlin, 2010).

6.3.2 Fordeling av ansvar i toppledergruppen

Beslutninger som fattes i toppledergruppen er svært viktige for en organisasjon, og fordeling av ansvarsområdene i toppledergruppen er et sentralt valg for å oppnå effektiv styling og klare beslutninger (Lindberg, Lotsberg & Nesheim, 2020, s. 185). Ansvarsområdene vil «skape kapasitet og legge føringer for hvordan oppgavene blir utført» (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015, s. 43) og påvirke hvilke beslutninger som opptar ledergruppen (Andersen, 2009).

Einarsen, Martinsen og Skogstad (2023) omtaler en organisasjon som «en sammenhengende kommandolinje» fra øverste leder og nedover til mellomledere og den enkelte medarbeider (s. 414). De fremhever viktigheten av ledes kontrollspenn, altså hvor mange medarbeidere hver leder har ansvaret for, med tilhørende bredde i fagområder og kompleksitet. I brede organisasjoner har hver leder ansvar for mange medarbeidere, mens i høye organisasjoner er det mange nivåer, men få ansatte per leder.

DFØ intervjuet i 2022 et utvalg etater om deres erfaringer med omorganisering. Etatene trekker frem et ønske om å redusere antallet ledere på øverste nivå som motivasjon, blant annet for å bidra til en mer strategisk toppledergruppe med effektive beslutningsprosesser (DFØ, 2022). En mindre ledergruppe gir et mindre kontrollspenn på det øverste nivået, med tilhørende større ansvar for leveranser og måloppnåelse i hver enhet. En tettere kobling mellom nasjonal styling og det operative nivået ga toppledelsene en klarere og mer direkte styringslinje ut til de operative enhetene, der de kunne «innrette ressursene inn mot forbedring av tjenestene og behovene som etaten møter ute hos brukerne», ifølge DFØ (s. 30).

6.3.3 Fordeling av beslutningsmyndighet i Bufdir og Bufetat

Organiseringen av Bufdir og Bufetat utgjør en kompleks fordeling av beslutningsmyndighet og ansvar. Direktørmøtet består av direktøren, de syv divisjonsdirektørene i Bufdir og de fem regiondirektørene i Bufetat. Ledergruppen er stor, og direktøren har et stort kontrollspenn. Fullmaktene for beslutninger om tjenestene er desentralisert og delegert til regiondirektørene. Direktøren for Bufdir er også direktør for Bufetat, og kan fatte beslutninger på vegne av både direktoratet og etaten.

6.4 Gruppering av oppgaver

Gruppering av medarbeidere i en virksomhet handler om hvordan oppgaver fordeles mellom enheter og medarbeidere. Prinsippet man velger har stor betydning for hvordan organisasjonen fungerer. Valget påvirker styling, spesialisering, samarbeid og evne til omstilling i organisasjonen. Fordelingen reflekterer også underliggende verdier og prioriteringer, og den legger føringer for hvilke arbeidsformer som utvikles (Mintzberg, 1979).

6.4.1 Sentrale prinsipper for gruppering

Oppgaver kan grupperes og fordeles på ulike måter. De vanligste måtene er å gruppere ansatte basert på funksjoner, markeder, målgrupper, geografi, formål eller prosjekter. I statlige virksomheter er det også vanlig med kombinasjoner av prinsipper. Hvert prinsipp har ulike implikasjoner for spesialisering, effektivitet og brukertilpasning, og de omtales nærmere i det følgende.

Gruppert etter funksjon

For å gruppere medarbeidere i bedrifter eller andre virksomheter skiller Jacobsen og Thorsvik (2019) mellom to hovedprinsipper: funksjonsbasert eller markedsbasert.

En funksjonsbasert gruppering innebærer å samle likeartede oppgaver og kunnskapen som trengs for å løse en oppgave i samme organisatoriske enhet (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 72). Forfatterne beskriver to funksjonsbaserte alternativer:

- gruppere ansatte ut fra hvilken del av en prosess arbeidsoppgavene deres tilhører (for statlig barnevern kan det for eksempel bety gruppering etter prosessestegene inntak, opphold og ettervern)
- gruppere ansatte ut fra hvilken kompetanse de har eller teknologi de bruker (for eksempel styring, analyse og tjenesteutvikling, som i Bufdir).

Alternativene har til felles at de tar utgangspunkt i medarbeidernes innsatsfaktorer, altså hvordan ansatte tilnærmer seg og utfører oppgavene sine. Gruppering etter like oppgaver er godt egnet for å utvikle spisskompetanse hos medarbeidere, oppnå stordriftsfordeler ved å redusere dobbeltarbeid og sikre en lik praksis i oppgaveutførelsen.

Gruppert etter marked

En markedsbasert gruppering innebærer å samle alle ansatte som utfører oppgaver som avgrenses basert på kjennetegn ved brukerne (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 73). Jacobsen og Thorsvik beskriver tre ulike varianter:

- gruppert etter målgruppe (for eksempel barn, ungdom og voksne)
- gruppert etter produkt eller tjeneste (for eksempel fosterhjem, beredskapshjem eller institusjon)
- gruppert etter geografi (for eksempel nord, vest og sør, som i Bufetat)

Variantene har til felles at de tar utgangspunkt i hvem eller hvor brukerne er. En markedsbasert inndeling gjør det enklere å tilpasse virksomheten til brukernes behov. En slik organisering er godt egnet for å komme tett på brukernes behov og ha en helhetlig tilnærming til tjenestene.

Gruppert etter geografi

Lindberg, Lotsberg og Nesheim (2020) beskriver tre mulige grupperinger for å organisere medarbeidere og oppgaver i statlige virksomheter: etter funksjon, geografi eller formål.

En geografisk inndeling er den tradisjonelle organiseringen av direktorater og etater. Den tilsvarer en variant av markedsbasert organisering, der etatenes fylkeskontorer eller regionskontorer gir stor grad av lokal tilstedeværelse og lokal tjenesteyting. Geografisk inndeling innebærer at ansatte i en region har ansvaret for hele porteføljen av etatens tjenester ut mot innbyggere, med tilhørende regionalt personalansvar og styringslinjer. Med en geografisk inndeling legger organisasjonen vekt på samordning internt i regionen, og regionale problemstillinger får mest oppmerksomhet (Lindberg, Lotsberg & Nesheim, 2020).

Politietaten er et eksempel på en etat med geografisk inndeling, der hver region har ansvar for tjenestene i sitt geografiske område. Bufetat er også inndelt etter geografi som hovedprinsipp, og regiondirektørene har fått delegert myndighet til å utvikle og levere tjenester til barn i sin region.

Gruppert etter formål

Gruppering etter formål er en variant av markedsbasert inndeling og legger vekt på hva som er formålet med tjenestene som virksomheten produserer eller leverer. Ulike innbyggertjenester, myndighetsoppgaver som tilsyn og lovtolkning og utforming av rapporter til departementet er eksempler på formål i offentlig sektor (Lindberg, Lotsberg & Nesheim, 2020, s. 187). En gruppering av ansatte basert på resultatet av arbeidet kan gjøre virksomheten mer brukerorientert.

Formålsorganisering forutsetter at tjenestene er tilnærmet like på tvers av regioner, uten rom for store lokale tilpasninger. Ved å samle alle medarbeidere som trengs for å levere en tjeneste eller oppnå et bestemt formål, vil de organisatoriske enhetene bli selvforsynt med kompetanse og virkemidler. I en gruppering etter formål reduseres behovet for samhandling på tvers av organisatoriske enheter. Formålsorganisering samler medarbeidere med stor innbyrdes avhengighet og legger til rette for målrettet samarbeid innad i grupperingen. Det reduserer insentivene for samarbeid på tvers av grupperinger.

Hybrid organisering

I 2022 undersøkte DFØ organiseringen av statsforvaltningen, med vekt på etater som tidligere var organisert med regional inndeling. I rapporten beskrives flere ulike organisatoriske tilnærminger i etatene, både knyttet til tjenesteproduksjon og til direktoratsoppgaver (DFØ, 2022). DFØ deler etatene inni tre kategorier:

- geografisk basert organisering
- funksjonsbasert organisering
- funksjonsbasert organisering med innslag av geografi på lavere nivå (også omtalt som hybrid organisering)

I definisjonen av funksjonsbasert organisering tydeliggjør forfatterne at de bruker begrepet funksjonsbasert «i noe utvidet betydning» (DFØ, s. 12), og i DFØs analyse rommer begrepet funksjonsorganisering organisatorisk inndeling etter både funksjoner, prosesser, formål, tjenester og målgrupper. De presiserer også at den hybride varianten dekker etater med funksjonsbasert organisering som hovedprinsipp, men der en avgrenset del av virksomheten har enheter og ledere med ansvar for et geografisk område.

Jacobsen og Thorsvik beskriver at prinsipper for organisering kan kombineres på flere måter samtidig. For store organisasjoner er det sjelden relevant å se på funksjon og region som klare alternativer (2019, s. 74).

Hybrid organisering kan oppstå ved at organisasjoner velger ulike prinsipper på ulike nivåer. For eksempel kan en virksomhet velge en inndeling basert på funksjon eller formål på det øverste nivået, men med en geografisk inndeling i enheter på lavere nivå. Et flertall av etatene i DFØs undersøkelse har valgt en slik løsning, blant annet for å løse oppgaver som krever lokal og regional tilstedeværelse. For eksempel har Kystverket, NVE og Statens vegvesen slike organisasjonsmodeller, der funksjons- eller formålsinndeling er hovedprinsippet for ledernivået under direktøren, mens en eller flere enheter på lavere nivå har geografisk basert gruppering.

Organisasjoner kan også blande prinsipper for inndeling på samme nivå. I en virksomhet kan noen medarbeidere grupperes etter formål eller region, mens andre grupperes etter funksjon eller oppgaver, og ledergruppen får et sammensatt perspektiv. I en hybrid organisering omtales funksjonsbaserte enheter knyttet til IT, HR og lønn ofte for fellesfunksjoner. De leverer tjenester til de andre enhetene (organisert etter formål og/eller region), på tvers av organisatoriske skiller.

Matrisorganisering

Dersom den interne samhandlingen i en virksomhet utvides til å gjelde alle medarbeidere, omtales organiseringen gjerne som en matrise. Matriseorganisering kan passe for å oppnå fordelene av å gruppere en organisasjon både etter funksjoner og etter markedet. Ledergruppen består da av ledere med ansvar for markeder og ledere med ansvar for funksjoner. De ansatte som utfører kjerneoppgavene i operative enheter, får dermed to ledere, en for funksjon (for eksempel jus eller styring) og en for marked (for eksempel fosterhjem eller institusjon).

Matriseorganisering er ment å både gi medarbeiderne mulighet til faglig spesialisering i funksjoner og samtidig utnytte enhetenes kompetanse fleksibelt gjennom god koordinering i en dobbel lederlinje. Den todelte ledelsen er samtidig en sentral ulempe med matriseorganiseringen. Modellen stiller også store krav til de ansattes vilje og evne til å samarbeide i stadig nye konstellasjoner (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 80).

6.4.2 Utvikling fra regioner til funksjoner

DFØs undersøkelse av regional statsforvaltning viser at det har det skjedd en betydelig endring de siste ti årene (2022). Nesten alle de 21 etatene som tidligere hadde regional inndeling, har nå gått over til en inndeling som i hovedsak er basert på funksjoner og nasjonal oppgaveløsning. Etter at Fiskeridirektoratet og Mattilsynet gikk fra geografisk basert inndeling til funksjonsbasert organisering i henholdsvis 2022 og 2025, er det kun politietaten, kriminalomsorgen og Bufetat som er organisert med geografisk modell som hovedprinsipp.

Det er flere grunner til at etatene valgte å gå over til en funksjonsbasert organisering. Etatene ønsket bedre måloppnåelse, de observerte at andre etater lyktes med omlegging, og de erfarte at digitalisering muliggjorde styring og organisering uavhengig av geografi. For mange har endringene ført til en tettere kobling mellom sentraladministrasjonen (direktorat) og tjenesteproduksjonen (etat).

Utfordringene ved regional inndeling, som beskrevet av DFØ (2022), inkluderer behovet for å heve kompetansen og styrke likebehandlingen og styrbarhet ved organisasjonen. Regionale inndelinger ble omtalt som egne «kongedømmer», med tilhørende silotenking og lite hensiktsmessige styringslinjer ut i organisasjonen. Etatene DFØ intervjuet, opplevde utfordringer med å opprettholde og bygge kompetanse i hver region, og de erfarte at variasjon i regional praksis utfordret idealet om likebehandling og forutsigbarhet for andre aktører. Parallelle styringslinjer for fag og økonomi, uklar informasjonsflyt og et stort behov for samordning mellom regioner ga lite fleksibilitet i oppgaveløsning og bruk av kompetanse. Samlet førte det til et behov for en mer styrbar organisasjon, der et viktig hensyn ble å koble den operative delen av virksomheten tettere til det strategiske nivået (DFØ, 2022).

I omorganiseringen til formåls- eller funksjonsbasert organisering erstattes regiondirektører av divisjonsdirektører med ansvar for etatens kjerneoppgaver. Endringen styrker forbindelsen mellom virksomhetens strategiske og operative nivå, og ledergruppen får et mer direkte ansvar for kjernevirksomheten. Det gjør det enklere å forankre nasjonale prioriteringer og styringssignaler i hele organisasjonen. DFØ omtaler formåls- eller funksjonsorganisering som en modell som «skaper en klarere struktur for å innrette ressursene inn mot forbedring av tjenestene og behovene som etaten møter ute hos brukerne» (DFØ, 2022, s. 30).

DFØs samlede vurdering av erfaringene med funksjonsorganisering viser at modellen gir både utfordringer og muligheter (2022).

Utfordringer:

- Det oppstår et stort behov for rolleavklaring og samordning i ny organisasjon.
- Myndighetsoppgaver og driftsoppgaver legges til samme divisjon og kan skape konflikter om hvilke hensyn som skal veie tyngst.
- Lokalkunnskap og kjennskap til relevante lokale nettverk kan bli svekket.
- Fravær av faste kontaktpunkter gjør regional samhandling med andre aktører mer krevende.

Muligheter:

- Organiseringen støtter i større grad opp om etatenes mål og prioriteringer.
- Styringen blir mer effektiv gjennom enklere beslutningsprosesser og tydeligere roller og ansvar.
- Utvikling og drift blir vurdert og prioritert mer samlet, og det gir større fleksibilitet og samordning.
- De administrative funksjonene organiseres mer kostnadseffektivt, der mer effektiv ressursbruk gir økonomisk handlingsrom.
- Større, sterkere og mer spesialiserte fagmiljøer kan gi høyere kvalitet i tjenestene.
- Det legges til rette for mer likebehandling i en mer brukertilpasset organisasjon.

Forenkling av direktoratet

Statlige etater styres av en direktør og en sentraladministrasjon, og i mange etater er sentraladministrasjonen organisert som et direktorat. Ved en endring fra regional til funksjons- eller formålsbasert organisering er det vanlig at faglige oppgaver flyttes fra direktoratet og samles i divisjonene som rommer etatens kjerneoppgaver. Det gjelder for eksempel i skatteetaten, Statens vegvesen og Mattilsynet, der direktoratet har blitt vesentlig mindre og mer spisset enn tidligere. Også i Kystverket er direktoratsoppgaver flyttet til virksomhetsområdene (divisjoner), og i omorganiseringen er direktoratsnivået tatt bort som et eget nivå (Kystverket, 2020).

Å forenkle eller fjerne direktoratsnivået fører også til en diskusjon om hvordan man håndterer klagebehandling i to forvaltningsnivåer. I tråd med god forvaltningsskikk skal det andre nivået for klagebehandlingen være uavhengig av det første. Avstanden blir vanskelig dersom direktoratsnivået er tatt bort eller svært forenklet. I skatteetaten og Statens vegvesen er utfordringen løst ved at man har etablert egne juridiske enheter i stabsfunksjoner i direktoratet, med tilhørende mandat til oppgaven. For Kystverket og NVE er ansvaret for klagebehandling flyttet til departementene.

6.4.3 Gruppering av oppgaver i Bufdir og Bufetat

Frem til 2018 var Bufdir organisert med utgangspunkt i fagavdelinger (barnevern, likestilling og oppvekst). Det kan beskrives som en organisering etter formål eller marked: Alle medarbeiderne som var involvert i å levere en bestemt tjeneste eller nå et felles mål for en bestemt målgruppe, var samlet i samme organisatoriske enhet. Organiseringen minner om dagens organisering av fagområdene i departementet, med en egen avdeling for barnevern.

Ved omorganiseringen i 2018 valgte direktoratet en organisering basert på funksjoner: analyse, styring, digital utvikling, regelverk og tjenesteutvikling. Grupperingen er basert på funksjoner eller innsatsfaktorer, og det er arbeidsoppgavene til ansatte i direktoratet som er utgangspunktet for organiseringen. Inndelingen samler ansatte som utfører lignende oppgaver, uavhengig av eventuell faglig spisskompetanse rettet mot en bestemt tjeneste for innbyggerne. Organiseringen gir høy grad av spisskompetanse for medarbeiderne, med stort rom for faglig utvikling. Modellen forutsetter samtidig stor grad av samhandling på tvers, som i en matrise, der både medarbeidere og ledere må ha et helhetlig perspektiv i arbeidet.

I Bufetat er geografi hovedprinsippet for gruppering av oppgaver. Hver av de fem regionene ivaretar alle Bufetats oppgaver for innbyggerne i regionen. Internt i hver region er medarbeiderne gruppert etter en markedslogikk, med avdelinger som samler medarbeidere med ansvar for ulike tjenester innenfor institusjon eller oppvekst. En av regionene ivaretar også landsdekkende adopsjonstjenester rettet mot innbyggerne, og er en form for formålsorganisering. Noen av regionene har dessuten fått i oppdrag å ivareta landsdekkende felles funksjoner for resten av Bufetat, slik som NABE og EIS. Tilpasningene viser at den overordnede geografiske inndelingen i praksis har blitt hybridisert for å dekke organisasjonens behov. Bufdir og Bufetat følger dermed de første stegene i utviklingen fra regional inndeling til en funksjons- eller formålsbasert inndeling (DFØ, 2022, s. 44).

Bufdir og Bufetat er i dag organisert med gruppering basert på henholdsvis funksjoner og regioner. Kombinasjonen av et funksjonsorganisert direktorat og en regionbasert etat kan gi gode muligheter for tverrfaglighet, fleksibilitet og effektiv ressursbruk. Samtidig vil en funksjonsbasert organisering i direktoratet kreve stor grad av intern samordning og den regiondelte organiseringen i etaten gir risiko for ulik praksis og variasjon i tjenestetilbudet.

For at en regionalt inndelt organisering skal fungere godt, kreves det tydelige nasjonale mål og styringssignaler, felles faglige standarder og arenaer for kunnskapsdeling på tvers (Jacobsen & Thorsvik, 2019; DFØ, 2022). Det må være tilstrekkelig kompetanse i hver region, samtidig som kritiske funksjoner samordnes for å sikre likebehandling. Tydelig rolleavklaring mellom direktorat og etat er også viktig for å unngå overlapp og uklarhet i ansvarsforhold.

6.5 Organisering og kultur

Omorganisering er et vanlig virkemiddel for å gjennomføre reformer, skape fornyelse eller gi en virksomhet en ny start etter en periode med utfordringer, uro eller stillstand. Også i det statlige barnevernet har det vært gjort organisatoriske grep for å tilpasse virksomheten til nye rammebetingelser, krav til effektivitet eller endrede styringssignaler fra politisk nivå. Utvalgets erfaringer er at omorganisering i enkelte tilfeller kan være et virkemiddel for å endre styringslinjer og legge til rette for nye oppgaver og en ny retning i arbeidet. Det er også viktig å erkjenne at større omorganiseringer alltid vil påvirke organisasjonskulturen, og at omorganisering er både en risiko og en mulighet.

Organisasjonskultur kan omfatte opplevelser, tanker, meninger, verdier og symboler som er felles for flere personer i den samme organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 123–125). Kulturen utvikles over tid gjennom samhandling, ledelse og felles erfaringer og påvirker i betydelig grad hvordan organisasjonen fungerer i praksis. Organisasjonskultur kan styrke gjennomføringsevne, motivasjon og samarbeid, eller den kan virke som en bremsekloss som stagner endring og utvikling (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 135–140).

Omorganiseringer griper inn i etablerte strukturer, arbeidsformer og relasjoner. Endringer i styrings- og lederlinjer, ansvarsområder og sammensetning av personell i avdelinger vil ofte innebære at uformelle nettverk, samarbeidsrelasjoner og fellesskap må bygges opp på nytt. Endringene kan være utfordrende for ansatte og ledere, men kan også åpne for å forme en ny organisasjonskultur som i større grad støtter opp under virksomhetens mål og verdier.

Nav-reformen i 2006 er et av de mest omfattende omorganiseringssprosjektene i offentlig sektor i nyere tid. Målet var å skape en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning ved å slå sammen Aetat, trygdeetaten og deler av sosialtjenesten i kommunene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). Erfaringer fra omorganiseringen viser at det tok lang tid og mye innsats å bygge en felles kultur. De ansatte kom fra ulike tradisjoner, med ulik profesjonsbakgrunn og styringslogikk. Uten et tydelig og koordinert arbeid med kulturbygging oppsto det friksjoner, dobbeltarbeid og uklarheter i målforståelse (Vågeng et al., 2015, s. 145).

En omorganisering kan påvirke kulturen og arbeidsmiljøet, noe som fører med seg flere risikoer. Endringer i lederstrukturen og den interne organiseringen kan føre til at nøkkelpersoner forlater virksomheten, at tidligere velfungerende praksis svekkes, og at medarbeidere i en overgangsperiode opplever usikkerhet, svekket motivasjon og lojalitet.

I slike perioder kan organisasjonen flytte blikket fra produksjon av tjenester til interne organisatoriske forhold, noe som kan få direkte konsekvenser for tjenesteproduksjonens omfang og kvalitet. Uklare rapporteringslinjer og endringer i ansvar kan også gjøre at samhandlingen svikter, særlig mellom enheter som tidligere samarbeidet tett, men som i ny struktur har fått ulike prioriteringer eller ledelsesforankring.

Både organisasjonsforskning og praktiske erfaringer fra offentlig og privat sektor viser at gjennomføringen av en omorganisering ofte har større betydning for resultatene enn selve utformingen av den nye strukturen (Voet, 2016; Appelbaum, Habashy, Malo & Shafiq, 2012; Kotter, 1995). Et vellykket endringsarbeid forutsetter et inkluderende og tydelig lederskap som legger til rette for deltakelse, forutsigbarhet og meningsskaping. Dette støttes av blant andre Beer og Nohria (2000), som fremhever at varige endringer krever både strukturelle grep og investering i kultur og relasjoner. Medarbeiderinvolvering, god informasjon og tid til å bearbeide endringer er avgjørende for å redusere motstand og oppnå eierskap til nye mål og arbeidsformer (Lines, 2004; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 382-392; Voet, 2016).

7 Dagens organisering forsterker utfordringene

Dagens styring og organisering av institusjonsbarnevernet henger tett sammen med utfordringene i sektoren. Utvalget har identifisert to overordnede organisatoriske svakheter som gjør det vanskeligere for departementet og direktoratet å oppnå god styring og kontroll.

Utvalget vurderer at organiseringen med regionale fullmakter og delegert ansvar gir en fragmentert og svak nasjonal styring av tilbudet. Utvalget vurderer videre at det er utfordrende for Bufdir å kombinere to roller med svært ulike oppgaver, logikker og ressurser. Rollen som etatsstyrer tar svært stor plass og overskygger i mange tilfeller rollen som fagdirektorat. Rollekombinasjonen utfordrer også direktoratets faglige legitimitet.

De to rollene til Bufdir er gjensidig avhengige: God styring forutsetter et tydelig faglig grunnlag, mens fagutvikling krever handlingsrom og kapasitet i styringsrollen. Når en av rollene svekkes, rammer det også den andre. Over tid kan gjensidigheten skape en negativ dynamikk, der manglende faglig forankring gir svak styring, og svake styringsresultater hemmer faglig utvikling. Utvalget vurderer at gjensidig påvirkning mellom de to rollene gjør det krevende å få god styring og kontroll med institusjonsbarnevernet.

I dette kapittelet redegjør utvalget for sin vurdering av de organisatoriske svakhetene i dagens institusjonsbarnevern.

7.1 Organiseringen fører til svak nasjonal styring

I rollen som etatsstyrer skal Bufdir sikre at barn og kommuner får tjenestene de har rett på og behov for. I dagens organisering styrer Bufdir en etat med en desentralisert beslutningsstruktur i en regional oppdeling av ansvar. Organiseringen gir risiko for variasjon i tilbudet og fragmentering av ansvar.

For å sikre et likeverdig tilbud og effektiv ressursbruk i en virksomhet med desentraliserte beslutninger og regionalt inndelt ansvars plassering, er det avgjørende at etatsstyrer setter tydelige mål og resultatkrav som bygger på en etablert, felles faglighet. Etatsstyrer må også forutsette at regionene har høy faglig kompetanse til å fatte nødvendige beslutninger og en internkontroll som fanger opp risikoområder og ivaretar forsvarlighet i tjenestene. Det er også viktig at rollene og ansvarsforholdene mellom direktoratet og etaten er tydelige og avklarte.

Utvalget mener at forutsetningene for å lykkes i dagens organisering ikke er tilstrekkelig til stede. Utvalget erfarer en organisasjon med uhensiktsmessig plassering av ansvar, manglende helhetlig budsjettstyring og stor grad av selvstendig oppgaveløsning i regionene. Det mangler felles faglige standarder som gjør det mulig å måle resultater, og som samtidig gjør det vanskelig å synliggjøre og forutsi ressursbruk. Den fragmenterte organiseringen gjør det svært utfordrende for Bufdir som etatsstyrer å ivareta en helhetlig, nasjonal styring av institusjonstilbudet.

Den teoretiske gjennomgangen viser viktigheten av en hensiktsmessig gruppering av oppgaver internt i en virksomhet, samt styrker og svakheter ved styring mellom en prinsipal og en agent. Utvalget merker seg at hver av aktørene i styringslinjen har en unik gruppering av oppgaver internt i virksomhetene, selv om de styrer mot samme samfunns mål. Et formålsinndelt departement (sammen med to andre departementer) styrer et funksjonsorganisert direktorat som bruker intern matrise for å styre en geografisk inndelt etat med hver sin markedsinndelte drift av tjenestene til barn og kommuner. I hvert ledd har ledere og medarbeidere et nytt perspektiv på hva som utgjør en meningsfull helhet og en logisk sammenheng. Det er utvalgets vurdering at når et politisk styringssignal skal formidles gjennom så ulike måter å organisere oppgaveløsningen på, vil det være et stort behov for interne prosesser for å samordne, videreformidle, avklare og utføre styringssignalene. Utvalget vurderer at når leddene i styringslinjen er så ulikt organisert, gir det i seg selv risiko for manglende retning og overblikk i utviklingen av feltet.

Utvalget vurderer at (i) den desentraliserte beslutningsstrukturen og den komplekse styringslinjen ikke gir nødvendige forutsetninger for en helhetlig styring og kontroll av institusjonsbarnevernet, og (ii) at manglende helhetsansvar og svak samordning av ressursbruken øker risikoen for at offentlige midler ikke brukes målrettet.

7.1.1 Delegert ansvar fører til fragmentert nasjonal styring

Kostnadskontroll i institusjonsbarnevernet forutsetter en tydelig fordeling av ansvar, felles rammer for ressursbruk og en koordinert tilnærming til planlegging og prioritering. Samtidig har de fem regionene i Bufetat betydelig handlingsrom til selv å definere hvordan institusjonene skal arbeide for å oppnå mål og resultater (Deloitte og Oslo Economics, 2024).

Både den faglige og den økonomiske beslutningsmyndigheten er i stor grad delegert til regiondirektørene i Bufetat, som igjen har mulighet til å delegere videre i egne organisasjoner. Hver region utarbeider analyser av sitt fremtidige behov og sin mulighet for omstilling. Dette er strategiske vurderinger som direktoratet deretter sammenstiller. Selv om det finnes nasjonale retningslinjer for barnevern, kan regionene tolke og følge dem ulikt. Videre har regionene ulik kapasitet av institusjoner innenfor de ulike målgruppene, og har dermed ulike forutsetninger for å vurdere like henvendelser på en likeverdig måte. Fullmaktstrukturen og manglende normering gjør at økonomiske beslutninger med store konsekvenser tas på et lavt forvaltningsnivå, uten at aktørene er gitt nødvendige virkemidler, helhetlig budsjettansvar eller tilgang til pålitelig styringsinformasjon. I praksis fattes strategiske og operative beslutninger om tjenestetilbud, omstilling, faglige modeller, kjøp av private tjenester og kapasitetsstyring parallelt i fem regioner, og ikke sentralt.

Områdegjennomgangen beskriver at desentraliserte beslutninger og mange aktører gjør at beslutningsstrukturen er «*kjennetegnet ved en «nedenfra-og-opp» styring der Bufetats samlede utgifter i stor grad bindes opp av barnevernfaglige vurderinger som er delegert langt ute i organisasjonen, eller gjøres av andre aktører utenfor det statlige barnevernet*» (Deloitte og Oslo Economics, 2024, s. 186). Resultatet er både en manglende helhetlig oversikt over kostnadsutvikling og prioritering, og en risiko for variasjon og uforutsigbar ressursbruk.

Tidligere utredninger, dataanalyser og innspill fra ulike aktører viser at den desentraliserte strukturen har ført til uønsket variasjon mellom regionene, og til dels også innad i regionene, når det gjelder valg av faglige metoder, bemanning, kompetanseprofiler og tjenesteutforming. Utvalget vurderer at variasjonen skyldes at den reelle beslutningsmyndigheten på strategiske områder i stor grad er plassert på lavere nivåer, og at en konsekvens er at styringssignaler ikke når gjennom.

En inndeling i regioner, med Oslo kommune på utsiden, øker risikoen for uønsket variasjon i kvalitet på tvers av kommunene. Ulik regional praksis kan skape ulikhet i tilbudet barn mottar, noe som kan påvirke hvordan de opplever tilbudet, hvilke utviklingsmuligheter de får, og deres opplevelse av rettferdighet. Barn i én region kan få tilgang til bedre eller mer omfattende tjenester enn barn i en annen region. Gjennomgangen av Bufetats brudd på bistandsplikten, der etaten ikke har levert forsvarlige tiltak til rett tid, viste også betydelig variasjon mellom regionene, både i antall saker, bruk av ulike institusjonsplasser og i alvorlighetsgraden (Oslo Economics, 2024).

Den desentraliserte og fragmenterte beslutningsstrukturen fører også til betydelige variasjoner i kostnad per barn og per plass, uten at disse nødvendigvis kan forklares med ulikheter i kvalitet eller behov. I fravær av samordning og overordnet styring fremstår ressursbruken som lite transparent, og det er krevende å vurdere om midlene brukes i tråd med politiske mål om kvalitet og likeverdige tjenester.

7.1.2 Svak styring av innkjøp og anskaffelser

Staten er i praksis enekjøper av institusjonsplasser i det nasjonale markedet. Det gir staten en betydelig markedsrett overfor private leverandører, og mulighet til å styre prisnivå, kvalitet og kapasitet på en måte som fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Bufdir og Bufetat bruker ikke markedsretten som offentlig innkjøper på en samlet måte, og innkjøpsfunksjonene er spredt mellom en rekke aktører som konkurrerer med hverandre.

Innkjøpsfunksjonen i Bufetat er desentralisert til fem ulike regionale innkjøpsmiljøer. Innkjøpsmiljøene får råd og veiledning fra Enhet for inntaksstøtte (EIS) til å anskaffe plasser fra private leverandører, men regionene opererer med stor grad av autonomi. Utvalget har fått beskrevet at de regionale enhetene tidvis konkurrerer med hverandre om enkeltplasser hos private leverandører. Konkurransen skjer særlig i situasjoner med kapasitetsmangel, og der det er høy risiko for brudd på bistandsplikten. I slike tilfeller forekommer det at regioner innen samme statlige etat overbyr hverandre for å sikre plass til barn med behov for umiddelbar hjelp. Resultatet er at den regionen som har hatt størst betalingsvilje unngår brudd på bistandsplikten, mens andre regioner i realiteten overtar deres bistandspliktbrudd. På nasjonalt nivå blir ikke bistanden styrket, men det skjer en geografisk forskyvning av problemet. Samtidig fører praksisen til unødvendig høye kostnader for samfunnet som helhet. Utvalget har fått beskrevet lignende praksis i Oslo kommune, der bydelene i noen tilfeller konkurrerer med hverandre eller med regionene i Bufetat om å skaffe en institusjonsplass til et barn som trenger det.

I stedet for å opptre som én samlet og profesjonell innkjøper, opptre etaten fragmentert og til dels i intern konkurranse. Situasjonen er særlig problematisk gitt det sterke presset på regionene for å ivareta sitt samfunnsoppdrag og unngå brudd på bistandsplikten. Presset på regionene vil til dels gi insentiver for å ta beslutninger som svekker statens forhandlingsposisjon og undergraver muligheten for strategiske og planmessige anskaffelser. Utvalget vurderer at organiseringen av innkjøp av private institusjonsplasser bidrar til å drive opp kostnadene og svekke den overordnede styringen av kvalitet og kapasitet i tilbudet.

7.2 Organiseringen fører til et svakt fagdirektorat

I rollen som fagdirektorat for det kommunale og det statlige barnevernet har Bufdir blant annet ansvar for å utvikle faglige anbefalinger, formidle kunnskap fra forskning og bidra til å realisere nasjonale kvalitetsmål i barnevernet. Direktoratsoppgaven inkluderer ansvar for å tolke barnevernsloven og utvikle veiledere som tydeliggjør faglige og regulatoriske rammer og krav som gjelder alle barnevernsinstitusjoner.

Rollen innebærer å legge til rette for en felles faglig forståelse, skape legitimitet og koordinere innsatsen på tvers av aktørene. Rollen forutsetter at direktoratet har tilstrekkelig faglig legitimitet og tillit. Rollen forutsetter også at direktoratet etablerer relevante arenaer for dialog, slik at både statlige, kommunale og private aktører opplever eierskap til de faglige føringene.

Utvalget mener at dagens organisering gjør det vanskelig for Bufdir å ivareta rollen som fagdirektorat av to grunner: (i) rollen som etatsstyrer trekker oppmerksomheten bort fra rollen som fagdirektorat, og (ii) plassering av de to rollene i samme virksomhet gjør det vanskelig å sikre at direktoratet får nødvendig legitimitet.

7.2.1 Rollen som etatsstyrer får svært mye oppmerksomhet

Det er et betydelig styringstrykk på etaten. Kostnadskontroll og brudd på bistandsplikten opptar stor plass i styringsdokumentene, i styringsdialogen og i budsjettforhandlingene. Bistandsplikten til etaten innebærer at Bufetat ikke har lov til å slutte å tilby institusjonsplasser selv om budsjettet er brukt opp, men samtidig har Bufdir som etatsstyrer en plikt til å overholde budsjettene og bare bruke midlene de er tildelt. Kombinasjonen av bistandsplikt og kostnadskontroll blir ekstra utfordrende av at det ikke er tilstrekkelig ledig kapasitet til å ivareta behovet i kommunene, særlig når antallet barn varierer.

Presset fra departementet om å få kontroll på kostnadene er betydelig. I 2024 omhandlet etatsstyringsmøtene mellom departementet og direktoratet i stor grad behovet for å sikre kostnadskontroll og redusere bruddene på bistandsplikten. Samtidig fikk Bufdir bevilget 650 millioner kroner i løpet av året til å dekke merforbruk til institusjonsbarnevernet, i tillegg til budsjettøkningen på 500 millioner de ble tildelt i statsbudsjettet for samme år.

I tildelingsbrevet for 2025 ble styringen strammet ytterligere opp, og bistandsplikt og kostnadskontroll løftet opp som særlig prioriterte områder (Barne- og familie-departementet, 2025b). I statsbudsjettet for 2025 ble bevilgningen økt med over 500 millioner kroner, og i revidert nasjonalbudsjett fikk Bufdir tildelt ytterligere 500 millioner kroner for å dekke påløpt merforbruk til institusjonsbarnevernet. Et så stort merforbruk over flere år uten tydelige økninger i kvalitet eller kapasitet i tilbudet, utgjør en stor utfordring for departementet og direktoratet.

Med så sterke styringssignaler knyttet til de økonomiske forpliktelsene ved etatsstyringen er det etter utvalgets vurdering grunn til å tro at Bufdir har vansker med å samtidig ivareta fagdirektoratsrollen på en tilfredsstillende måte. Inntrykket har også blitt bekreftet i utvalgets møter med de ulike aktørene. Utvalget vurderer at styringssignalene fra departementet og direktoratets påfølgende arbeid med å få kontroll på kostnadene overskygger oppmerksomheten til etterspurte og nødvendige fagdirektoratsoppgaver.

Et særtrekk ved styringsdialogen er at enkeltsaker i barnevernet ofte utløser omfattende og akutte styringsbehov. Alvorlige hendelser på institusjon får ofte stor oppmerksomhet både i medier og i politikken, og fører med seg endringer i styringen av institusjonsbarnevernet. For å håndtere slike situasjoner sendes detaljerte oppdrag eller rapporteringskrav fra departementet til direktoratet, slik at ansvarlige (statsråden eller departementet) kan få nødvendig kontroll. Et eksempel er departementets svært detaljerte styring av statlige institusjoner i kjølvannet av medias avsløringer av behandlingstilbudet ved institusjonen Vestlundveien i Bergen, hvor to jenter senere døde.^{55 56} Et annet eksempel er departementets detaljerte kunnskapsbestillinger i kjølvannet av VGs og NRKs avsløringer av barn som har blitt utsatt for overgrep fra ansatte på barnevernsinstitusjon.^{57 58}

Denne formen for adhocstyring kan være nødvendig for å sikre rask respons, men har også utilsiktede konsekvenser. Den utløses ofte av et sterkt behov for å synliggjøre handlekraft og gjenvinne kontroll, og blir dermed et uttrykk for vaklende tillitt mellom departement og direktorat. For Bufdir innebærer det en situasjon hvor store deler av organisasjonen mobiliseres for å svare på kriserapportering, akutt styringsdialog og midlertidige tiltak. Reaktive tiltak går dermed på bekostning av langsiktig fagutvikling og systematisk kvalitetsarbeid. Ressurser som kunne vært brukt til å utvikle og forankre varige faglige standarder, bindes i stedet opp til tidsavgrensede rapporterings- og beredskapsoppgaver.

Utvalget vurderer at adhocstyringen forsterker problemene som allerede følger av den sterke vektleggingen av etatsstyrerrollen. Sammen bidrar de til å skape et styringsregime som i for stor grad er krisehåndterende, og som i for liten grad er kunnskaps- og kvalitetsutviklende. Over tid sementerer dette en skjev rollefordeling der styringslogikken dominerer, mens fagdirektoratsoppgavene systematisk nedprioriteres.

⁵⁵ Se for eksempel omtalen i *Bufdirs årsrapport fra 2018* under punktet «institusjonsgjennomgang».

⁵⁶ *Gjennomgang av barnevernets oppfølging av de to jentene som var plassert på Vestlundveien ungdomssenter og som senere døde. Offentlig versjon.* | Helsetilsynet.

⁵⁷ Se Bufdirs omtale av saken: *Overgrep på barnevernsinstitusjoner skal ikke skje* | Bufdir.

⁵⁸ Se for eksempel oppdrag 2024-t7:6 *Forebygging av seksuelle overgrep av barn fra ansatte på barnevernsinstitusjon* gitt i tillegg nr. 7 til tildelingsbrev i 2024.

7.2.2 Rollen som fagdirektorat har ikke tilstrekkelig legitimitet

Selv med kontinuerlig vurdering av forsvarlig rolleutøvelse i Bufdir, i tråd med instruksen fra departementet, er det flere risikoer ved å kombinere rollene som fagdirektorat og etatsstyrer i samme organisasjon. Det er betydelig risiko for at ulike deler av organisasjonen ikke opptrer faglig uavhengig av hverandre, at Bufdir ikke har tilstrekkelig rolleavklaring i møte med andre aktører, og at utenforstående oppfatter organiseringen i seg selv som lite tillitsskapende.

Å samle fagutvikling, lovfortolkning og etatsstyring i ett organ kan legge til rette for effektiv informasjonsflyt, rask implementering av nye retningslinjer og bedre tilpasning av regelverk til behovene i praksisfeltet. Samtidig skaper den nære koblingen mellom fagmyndighet og drift en risiko for at regelverksforståelsen ikke er fullt ut uavhengig. Når direktoratet utarbeider tolkninger av regelverket som direkte påvirker Bufetats virksomhet, er det risiko for at det kan oppstå lojalitetskonflikter. Konflikten er særlig utfordrende i tilfeller der Bufetat ikke etterlever lover eller retningslinjer, og der det faglige ansvaret for å korrigere praksisen hviler på det samme organet som har etatsstyringsansvaret. Risikoen for at direktoratet vurderer og legitimerer praksis det selv har styrt frem, der andre leverandører ikke får ta del i fagutviklingen, kan svekke tilliten til det faglige innholdet i direktoratets veiledning.

Et sentralt spørsmål er om det statlige barnevernet er tjent med en organisering der én aktør både fortolker og forvalter loven og samtidig styrer virksomheten som skal etterleve den. Hensynet til faglig uavhengighet, klar ansvarliggjøring og tillit til sektoren tilsier at organiseringen bør vurderes kritisk.

Det er få systematiske og strukturelle mekanismer i dagens organisering som kan sikre at Bufdirs tolkning av lovverket ikke påvirkes av eventuelle driftsutfordringer og kapasitetsbegrensninger i Bufetat. Dette reiser spørsmål om Bufdir i tilstrekkelig grad kan opptre som en uavhengig faglig autoritet for det kommunale og det statlige barnevernet, en rolle som er både etterspurt og forventet av aktører i sektoren.

De to rollene som Bufdir må kombinere skaper uklarhet om hvor ansvaret ligger. Dersom det avdekkes ulovlig praksis eller alvorlig omsorgssvikt i institusjoner, kan det være uklart om årsaken ligger i mangelfull faglig veiledning, sviktende styring eller svak lokal gjennomføring. Uklarheten som oppstår i dobbeltrollen, kan gjøre det vanskelig å plassere ansvaret og gjennomføre nødvendige forbedringer.

Til ekspertutvalget har kommuner, private aktører, tillitsvalgte i Bufdir og tilsynsmyndigheter delt bekymringer om Bufdirs sammenblanding av rollen som fagdirektorat for hele det statlige barnevernet og rollen som etatsstyrer for bare en del av institusjonstilbudet. Utvalget vurderer at utøvelsen av de ulike rollene i dagens organisering påvirker legitimiteten til Bufdir som fagdirektorat for institusjonsbarnevernet.

Utvalget vurderer at dagens organisering og utøvelse av rollene som forvalter av loven og etatsstyrer for institusjonstilbudet svekker legitimiteten til direktoratet som faglig premissleverandør for institusjonsbarnevernet.

8 Utvalgets samlede problemforståelse

I del II har utvalget omtalt kjente utfordringer og pågående forbedringsarbeid i institusjonsbarnevernet. Utvalget har også brukt organisatoriske perspektiver for å belyse hvordan dagens organisering forsterker utfordringene i sektoren.

I dette kapittelet presenterer utvalget sin samlede problemforståelse.

8.1 Utilstrekkelig kontroll på kvalitet, kapasitet og kostnader

Utvalget er særlig bekymret for at barn ikke får de tjenestene de har behov for og krav på. Brudd på bistandsplikten, valg av feil institusjon og hyppige flyttinger kan ha alvorlige konsekvenser for barnas utvikling og trygghet. Manglende kontroll på kvaliteten, svak kontroll med kapasiteten og fravær av en helhetlig faglig og økonomisk styringsmodell gjør det krevende å sikre et forutsigbart, likeverdig og kostnadseffektivt institusjonstilbud. I tillegg svekker manglende kapasitet og dårlig koordinerte tjenester kommunenes mulighet til å ivareta sitt omsorgsansvar. Det sektorovergripende samarbeidet fungerer for dårlig, og institusjonene må ofte kompensere for manglende innsats fra andre tjenester, inkludert spesialisthelsetjenesten, uten nødvendige ressurser eller forutsetninger. Manglene kan ha få alvorlige konsekvenser for barn og unge.

En sentral utfordring for institusjonsbarnevernet er at aktørene mangler en felles forståelse for hva som utgjør god kvalitet i tjenestene. Mangel på et tydelig formål og en felles faglig normering av institusjonstilbudet skaper variasjon i innretning av tilbudet, der barn i ulike deler av landet ikke får et likeverdig tilbud. Det finnes få nasjonale standarder utover de generelle kravene til forsvarlighet, og heller ikke felles nasjonale retningslinjer som beskriver hva en institusjonsplass skal inneholde, hvordan tilbudene skal differensieres, hva som er hensiktsmessig bemanning for ulike målgrupper, hva det skal koste, eller hvilke vurderinger som skal gjøres når et barn kanskje må flytte langt for å få en ledig institusjonsplass. Resultatet er store variasjoner i praksis og i kostnader, uten at variasjonen nødvendigvis reflekterer forskjeller i behov eller kvalitet. Fravær av en tydelig normering fører også til manglende informasjon om hva som er de langsiktige effektene av institusjonstilbudet, både for barna og for samfunnet. Utvalget vurderer derfor at departementet og direktoratet ikke har tilstrekkelig kontroll på kvaliteten i institusjonsbarnevernet.

For å sikre et helhetlig, forutsigbart og tilpasset omsorgs- og hjelpetilbud til alle barn som trenger det, er det avgjørende med en presis oversikt over institusjonskapasiteten. Staten har et ansvar for å ivareta bistandsplikten og sikre at barna får et tilbud i tråd med deres behov. Imidlertid viser det seg at det er betydelige utfordringer knyttet til både styring av og oversikt over kapasiteten i institusjonsbarnevernet. Den fragmenterte styringen av innkjøp av institusjonsplasser fra private leverandører gjør det utfordrende å ivareta behovet for forutsigbarhet og tilstrekkelig beredskap av institusjonsplasser. Manglende felles oversikt og uklar kommunikasjon om nødvendig, ledig og fremtidig kapasitet gjør det også vanskelig å sikre riktig ressursbruk og planlegge for en nødvendig beredskap. Utvalget vurderer at departementet og direktoratet ikke har tilstrekkelig kontroll på kapasiteten i institusjonsbarnevernet.

For at departementet og direktoratet skal ha god styring av institusjonstilbudet, er det viktig å vite at ressursene utnyttes på en måte som gir best mulig effekt for barna og samfunnet som helhet. De siste årene har ikke direktoratet klart å overholde den økonomiske rammen for utgiftene til institusjonsbarnevernet, og det har vært behov for flere store ekstrabevilgninger. At institusjonsbarnevernet medfører høye kostnader, er ikke i seg selv problematisk. Problemet oppstår når kostnadsøkningen ikke på en tillitsvekkende måte kan forklares gjennom bedre kvalitet eller økt kapasitet. Manglende gjennomsliktighet og forutsigbarhet gjør det vanskelig å vurdere om ressursene brukes på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Dette kan bidra til å svekke tilliten til institusjonsbarnevernet, både blant beslutningstakere og i befolkningen generelt. Utvalget vurderer at departementet og direktoratet ikke har tilstrekkelig kontroll på kostnadene i institusjonsbarnevernet.

De tre temaene kvalitet, kapasitet og kostnad henger tett sammen og påvirker hverandre gjensidig. Uten en felles forståelse for hva kvalitet er og hvordan det kan måles, samt hvordan kapasitet beregnes og benyttes, blir det vanskelig å vurdere om økte kostnader faktisk gir bedre tjenester for barna det gjelder, og om ressursene brukes på en effektiv måte. Utvalget mener at manglende kontroll på kvalitet og kapasitet er den mest sentrale årsaken til den økonomiske uforutsigbarheten for institusjonsbarnevernet.

8.2 Organisatoriske svakheter påvirker Bufdirs rolleutøvelse

Utvalget mener at dagens organisering og styring av institusjonsbarnevernet har betydelige svakheter som gjør det utfordrende å få til god styring og fagutvikling. Utvalget mener at dagens organisering gjør at Bufdir verken ivaretar rollen som fagdirektorat eller rollen som etatsstyrer på en god nok måte.

Utvalget har lagt Stortingets og regjeringens føringer for institusjonsbarnevernet til grunn for vurderingene sine. Tiltak for bedre styring og organisering av statlig barnevern skal ikke bare bidra til likeverdige og formålseffektive tjenester i dag, men også gi forutsetninger for å styre mot en ny innretning av tjenestetilbudet

fremover. Omstillingen som Stortinget har sluttet seg til i Prop. 83 L (2024–2025) fordrer en organisasjon med tilstrekkelig gjennomføringskraft, styringsdyktighet og kapasitet til faglig utvikling.

Utvalget mener at Bufdirs sentrale roller som fagdirektorat og etatsstyrer er vanskelige å kombinere, og at kombinasjonen skaper problemer for styringen og tilliten til institusjonsbarnevernet. At samme virksomhet normerer, fortolker lovverk, godkjenner, anskaffer og kontrollerer institusjonsplasser, og samtidig er tjenesteyter, svekker troverdigheten til systemet og tilliten til barnevernet som helhet. Organiseringen av Bufdir og Bufetat fremstår som unødvendig kompleks, med et direktorat som er organisert etter funksjoner og en etat som er organisert etter regioner, der begge er ledet av samme toppleder i en felles ledergruppe. Ansvarsforholdet og prioriteringene mellom faglig utvikling, regelverkstolkning og operativ drift er i beste fall uklare. Situasjonen blir ytterligere komplisert av at de to rollene som fagdirektorat og etatsstyrer er gjensidig avhengige av hverandre for å ha god styring og kontroll.

Utvalget vurderer at dagens styring og organisering ikke gir en tilstrekkelig og helhetlig ressursprioritering. Et gjennomgående problem er at viktige avgjørelser som påvirker barnas tilbud og områdets ressursbruk tas på et lavt nivå i hver av de fem regionene i etaten, uten tilstrekkelig tydelige rammer fra direktoratet. Fraværet av en felles faglig plattform og en samlet økonomisk styring på tvers av regionene svekker både faglig forsvarlighet og kostnadskontroll i utviklingen av institusjonstilbudet. Verken departementet, direktoratet eller etaten tar etter utvalgets vurdering tydelig nok ansvar for å sikre at det nasjonale tilbudet samlet sett er målrettet, tilgjengelig og effektivt.

Dagens styring og organisering gjør det vanskelig for beslutningstakere å ha tilstrekkelig kontroll med tjenestene. Det innebærer å sikre at tjenestene har likeverdig kvalitet, å ha oversikt over kapasiteten for å overholde bistandsplikten, gjennomføre reelle prioriteringer og å ta kontroll over de uforutsigbare og stadig økende kostnadene i det statlige barnevernet. Utvalget påpeker at god planlegging, styring og kvalitetsutvikling må bygge på pålitelig styringsinformasjon. Dagens innhold, omfang og tilgang til fag- og datasystemer gir fragmentert informasjon om barna og den gir ikke tilstrekkelig informasjon for styring og planlegging på og mellom nivåene. Utilstrekkelig styringsinformasjon gir et svakt beslutningsgrunnlag for både myndigheter og tjenesteytere.

Dagens organisering med mange regioner, nivåer og aktører, og med parallell oppgaveløsning i regionene, i Oslo og i direktoratet, gjør det vanskelig å utvikle institusjonstilbudet i tråd med barnas behov og overordnede mål, innenfor en effektiv ressursbruk. Det mangler også en forpliktende og overordnet plan for hvordan institusjonstilbudet skal utvikles, dimensjoneres og fordeles. Uforutsigbarhet i kapasitet, manglende styringsinformasjon og fravær av felles faglige og økonomiske rammer forverrer utfordringene. Utvalget mener at styringen av institusjonskapasiteten ikke har vært tilstrekkelig langsiktig, koordinert eller kunnskapsbasert, verken fra departementet eller direktoratet.

Dagens organisering, der Bufdir har fagansvar for hele institusjonsbarnevernet, og samtidig retter svært mye oppmerksomhet mot etatsstyringsansvaret for en tredjedel av institusjonstilbudet, påvirker rolleutøvelsen til fagdirektoratet. Styringstrykket på etaten fører etter utvalgets vurdering til at den faglige veiledningen fra direktoratet ikke blir tilstrekkelig i omfang og i faglig innhold og tyngde. Uønsket variasjon i regionene og Oslo, og mellom statlige og private institusjoner, skaper betydelig risiko for regionale og lokale forskjeller i kvaliteten på og tilgjengeligheten av institusjonstilbudet. Utvalget mener at direktoratet må kunne opptre med faglig uavhengighet og vise til klare ansvarsområder for å ha tillit. Utvalget vurderer at dagens organisering, med kombinasjonen av rollen som fagdirektorat for barnevernsfeltet og etatsstyrer for Bufetat, innebærer en risiko for svekket tillit til sektoren som helhet.

Utvalget mener at barnas meninger og synspunkter om institusjonsopphold bør hentes inn og brukes på en langt mer systematisk måte enn i dag. Det varierer mellom institusjonstyper og eierskap i hvilken grad barn får medvirke til og gi synspunkter på eget institusjonsopphold, og barnets stemme brukes ikke på en systematisk måte i lokalt og nasjonalt forbedringsarbeid. Utvalget mener det er en alvorlig svakhet ved dagens styring av institusjonsbarnevernet at barnets stemme i liten grad inngår i helhetlige kvalitetsvurderinger og systematisk kunnskapsutvikling i departementet og direktoratet.

Utvalget anerkjenner at det pågår flere viktige forbedringstiltak i Bufdir og Bufetat. Det gjelder blant annet piloter for ny institusjonsinnretning, styrking av fellesfunksjoner på tvers av regionene, utvikling av et felles faglig rammeverk og modernisering av digitale støttesystemer. Utvalget vurderer disse tiltakene som viktige, nødvendige og i tråd med regjeringens strategi, men lite forpliktende utover egen etat og ikke tilstrekkelig ambisiøse på vegne av barna og feltet. Utvalget anser det som positivt at det er startet utprøving og forbedringsarbeid, men er samtidig usikre på om innrettingen av utviklingsarbeidet er kraftfullt nok til å gjennomføre de omfattende og krevende omstillingene det er lagt opp til.

Etter utvalgets vurdering vil det være svært krevende å realisere de igangsatte og planlagte kvalitetsforbedringene, herunder ny innretning av institusjonstilbudet, innenfor rammene av dagens organisering. Fragmentering av ansvar, ulik praksis mellom regioner og mellom Oslo og staten, samt et svakt fagdirektorat gjør det vanskelig å samle seg om en retning og et tempo i det nødvendige endringsarbeidet.

Oslo kommune står i en særstilling, og det er grunn til særlig bekymring for om barn i Oslo vil få det institusjonstilbudet som Stortinget har gitt sin tilslutning til. Utvalget stiller spørsmål til hvordan barn i Oslo skal kunne tilbys et likeverdig og kvalitetsmessig godt institusjonstilbud når kommunen i praksis står uten et operativt og økonomisk apparat for å realisere de nasjonale målene. Utvalget stiller seg tvilende til om særordningen i Oslo legger tilstrekkelig til rette for et likeverdig tilbud til barn i hele Norge. Utvalget mener at det kreves større styringskraft og gjennomføringsevne for å utvikle det fremtidige statlige barnevernet. Det må iverksettes en helhetlig plan fra departementet med en sterk kobling mellom faglig og økonomisk styring til det beste for barn, familier, ansatte og samfunn.

Utvalget mener at det bør legges tydeligere rammer og føringer for hvordan utviklingsarbeidet i sektoren skal styres og gjennomføres fremover. Det gjelder både statlig nivå og Oslo kommune. Når det i Prop. 83 L (2024–2025) legges opp til en nasjonal standard for institusjoner, med felles faglige forventninger og bedre samhandling med spesialisthelsetjenesten, er det avgjørende at styringen også er nasjonal. Ulike praksiser, målgruppedefinisjoner, ansvarslinjer og finansieringssystemer er uforenlig med ambisjonen om et helhetlig og likeverdig institusjonstilbud.

Samlet sett mener utvalget at dagens organisering og styring av institusjonsbarnevernet innebærer alvorlige svakheter som må utbedres for å sikre et godt, stabilt og likeverdig institusjonstilbud for barn og unge i hele landet.

Del III – Tiltak og anbefalinger



Del III av rapporten inneholder utvalgets utredning av tiltak og samlede anbefaling. Anbefalingen skal bidra til å styrke kontroll på kvaliteten, kapasiteten og kostnadene i institusjonsbarnevernet.

De siste årene har det vært en bekymringsverdig økning i brudd på bistandsplikten, der kommunene ikke får hjelpen de har krav på til å finne en egnet institusjonsplass til et barn som trenger det. Samtidig er det et stort merforbruk og kostnads-overskridelser, primært knyttet til enkeltkjøp av private institusjonsplasser.

Formålet med institusjonsbarnevernet er uklart, den faglige normeringen er ikke tilstrekkelig og styringsinformasjonen er fragmentert og lite dekkende for det som utgjør kvalitet for barna. Det er videre dokumentert en uønsket variasjon mellom og innad i regioner, målgrupper og institusjonstyper, og mellom Oslo og resten av landet. Variasjonen utfordrer målet om likeverdige tjenester og en rettssikker og forutsigbar ivaretagelse av barn og unge.

Utvalget mener at departementet og direktoratet ikke har tilstrekkelig kontroll på kvaliteten, kapasiteten og kostnadene ved institusjonstilbudet, og vurderer at dagens organisering fører til manglende helhetlig styring og at direktoratets faglige rolle blir for svak.

Utvalget er bedt om å vurdere dagens styring og organisering av institusjonsbarnevernet, og foreslå organisatoriske modeller som kan bedre forutsetningene for styring og kontroll. I kapittel 9 beskriver utvalget tre alternative modeller for organisering av Bufdir og Bufetat, i tråd med mandatet. Modellene kan bidra til å løse dagens organisatoriske utfordringer på ulike måter, og er basert på den teoretiske gjennomgangen i kapittel 6. I det første alternativet flyttes fullmaktene til sentralt nivå (Bufdir), og regionene plasseres i styringslinjen under en divisjonsdirektør i direktoratet. I det andre alternativet omorganiseres både Bufdir og Bufetat etter prinsipp om formålsbasert inndeling, i tråd med utviklingen av sammenlignbare statlige etater. I det siste alternativet deles fagdirektoratet og etaten i selvstendige forvaltningsorganer.

I tråd med utredningsinstruksen har utvalget vurdert de ulike alternativene opp mot dagens organisering, og i kapittel 10 presenteres utvalgets kriteriebaserte vurdering. Vurderingskriteriene er sammensatt av kvalitative kriterier knyttet til kvalitet i tjenestene, kostnadseffektivitet og styrbarhet, kostnad ved omstilling og risiko ved omstilling. Utvalgets samlede vurdering er at alternativet som gir de beste forutsetningene for å få bedre kontroll på kvaliteten, kapasiteten og kostnaden i institusjonsbarnevernet er å dele direktoratet og etaten i separate forvaltningsorganer underlagt departementet.

Utvalgets arbeid bygger videre på tre store utredninger og gjennomganger av barnevernet. Med barnevernsutvalgets 118 forslag, barnevernsinstitusjonsutvalgets 50 forslag og områdegjennomgangens 15 forslag mangler det ikke på forslag til forbedring av barnevernsfeltet. Flere av utvalgets åtte forbedringstiltak utredet i kapittel 11 kan anses som forsterking av pågående initiativer. Det er flere store endringer som pågår i sektoren, og utvalget ønsker å bidra til å forsterke en positiv og langsiktig utvikling, og samtidig gi ro til å gjennomføre nødvendige organisatoriske og faglige grep.

Utvalget anbefaler en trinnvis innføring av organisatoriske endringer og faglige tiltak som sammen styrker forutsetningene for at departementet, direktoratet og etaten skal klare å gjennomføre omstillingen av institusjonsbarnevernet som omtalt i Prop. 83 L (2024–2025), og ivareta behovene for kostnadskontroll og bistandsplikt. Utvalgets anbefaling skal bidra til et mer likeverdig, forutsigbart og tilpasset institusjonstilbud som gir barn omsorg og beskyttelse, og støtter at de kan utvikle seg til å bli selvstendige voksne.

9 Modeller for organisering av Bufdir og Bufetat

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere organisatoriske endringer i Bufdir og Bufetat som et virkemiddel for å løse utfordringene knyttet til styring og kontroll. Utvalgets samlede problemforståelse er at det mangler kontroll på kvalitet, kapasitet og kostnader i institusjonsbarnevernet.

Utvalget vurderer at organisatoriske virkemidler kan bidra til å løse deler av problemene i institusjonsbarnevernet. Utvalget har utredet alternative modeller som kan bidra til å løse utfordringene knyttet til fragmentert styring av kapasitet og kostnader, samt utfordringene knyttet til kombinasjonen av rollene som fagdirektorat og etatsstyrer.

I dette kapittelet beskriver utvalget alternative organisatoriske modeller som kan styrke forutsetningene for formåls effektiv styring av institusjonsbarnevernet.

9.1 Alternative modeller for organisering av institusjonsbarnevernet

I den teoretiske gjennomgangen i kapittel 6 har utvalget belyst relevante perspektiver og lagt særlig vekt på sammenhengen mellom roller, beslutninger, gruppering og kultur. Disse innsiktene har gitt grunnlag for å utvikle og vurdere alternative modeller for fremtidig organisering og styring av institusjonsbarnevernet.

Utvalget har videre vurdert at ansvaret for institusjonsbarnevernet fortsatt bør ligge hos staten, og at det statlige barnevernet også i fremtiden bør være organisert som et ordinært forvaltningsorgan (se vedlegg V 1). Utvalget har også diskutert og vurdert muligheten for en organisering som et særlovsselskap, etter modell fra helseforetakene. Utvalget har vurdert at en foretaksmodell er lite egnet for institusjonsbarnevernet, blant annet fordi området er for avgrenset og mangler tilstrekkelig faglig normering, og fordi et slikt grep ville medført uforholdsmessig høy omstillingskostnad og kompleksitet sett opp mot nytten.

Med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene peker utvalget på to vesentlige organisatoriske svakheter i dagens modell:

- **Fragmentert styring av kapasitet og kostnader.** Fullmakter delegert til fem regioner har gitt Bufdir en svak nasjonal styring av institusjonstilbudet. Resultatet er variasjon i kvalitet på tvers av regioner og eierskap, samt fragmentert kontroll på kapasitet og kostnader. Dette henger både sammen med graden av desentralisering og med hvordan oppgavene i direktoratet og etaten er gruppert. Organisatoriske endringer kan bidra til en mer strategisk, nasjonal styring og sikre likeverdige tjenester for barn og kommuner.
- **Balansen mellom rollene som fagdirektorat og etatsstyrer.** Ubalanse i rollene har ført til at Bufdir ikke har de nødvendige forutsetningene for å utøve rollen som fagdirektorat for hele institusjonsbarnevernet eller rollen som etatsstyrer for Bufetat. Stort press på etatsstyring har ført til en nedprioritering og svak utøvelse av rollen som fagdirektorat, og en organisering med flere roller som kan komme i konflikt med hverandre utfordrer direktoratets legitimitet. Organisatoriske endringer kan bidra til økt legitimitet og tillit, og gi direktoratet nødvendige forutsetninger for å være en faglig premissleverandør for hele barnevernet.

9.1.1 Modelloversikt

På bakgrunn av utfordringene og relevante teorier har utvalget utviklet tre alternative modeller for organisering og styring av institusjonsbarnevernet. Modell A (nullalternativet) er referansepunktet for analysene.

Modeller utvalget har vurdert er:

- modell A: videreføring av dagens styring og organisering
- modell B: endret fullmaktsstruktur (null-pluss-alternativet)
- modell C: formålsorganisering av direktorat og etat
- modell D: deling av direktorat og etat

Ingen av modellene endrer kommunenes ansvar for barn som bor på institusjon, og både bistandsplikten og finansieringsmodellen med kommunale egenandeler videreføres. Utvalget har i modellene ikke vurdert plassering av godkjenning-myndigheten, som vurderes separat i kapittel 11.

9.1.2 Avgrensning mot øvrige tjenester i Bufdir og Bufetat

Utvalgets vurderinger av modeller er basert på hvordan institusjonsbarnevernet er organisert og styrt gjennom Bufdir og Bufetat. Utvalget har ikke vurdert i detalj hvordan Bufdir og Bufetats øvrige ansvarsområder (for eksempel familievern, adopsjon og EMA) bør organiseres i alternative modeller. Dette krever egne faglige og administrative vurderinger.

Det er likevel naturlig å legge til grunn at tjenesteområder med faglige og operative grenseflater bør være samorganisert med institusjonsområdet i en ny organisasjonsmodell. Utvalget har med utgangspunkt i barnas behov for en sammenhengende og forutsigbar tiltakskjede vurdert på et overordnet nivå at etatens arbeid med spesialiserte fosterhjem, spesialiserte hjelpetiltak og sentre for foreldre og barn bør være samorganisert eller tett knyttet til institusjonstilbudet. Andre områder, som adopsjon og familievern, har mindre direkte sammenheng med institusjonsbarnevernet og kan vurderes som organisatorisk atskilt fra institusjonsbarnevernet i en eventuell videre implementeringsfase.

Utvalget legger til grunn at hvis det blir besluttet å innføre en av modellene, må oppfølgingen innebære en detaljert gjennomgang av hvilke ansvarsområder, oppgaver og tjenester ut over institusjonstilbudet som bør omfattes av en ny organisasjonsstruktur, og hvordan disse bør organiseres.

9.2 Modell A – nullalternativet

Modell A, nullalternativet, er utgangspunktet for sammenligning for de alternative modellene. Nullalternativet innebærer at dagens organisering av det institusjonsbarnevernet blir videreført, inkludert vedtatte og pågående endringer.

9.2.1 Forklaring av modellen

Buudir er statens fagdirektorat for barnevern. Direktoratet utøver sin rolle gjennom normering og faglig utvikling og fungerer samtidig som etatsstyrer for Bufetat. Det innebærer at Buudir fastsetter rammer, prinsipper og retningslinjer for etatens virksomhet, inkludert for økonomistyring og strategisk planlegging. Videre har Buudir ansvar for å inngå og forvalte nasjonale avtaler om kjøp av institusjonsplasser. Direktoratet har det overordnede ansvaret for å samordne og videreutvikle tjenestetilbudet.

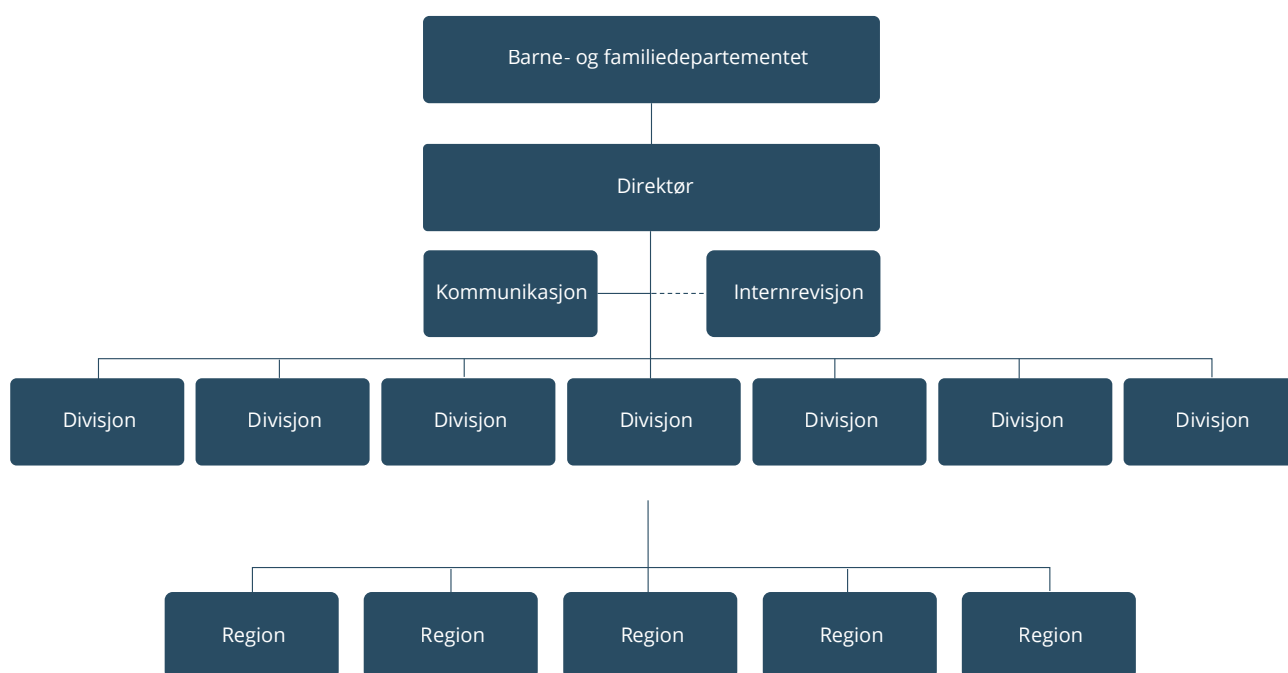
Ledergruppen består av syv divisjonsdirektører og fem regiondirektører og ledes av en felles direktør for Buudir og Bufetat. Bufetat er organisert i fem geografiske regioner med ansvar for drift og tjenesteyting. Regionene ledes av regiondirektører som har delegert ansvar for resultat, økonomi og tjenestekvalitet innenfor sine områder, innenfor rammer og føringer fastsatt av direktoratet. Hver av regionene har ansvar for å drive sine egne institusjoner og for å følge opp og kvalitetssikre private institusjoner. Regionene har også ansvar for å sikre at nasjonale normerende produkter utviklet av Buudir blir tatt i bruk på institusjonene.

Regionene utarbeider og følger opp regionale planer og tiltak for å sikre budsjettbalanse. Videre vurderer regionene behovet for å kjøpe barnevernstjenester fra private leverandører. Buudirs overordnede ansvar og overblikk forutsetter at regionene utarbeider egne rapporter, som så vurderes i sammenheng.

Regiondirektørene har omfattende myndighet til å disponere budsjett og utvikle tjenesteproduksjon. Det innebærer at Bufdir delegerer strategiske og budsjettmessige fullmakter til de fem regiondirektørene.

Figur 9-1 viser organisasjonskartet for dagens organisering av Bufdir og Bufetat. Direktøren i Bufdir er også direktør for Bufetat med de fem regionene.

Figur 9-1 Organisasjonskart modell A



Illustrasjon: Ekspertutvalget. Note: Organisasjonskartet viser Bufdir som er delt i divisjoner, og Bufetat som er delt i fem regioner. Både direktoratet og etaten har felles direktør.

9.2.2 Vedtatte endringer og forbedringer som inngår i nullalternativet

Selv om modellen i hovedsak viderefører dagens struktur, inkluderer nullalternativet enkelte endringer som allerede er vedtatt (se beskrivelser i kapittel 5.2):

- **Tiltak for samordning:** Det pågår et utviklingsarbeid knyttet til godkjenningsordningen (BEG), inntaksfunksjonene i hver region og den nasjonale Enhet for inntaksstøtte (EIS) som skal bidra til å redusere uønsket variasjon og standardisere praksisen på tvers av regionene. I Bufdirs beskrivelse fremgår det at styringsdokumentene skal tydeliggjøres, samtidig som dagens fullmaktsstrukturer videreføres.
- **Ny kompetansem modell:** Dagens modell med nasjonale spisskompetansemiljøer og regionale ressursmiljøer skal avvikles og erstattes av likeverdige regionale kompetansemiljøer i alle fem Bufetat-regioner. Bufdir får samtidig et tydeligere ansvar for nasjonale oppgaver innen fag- og kompetanseutvikling. Den nye modellen skal tre i kraft fra 1. januar 2026.

- **Fag- og støttesystem:** Det pågår et treårig prosjekt som blant annet skal modernisere fagsystemet BiRK og sikre felles fagstøtte for institusjoner og andre aktører.
- **Normering av institusjonstilbudet:** Det er et pågående arbeid med økonomisk normering av ulike tiltak som ledd i budsjettprosessene samt med å etablere et felles rammeverk for miljøterapeutisk arbeid ved institusjonene.

9.3 Modell B – endret fullmaktsstruktur (null-pluss-alternativet)

Dagens organisering med delegerte fullmakter til fem regiondirektører fremstår for utvalget som en sentral utfordring for helhetlig og samordnet styring og utvikling av institusjonsbarnevernet. Fullmaktsstrukturen er beskrevet i instruksen til Bufetat som er fastsatt av Bufdir, og utvalget vurderer at regionenes selvstendighet bidrar til at det mangler kontroll på kvalitet, kapasitet og kostnader.

Modell B, null-pluss-alternativet, innebærer en vesentlig justering der budsjettfullmaktene flyttes fra regionnivå til sentralt nivå i Bufetat, altså til Bufdir. Målet med modellen er å styrke overordnet styring, redusere uønsket variasjon mellom regionene og legge til rette for en mer effektiv og koordinert utvikling av institusjonstilbudet.

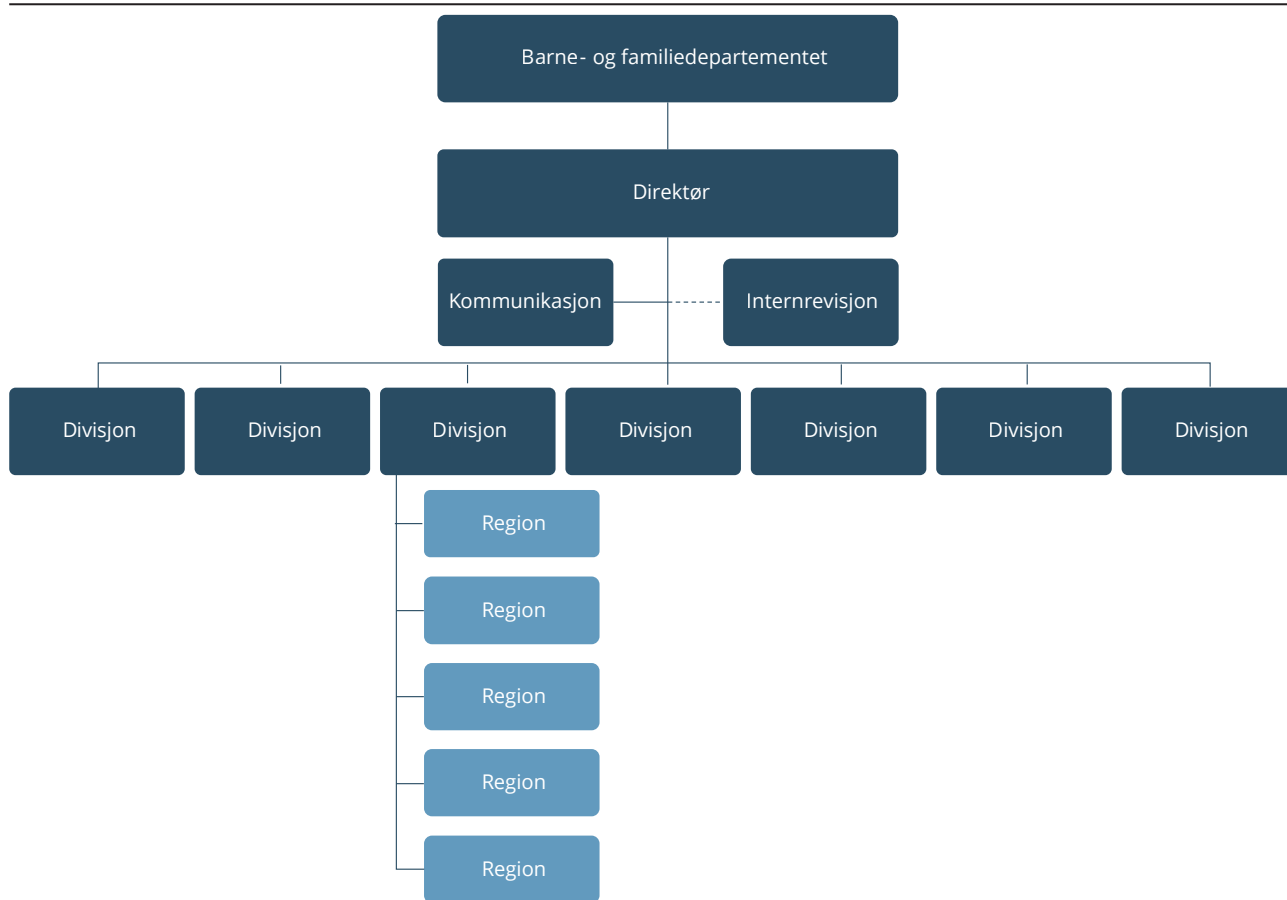
9.3.1 Forklaring av modellen

Endret fullmaktsstruktur

Null-pluss-alternativet innebærer at budsjettansvar og styringsfullmakter for institusjonsbarnevernet legges til en divisjonsdirektør i Bufdir. Denne lederen vil få ansvar for økonomisk styring, strategisk utvikling og kapasitetsplanlegging. Divisjonsledelsen vil fungere som et nasjonalt hovedkontor for institusjonsbarnevernet. Det sentrale nivået gir en styringslinje med nødvendige forutsetninger for å sikre en helhetlig utvikling og ledelse av institusjonsfeltet, for å redusere forskjeller i praksis, kapasitet og kostnad mellom regionene, for å styrke oppfølgingen av bistandsplikten og for å bedre kapasitetsutnyttelsen nasjonalt. Figur 9-2 viser et overordnet organisasjonskart for null-pluss-alternativet.

I modellen løftes strategiske beslutninger til nasjonalt nivå. Divisjonsdirektøren får myndighet til å forvalte budsjettet for institusjonsbarnevernet, til å beslutte når institusjoner skal etableres, avvikles og endres, til å inngå og forlenge avtaler med private leverandører (rammeavtaler og enkeltkjøp) og til å ivareta bistandsplikten på vegne av etaten.

Figur 9-2 Organisasjonskart modell B



Illustrasjon: Ekspertutvalget. Note: Organisasjonskartet viser organiseringen av null-pluss-alternativet. Relasjonen mellom departementet, direktøren i Bufdir og direktoratets ledergruppe opprettholdes som i dag, og er fargelagt mørk blå. En av direktørene overtar fullmaktene for økonomiske og strategiske beslutninger for hele Bufetat. Regionene plasseres i styringslinje under divisjonsdirektøren og er fargelagt lys blå.

Regiondirektørene i Bufetat vil ikke lenger rapportere til direktøren i Bufdir, men til divisjonsdirektøren. Regiondirektørene inngår i divisjonens ledergruppe og plasseres i en direkte styringslinje. Tjenesteporteføljen opprettholdes som i dag, og Bufetat får et operativt ansvar for å levere institusjonsplasser til kommunene som ber om det. Enkelte fullmakter kan delegeres til regionnivået for å sikre effektivitet i daglig drift, uten å svekke oversikten og samordningsmulighetene til det sentrale nivået.

Samordning av inntak og nasjonale funksjoner

Divisjonsledelsen trenger god tilgang på oppdaterte styringsdata om behov, risiko og kapasitet i tjenestetilbudet for å kunne ta gode beslutninger. Divisjonsdirektørens ansvar understøttes av at inntak og innkjøp samordnes på et nasjonalt nivå, med relevante støttefunksjoner for analyse og styring. Formålet med samordningen er å etablere en løpende oversikt over behov og kapasitet, å standardisere og effektivisere inntakspraksis på tvers av geografi samt å styre planlegging og innkjøp av plasser på et nasjonalt nivå.

Styringsinformasjonen kan også brukes i analyser og planer for dimensjonering og budsjett. Divisjonsledelsen vil for eksempel ha ansvar for å løse kapasitetsmangel i en region gjennom å vurdere å gi et barn opphold i en institusjon i en tilgrensende region opp mot å gjøre enkeltkjøp.

Samordningen vil inkludere nasjonale funksjoner som eksisterer i dag, som NABE, enhet for inntaksstøtte og enhet for godkjenning. Divisjonsdirektøren vil også ha ansvar for pilotering og evaluering av nasjonalt inntak for utvalgte målgrupper og følge opp pilotering, utvikling og omstilling av institusjonstilbudet i tråd med Kvalitetsløftet.

9.3.2 Konsekvenser av modellen

Modellen kan bidra til å løse problemene med uønsket variasjon og fragmentert økonomistyring ved å flytte fullmakter til et sentralt nivå. Det gjør det mulig med en overordnet og helhetlig styring av etaten. Modellen kan også bidra til å løse noe av problemet med rollekonflikt ved å plassere regionene i en direkte linje under en divisjonsdirektør i Bufdir, selv om ansvarsområdene og rollene fortsatt er lagt til samme organisasjon. Direktoratsoppgavene som gjelder fagutvikling og regelverksfortolking skjer i modellen i andre divisjoner og får dermed større avstand til etatens tjenesteproduksjon. Utvalget vurderer at det ikke vil være behov for lovendringer for å innføre modellen. Styringsdokumentene for Bufdir og Bufetat bør reflektere ny organisering.

Modellen vil i hovedsak påvirke de fem regiondirektørene og en av direktørene i Bufdir. Ansatte i regionledelsene og i nasjonale støttefunksjoner vil også bli berørt når nasjonale oppgaver og ansvar samles under divisjonsdirektøren.

For andre aktører kan det bli et tydeligere skille mellom arbeid utført i de andre divisjonene i direktoratet og divisjonsdirektøren for etaten som et nasjonalt kontaktpunkt for tjenester til kommunene. For private leverandører av institusjonsplasser vil modellen tydeliggjøre at det er ulike nasjonale kontaktpunkter for anskaffelser og faglig normering.

9.4 Modell C – formålsorganisering av direktorat og etat

For å redusere regional variasjon og legge til rette for økt styrbarhet har flere offentlige etater de siste årene gjennomgått store omorganiseringer⁵⁹. Flere av dem har erstattet en inndeling basert på regioner med en inndeling etter formål eller innbyggertjenester. Siden utfordringene har flere likhetstrekk med situasjonen for institusjonsbarnevernet, mener utvalget at en lignende organisatorisk modell kan være relevant for Bufdir og Bufetat.

59 For eksempel skatteetaten, Mattilsynet, tollvesenet, Nav og Kystverket. Se beskrivelser i kapittel 6.

I modell C omorganiseres både direktoratet og etaten med et organisatorisk prinsipp om inndeling etter formål. En egen divisjon samler alle medarbeidere og kompetansen som trengs for å styre, utvikle og levere tjenester innen statlig barnevern. Hensikten med formålsorganiseringen er å koble økonomistyring, faglig utvikling og drift av tjenestetilbudet tett sammen.

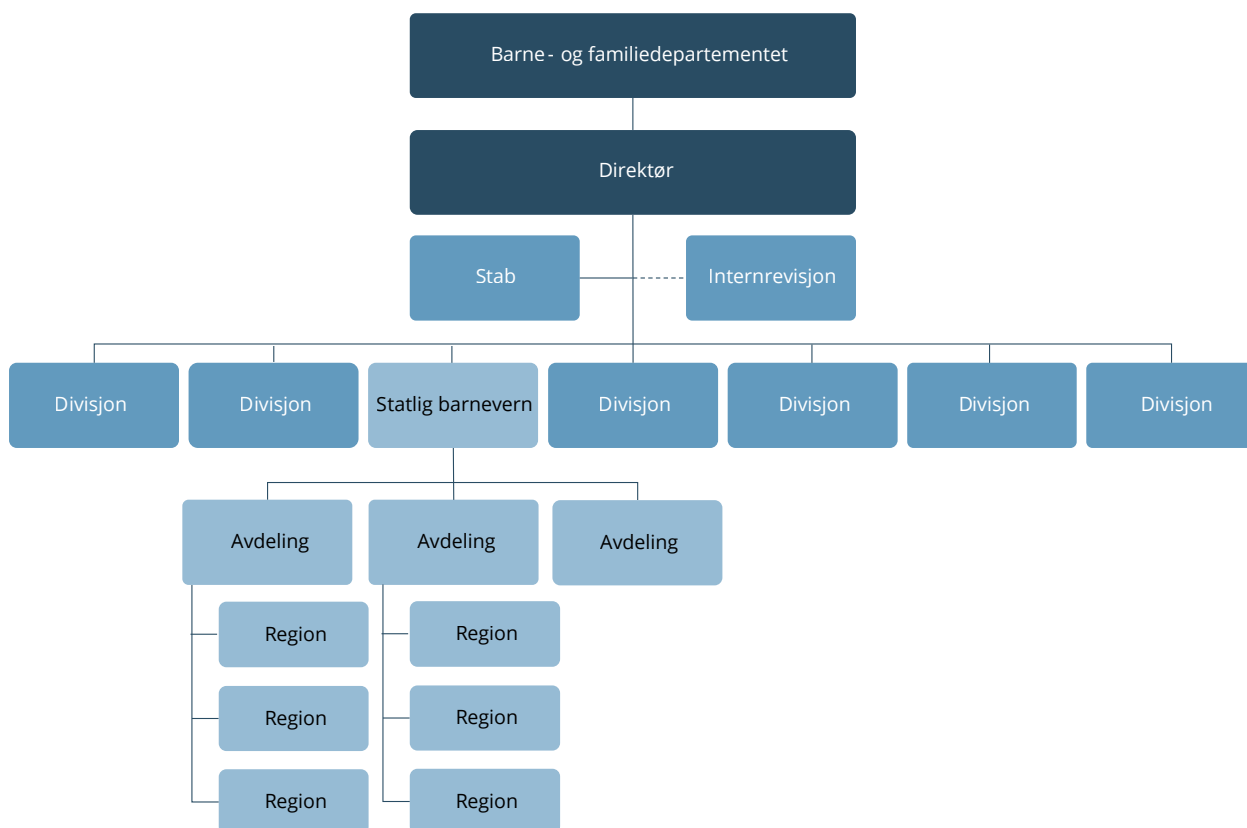
9.4.1 Forklaring av modellen

Felles omorganisering basert på formål

Modellen forutsetter at alle ansatte i Bufdir og Bufetat omorganiseres til nye divisjoner basert på formål. Med formål menes et samfunnsoppdrag eller en tjeneste som krever høy grad av internt samarbeid i etaten. Medarbeidere som har nytte av høy grad av samarbeid og koordinering for å levere en tjeneste, samles i samme organisatoriske enhet, og organiseringen gir dermed mulighet for en helhetlig tenking om styring, utvikling og drift av sentrale tjenester.

Hver divisjon får ansvar for tilhørende myndighetsoppgaver, fagutvikling, iverksetting av politikk og tjenesteyting. Noen divisjoner vil primært utføre myndighetsoppgaver og forvalte tilskuddsordninger, mens andre vil ha et stort innslag av tjenester ut mot kommuner, virksomheter og innbyggere. Divisjoner for IT og HR ivaretar fellesfunksjoner på tvers. Figur 9-3 viser et overordnet organisasjonskart for en formålsorganisering av Bufdir og Bufetat.

Figur 9-3 Organisasjonskart modell C



Illustrasjon: Ekspertutvalget. Note: Formålsorganisering av Bufdir og Bufetat. Alle medarbeidere som trengs for å styre, utvikle og drive institusjonstilbudet, er samlet i en divisjon, fargelagt lys blå. De andre delene av organisasjonen vil også omorganiseres og er fargelagt mellomblå. Ansvarsområdene til øvrige divisjoner er ikke fullt utredet. Det tidligere Bufetat vil i hovedsak ligge i regionsleddet i divisjonen, mens det tidligere Bufdir i hovedsak er på divisjons-nivå.

Styring, utvikling og drift i samme organisatoriske enhet

En av divisjonene har det fulle ansvaret for institusjonsbarnevernet, og formålsorganiseringen vil gi divisjonen et tydelig samfunnsoppdrag å styre etter. Divisjonsdirektøren styrer faglig og økonomisk utvikling og drift av institusjonstilbudet i en og samme lederlinje, helt ut til institusjonene. Den organisatoriske enheten er i utgangspunktet selvforsynt med kompetansen og medarbeiderne som trengs for å levere på samfunnsoppdraget.

Divisjonen har avdelinger for virksomhetsstyring, økonomi og fagutvikling, som sikrer tett sammenheng mellom styring av økonomi og fag. I divisjonens ledergruppe skjer nasjonale beslutninger og prioriteringer, der fag og økonomi sees i sammenheng. For å styrke styringsevnen samles og samordnes nasjonale funksjoner, inkludert nasjonale fagmiljøer for inntak og innkjøp, som omtalt i null-pluss-alternativet.

Divisjonen kombinerer flere roller og driver fagutvikling og normering av tjenestene, anskaffer institusjonsplasser i markedet og eier og drifter de statlige institusjonene. Den interne organiseringen må ta hensyn til behovene for organisatorisk avstand og uavhengighet for å bidra til tillit i sektorene og generelt i befolkningen.

Divisjonen har et samlet ansvar for å levere institusjonsplasser til kommunene som ber om det, og divisjonen ivaretar den lovpålagte bistandsplikten. Den interne organiseringen i divisjonen må kombinere faglige, helhetlige og regionale hensyn og må trolig bruke en hybrid tilnærming til organisering av avdelinger og seksjoner for tjenesteproduksjon. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å samle styringen av et bestemt tjenestetilbud, slik som tilbudet til barna med svært sammensatte behov. For andre målgrupper eller tjenester kan en geografisk inndeling være bedre egnet, og regionale ansvarsområder kan legge til rette for tett dialog med kommunene. Fullmaktene er samtidig plassert på et nasjonalt nivå for å beholde et nasjonalt overblikk og en helhetlig styring og gi en samlet utvikling.

Et lite direktorat

Direktoratet forenkles til direktøren og stabsfunksjoner innen kommunikasjon, HR, styring, internrevisjon og jus. Stabene støtter direktørens ledelse av organisasjonen. Direktøren i Bufdir får en ledergruppe med fire stabsdirektører og fem til syv divisjonsdirektører.

Myndighetsoppgaver som bør skilles fra driftsoppgaver, plasseres i den juridiske staben i direktoratet. Den juridiske staben har ansvar for lovfortolking og er også klageinstans for vedtak utført i divisjonene for å sikre klagebehandling i to nivåer.

Utvalget har ikke utarbeidet et detaljert organisasjonskart på alle nivåer av modellen, eller foreslått hvordan fagområdene i direktoratet bør fordeles i nye divisjoner. Det er en krevende oppgave som bør utføres av etaten selv. Erfaringene dokumentert av DFØ (2022), omtalt i kapittel 6, gjør det mulig å vurdere helheten i modellen på nivået skissert ovenfor.

9.4.2 Konsekvenser av modellen

Modellen kan bidra til å løse utfordringene med uønsket variasjon og fragmentert økonomistyring ved å samle fullmakter på et sentralt nivå og ved å samle faglig og økonomisk styring i en og samme linje. Fagutviklingen knyttes tett til tjenestene. Modellen løser ikke utfordringen med konflikt mellom fagdirektorat og etatsstyrer, da de to rollene blir i samme divisjon. Fagavdelingene vil måtte utføre direktoratsoppgaver rettet mot både de statlige og de private institusjonene. Ved at rollen som lovfortolker er plassert hos den juridiske staben i direktoratet, blir det organisatorisk avstand mellom juridiske tolkningsansvar, tjenesteproduksjon og beslutninger i divisjonen for statlig barnevern. Det kan løse en av utfordringene med rollekonflikt i nullalternativet.

Formålsorganisering vil innebære en strukturendring for hele Bufdir og Bufetat og påvirke arbeidshverdagen til mange ansatte. Modellen innebærer en sammenslåing av direktoratet og etaten, og skillet mellom de to nivåene vil viskes ut. Internt i divisjonen for statlig barnevern vil det være et sentralt og et regionalt nivå, og institusjonene som lokalt nivå opprettholdes. Utvalget vurderer at det ikke vil være behov for lovendringer for å innføre modellen. Styringsdokumentene for Bufdir og Bufetat vil måtte tilpasses ny organisering.

Det sentrale grepet i modellen er å samle alle medarbeidere som trengs for å styre, utvikle og levere fag og tjenester i institusjonsbarnevernet, i samme organisatoriske enhet. De fleste medarbeidere vil kunne beholde dagens arbeidssted. Mange medarbeidere får nye lederlinjer for å samle styring og utvikling av tilbudet nasjonalt. Modellen vil innebære at medarbeidere som i dag er ansatt i direktoratet, gjerne med oppgaver knyttet til hele Bufdirs portefølje, flyttes til divisjonen for statlig barnevern, der de får et mer spisset ansvarsområde. Divisjonen for statlig barnevern vil bli veldig stor, både i medarbeidere og i budsjett. Divisjonen blir relativt sett mye større enn alle de andre divisjonene til sammen. Det kan påvirke oppmerksomhet og lederkraft i styringen.

Modellen vil også påvirke ledere på øverste nivå. Dagens ansvarsområder og inndeling vil erstattes med divisjonsdirektører med ansvaret for sentrale tjenester for brukerne. Det vil innebære at en helt ny ledergruppe må etableres.

For andre aktører vil en formålbasert organisering klargjøre hvilke fagmiljøer og ledere som er relevante og naturlige samarbeidspartnere og kontaktpunkter for overordnet samarbeid. For private leverandører av institusjonsplasser er det en forutsetning at organiseringen synliggjør ulike kontaktpunkter for fagutvikling, anskaffelser og tjenesteproduksjon, selv om de er i samme divisjon.

9.5 Modell D – deling av direktorat og etat

Inspirert av hvordan helse- og utdanningssektoren skiller mellom fagdirektorat og tjenesteleverandør, ønsker utvalget å vurdere en tilsvarende modell for institusjonsbarnevernet. Å vurdere en modell der rollene som fagdirektorat og etatsstyrer er delt, følger også av ekspertutvalgets mandat.

Modell D innebærer en organisatorisk deling av dagens Bufdir og Bufetat. I modellen organiseres Bufdir og Bufetat som to separate, statlige forvaltningsorganer direkte underlagt departementet, med egne ledelser, egne tildelingsbrev og tydelig avgrensede roller. Modellen skiller mellom faglig styling og operativ tjenesteproduksjon. Hensikten er å styrke fagdirektoratets uavhengige rolle og forbedre statens evne til å både styre og følge opp institusjonsbarnevernet.

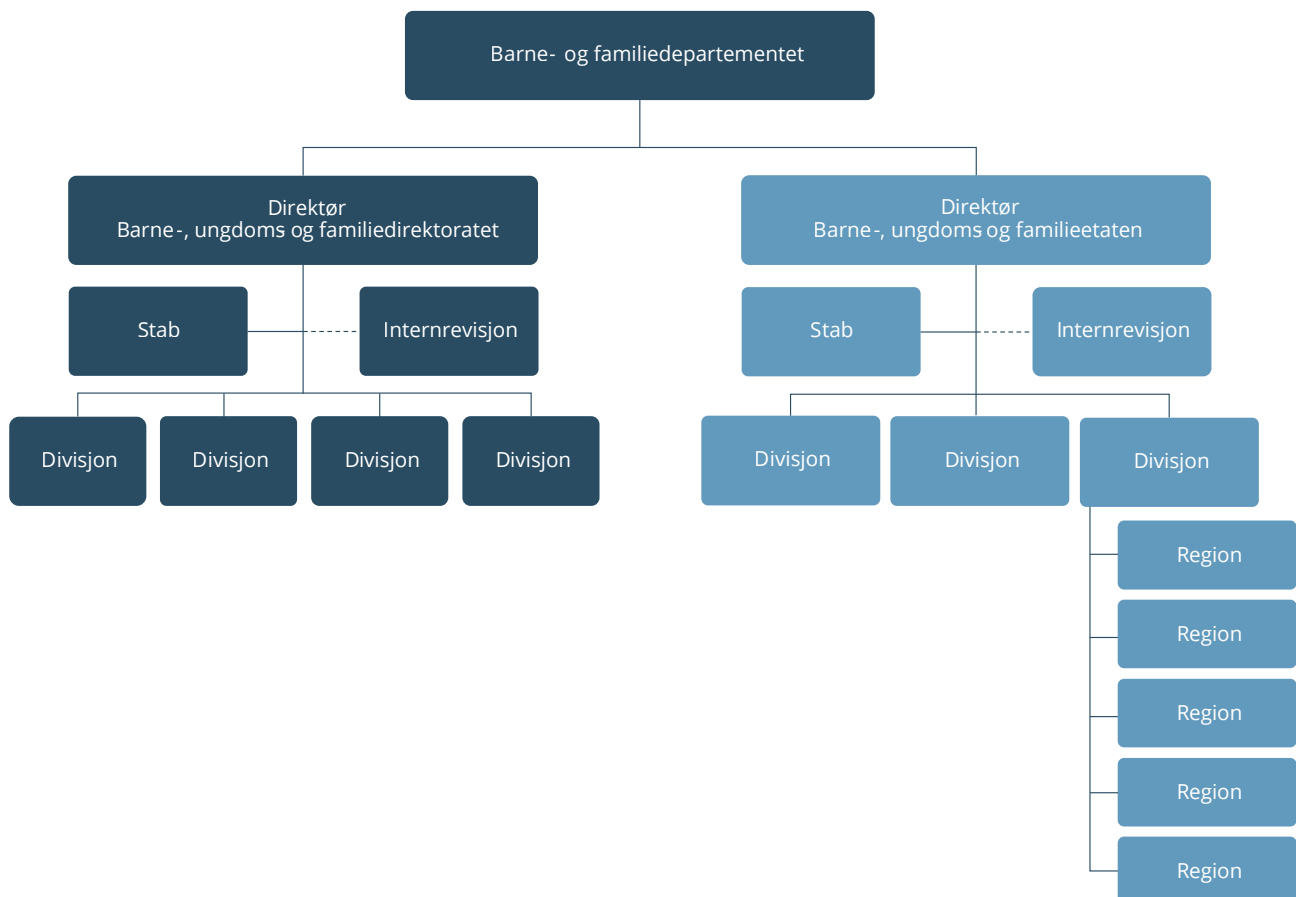
9.5.1 Forklaring av modellen

Todelt styling

Modellen innebærer at Barne- og familiedepartementet skriver to separate tildelingsbrev. Departementet styrer fagutvikling og normering gjennom tildelingsbrevet til Bufdir, mens kvalitet i tjenesteproduksjon og effektiv drift styres gjennom tildelingsbrevet til Bufetat. Figur 9-4 viser et overordnet organisasjonskart for en deling av Bufdir og Bufetat.

Modellen forutsetter en tett samhandling og god informasjonsflyt mellom Bufdir, Bufetat og departementet. Departementet får et mer direkte og operativt styringsansvar for etaten og må ha tilstrekkelige styringsinformasjon og oppdatert kunnskap om behov og trender i sektoren.

Figur 9-4 Organisasjonskart modell D



Illustrasjon: Organisasjonskart for deling av Bufdir og Bufetat. Oppgaver og ansvar knyttet til rollen som fagdirektorat legges til Bufdir, i mørkeblått. Etatsstyring og drift av institusjonstilbudet legges til Bufetat, farget i lyseblått, med en intern organisering som sikrer en nasjonal, helhetlig styling av tjenestetilbudet.

Bufdir som rendyrket fagdirektorat

Bufdir videreføres som det nasjonale fagdirektoratet for det kommunale og det statlige barnevernet. Bufdir har ansvar for fagdirektoratsoppgavene, inkludert lovtolking, faglig normering, iverksetting av politikk og veiledning.

I denne modellen får Bufdir en klarere rolle som strategisk rådgiver for departementet, med særlig ansvar for faglig vurdering av institusjonstilbudets utvikling, dimensjonering og kvalitet. Direktoratet får større faglig innflytelse på langsiktige grep i sektoren.

Bufetat som tjenesteleverandør

Bufetat etableres som en selvstendig statlig etat med ansvar for drift og resultater i institusjonsbarnevernet. Etaten har egen toppledelse og egne støttefunksjoner, som HR, IT og økonomi. Etaten har divisjoner som samler medarbeidere etter nasjonale funksjoner, formål eller tjenester, i tråd med erfaringene fra DFØs evaluering. Divisjonsdirektøren med ansvar for institusjonsbarnevernet har et særlig ansvar for å tilby likeverdige institusjonstjenester til alle barn og kommuner og for å utnytte kapasiteten godt.

Beslutninger og fullmakter for overordnet styring av barnevernsinstitusjonene plasseres på et nasjonalt nivå, hos en divisjonsdirektør som inngår i ledergruppen til direktøren for Bufetat. Divisjonsdirektøren har en stab som gjør det mulig å styre og drive institusjonene, og fagmiljøer som utvikler veiledere og implementerer faglig normering fra direktoratet. Det strategiske nivået i etaten vil være på et nasjonalt nivå, med en nasjonal inntaksfunksjon. En sentralt plassert inntaksfunksjon sørger for at inntak og innkjøp foregår på en enhetlig måte i hele landet, som omtalt i null-pluss-alternativet. På et lavere nivå i organisasjonen vil det være innslag av regional inndeling, som diskutert under formålsorganisering, blant annet for å sikre lokal ledelse av driftsoppgaver og for å legge til rette for tett dialog med kommunene.

9.5.2 Konsekvenser av modellen

Modellen kan bidra til å løse utfordringene med uønsket variasjon og fragmentert økonomistyring ved å plassere fullmakter på et sentralt nivå i den nye etaten. Ansvar for lovtolking og faglig normering plasseres hos direktoratet, og tydelig organisatorisk avstand mellom direktoratet og etaten kan klargjøre roller og gi økt legitimitet.

Deling vil innebære en formell endring for ansatte i både Bufdir og Bufetat. Modellen innebærer at direktoratet og etaten blir selvstendige og likestilte forvaltningsorganer, med et tydelig skille mellom fagdirektoratet og tjenesteleverandøren. Modellen vil særlig påvirke ledere på øverste nivå i direktoratet og etaten. Det må blant annet ansettes en ny direktør og en ny ledergruppe i etaten.

Utvalget vurderer at det vil være behov for lovendringer for å regulere de to organisasjonenes ansvar og oppgaver, og tydeliggjøre Bufdirs rolle i loven. Det vil også være behov for å gjennomgå og etablere styringsdokumenter, med tilhørende budsjetter og mandat.

Departementet beholder det samme samlede styringsansvaret, men må innrette styringen av direktoratet og etaten hver for seg, samtidig som de ser oppdragene til de to virksomhetene i sammenheng. For å sikre en helhetlig styring kan departementet ha behov for å justere hvordan det fordeler kompetanse og ressurser til styringen av de to underliggende virksomhetene. Ansatte som i dag har ansvar for etatsstyring, analyse og fagutvikling i Bufdir, vil ha kompetanse som trengs både i den nye etaten og i departementet. For at departementet skal kunne håndtere en utvidet portefølje, antar utvalget at det blir behov for mer kompetanse og noe større kapasitet.

For andre aktører vil en deling av organisasjonene klargjøre hvilke ansvar de ulike etatene har, og hvem som er naturlige samarbeidspartnere og nasjonale kontaktpunkter. For private leverandører av institusjonsplasser vil delingen klargjøre hvilket ansvar direktoratet og etaten har for henholdsvis fagutvikling og anskaffelser.

10 Vurdering av modellene

I tråd med utredningsinstruksen har utvalget vurdert de positive og negative virkningene av alternativene, med mål om å etablere et godt beslutningsgrunnlag. I dette kapittelet vurderer utvalget virkninger, kostnader og risiko ved hver modell for styring og organisering av institusjonsbarnevernet.

Alle alternativene vurderes som bedre enn dagens organisering. Utvalget vurderer nytten av å dele direktoratet og etaten i to separate virksomheter som høyest, til tross for omstillingsrisiko og -kostnader forbundet med en deling. Med dagens situasjon, preget av omfattende pågående utviklingsprosesser og et stramt økonomisk handlingsrom, mener utvalget det vil være uansvarlig å foreta en umiddelbar deling.

10.1 Vurderingskriterier

For å kunne sammenligne alternative modeller for organisering av institusjonsbarnevernet på en systematisk og transparent måte har utvalget brukt rammeverket beskrevet i DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse (2023). Veilederen tilsier at «nytte- og kostnadsvirkningene av de ulike tiltakene [...] tallfestes og verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig» (DFØ, 2023, s. 24). Kriteriet for om virkningen bør verdsettes i kroner, er om verdsettingen gir beslutningstakeren meningsfull informasjon. Dersom virkningene ikke kan verdsettes i kroner, skal de likevel kvantifiseres så langt som mulig og vurderes kvalitativt som en ikke-prissatt virkning.

Formålet med analysen er å gi et best mulig beslutningsgrunnlag. Det forutsetter at både målbare og ikke-målbare konsekvenser blir vurdert systematisk. Analysen skal gjøre det synlig hvilke virkninger de ulike tiltakene har, på kort og lang sikt. Utvalget har tatt i bruk et vurderingsrammeverk som i hovedsak er basert på ikke-prissatte virkninger. Utvalget vurderer hvordan modellene påvirker tjenestene til barna, hvordan modellene påvirker effektiviteten i tjenestene, samt hvordan modellene legger til rette for gjennomføring og styring. Utvalget har også vurdert risiko i forbindelse med en eventuell omstilling til de ulike modellene, og utvalget har valgt å verdsette overgangskostnadene for modellene i kroner.

10.1.1 Ikke-prissatte virkninger

Ikke-prissatte virkninger kan ha stor samfunnsøkonomisk betydning, og i tråd med veilederen for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2023) har utvalget vurdert de ikke-prissatte virkningene av organisatoriske modeller ved hjelp av en strukturert kvalitativ metode.

Utvalget har brukt en nidelt skala for å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien på den ikke-prissatte virkningen (som vist i Tabell 10-1). Skalaen er basert på (i) hvor mange som blir berørt av hver virkning, (ii) hvor stor påvirkning tiltaket vil ha på hver enkelt person som bli berørt, og (iii) hvilken enhetsverdi som brukes. Skalaen går fra meget stor positiv effekt til meget stor negativ effekt.

Tabell 10-1 Verdimatrise for å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien av ikke-prissatte virkninger

Omfang / Betydning	Liten	Middels	Høy
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Litt positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Litt negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ

Note: Kombinasjonen av omfang og betydning gir en nidelt skala for verdien av de ikke-prissatte virkningene. Betydningen av hvert kriterium fastsettes uavhengig av modell, mens omfanget vurderes til hver modell.

Betydning av ulike virkningsområder

Utvalget har delt de ikke-prissatte virkningene inn i tre hovedkategorier for å vurdere modellene: kvaliteten i tjenestetilbudet, effektiv ressursbruk og gjennomføringsevne og styrbarhet. Hver hovedkategori er delt i underkategorier som gjør det mulig å konkretisere og sammenligne effekter på tvers av modellene.

Utvalget har fastsatt betydningen av virkninger for hver underkategori. Betydningen sier noe om hvor store konsekvensene vil være for barn og samfunn. Betydningen er uavhengig av modellene. Tabell 10-2 oppsummerer hvordan betydningen av hver underkategori er vurdert.

God kvalitet i tjenestene

Den første hovedkategorien dekker forhold som direkte påvirker barnas hverdag og deres rett til trygge, gode og virkningsfulle tjenester. Den er delt inn i følgende tre underkategorier:

- **Kvalitet**

Underkategorien kvalitet inkluderer normering, kompetanseutvikling og systemer for kvalitetssikring. Gode institusjonstilbud forutsetter god faglighet, faglige standarder som etterleves, at kompetansen holdes ved like, og at det finnes systematisk oppfølging av kvaliteten i praksis. Virkninger på dette området er vurdert til å ha høy betydning fordi det direkte påvirker det enkelte barnets utvikling.

- **Likeverdige tjenester**

Underkategorien *likeverdige tjenester* omfatter om barn har like god tilgang på tilbud uavhengig av geografisk plassering eller institusjonens eierskap. Selv om prinsippet om likeverdighet er viktig, vurderes dette området til å ha middels betydning. Utvalget vurderer at barn kan få gode tjenester også i et system med noe variasjon, så lenge kvaliteten på tjenestene er høy.

- **Sammenheng med andre tjenester**

Underkategorien *sammenheng med andre tjenester* omhandler institusjonsbarnevernets sammenheng med tjenester innen foster- og beredskapshjem, og videre samhandling med skole, helse, Nav og kommunalt barnevern. Sammenheng og god samhandling er ofte avgjørende for den helhetlige hjelpen barnet får. I alvorlige tilsynssaker har manglende samhandling vært et gjennomgående funn, mens godt samarbeid kjennetegner velfungerende tjenester. Sammenheng med andre tjenester er derfor vurdert som et område med høy betydning.

Effektiv ressursutnyttelse

Den andre hovedkategorien tar for seg i hvilken grad modellen legger til rette for god økonomistyring, hvor mye tjeneste samfunnet får igjen for ressursene som brukes, samt at ressurser brukes der de gir størst effekt. Den er inndelt i følgende to underkategorier:

- **Kostnadseffektivitet**

Underkategorien *kostnadseffektivitet* omhandler hvor ressurseffektivt organisasjonen kan drives, målt i administrative og strukturelle kostnader. Det inkluderer organisasjonsmodellens driftskostnader, for eksempel knyttet til behov for stab, ledelse og støttefunksjoner. Et sentralt element i vurderingen er dobbeltarbeid og parallelle funksjoner i administrative ledd. Kostnadseffektivitet er vurdert til å ha middels betydning.

- **Prioriteringseffektivitet**

Underkategorien *prioriteringseffektivitet* handler om de organisatoriske forutsetningene for å gjøre treffsikre prioriteringer, både faglig og økonomisk. Det omfatter organisasjonens evne til å levere tjenester med lavest mulig ressursbruk, uten at det går på bekostning av formålet, samt i hvilken grad modellen legger til rette for å prioritere ressursbruk dit behovene er størst. Prioriteringseffektivitet vurderes til å ha høy betydning.

Gjennomføringsevne og styrbarhet

Den tredje hovedkategorien omhandler i hvilken grad organisasjonen evner å implementere, følge opp og justere tiltak og gjennomføre omstillinger. Virkningene berører i større grad system- og styringsnivået enn enkeltbrukere. Den er inndelt i følgende tre underkategorier:

- **Styringslinjer**

Underkategorien *styringslinjer* handler om tydelige ansvarsforhold og tydelig myndighetsplassering. Uklare linjer kan føre til at det blir uklart hvem som har ansvaret, eller at det oppstår dobbeltstyring. Antall nivåer mellom øverste ledelse og tjenestene til brukerne kan påvirke styringskraft og gjennomføringsevne. Styringslinjer vurderes til å ha middels betydning.

- **Styringsdata**

Underkategorien *styringsdata* omhandler tilgang på god styringsinformasjon og enhetlig registreringspraksis. Styringsdata er avgjørende for utvikling, evaluering og rapportering. Svakheter kan gi dårlig beslutningsgrunnlag og redusert læring. Styringsdata vurderes til å ha middels betydning.

- **Legitimitet**

Underkategorien *legitimitet* omhandler fagdirektoratets legitimitet overfor eksterne aktører, inkludert kommuner, tilsynsmyndighet, Oslo kommune, private leverandører av barnevernsinstitusjoner og tilgrensende sektorer. Et fagdirektorat med legitimitet er nødvendig for å skape en felles faglighet i institusjonsbarnevernet, hvor relevante aktører bidrar til felles normering og utviklingskraft. Betydningen av legitimitet vurderes som middels.

Tabell 10-2 Oversikt over ikke-prissatte virkninger

Hovedkategori	Underkategori	Betydning
God kvalitet i tjenestene	Kvalitet	Høy
	Likeverdige tjenester	Middels
	Sammenheng med andre tjenester	Høy
Effektiv ressursutnyttelse	Kostnadseffektivitet	Middels
	Prioriteringseffektivitet	Høy
Gjennomføringsevne og styring	Styringslinjer	Middels
	Styringsdata	Middels
	Legitimitet	Middels

10.1.2 Prissatte virkninger

Omstillingskostnader

For å vurdere alternative modeller for organisering av institusjonsbarnevernet mener utvalget at omstillingskostnader er den viktigste prissatte virkningen.

Omstillingskostnader er midlertidige, direkte kostnader for å gjennomføre organisatoriske endringer. Det inkluderer blant annet overgangskostnader knyttet til administrasjon og personell, endringer i IKT- og støttesystemer, opplæring, tilpasning av lokaler, juridiske kostnader, effektivitetstap i overgangsperioden og prosjektkostnader for å gjennomføre endringsprosessene.

Utvalget har utarbeidet grove anslag for omstillingskostnadene i de tre alternativene som er vurdert. Estimatenes er basert på erfaringstall fra andre relevante omorganiseringer i offentlig sektor.⁶⁰ Kostnadene er prissatt som engangskostnader, som typisk vil påløpe i en overgangsperiode på 1–2 år etter vedtak om ny organisering. Det presiseres at estimatene er usikre, og at det endelige omfanget vil avhenge av utformingen av den aktuelle omstillingsprosessen. Utvalget vurderer likevel at anslagene kan gi et rimelig bilde av den størrelsesordenen som må påregnes for de ulike alternativene.

10.1.3 Omstillingsrisiko

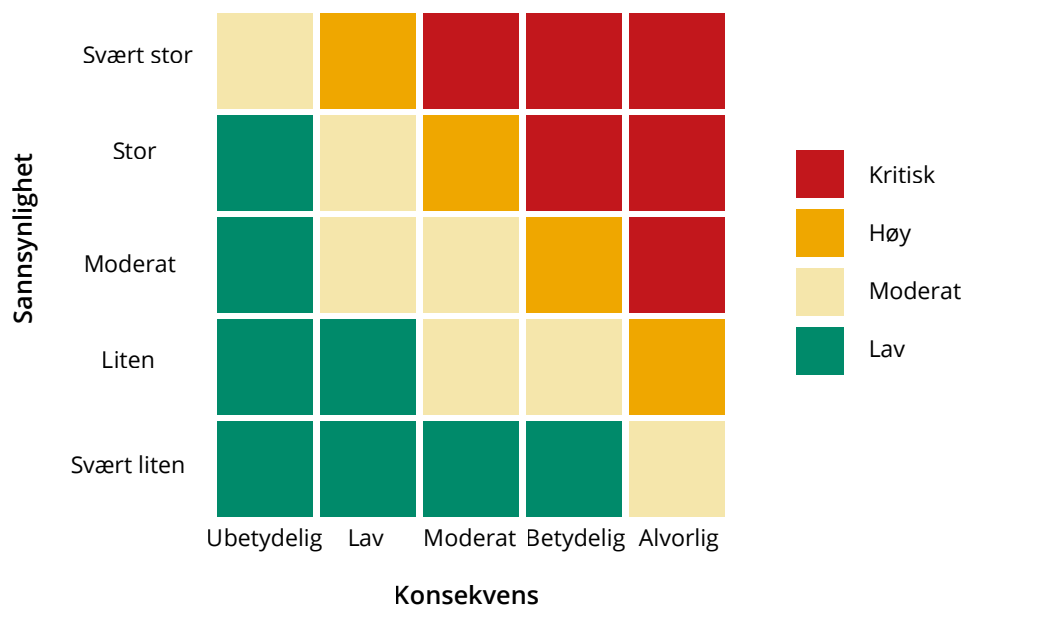
Risikovurdering er en sentral del av vurderingen av de organisatoriske modellene i utredningen. I tråd med kravene i Utredningsinstruksen (Finansdepartementet, 2024) og anbefalingene i DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2023) er risikoen ved en mulig omstilling systematisk vurdert. Utvalget mener risikovurderinger er særlig viktig i barnevernssektoren, hvor tjenestene retter seg mot sårbare barn og unge og der utilsiktede effekter kan gi alvorlige og langvarige konsekvenser.

Metode

Utvalget har vurdert omstillingsrisiko ut fra to dimensjoner: sannsynligheten for at risikoen inntreffer, og konsekvensen dersom risikoen inntreffer. Vurderingen er gjort kvalitativt, med utgangspunkt i karakteren og kompleksiteten modellene har ved omstilling, erfaringer fra tidligere reformer i barnevernet og andre sektorer og innspill fra berørte aktører. Vurderingen er strukturert etter en risikomatrise (Figur 10-1), og risikoene er gruppert i seks dimensjoner som til sammen fanger både direkte konsekvenser for barn og systemrisiko ved styring og gjennomføring av omstillingen. Utvalget har fastsatt sannsynligheten for at risikoen inntreffer for hver modell. Konsekvensen dersom den inntreffer er uavhengig av modell.

⁶⁰ Det er brukt erfaringstall fra opprettelsen av DEKSA (foredrag i forbindelse med Finansdepartementets etatsstyringsforum: Hvordan lager man en etat? 6. juni 2025), skatteetaten (Skatteetaten, 2017), Mattilsynet (e-postkorrespondanse) og Tolletaten (e-postkorrespondanse).

Figur 10-1 Risikomatrise



Risikovurdering med seks dimensjoner

Utvalget har strukturert vurderingen rundt de følgende seks dimensjonene:

- **Tjenestekvalitet** omfatter risiko for svekket kvalitet i tjenestene under selve omstillingen. Svekket tjenestekvalitet kan omfatte et dårligere faglig innhold i selve tjenestetilbudet, lavere stabilitet i personalet eller en redusert tilpasning til barnas behov. Konsekvensen vurderes som alvorlig fordi svekket tjenestekvalitet direkte påvirker barnas trygghet og utviklingsmuligheter.
- **Brukerperspektiv** handler om risiko for at barn og unge opplever redusert forutsigbarhet, flere flyttinger, mindre medvirkning eller tap av rettssikkerhet under omstillingen. Denne risikoen vurderes også som alvorlig, da det berører barns opplevelse av kontinuitet, tillit og involvering i eget liv.
- **Styring og ansvar** omfatter risiko for uklare ansvarslinjer, dobbeltstyring, styringsvakuum og tap av nasjonal oversikt under omstillingen. Konsekvensen vurderes som lav, fordi konsekvensen i hovedsak vil påvirke forvaltningen og i mindre grad tjenestene direkte.
- **Kompetanse og kapasitet** omfatter risiko for midlertidig mangel på bemanning, tap av nøkkelpersonell eller svekket evne til å rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte under omstillingen. Risikoen vurderes til å ha betydelig konsekvens, ettersom slike utfordringer kan føre til redusert faglig kvalitet på institusjoner eller belastning på gjenværende ansatte.
- **Samarbeid** omhandler risiko for at samhandling mellom stat og kommune eller mellom barnevern og helse/utdanning svekkes under omstillingen. Erfaring viser at godt samarbeid er avgjørende for helhetlige og koordinerte tjenester for barn. Konsekvensen vurderes som betydelig, da svekket samarbeid kan føre til at barn ikke får det helhetlige tjenestetilbudet de trenger.

- **Gjennomføringsevne** omfatter risiko for forsinkelser, svak forankring av omstillingsprosessen, organisatorisk motstand eller svak implementeringsevne. Selv om gjennomføringsevne i utgangspunktet ikke rammer barn direkte, kan det forsinke forbedringer og påføre sektoren og de ansatte unødige kostnader og belastninger. Konsekvensen vurderes som betydelig.

Tabell 10-3 Elementer i risikovurderingen og konsekvens

Dimensjon	Forklaring	Konsekvens
Tjenestekvalitet	Risiko for redusert kvalitet i tjenestene under omstilling	Alvorlig
Brukerperspektiv	Risiko for uforutsigbarhet, svekket kontinuitet, tap av rettssikkerhet og mindre medvirkning	Alvorlig
Styring og ansvar	Risiko for uklare roller og styringslinjer, dobbeltstyring eller tap av nasjonal oversikt	Lav
Kompetanse	Risiko for underbemanning, svekket rekruttering og tap av nøkkelpersonell	Betydelig
Samarbeid	Risiko for svekket samhandling mellom stat, kommune og andre sektorer	Betydelig
Gjennomføringsevne	Risiko for forsinkelser, lav forankring og implementeringsutfordringer	Betydelig

10.2 Vurdering av modellene

10.2.1 Ikke-prissatte virkninger

De ikke-prissatte virkningene av modellene er vurdert innenfor tre hovedkategorier: god kvalitet i tjenestene, effektiv ressursbruk og gjennomføringsevne og styrbarhet. Hver hovedkategori er videre operasjonalisert i underkategorier, som omtalt over. Vurderingene er gjort med utgangspunkt i hvordan modellene bidrar til å realisere sentrale mål for institusjonsbarnevernet, og hvordan de påvirker styring, kvalitet og ressursbruk. Vurderingene er oppsummert i Tabell 10-4.

God kvalitet i tjenester

Kvalitet

Utvalget vurderer at modell B vil ha litt positiv effekt. Styringen av kvalitet styrkes noe ved at regionene plasseres i styringslinjen og mister sin autonomi i økonomiske og faglige beslutninger. Fullmakter plassert på et sentralt nivå kan bidra til å jevne ut kvaliteten. Effekten vurderes som begrenset.

Videre vurderer utvalget modell C til å ha litt positiv effekt. I modellen samles drift og fag i én linje, noe som kan styrke gjennomføringsevne og fagutvikling. Den doble styringslinjen kan også føre til at driftsansvaret overskygger faglige kvalitetsvurderinger i tilbudet.

Utvalget vurderer at modell D vil gi stor positiv effekt på kvaliteten i tjenestene. Ved å skille ut fagutvikling til en egen enhet og styrke Bufdirs rolle som normerende fagdirektorat legges det bedre til rette for faglig utvikling uavhengig av drifts- og kapasitetsutfordringer. Dette øker muligheten for tydeligere standarder og mer konsistent faglig ledelse.

Likeverdige tjenester

Utvalget vurderer at alle tre modellene vil gi middels positiv effekt. Felles for dem er at inntak og kapasitetsstyring samles nasjonalt, noe som bidrar til likere tilgang til institusjonsplasser uavhengig av hvor i landet barnet bor. Modellene gir bedre forutsetninger for helhetlig styring som reduserer geografiske forskjeller og gir flere muligheter for standardisering og rettferdig ressursfordeling. Det er en risiko for at fagdirektoratet i modell B og C vil prioritere fagutvikling for statlige institusjoner, og dermed at det blir ujevnhet i faglig innretning mellom eierskap for institusjonene. Effekten vurderes som usikker.

Sammenheng med andre tjenester

Utvalget vurderer modell B som nøytral (verken positiv eller negativ). Endringene i styringsstrukturen gir ingen vesentlige forbedringer i sektorovergripende samarbeid, og viderefører i stor grad dagens uklarheter. Likevel vil en bedre nasjonal oversikt og noe mer samordnet kapasitet kunne gi et marginalt bedre utgangspunkt for koordinering på systemnivå, men ikke i tilstrekkelig grad til å påvirke denne vurderingen.

Modell C vurderer utvalget at vil ha litt positiv effekt. Formålsorganisering vil tydeliggjøre innsatsen rettet mot definerte samfunnsoppdrag og på den måten tydeliggjøre divisjonenes ansvar. Samtidig vil inndeling i siloer mellom nye divisjoner internt i organisasjonen kreve betydelig innsats for å sikre samarbeid på tvers, for eksempel mellom kommunalt og statlig barnevern. Et uklart skille mellom direktorat og etat, som erfaringene fra DFØ indikerer, vil kunne oppleves uklart for kommunale og private aktører, og det vil påvirke mulighetene for samarbeid med andre virksomheter, inkludert helsesektoren.

Utvalget vurderer også modell D til å ha litt positiv effekt, særlig fordi tydeligere rolleavklaringer mellom de to organisasjonene og styrket nasjonal styring kan forenkle kontaktflaten mot andre sektorer. Deling vil tydeliggjøre hvem som har ansvar for samarbeid på overordnet nivå, for eksempel mellom Bufdir og Helsedirektoratet når de skal utvikle standarder for helseteam tilknyttet institusjonene. Etatens tydeliggjorte ansvar for å levere gode tjenester til barn og kommuner vil gi insentiver til å samordne tjenesteporteføljen og sikre sammenheng mellom etatens portefølje av tiltak, inkludert fosterhjem, beredskapshjem, spesialiserte hjelpetiltak og institusjon.

Effektiv ressursbruk

Kostnadseffektivitet

Utvalget vurderer modell B som middels positiv når det gjelder kostnadseffektivitet. Modellen innebærer at fullmakter og fellesfunksjoner blir samlet nasjonalt, som gir muligheter for samordning og forenkling i styringslinjene. Dette kan redusere dobbeltarbeid og parallelle funksjoner i regionene, særlig i stab og støtte. Samtidig videreføres mye av dagens struktur, noe som begrenser potensialet for store innsparinger. Modellen har likevel relativt lave kostnader og lavt behov for ny administrativ kapasitet.

Videre vurderer utvalget modell C som litt positiv på kostnadseffektivitet. Ved å bygge opp organisasjonen rundt formål framfor geografi, oppnås noe bedre ressursutnyttelse på sikt, for eksempel gjennom faglig konsentrasjon og færre overlappende funksjoner. Samtidig innebærer modellen etablering av nye ledelsesnivåer og støttefunksjoner.

Modell D vurderer utvalget som litt negativ på kostnadseffektivitet. Å etablere to separate statlige virksomheter med hvert sitt lederapparat, hver sine støttefunksjoner og hver sine systemer innebærer høyere faste kostnader. Det gir større behov for koordinering mellom aktørene og risiko for dobbeltarbeid eller ineffektiv samhandling. Selv om en tydelig rollefordeling kan redusere noen former for merarbeid, mener utvalget at dette ikke veier opp for merkostnadene ved å drifte to fullverdige organisasjoner.

Prioriteringseffektivitet

Utvalget vurderer modell B som litt positiv når det gjelder prioriteringseffektivitet. Modellen innebærer at styrings- og budsjettfullmaktene samles nasjonalt, noe som gir bedre forutsetninger for helhetlige prioriteringer og omdisponering av kapasitet mellom regionene. Det gjør det mulig å i større grad tilpasse tilbudet til endrede behov og å styre kapasitet dit den trengs mest. Modellen viderefører kombinasjonen av fagdirektorat og etatsstyrer i samme organisasjon. Dette kan i utgangspunktet være positivt for å sikre at Bufdir ser fagutviklingen og normeringsarbeidet i sammenheng med tilgjengelige ressurser og erfaringer fra praksisfeltet. Problemet er imidlertid at Bufdir bare styrer en del av institusjonstilbudet, og at faglige standarder og veiledning som passer til institusjonsplasser levert av Bufetat ikke er direkte overførbart til institusjonsplasser levert av private aktører og Oslo kommune. Flere dokumenter peker på en systematikk der barna med de aller mest omfattende behovene får institusjonsplass gjennom enkeltkjøp (Deloitte og Oslo Economics, 2024, s. 98; Prop. 133 L (2020–2021); NOU 2023: 24, s. 48). Når Bufdirs fagutvikling i modell B tar utgangspunkt i de statlige institusjonenes utfordringer, er det grunn til å tro at både den faglige normeringen og veiledning ikke i tilstrekkelig grad representerer helheten i institusjonstilbudet. Det kan gjøre at faglige standarder ikke i tilstrekkelig grad fanger opp utfordringene og særtrekkene i institusjonstilbudet for barna med de mest komplekse og sammensatte behovene. En slik skjevhet i fagutviklingen vil gi et svakt grunnlag for å prioritere ressursinnsatsen i sektoren som helhet.

Utvalget vurderer også modell C som litt positiv. Modellen samler fag og økonomi i samme styringslinje, fra direktør og helt ut til institusjonene, og styrker mulighetene for prioritering mellom innsatsområder og målgrupper. Endringene i modellen inkluderer også flere av oppgavene og ansvarsområdene fordelt mellom dagens divisjoner i direktoratet, og formålsorganiseringen vil øke styrbarheten og prioriteringsevnen for den nye divisjonen som helhet. Modellen antas å gi beslutningstakere en bedre oversikt over den samlede kapasiteten enn i dagens modell, og videre styrke praksisnær fagutvikling som er tilpasset behovene i institusjonene i Bufetat. Siden institusjoner levert av private leverandører og i Oslo kommune ikke inngår i den direkte og doble styringslinjen, vil det som i modell B være risiko for at fagdirektoratet ikke klarer å involvere alle aktører i fagutviklingen. Dermed videreføres risikoen for at faglige vurderinger først og fremst reflekterer situasjonen i Bufetats institusjoner, og at direktoratet ikke får et tilstrekkelig grunnlag til å gjøre reelle prioriteringer for det samlede institusjonstilbudet.

Modell D vurderer utvalget som middels positiv. Når fagdirektorat og driftsorganisasjon skilles i to selvstendige virksomheter, tydeliggjøres ansvaret for henholdsvis faglige og økonomiske vurderinger. I denne modellen får Bufdir en mer likeverdig rolle overfor alle aktører, både statlige, private og kommunale, og kan utvikle faglige normer som favner hele institusjonsfeltet. Tett dialog med hele feltet gir et bedre grunnlag for å bygge kunnskap som understøtter reelle prioriteringer mellom kvalitet og kostnad for alle barnevernsinstitusjoner. Samtidig innebærer modellen at det er departementet som må veie innspillene fra henholdsvis direktoratet og etaten mot hverandre. Direktoratets rolle som faglig rådgiver blir mer uavhengig og synlig, og potensielle motsetninger mellom kvalitet og kostnad blir tydeligere. Tydelig plassering av ansvar kan dermed både forenkle styringen og legge til rette for mer strategisk utvikling over tid.

Gjennomføringsevne og styrbarhet

Styringslinjer

Utvalget vurderer modell B som litt positiv. Modellen innebærer at regionene ikke lenger har autonomi i utførelse av sine oppgaver, noe som gir Bufdir et større faktisk styringsrom og kan bidra til en mer ensartet nasjonal praksis. Sentralisering av fullmaktene til et nasjonalt nivå kan samtidig øke avstanden til lokal oppgaveløsning og kommunesamarbeid. I null-pluss-alternativet videreføres også dagens funksjonsorganisering i Bufdir, og det legges ikke opp til vesentlige endringer i organiseringen av driften. Dermed beholdes mange av dagens utfordringer med utydelige styringslinjer og fragmentert ansvar i fag- og tjenesteutvikling.

Modell C vurderer utvalget som middels positiv. Modellen innebærer en omorganisering av Bufdir for å gjenspeile den formålsorganiserte strukturen i tjenestetilbudet. Dette bidrar til å etablere én samlet og enhetlig styringslinje fra departementet og ned til institusjonsnivået, og det reduserer uklarheter i rolle- og ansvarsforhold. Andre offentlige etater som har gjennomført en slik omstilling, viser ifølge DFØ (2022) til en økt styrbarhet. I dag er direktoratet funksjonsorganisert, mens departementet, Bufetat og institusjonene i praksis er formålsorganiserte. Denne forskjellen har bidratt til uklarhet i styringslinjene. Modell C bidrar til å løse dette misforholdet, noe som styrker den formålsrettede

styringen. Sentralisering av fullmakter, fra et regionalt til et nasjonalt nivå, vil kunne øke avstanden mellom styring og lokal oppgaveløsning.

Utvalget vurderer at modell D vil ha stor positiv effekt på styringslinjene. Ved etablering av to selvstendige organisasjoner blir det tydelige organisatoriske skiller som klargjør ansvar, roller og beslutningsmyndighet. Det gir departementet bedre forutsetninger for å styre tjenestene samlet sett, samtidig som det er mulig å føre separat styring av fag og drift uten at det ene utilsiktet påvirker det andre. Delingen styrker departementets evne til å gjøre helhetlige prioriteringer, støttet av større tydelighet fra fagdirektoratet. Styringslinjen fra departementet og ut til tjenestene blir kortere og kan gi departementet økt gjennomføringsevne i omstillingen av institusjonsbarnevernet. Toppledergruppene i fagdirektoratet og etaten får et mer konsentrert ansvarsområde. Det kan øke styringskraften i hver av organisasjonene. I Bufetat er fullmaktene lagt til det nasjonale nivået for å sikre oversikt og helhetlig styring, men sentraliseringen kan gi noe større avstand til oppgaveløsning lokalt.

Styringsdata

Utvalget vurderer alle tre modellene som middels positive. Felles nasjonal styring og tydeligere organisering gjør det lettere å samle inn og analysere styringsdata på en konsistent måte. Det gir bedre grunnlag for styring og ressursplanlegging sammenlignet med nullalternativet, men modellene skiller seg lite fra hverandre på dette punktet.

Legitimitet

Modell B vurderes som litt positiv. Når regionene ikke lenger er autonome, gis Bufdir bedre mulighet til å opptre samlet og i større grad skape felles faglige standarder. Dette kan bidra til økt forutsigbarhet og tillit. Likevel innebærer modellen ingen strukturell endring av Bufdirs organisering. Den grunnleggende utfordringen ved at drift og fag er sammenvevd, og at driftsutfordringer ofte styrer prioriteringene, blir dermed opprettholdt. For eksterne aktører kan dette fortsatt skape usikkerhet til om direktoratet faktisk kan ivareta hele feltets behov, og dermed begrense gevinsten knyttet til legitimitet.

Også modell C vurderes som litt positiv for legitimitet. En formålsorganisering gir Bufdir et tydeligere styringsrom og større gjennomslag for faglige føringer, noe som kan øke direktoratets autoritet hos kommuner og private aktører. At regionene ikke lenger opptre uavhengig, og har delegerte fagdirektoratsoppgave, gir bedre grunnlag for enhetlige prosesser og felles standarder. Samtidig videreføres samorganiseringen av fag og drift, noe som gir en fortsatt risiko for at eksterne aktører oppfatter direktoratet som dominert av statlige driftsbehov. Det kan begrense legitimiteten til fagdirektoratet dersom eksterne aktører ikke er fullt ut inkludert i utviklingsarbeidet.

Modell D vurderer utvalget som middels positiv for fagdirektoratets legitimitet. Et klart organisatorisk skille mellom fagdirektorat og drift av tjenestene kan styrke tilliten til direktoratet hos eksterne aktører, ettersom det blir tydeligere at direktoratets oppgave er å normere, utvikle og følge opp kvalitet på tvers av hele institusjonsfeltet, og ikke først og fremst ivareta egne driftsinteresser. Erfaringer fra dagens modell viser at legitimiteten til fagdirektoratet svekkes når

det omfattende etatsstyringsansvaret Bufdir har for Bufetat binder opp kapasitet og oppmerksomhet. Særlig har utfordringer knyttet til overforbruk og bistandspliktbrudd svekket fagdirektoratets evne til å samle aktørene om felles normering og fagutvikling. Videre vurderer utvalget at en deling kan gi bedre forutsetninger for at direktoratet kan etablere likeverdig dialog med Oslo og andre kommuner, private leverandører og tilgrensende sektorer. Samtidig innebærer delingen en risiko for at avstanden mellom fagdirektoratet og praksisfeltet øker, noe som kan svekke opplevelsen av relevans og treffsikkerhet i den faglige utviklingsprosessen. Legitimiteten vil derfor avhenge av at direktoratet utøver rollen som fagdirektorat på en samlende og tydelig måte.

Tabell 10-4 Omfang av ikke-prissatte virkninger

Hovedkategori	Underkategori	Modell B Null-pluss	Modell C Formål	Modell D Deling
God kvalitet i tjenester	Kvalitet	Litt positivt	Litt positivt	Stort positivt
	Likeverdige tjenester	Middels positivt	Middels positivt	Middels positivt
	Sammenheng med andre tjenester	Verken positivt eller negativt	Litt positivt	Litt positivt
Effektiv ressurs-utnyttelse	Kostnadseffektivitet	Middels positivt	Litt positivt	Litt negativt
	Prioriteringseffektivitet	Litt positivt	Litt positivt	Middels positivt
Gjennomføringsevne og styrbarhet	Styringslinjer	Litt positivt	Middels positivt	Stort positivt
	Styringsdata	Middels positivt	Middels positivt	Middels positivt
	Legitimitet	Litt positivt	Litt positivt	Middels positivt

10.2.2 Prissatte virkninger

De prissatte virkningene omfatter estimerte kostnader av å gjennomføre de organisatoriske endringene i hver av modellene. Omstillingskostnadene inkluderer blant annet administrative og tekniske tilpasninger, prosjektledelse, intern omstilling og omplussing, opplæring og kompetanseutvikling, utvikling eller tilpasning av IKT- og støttesystemer samt kostnader som kommer av midlertidige effektivitetstap. Kostnadsnivået påvirkes i stor grad av omstillingens omfang og kompleksitet.

Hovedbildet er at modell B medfører de laveste omstillingskostnadene, mens modell D krever betydelige investeringer i ny struktur og oppbygging av en ny etat. Modell C ligger mellom disse ytterpunktene, med moderate, men ikke ubetydelige, omstillingskostnader. En samlet oversikt over kostnadsnivået fremgår av Tabell 10-5.

Modell B

Utvalget vurderer modell B som det alternativet med lavest omstillingskostnader. Endringen innebærer primært at styrings- og budsjettfullmaktene flyttes fra regionalt nivå til nasjonalt nivå innen Bufdir/Bufetat, og at det etableres en nasjonal ledelsesstruktur for institusjonsbarnevernet.

Det må bygges opp en ny nasjonal stab med nødvendig kapasitet til å ivareta strategisk styring og beslutningsmyndighet samt til å tilpasse dagens IKT- og rapporteringssystemer. Det vurderes imidlertid at omorganiseringen kan forenkle systembruk og rapportering, fordi flere parallelle strukturer i regionene kan avvikles.

Den viktigste kostnadsdrivende faktoren er midlertidig effektivitetstap og dobbeltarbeid i overgangsfasen, blant annet fordi roller og ansvar må tydeliggjøres mens den gamle og nye strukturen delvis sameksisterer. Likevel anses dette som begrenset i omfang og varighet. Samlet vurderer utvalget at modellen har lave omstillingskostnader sammenlignet med de øvrige modellene.

Modell C

Modell C medfører en mer omfattende omstilling enn modell B, ettersom hele Bufdir og Bufetat reorganiseres etter formål framfor geografi. Dette innebærer at alle ansatte må overføres til nye organisatoriske enheter, og at nye ledelsesnivåer og støttefunksjoner må bygges opp innenfor hvert formålsområde, for eksempel oppvekst, statlig barnevern, likestilling og så videre.

Omstillingskostnadene knyttes i hovedsak til omstrukturering og omplassering av personell, til utvikling av nye styrings- og rapporteringssystemer innenfor den nye strukturen, til kompetanseutvikling og opplæring, særlig for nye ledere og nøkkelpersonell, samt til endringsledelse og internkommunikasjon for å sikre forankring og implementering.

Selv om det ikke forventes betydelig økt bemanning, vil det være behov for midlertidig prosjektledelse og økte ressurser til administrasjon i overgangsfasen.

Totalt sett gir modellen moderate omstillingskostnader, med behov for tett styring og koordinering i implementeringsfasen.

Modell D

Modell D er den mest kostnadskrevende omstillingen av de tre alternativene. Den innebærer etablering av en ny statlig etat med ansvar for drift av institusjonsbarnevernet, atskilt fra Bufdir, som videreføres som fagdirektorat. Omstillingen forutsetter omfattende organisatorisk og teknisk oppbygging, blant annet

- etablering av en ny virksomhet med eget organisasjonsnummer, juridisk status, lederapparat og hovedkontor⁶¹
- oppbygging av støttefunksjoner, inkludert for økonomi, HR, IKT og juridiske tjenester

⁶¹ Utvalget legger til grunn at siden det er Bufetat som er regulert i lov, vil det mest naturlige være å skille ut Bufdir fra dagens organisasjon, heller enn å etablere Bufetat som en ny etat med nytt organisasjonsnummer. Dette fremstår for utvalget som den minst kostnadskrevende tilnærmingen til en deling.

- inngåelse av nye systemlisenser og implementering av administrative systemer
- nyansettelser og omplassering av personell, med nye ansettelseskontrakter
- vurdering og eventuell reforhandling av avtaler med private leverandører og andre aktører

Eksisterende avtaler, rettigheter og systemtilganger må også gjennomgå fullstendig for å sikre at det blir forsvarlig overført til den nye organisasjonen.

Delingen vil også innebære risiko for dobbeltarbeid og midlertidig effektivitetstap, da Bufdir og Bufetat må etablere egne interne strukturer og samarbeidsarenaer.

Tabell 10-5 Prissatte virkninger

Kostnadskategori	Modell B Null-pluss	Modell C Formål	Modell D Deling (i mill. kroner)
Administrative overgangskostnader	5	50	50
IKT (gevinst/kostnad)	-4	-4	30
Kompetanse og opplæring	5	20	20
Lokaler og logistikk	2	4	30
Juridiske kostnader	0-2	0-2	10
Midlertidig effektivitetstap	10	20	20
Prosjektkostnader	5	50	50
Totalt	23	140	210

10.2.3 Omstillingsrisiko

Omstillingsrisiko handler om sannsynligheten for at negative effekter oppstår i overgangsfasen mellom dagens organisering og en ny modell. Utvalget vurderer ikke risikoen som en konsekvens av den endelige modellen i seg selv, men av omstillingen fra én struktur og styringslogikk til en annen. Slike overganger kan være krevende og innebærer midlertidige svakheter i systemet, som igjen kan påvirke tjenestekvalitet, ledelse, faglig oppfølging og brukeropplevelse.

Risikoen varierer mellom de tre modellene (B, C og D), avhengig av endringenes kompleksitet og hvilke konsekvenser de har for styringslinjer, kompetanse og samhandling. I vurderingen brukes seks dimensjoner: tjenestekvalitet, brukerperspektiv, styring og ansvar, kompetanse og kapasitet, samordning og samarbeid og gjennomføringsevne.

I det følgende vurderes sannsynligheten for at det oppstår omstillingsrisiko innen hver av disse. Samlet vurdering av omstillingsrisiko er oppsummert i Figur 10-2.

Tjenestekvalitet

Sannsynligheten for at tjenestekvaliteten påvirkes negativt i overgangsfasen, vurderer utvalget som lav i modell B. Dette skyldes at modellen viderefører eksisterende strukturer og institusjoner og i hovedsak kun innebærer en overføring av styringsfullmakter til nasjonalt nivå. Den faglige og operative oppfølgingen i regionene videreføres, og fagmiljøene beholdes intakte. Risikoen for svekket kvalitet i tilbudet til barn og unge vurderer utvalget derfor som lav.

I modell C og D vurderer utvalget at sannsynligheten for svekkelser i tjenestekvaliteten i overgangsfasen er større (vurdert til moderat sannsynlighet). Begge modellene innebærer omfattende strukturelle endringer i styringslinjene og organiseringen av ledelse og fag, noe som kan føre til midlertidig uforutsigbarhet, omorganisering av ansvarsforhold og svekket samhandling med institusjonene. I modell C er det en særlig risiko for midlertidig svekket faglig koordinering, mens modell D utfordrer helheten i faglig styring og kan føre til uklarhet om hvem som har ansvar for kvalitetsoppfølging og veiledning. I begge modellene vurderer utvalget risikoen som kritisk.

Brukerperspektiv

Sannsynligheten for at modell B i en overgangsperiode påvirker barn og unges opplevelse av forutsigbarhet, stabilitet og sammenheng, vurderer utvalget som svært liten. Brukerne vil i liten grad merke endringene, da styringsendringene skjer i øvre ledd og ikke røkter ved hvordan institusjonene drives i hverdagen. Det vurderes som lite sannsynlig at barn eller familier vil oppleve brudd i tjenestene som følge av omstillingen. En nasjonalisering av inntaksfunksjonen kan medføre endringer i samhandlingen med kommunene. Det kan medføre en økt geografisk avstand mellom kommunene som ber om bistand og enheten for inntak som vurderer saken, men endringen vil samtidig bidra til at kommuner behandles på samme måte. Økt likebehandling kan videre medføre at noen kommuner vil oppleve et dårligere samarbeid, mens andre kommuner vil oppleve samarbeidet som bedre. Utvalget vurderer den samlede risikoen til lav.

I modell C og D vurderer utvalget sannsynligheten som moderat. Endringer i ansvarslinjer og styring kan i en overgangsperiode skape usikkerhet i samhandlingen med kommunene og institusjonene, noe som kan medføre forsinkelser eller utydelig ansvarsplasseringer og oppfølging. Brukerperspektivet kan også påvirkes indirekte, gjennom at nøkkelpersoner bytter stilling, eller at faglig kontinuitet midlertidig svekkes under omstillingen. Den samlede risikoen for modell C og D vurderer utvalget til kritisk.

Styring og ansvar

De tre modellene påvirker styringslinjene i ulik grad. I modell B er sannsynligheten for omstillingsrisiko svært liten, da endringene innebærer en tydeliggjøring av styringsstrukturene ved at strategiske og overordnede fullmakter samles på nasjonalt nivå. Dette kan redusere eksisterende gråsoner og styrke gjennomføringskraften i overgangsperioden. Utvalget vurderer at den samlede risikoen er lav.

I modell C og D er sannsynligheten høyere for at omstillingsperioden påvirker styring og ansvar (moderat sannsynlighet). I modell C innføres nye mellomnivåer og lederroller, noe som krever både etablering og forankring. I modell D skal det etableres to selvstendige forvaltningsorganer, og dette innebærer en stor omstrukturering av styringslinjene. I begge modellene er det moderat sannsynlig at det i overgangsperioden oppstår uklarhet i rollefordeling, risiko for dobbeltstyring og styringsvakuum, samt utfordringer med å etablere nye koordineringsmekanismer mellom fag og drift og mellom etat og direktorat. Utvalget vurderer den samlede risikoen for modell C og D som moderat.

Kompetanse og kapasitet

I modell B vurderer utvalget sannsynligheten for tap av kompetanse eller utilstrekkelig kapasitet som liten. Det er få endringer i organisasjonsstruktur og ingen krav om opprettelse av nye enheter eller omfattende nyrekruttering. Endringene kan gjennomføres innenfor eksisterende rammer, og utvalget vurderer det som lite sannsynlig at nøkkelpersoner går tapt. Utvalget vurderer den samlede risikoen som moderat.

Modell C vurderer utvalget til å ha liten sannsynlighet for tap av kompetanse og kapasitet. Det vil være behov for å etablere nye divisjoner og lederlinjer, og det er noe fare for at omstillingen fører til intern omplassering og tap av nøkkelpersonell. Ettersom mye av kapasiteten videreføres fra dagens struktur, vurderer utvalget fortsatt sannsynligheten som liten. Den samlede risikoen vurderer utvalget som moderat.

Utvalget vurderer at modell D vil ha moderat sannsynlighet for at kompetanse og kvalitet vil gå tapt i overgangsperioden. Modellen krever at det etableres to separate organisasjoner med egne støttefunksjoner, administrasjon og faglinjer. Dette innebærer både et omfattende rekrutteringsbehov og en risiko for kapasitetsmangel i overgangsperioden. Samtidig vil det være behov for midlertidig dobbeltkapasitet. Den samlede risikoen vurderer utvalget som høy.

Samordning og samarbeid

Sannsynligheten for svekket samarbeid med kommuner og andre statlige aktører vurderer utvalget som liten i modell B. Kommunene møter de samme strukturene og regionene som tidligere, og det forventes at samhandlingen i liten grad påvirkes negativt. Utvalget vurderer den samlede risikoen som moderat.

I modell C kan omleggingen av fullmakter og ledelsesstruktur føre til noe redusert kontaktflate og samordning i en overgangsfase, men dette veies delvis opp av en sterkere nasjonal styring og koordinering. Utvalget vurderer sannsynligheten som liten, og den samlede risikoen er vurdert til moderat.

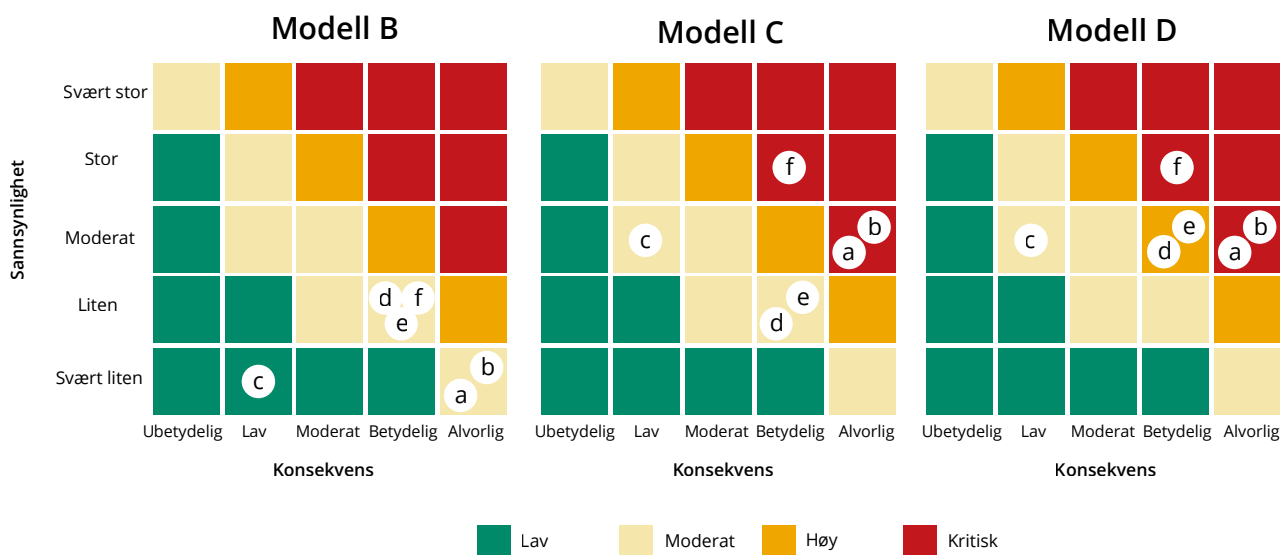
I modell D vurderer utvalget sannsynligheten som moderat. To separate organisasjoner gir to ulike kontaktpunkter mot kommunene, og det kan i overgangsperioden oppstå usikkerhet om hvor ulike henvendelser skal rettes. Det er også risiko for at det oppstår manglende koordinering mellom faglig ansvar og operativ drift i møte med eksterne aktører. Utvalget vurderer den samlede risikoen som høy.

Gjennomføringsevne

Modell B fremstår som den løsningen som er enklest å gjennomføre, og utvalget vurderer sannsynligheten for vesentlige forsinkelser eller lav forankring som liten. Endringen er relativt enkel å kommunisere, krever begrenset involvering og kan gjennomføres med relativt lav risiko, forutsatt god prosessledelse og forankring i ledelsen. Utvalget vurderer den samlede risikoen som moderat.

Modell C og D innebærer begge større sannsynlighet for gjennomføringsutfordringer. Begge modellene krever omfattende organisatoriske endringer, bred forankring og høy kompetanse til å lede endringsprosesser i et omstillingsprosjekt. Motstand mot endringer, uklarhet i roller og behov for parallelle prosesser øker risikoen for forsinkelser og fragmentering. Særlig modell D stiller store krav til å bygge opp nye systemer, linjer og støttefunksjoner fra grunnen av, samtidig som dagens tjenester skal opprettholdes. Utvalget vurderer den samlede risikoen som kritisk.

Figur 10-2 Modellenes risikomatriser



Note: Bokstavene a-f viser hvor hver dimensjon er plassert i henhold til utvalgets vurdering av sannsynlighet og konsekvens. (a) tjenestekvalitet, (b) brukerperspektiv, (c) styring og ansvar, (d) kompetanse og kapasitet, (e) samordning og samarbeid og (f) gjennomføringsevne.

10.3 Oppsummering av vurderingene

De tre modellene for organisering av institusjonsbarnevernet representerer ulike måter å møte utfordringene i dagens system på. Vurderingen tar utgangspunkt i både ikke-prissatte virkninger, prissatte virkninger (omstillingskostnader) og omstillingsrisiko. En oppsummering av vurderingene er fremstilt i Tabell 10-6. Under følger en kort oppsummering av hver modell.

Tabell 10-6 Oppsummering av vurdering av modellene

Hovedkategori	Kriterium	Modell B Null-pluss	Modell C Formål	Modell D Deling
Ikke-prissatte virkninger				
Gode og effektive tjenester	Kvalitet (normering, kompetanseutvikling og kvalitetssikring av tjenestene)	Middels positiv	Middels positiv	Meget stor positiv
	Likeverdige tjenester (geografi, eierskap og tilgang til kompetanse)	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
	Sammenheng med andre tjenester (egne tjenester, andre sektorer og helhetlig samarbeid)	Ubetydelig/ingen	Middels positiv	Middels positiv
Effektiv ressursbruk	Kostnadseffektivitet (lav administrasjon og effektiv ressursutnyttelse)	Middels positiv	Liten positiv	Liten negativ
	Prioriteringseffektivitet (faglige prioriteringer og overordnet prioritering)	Middels positiv	Middels positiv	Stor positiv
Gjennomførings-evne og styrbarhet	Styringslinjer (klarere ansvar, entydig rollefordeling og ikke-overlappende myndighet)	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
	Styringsdata (registreringspraksis og tilgang på relevante styringsdata)	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
	Legitimitet (fagdirektoratets legitimitet overfor eksterne aktører i sin fagutvikling)	Middels positiv	Middels positiv	Stor positiv
Rangering basert på ikke-prissatte virkninger		3	2	1
Prissatte virkninger				
Omstillings-kostnader	Administrative overgangskostnader	5	50	50
	IKT og datasystemer	-4	-4	30
	Kompetanse og opplæring	5	20	20
	Lokaler og logistikk	2	4	30
	Juridiske og kontraktsmessige kostnader	0-2	0-2	10
	Midlertidig effektivitetstak	10	20	20
	Prosjektkostnader	5	50	50
Sum prissatte virkninger (mill. kroner)		23	140	210
Risikoanalyse				
Omstillingsrisiko	Tjenestekvalitet	Moderat	Kritisk	Kritisk
	Brukerperspektiv	Moderat	Kritisk	Kritisk
	Styring og ansvar	Lav	Moderat	Moderat
	Kompetanse og kapasitet	Moderat	Moderat	Høy
	Samordning og samarbeid	Moderat	Moderat	Høy
	Gjennomføringsevne	Moderat	Kritisk	Kritisk
Rangering basert på omstillingsrisiko		1	2	3
Samlet kriteriebasert rangering av modellene		1	2	3

10.3.1 Modell B – null-pluss-alternativet

Modell B gir en middels positiv virkning til en lav omstillingskostnad- og risiko. Ved å samle styrings- og budsjettfullmaktene nasjonalt gir modellen en viss styrking av fagledelsen og mer ensartet praksis for inntak, kapasitetsutnyttelse og omstilling. Kostnadseffektiviteten vurderes som god, fordi modellen innebærer få strukturelle endringer og bygger videre på dagens organisasjon. Omstillingskostnadene er lave, og utvalget vurderer omstillingsrisikoen i gjennomføringsfasen som moderat til lav.

Modellen gir en moderat forbedring i kvalitet og styring, samtidig som den viderefører utfordringer med uklarhet i styringslinjer og svak faglig normering. Direktoratet forblir funksjonsorganisert, og skjevheten mellom ansvar for fag og drift i Bufdir løses i liten grad.

10.3.2 Modell C – formålsorganisering

Modell C gir en middels positiv virkning til en moderat omstillingskostnad og -risiko. Ved å organisere både Bufdir og Bufetat etter tjenestekområder samles ansvar for fag og drift tydelig i én styringslinje. Dette styrker potensialet for bedre prioritering, ressursstyring og målrettet kvalitetsutvikling i Bufdir og Bufetat.

Modell C gir moderat positiv effekt på kvalitet og styring, særlig gjennom tydeligere styringslinjer og bedre evne til å fordele kapasitet. Modellen retter også opp en strukturell svakhet i nullalternativet, der direktoratet er matriseorganisert med utgangspunkt i medarbeidernes funksjoner, mens departementet og etaten er organisert mer markedsorientert. Formålsorganisering antar utvalget vil gi bedre styrbarhet fra departementet og i virksomheten.

Modellen er organisatorisk krevende og kostbar å gjennomføre. Den forutsetter store interne omstillinger i både Bufdir og Bufetat, med nye ledelsesnivåer, nye støttefunksjoner og ny opplæring. Utvalget vurderer omstillingsrisikoen som kritisk langs flere dimensjoner, spesielt tjenestekvalitet og brukerperspektiv. Modellen forutsetter høy kompetanse til å lede endringsprosesser i et omstillingsprosjekt, og gevinstene vil avhenge av evnen til å gjennomføre endringen med høy kvalitet.

10.3.3 Modell D – deling av direktorat og etat

Modell D gir en stor positiv virkning til en høy omstillingskostnad og -risiko. Ved å etablere en ny statlig etat for drift av institusjonsbarnevernet gir modellen mulighet for å rendyrke Bufdir som normerende fagdirektorat. Delingen gjør det mulig å tydeliggjøre roller og ansvar, og den gir departementet større gjennomslag i styringen. Skillet legger også til rette for styrket og uavhengig faglig rådgivning fra Bufdir, inkludert nasjonal normering og tydeligere faglig støtte til statlige, kommunale og private institusjoner.

Modellen gir meget stor positiv effekt på kvalitet og styringslinjer, og utvalget vurderer modell D som det alternativet som i størst grad kan øke Bufdirs legitimitet som fagdirektorat. Det strukturelle skillet gjør det tydelig at direktoratets oppgave er å normere, utvikle og følge opp kvalitet på tvers av hele

institusjonsfeltet, og ikke å ivareta egne driftsinteresser. Dette kan gjøre det enklere å få til bred dialog og gjennomslag for faglige prioriteringer.

Modell D vil kreve en omstilling med høyere kostnad og større risiko sammenlignet med omstilling til modell B og C. Å etablere en ny organisasjon gir både høye faste driftskostnader og store overgangskostnader. Risikoen for dobbeltarbeid, svekket samhandling og usikkerhet i overgangsfasen vurderer utvalget som høy. Modellen krever investeringsvilje og prosjektledelse, og noen av gevinstene vil først kunne realiseres etter at omstillingen er gjennomført.

10.3.4 Betydning for Bufetats øvrige ansvars- og oppgaveportefølje

Utvalget har i tråd med mandatet vurdert hvilken betydning ulike forslag og tiltak vil ha for den øvrige ansvars- og oppgaveporteføljen hos etaten og andre berørte virksomheter. Utvalget tar utgangspunkt i at tjenester som henger tett sammen for barn og kommuner, også bør henge tett sammen i organisering og styring. En kjerneoppgave for etaten bør være å sikre helhetlige og forutsigbare tjenester når barn og kommuner trenger spesialiserte barnevernstiltak, enten det gjelder fosterhjem, sentre for foreldre og barn, beredskapshjem, spesialiserte hjelpetiltak eller institusjoner. Alle de tre modellene legger etter utvalgets vurdering til rette for å videreføre denne sammenhengen.

Utvalget har ikke identifisert barrierer i modellene som gjør det mer komplisert enn i dag å sikre gode og sammenhengende tjenester fra Bufetat.

Familievern

Familievernet utgjør et betydelig ansvarsområde, med en samlet bevilgning på 724 millioner kroner i 2025. Midlene fordeles mellom statlige familievernkontorer (423 millioner kroner) og kirkelig eide familievernkontorer, gjennom tilskudd til Stiftelsen Kirkens Familievern (275 millioner kroner). Utvalget har ikke gjort en fullverdig utredning av hvordan familievernet bør organiseres i de ulike alternativene, men vurderer at Bufetat har forutsetninger for å finne en hensiktsmessig løsning for organisering av familievernet i de tre modellene. Utvalget har lagt følgende til grunn for sin vurdering:

- I modell B flyttes fullmaktene for familievernet til et nasjonalt nivå, for å gi en samlet oversikt over ressurser og styre utvikling av tjenestene. Det bør vurderes hvor stor andel av oppgavene som bør ligge sentralt og regionalt.
- I modell C kan det etableres en egen divisjon for familievern, på samme måte som for statlig barnevern. Det gir mulighet for å tenke på familievernets virke som helhet. Det bør vurderes hvor stor andel av oppgavene som bør ligge sentralt og regionalt.
- I modell D flyttes det helhetlige ansvaret for de statlige familievernkontorene til etaten, inkludert tjenesteytelse og tilskuddsordninger.

Adopsjon og EMA

Det nasjonale ansvaret for tjenester innen adopsjon og oppfølging av enslige, mindreårige asylsøkere (EMA) er i dag delegert til Bufetat region øst. Organiseringen er i praksis en løsning der tjenesteproduksjonen er samlet på et nasjonalt nivå, utført av en av etatens regioner. Utvalget har lagt følgende til grunn for sin vurdering:

- I modell B vil fullmaktene flyttes til et nasjonalt nivå, og det kan være naturlig å vurdere om også tjenesteansvaret skal legges på det nasjonale nivået.
- I modell C har utvalget tatt utgangspunkt i at EMA bør samordnes med statlig barnevern. Videre vurderer utvalget at adopsjonsfeltet bør organiseres sentralt i direktoratet.
- I modell D plasseres ansvaret for EMA til etaten, sammen tjenestene i statlig barnevern. Ansvaret for adopsjon foreslås lagt til direktoratet.

Bufdirs øvrige ansvarsområder

Utvalget har gjort tilsvarende overordnede vurderinger av Bufdirs øvrige ansvarsområder. Utvalget har ikke identifisert organisatoriske barrierer som vil være til hinder for god oppgaveløsning i direktoratet. Alle modellene legger til rette for en formålstjenlig plassering av ansvar for regelverksfortolking, tilskuddsordninger og veiledning innen kommunalt barnevern, barn, ungdom og oppvekst, likestilling og ikke-diskriminering og forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner.

- Modell B opprettholder i stor grad dagens organisering i Bufdir, og modellen vil ikke påvirke Bufdirs ansvarsområder.
- Modell C organiserer Bufdir og Bufetat etter sentrale samfunns mål eller tjenester. Her vil det finnes ulike varianter og grupperinger av divisjoner, og en eventuell implementering av modell C vil forutsette at departementet, direktoratet og etaten samarbeider om å finne en inndeling som kan styrke formålsorienteringen av de ulike ansvarsområdene i direktoratet.
- Modell D vil tydeliggjøre direktoratets rolle som fagdirektorat betraktelig, men uten direkte organisatoriske konsekvenser for ansvarsområdene utover statlig barnevern.

10.4 Utvalgets anbefaling av modell

Utvalget mener at dagens organisering gjør det svært krevende å oppnå tilstrekkelig kontroll på kvalitet, kapasitet og kostnad i institusjonsbarnevernet. Bufdir har i dag både rollen som fagdirektorat og rollen som etatsstyrer. Disse rollene overlapper og forstyrrer hverandre, og resultatet er at direktoratet i liten grad klarer å fylle noen av rollene fullt ut. Etatsstyrerrollen dominerer oppmerksomheten, særlig fordi risikoen knyttet til bistandsplikt og budsjettoverskridelser krever kontinuerlig krisehåndtering. Bufdir får dermed ikke tilstrekkelig rom eller kapasitet til å utvikle de faglige standardene som er nødvendige for å styre sektoren godt. Fragmentert styling av kapasitet og kostnader, kombinert med manglende faglig normering, gjør at dagens organisering verken gir tilstrekkelig forutsigbarhet eller kvalitet i tjenestene.

Utvalget vurderer at modell D, deling av direktorat og etat, gir den beste rammen for å sikre formålseffektiv styling og gode og effektive tjenester for barna, og at Bufdir kan ivareta sin rolle som faglig premissleverandør for institusjonsbarnevernet. Modellen gir en tydelig ansvarsdeling. Fagdirektoratet kan rendyrke sin rolle som fagutvikler og etaten får ansvar for å levere tjenester til barn og kommuner. En deling vil dermed løse opp gjensidigheten som i dagens organisering hemmer utførelsen av begge rollene. Modell D vil gi forutsetninger for å skape gode og omforente faglige standarder der samtlige aktører er likeverdige deltakere i utviklingsarbeidet. Direktoratet vil da få større legitimitet som faglig premissleverandør for hele institusjonsfeltet. Et tydelig fagdirektorat vil også forenkle departementets styling av etaten. Departementet kan legge faglige kvalitetsstandarder til grunn for mål- og resultatstylingen og enklere følge opp at midlene brukes formålseffektivt.

Et tilleggsmoment er den store ubalansen som dagens organisering skaper internt i Bufdir. Institusjonsbarnevernet omfatter flere tusen ansatte og en økonomisk ramme på i overkant av seks milliarder kroner, mens de øvrige områdene i direktoratet samlet har en ramme på om lag syv milliarder. Dette gjør at institusjonsbarnevernet vil dominere ledergruppens agenda, og at andre viktige ansvarsområder får mindre oppmerksomhet. En deling mellom direktorat og etat, slik modell D legger opp til, vil fjerne ubalansen og skape mer helhetlig styling på tvers av sektorer.

Samtidig understreker utvalget at en deling gjennomført i dagens situasjon ikke vil bidra til å løse de mest presserende utfordringene. Risikoen er stor for at en umiddelbar deling vil bidra til en forsterking av utfordringene. En deling av direktorat og etat bør derfor forstås som et nødvendig grep for å skape en bærekraftig organisering på sikt. På kort sikt mener utvalget det er avgjørende at det tas tilstrekkelig grep til å styrke organisasjonens ulike funksjoner. Utvalget mener at det aller viktigste er å ta bort den regionale autonomien i økonomisk og faglig styling. Modell B vurderes derfor som et nødvendig strakstiltak. Den vil raskt gi bedre styling nasjonalt, redusere uønsket variasjon, og legge grunnlag for en mer helhetlig prioritering og kontroll. Bedre forutsetninger for nasjonal styling vil bidra til økt kontroll på kapasiteten, noe som også bedrer kostnadskontrollen. Selv om modell B ikke i seg selv løser utfordringen med rollekonflikt mellom

fagdirektorat og etatsstyrer, vil den skape bedre forutsetninger for å bygge opp de funksjonene som må til for at Bufdir senere kan rendyrke sin rolle som faglig premissleverandør.

Modell C vurderes som lite egnet for institusjonsbarnevernet. Erfaringer fra andre etater viser at formålsorganisering kan gi bedre styrbarhet og mer likeverdig tilbud nasjonalt (DFØ, 2022), men institusjonsbarnevernet skiller seg vesentlig fra DFØs eksempler ved at mer enn halvparten av institusjonstilbudet leveres av private og kommunale aktører. Andelen private leverandører gir stor kompleksitet i styringen og forutsetter et fagdirektorat som er uavhengig og tydelig. Modell C innebærer høy risiko for at statlige institusjoner fortsatt får mer oppmerksomhet og faglig støtte enn private og kommunale institusjoner, og dermed at prinsippet om likeverdige tjenester for barn og kommuner svekkes.

Samlet sett vurderer utvalget at de positive virkningene av modell D på sikt veier opp for omstillingskostnadene. En deling vil bidra til bedre kostnadskontroll, styrket legitimitet og gi nødvendige forutsetninger for likeverdig og nasjonal fagutvikling. Samtidig krever gjennomføringen høy kompetanse og tid, og dagens situasjon preget av økonomisk press og pågående utviklingsprosesser gjør at det ikke er realistisk å gjennomføre en deling på nåværende tidspunkt. Utvalget anbefaler derfor en trinnvis tilnærming, med modell B som strakstiltak for å sikre styring og kontroll, og modell D som det langsiktige målet for å skape en bærekraftig organisering av institusjonsbarnevernet.

Utvalget har i kapittel 11 utredet nødvendige faglige og strukturelle tiltak som kan bidra til å redusere omstillingsrisikoen ved å innføre modell D, og anbefaler i kapittel 12 en trinnvis innføring av anbefalingene for å få kontroll på kvaliteten, kapasiteten og kostnadene i institusjonsbarnevernet.

11 Utredning av andre tiltak

Utvalgets mandat presiserer at utvalget skal foreslå tiltak som kan styrke samarbeidet mellom Barne- og familieetaten i Oslo kommune og Bufetat. Videre er utvalget bedt om å spesielt vurdere utvalgte roller innen statlig barnevernsmyndighet, inkludert godkjenning, kontroll og drift. Utvalget har også utredet andre tiltak som anses nødvendig for å løse utfordringene i institusjonsbarnevernet.

Utvalget utreder i dette kapittelet åtte tiltak som vil understøtte det pågående arbeidet med å styrke kvaliteten i institusjonstilbudet, og bidra til en formåls effektiv styring av institusjonsbarnevernet.

11.1 Tiltak 1 – avvikling av særordningen for Oslo

Oslo kommune har en særordning der ansvaret for hele barnevernet er lagt til kommunen. Særordningen gjør at Norge i praksis har to parallelle systemer for institusjonsbarnevernet. Ordningen skaper risiko for uønsket variasjon mellom institusjonsbarnevernet styrt av Bufetat og institusjonsbarnevernet i Oslo.

11.1.1 Utvalgets vurdering

Utvalget har merket seg at særordningen gir flere utfordringer, både for det faglige og økonomiske og for styringen. Oslo er i dag den eneste kommunen som selv har ansvar for både første- og andrelinjebarnevernet. Det er en organisering som skiller seg betydelig fra modellen i resten av landet.

Dagens modell innebærer at kommunen og staten driver parallelle institusjonstilbud i tilgrensende geografiske områder, uten felles systemer for planlegging, samordning eller informasjonsdeling. Det finnes ikke nasjonale mekanismer for koordinering mellom Oslo og Bufetat. Samarbeidet mellom BFE og Bufdir/Bufetat har frem til nylig vært svært begrenset og lite formalisert. Dette gir unødvendig dobbeltpåkostning, ineffektiv ressursbruk og svekket mulighet for helhetlig styring.

Manglende felles datasystemer i Oslo kommune og Bufetat fører også til store utfordringer for datagrunnlag, styringsinformasjon og rettssikkerhet. Oslo bruker en eldre og utdatert versjon av det nasjonale fagsystemet BiRK og inngår ofte ikke i nasjonale analyser eller statistikker. Det innebærer at Oslo i liten grad er en del av den felles kunnskapsbasen som resten av barnevernet styres etter. Konsekvensen

er en fragmentert oversikt over det samlede institusjonstilbudet i Norge, som gjør det vanskelig å planlegge nasjonalt, og som gjør det vanskelig å få en helhetlig oversikt over kvalitet og en likeverdig tilgang til tjenester.

Mye tyder på at fullkostmodellen i Oslo har ført til en reduksjon i bruk av institusjonsplasser og har gitt bydelene større beslutningsmyndighet. Samtidig har den skapt utfordringer knyttet til finansiering, ressursfordeling og samarbeid mellom bydelene og BFE. Det har ført til diskusjoner om behovet for justeringer i modellen for å sikre at barnets beste alltid ivaretas. For å møte utfordringene har finansieringen av Oslo kommunes institusjonsbarnevern de siste årene fått et økt innslag av rammefinansiering. I 2023 ble 40 prosent av kostnadene til akuttinstitusjoner rammefinansiert, og i 2024 ble ytterligere midler overført for omsorgs- og behandlingsinstitusjoner. Endringene har redusert prisene for kommunale institusjonsplasser, men de er fortsatt høyere enn egenandelene i Bufetat-systemet.

Finansieringsordningen gir bydelene økonomiske insentiver til å styrke forebyggende innsats i barnevernstjenesten for å redusere behovet for dyre institusjonsplasser, og Oslo har opparbeidet seg verdifull kompetanse og erfaring gjennom arbeidet. Kommunen har utviklet institusjonstilbud tilpasset lokale behov, og erfaringene med å ha bestiller- og leverandøransvar samlet i samme organisasjon gir innsikt i hvordan ulike former for styring og finansiering påvirker tilbud og kvalitet. Oslo har også forsøkt ulike samarbeidsformer mellom barnevernstjenester og institusjoner, som gir relevant kunnskap om hvordan tjenester kan koordineres tettere for bedre resultater for barna. Etter utvalgets vurdering bør Oslos erfaring brukes aktivt for å utvikle det nasjonale institusjonstilbudet, for å gi sektoren som helhet mer kunnskap og bedre kapasitet til å utvikle seg.

Utvalget vurderer det som svært krevende å realisere endringene i innretning av institusjonsbarnevernet som følge av Prop. 83 L (2024–2025) innenfor dagens modell i Oslo. Uten en form for grunnfinansiering har BFE svært begrensede muligheter til å investere i langsiktig fagutvikling og formålsbygg, utvikle og etablere såkalte tunmodeller eller omstille driften i tråd med nasjonale føringer. Det gir i praksis kommunen svært begrenset handlingsrom til å følge opp de ambisjonene som ligger i Stortingets vedtatte politikk for institusjonsbarnevernet. Tilbudet blir styrt av etterspørsel og økonomisk evne i hver enkelt bydel, noe som gir lav forutsigbarhet og høy sårbarhet for det kommunale tilbudet. Dette svekker kommunens evne til å gjennomføre vedtatt politikk, og det øker risikoen for at barn i Oslo får et dårligere institusjonstilbud enn barn i andre deler av landet.

Utvalget vurderer at det ikke er tungtveiende argumenter for å videreføre særordningen i Oslo. Tvert imot mener utvalget at denne organiseringen svekker likeverdigheten i tilbudet for barna, gjør ressursbruken mindre effektiv og gjør det vanskelig å gjennomføre nasjonale kvalitetsreformer. Den faglige og administrative begrunnelsen for å ha én samordnet statlig aktør på institusjonsområdet er like gyldig i Oslo som i resten av landet. Det at Oslo i praksis er koblet av nasjonale systemer og utviklingsarbeid, fremstår som både uheldig og lite bærekraftig.

I lys av utfordringene Bufetat har hatt med kostnadskontroll og brudd på bistandsplikt, er det ikke utelukkende positivt for bydelene i Oslo kommune å

skulle bruke Bufetat som tjenesteleverandør. Det er rimelig å anta at bydelene vil risikere å få utfordringer med samhandling, roller og ansvar som en del av Bufetat-systemet dersom særordningen for Oslo kommune blir avvirket.

11.1.2 Utvalgets anbefaling

Tiltak 1.1 – prosjekt for avvikling av særordningen i Oslo

Utvalget anbefaler at særordningen i Oslo avvikles, og at Bufetat får ansvar for institusjonsbarnevernet i Oslo på samme måte som i resten av landet. Dette innebærer at ansvaret for drift og utvikling av institusjonstilbudet overføres til Bufetat. Bydelene i Oslo vil dermed kunne be Bufetat om bistand til å finne en ledig institusjonsplass og betale egenandeler i henhold til nasjonale satser.

Utvalget er klar over at denne anbefalingen går lengre enn utvalgets mandat. Departementet har i mandatet presisert at forslaget om å avvikle særordningen for Oslo kommune ikke skal følges opp i denne omgangen. Likevel mener utvalget at særordningen ikke lar seg videreføre uten at det går på bekostning av nasjonal samordning, effektivitet og barns rett til likeverdige tjenester. Utvalget presiserer at vurderingen og anbefalingen tar utgangspunkt i et nasjonalt perspektiv på tjenestene, og at utredningsarbeidet ikke har inkludert en full gjennomgang av styrker og svakheter i Oslo kommunes barnevernstjenester.

De utfordringene særordningen medfører, blant annet at det mangler en helhetlig oversikt over institusjonsfeltet, at ressursbruken er ineffektiv, og at det er vanskelig å gjennomføre nasjonale kvalitetsreformer, er av en slik art og et slikt omfang at utvalget ikke vurderer alternative tiltak for bedre samhandling som virkningsfulle nok. Fragmenteringen av ansvar mellom stat og kommune skaper i praksis en barriere for å utvikle og styre et helhetlig institusjonstilbud. Selv om tiltak for å styrke samarbeidet kan forbedre situasjonen noe, mener utvalget at samarbeidstiltakene i seg selv ikke vil sikre at barn i Oslo får samme kvalitet og rettssikkerhet som barn i øvrige deler av landet. En avvikling av særordningen vil også åpne for at Oslo kommunes erfaringer kan benyttes aktivt i utviklingen av fremtidens institusjonsbarnevern. Staten vil kunne dra nytte av kommunens erfaringer med integrert styring, innsikt i brukermedvirkning samt kompetanse på lokalt utviklingsarbeid. Avviklingen vil dermed også gi bedre nasjonal styring og faglig utvikling.

Utvalget er samtidig tydelig på at det å innlemme Oslo kommune i Bufetats ansvar ikke må oppfattes som en enkel løsning som kan gjennomføres umiddelbart. En overgang vil kreve en betydelig omstilling og bør først gjennomføres etter en grundig harmoniseringsprosess som tar høyde for dagens forskjeller mellom Oslo og staten. Utvalget vurderer at en eventuell avvikling av særordningen derfor forutsetter en grundig og trinnvis prosess.

Utvalget anbefaler at det settes ned en felles prosjektgruppe i Oslo, Bufetat og BFD for å planlegge og konkretisere hva en overføring vil bety, og hvordan det kan gjennomføres forutsigbart og til barnas beste.

Tiltak 1.2 – harmonisering av BFE og Bufetat

Per i dag skiller Oslo seg vesentlig fra den nasjonale modellen. Det gjelder blant annet plasseringen av bistandsplikten, hvor BFE i motsetning til ellers i landet ikke har en ubetinget bistandsplikt overfor bydelene når de ber om en institusjonsplass. Det gjelder også finansieringsmodellen, der BFE er avhengig av kjøp fra bydelene for å drifte sitt tilbud. Forskjellene gjør det krevende for BFE å planlegge og investere i faglig utvikling, bygge opp institusjonsplasser i tråd med Kvalitetsløftet eller delta i nasjonale utviklingsprosesser på lik linje med Bufetat.

Utvalget anbefaler at Oslo kommune harmoniserer innretningen av sitt institusjonsbarnevern med det statlige systemet, uavhengig av om særordningen videreføres eller avvikles. En harmonisering er avgjørende for å sikre at Oslo er i stand til å gjennomføre omstilling av institusjonstilbudet som følger av Prop. 83 L (2024–2025) og for å forenkle og forbedre samhandlingen med Bufdir/Bufetat. Harmonisering vil også legge til rette for økt likeverdighet og sammenlignbarhet i tilbudet til barn og unge i Oslo og resten av landet.

Utvalget anbefaler at Oslo kommune så snart som mulig legger om til en rammefinansieringsmodell, der BFE får en fast bevilgning og bydelene betaler egenandeler for bruk av institusjonsplasser. Samtidig bør BFE få et tydelig formelt ansvar for å oppfylle bistandsplikten på vegne av kommunen og få ansvar for å inngå og forvalte avtaler med private leverandører, på samme måte som Bufetat gjør nasjonalt. Dette vil gjøre det mulig for BFE å bygge opp institusjonskapasitet og gjøre endringer i innretningen på lik linje med Bufetat.

Et sentralt element i harmoniseringen er å tydeliggjøre den faglige rollen BFE har i Oslo kommune. I dagens modell er det uklart hvem som har det faglige ansvaret i Oslo, og det er uklart hva slags rolle BFE har som formidler av kunnskap og standarder til bydelene. Utvalget mener at BFE bør få en strategisk faglig rolle, hvor etaten får ansvar for å formidle faglige anbefalinger og bidra til å sikre en felles forståelse og praksis på tvers av bydelene. Dette er nødvendig både for å styrke faglig innhold og for å sikre mer enhetlig tjenestekvalitet i kommunen.

Om BFE blir harmonisert med Bufetat, vil det også bli lettere for Oslo å delta i statlige samarbeid, følge nasjonale føringer og sikre at barn og unge i hovedstaden får ta del i samme faglige utvikling og kvalitetsheving som resten av landet. En tettere tilpasning til nasjonal organisering gjør det også lettere å dele erfaringer mellom Oslo og øvrige deler av landet. Oslo har i perioder utviklet institusjonstilbud og metoder som kan gi viktig inspirasjon til nasjonal utvikling, for eksempel når det gjelder samspill mellom kommunalt nivå og tjenesteytere og bruk av differensierte institusjonstyper. Gjennom harmonisering, og på sikt en mulig integrasjon i Bufetat, får denne kunnskapen et bedre utløp og kan komme hele institusjonssektoren til gode.

Tiltak 1.3 – økt samarbeid mellom Oslo kommune og Bufdir/Bufetat

Selv om utvalget anbefaler at særordningen avvikles, understreker utvalget at også dagens modell har et betydelig potensial for økt samarbeid og faglig samordning. I dagens samarbeidsavtale er det lagt opp til inntil sto møter i året mellom Bufdir og BFE.

Utvalget vurderer at samarbeidsavtalen mellom Bufdir/Bufetat og BFE legger opp til for lavfrekvent og usystematisk samarbeid til at man kan forvente en likeverdig utvikling og en helhetlig innretning av tjenestetilbudet. Omfanget av avtalen er langt fra tilstrekkelig gitt kompleksiteten og betydningen av samhandlingen mellom de to aktørene, og den fremstår ikke som tilstrekkelig til å sikre løpende koordinering eller felles fagutvikling på institusjonsområdet.

En utfordring i dagens modell er at det er uklart hvem som er den naturlige samarbeidspartneren for Bufdir og Bufetat. BFE drifter institusjonene, men har verken bistandsplikt eller ansvar for forsvarligheten i tilbudet til barnet utover ansvaret virksomheten har for kvalitet og forsvarlighet i egne tjenester. Det er derfor bydelene som formelt har ansvar for tjenestetilbudet. Det fremstår ineffektivt dersom samarbeidet med Bufdir/Bufetat skal foregå med 15 bydelers, heller enn en samlet kommunal aktør. Denne uklarheten gjør at samhandling kan bli krevende, og at ansvarslinjene kan bli vanskelige å navigere.

På tross av disse strukturelle utfordringene anbefaler utvalget at samarbeidet styrkes mellom BFE og Bufdir/Bufetat i påvente av en avvikling av særordningen. For å få fullt utbytte av erfaringene i Oslo må kommunen involveres mer systematisk i nasjonale utviklingsprosesser, både som bidragsyter og som deltaker. Dette forutsetter ikke bare hyppigere kontakt, men også at BFE og bydelene får en tydelig rolle i relevante faglige fora og arbeidsgrupper. Utvalget foreslår følgende:

- økt møtefrekvens mellom Bufdir og BFE, for å sikre at også BFE er oppdatert på nasjonale faglige utviklingsprosesser, regelverksendringer og strategiske prioriteringer
- deltakelse i pilotering av tunmodeller og et forsterket institusjonstilbud, slik at Oslo får anledning til å prøve ut en ny innretning i praksis, og barn i Oslo får tilgang til tilbudet
- faste samarbeidsfora mellom Bufetat og BFE for erfaringsutveksling og deling av utfordringer, koordinering av kapasitet, enhetlig registreringspraksis og utvikling av faglige standarder
- et nasjonalt fagsystem for andrelinjetjenesten, slik at det dermed også blir tilgjengelig for Oslo – dette omtales særskilt i kapittel 11.4

For at samarbeidet skal ha størst mulig effekt for Oslo, understreker utvalget anbefalingen om at BFE får en tydeligere faglig rolle for Oslo kommune, der etaten har ansvar for å formidle faglige anbefalinger og praksis til bydelene, og dermed at BFE får en mer strategisk rolle i kommunens tjenesteutvikling.

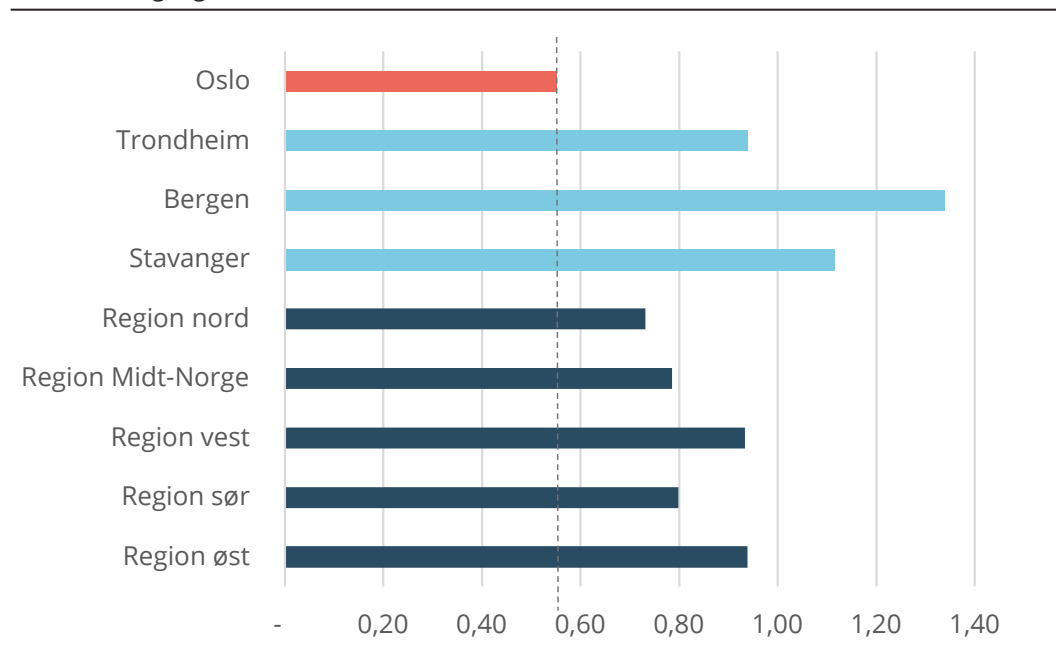
11.1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Usikkerhet om fremtidig bruk av institusjonsplasser i Oslo

Et viktig forhold som påvirker de økonomiske konsekvensene av tiltakene om å avvikle særordningen i Oslo og harmonisere BFE med Bufetat, er at Oslo i dag har en betydelig lavere bruk av institusjonsplasser enn både resten av landet og andre

storbyer (se Figur 11-1). Ifølge tall fra SSB⁶² er det per 1 000 barn kun 0,55 barn i institusjon i Oslo. Til sammenligning er gjennomsnittet i Bufetats regioner 0,84, og i storbyene Bergen, Stavanger og Trondheim er snittet 1,13.

Figur 11-1 Andel barn (per 1 000 barn) med institusjonstiltak per 31.12.24, fordelt på geografisk område



Kilde: SSB tabell 07459, 12939 og 11600

Årsaken til at Oslo har en lavere andel barn i institusjon, er ikke entydig klarlagt, men én mulig forklaring er den økonomiske modellen. Bydelene i Oslo betaler, avhengig av målgruppe, henholdsvis 60 eller 85 prosent av kostprisen for institusjonsopphold, mens kommuner i Bufetat-systemet betaler en vesentlig lavere egenandel (om lag 31 prosent). Dersom insentivene for bruk av institusjonsplasser endres gjennom harmonisering av finansieringsmodellen, kan det føre til en økning i antallet barn i Oslo som får tilbud om institusjonstiltak. Endringer i bydelens bruk av institusjon representerer en vesentlig usikkerhet i beregningen av fremtidige kostnader.

Ved å bruke gjennomsnittlig kostnad per plass i Bufetat (7,57 millioner kroner) for å beregne kostnaden Bufetat ville hatt for å også betjene barna i Oslo, vil det med dagens bruk av institusjonsplasser (0,55 i andel) tilsvare 545 millioner kroner. Dersom hyppigheten av bruk i Oslo øker til snittet i regionene, vil det tilsvare 839 millioner kroner. Dersom hyppigheten øker til snittet av storbyene, vil det tilsvare 1,13 milliarder kroner. Det er dermed et stort kostnadsspenn, avhengig av om og hvordan endringene påvirker bruksmønstrene i Oslo.

⁶² SSB tabell 07459 er brukt for oversikt over befolkning i henholdsvis regioner og kommuner. SSB tabell 12939 er brukt for oversikt over antall barn på institusjon per 31.12 i kommuner. SSB tabell 11600 er brukt for oversikt over barn på institusjon per 31.12 per barnevernsregion.

Prosjektgruppe for avvikling av særordning

Forslaget om å avvikle særordningen i Oslo og overføre ansvaret til Bufetat er i utgangspunktet kostnadsnøytralt. Utvalget understreker at det er stor usikkerhet om endringer i bruken av institusjonsplasser i Oslo. Den særskilte bevilgningen Oslo kommune i dag mottar for sitt helhetlige barnevernsansvar, utgjorde i 2025 859,3 millioner kroner (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2025). Denne bevilgningen forutsetter utvalget at blir overført til Bufetat dersom særordningen blir avviklet.

Selv om tiltaket isolert sett ikke medfører økte driftsutgifter, må det påregnes betydelige administrative og økonomiske kostnader knyttet til selve omstillingsprosessen. Dette omfatter blant annet

- personal- og arbeidsrettslige avklaringer
- overføring av egnede eiendommer og leiekontrakter
- gjennomgang og videreføring av avtaler med private leverandører
- tilpasninger av IKT og systemer
- samordning av styrings- og kvalitetssystemer

For å sikre en faglig og administrativt forsvarlig prosess anbefaler utvalget at det nedsettes en felles prosjektgruppe som består av representanter fra Barne- og familiedepartementet, Bufdir og Oslo kommune. Gruppen skal ha ansvar for å konkretisere hvordan en avvikling av særordningen, med tilhørende virksomhetsoverdragelse, kan og bør gjennomføres, inkludert å utarbeide et juridisk og økonomisk beslutningsgrunnlag og utrede konsekvenser for forvaltningen.

Utvalget antar det vil være behov for inntil 12 årsverk fordelt over tre år til å bemanne prosjektgruppen. Med utgangspunkt i den gjennomsnittlige kostnaden per årsverk i relevante statlige virksomheter (BFD, Bufdir og Barneombudet), og med en overhead på 50 prosent, anslås kostnaden til omtrent 1,6 millioner kroner per årsverk per år (målt i 2024-kroner). Dette gir en årlig prosjektkostnad på 6,4 millioner kroner for fire årsverk og en samlet treårig kostnad på om lag 19,2 millioner kroner. Utvalget har ikke tatt stilling til hvordan disse kostnadene bør fordeles mellom staten og Oslo kommune.

Harmonisering av BFE og Bufetat

Forslaget om å harmonisere organiseringen og finansieringen av institusjonsbarnevernet i Oslo kommune med det statlige systemet er også vurdert som kostnadsnøytralt. Hovedkomponenten i tiltaket er å endre dagens finansieringsmodell internt i Oslo kommune. Bydelene finansierer i dag institusjonsdrift gjennom kjøp av plasser, og utvalget foreslår en modell hvor BFE får rammefinansiering for å drive et kommunalt tiltak med ansvar for kjøp av private plasser. Bydelene betaler egenandeler ved bruk av institusjonsplasser, tilsvarende som i den statlige ordningen.

Tiltaket medfører i hovedsak en intern flytting av midler fra bydelene til BFE, som da får et tydeligere ansvar for kapasitetsstyring og tjenesteutvikling og får bistandsplikt overfor bydelene. En slik modell vil kunne gi mer målrettet ressursbruk og gjøre det mulig å bygge opp og omstille kapasiteten i tråd med Prop. 83 L (2024–2025).

Samtidig understreker utvalget at det er en stor usikkerhet om hyppigheten i bruk av institusjoner i Oslo vil endres som følge av endringer i finansieringsordningen. Utvalget har ikke beregnet kostnader ved eventuelle endringer i hyppigheten ut over estimatene ovenfor.

Økt samarbeid

De øvrige anbefalte tiltakene for bedre samhandling og informasjonsutveksling mellom Bufetat, Bufdir og Oslo kommune, antar utvalget at kan håndteres innenfor virksomhetenes gjeldende budsjettammer, og de krever ikke særskilt finansiering.

11.2 Tiltak 2 – avvikling av godkjenningsordningen for barnevernsinstitusjoner

11.2.1 Om godkjenning og kontroll av barnevernsinstitusjoner

Alle private, kommunale og statlige barnevernsinstitusjoner må godkjennes før de kan ta inn barn. Godkjenning av barnevernsinstitusjoner er regulert i barnevernsloven §§ 10-15 til 10-17 og i kvalitets- og godkjenningsforskriften.

Bufetats enhet for godkjenning av barnevernsinstitusjoner (BEG) godkjenner private, kommunale og statlige institusjoner som ikke hører til Oslo kommune. Institusjoner som er geografisk plassert i Oslo kommune, godkjennes av Barne- og familieetaten i Oslo kommune.

Krav for godkjenning

For å bli godkjent som barnevernsinstitusjon må virksomheten oppfylle lovpålagte krav som skal sikre forsvarlig omsorg, behandling og drift. Institusjonen må oppfylle kravene i barnevernsloven og relevante forskrifter, inkludert å ha egnet fysisk utforming, ha nødvendige fasiliteter og tilstrekkelig kompetent bemanning. Institusjonen skal kunne ivareta barnas behov for skole, helse og fritid og ha rutiner som sikrer barnas rettigheter og deltakelse. Ved større endringer kreves det ny godkjenning.

Ved vurderingen av om institusjonen oppfyller kravene til forsvarlighet, kan også institusjonens geografiske plassering og nærhet til andre institusjoner inngå som et moment. Institusjonen skal føre internkontroll, og private institusjoner er regnskapspliktige med revisjonskrav.

Etterfølgende kontroll

Etter at en institusjon er godkjent, skal det føres kontroll med at vilkårene for godkjenning fortsatt er oppfylt. Godkjenningsmyndigheten kan gjennomføre slik etterfølgende kontroll når som helst og på den måten de finner hensiktsmessig. Formålet er å sikre at institusjonene til enhver tid drives i samsvar med gjeldende krav og ivaretar barnas rett til forsvarlig omsorg og behandling.

Barne-, ungdoms- og familieetatens godkjenningsenhet (BEG), Bufetats regioner og Barne- og familieetaten i Oslo kommune har ansvar for kontrollvirksomheten. BEG fører kontroll med private institusjoner utenfor Oslo. For statlige institusjoner føres det ikke kontroll, men funksjonen ivaretas gjennom internkontrollen i Bufetat-regionene. Godkjenningsmyndigheten i Barne- og familieetaten i Oslo kommune fører kontroll med både kommunale og private institusjoner som er lokalisert i Oslo.

Dersom det ved kontroll avdekkes at en institusjon ikke lenger oppfyller vilkårene for godkjenning, skal det fattes vedtak om at godkjenningen faller bort. Dersom det vurderes som forsvarlig ut fra hensynet til barna eller familiene, kan det i stedet gis en frist for retting av forholdene. Formålet er å sikre at institusjonen raskt bringes i samsvar med kravene, uten at barnas omsorgssituasjon forverres.

Klage på vedtak

Private og kommunale barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre har adgang til å klage på vedtak om godkjenning som er fattet av BEG eller av Barne- og familieetaten. Bufdir er klageinstans både for BEG og BFE. Statlige institusjoner har ingen formell klageadgang på beslutninger om godkjenning som treffes av BEG.

Aktivitet i godkjenningsmyndigheten

Tabell 11-1 gir en oversikt over aktiviteten i godkjenningsmyndigheten i henholdsvis Bufetat og BFE i 2024. Samlet viser tabellen at det i 2024 var totalt 19 ansatte med ansvar for godkjenning og kontroll av barnevernsinstitusjoner. Det ble behandlet total 119 søknader om godkjenning og 597 dispensasjons-søknader fra krav om bemanning og kompetanse. Videre ble det gjennomført 81 etterfølgende kontroller. Det ble mottatt to klager på vedtak i 2024, og én av disse fikk medhold.

Tabell 11-1 Aktivitetstall for 2024 over godkjenningsmyndigheten i henholdsvis Bufdir og BFE

Kategori	BEG	BFE	Totalt
Ansatte	17	2	19
Årsverk	16,09	2	18,09
Behandlede søknader om godkjenning	111	8	119
Gjennomførte kontroller	55	26	81
Behandlede dispensasjonssøknader	503	94	597
Mottatt klage på vedtak	2	0	2

Kilde: Bufetat og BFE

Et sentralt område for aktivitet i godkjenningsmyndigheten har vært behandlingen av dispensasjonssøknader fra kravene til kompetanse og bemanning. I 2024 ble det behandlet totalt 597 slike søknader, hvor institusjoner søkte om midlertidig unntak fra gjeldende krav til formell utdanning hos personell. Dispensasjonssøknadene har i stor grad vært begrunnet i rekrutteringsutfordringer, særlig knyttet til kravet om relevant bachelorutdanning.

Våren 2025 ble Prop. 83 L (2024–2025) behandlet og tilsluttet i Stortinget. Dette innebærer blant annet endringer i kompetansekravene for faglig personell ved barnevernsinstitusjoner. Etter lovendringen vil det være adgang til å ansette personell uten bachelorgrad dersom vedkommende har minst tre års arbeidserfaring fra barnevernsinstitusjon, døgnbemannede barnevernstiltak eller tilsvarende omsorgstiltak etter annen lovgivning. Det åpnes også for at studenter som er underveis i relevant utdanning, kan ansettes. Utvalget legger til grunn at det samlede behovet for dispensasjonssøknader dermed vil reduseres vesentlig, ettersom flere av de aktuelle tilfellene nå vil omfattes av unntakene i loven.

11.2.2 Utvalgets vurdering

Godkjenningsordningen for barnevernsinstitusjoner har vært gjenstand for omfattende vurdering. Barnevernsinstitusjonsutvalgets rapport *Med barnet hele vegen* (NOU 2023: 24) pekte på betydelige svakheter ved dagens organisering, hvor Bufetat fungerer både som driftsansvarlig for statlige institusjoner og som godkjenningsmyndighet for både egne og private tiltak. Denne dobbeltrollen ble vurdert som uheldig og ble trukket frem som et sentralt forhold som svekker tilliten til godkjenningsordningen og legitimiteten til statlige barnevernsmyndigheter.

Særlig ble det påpekt at Bufetat, i kraft av å være institusjonseier, kan ha incentiver til å være strengere i vurderingen av private og kommunale institusjoner enn i vurderingen av sine egne. Denne skjevheten er også omtalt i tidligere rapporter, blant annet fra Oslo Economics (2016). Det ble videre pekt på at flere private aktører opplever godkjenningsprosessen som lite forutsigbar og tidvis inkonsistent. Ulik behandling av kommunale institusjoner i ulike deler av landet ble brukt som eksempler på uklar praksis (NOU 2023: 24, s. 327).

Problemene med dobbeltrollen ble forsterket da statlige institusjoner fra 1. januar 2023 også ble underlagt godkjenningsplikt som følge av ny barnevernslov. Tidligere var statlige institusjoner kun underlagt internkontroll. For å møte utfordringene ble godkjenningsansvaret samlet og lagt til én region i Bufetat. I sin høringsuttalelse til Prop. 133 L påpekte Bufdir likevel at regionene samtidig har ansvar for drift, styring, kvalitet og internkontroll, noe som ytterligere svekker tilliten til en reell og uavhengig vurdering av godkjenningskriteriene (Prop. 133 L (2020–2021), s. 350). Bufdir foreslo at det burde være direktoratet selv som fikk ansvar for godkjenningen, og at også institusjonene i Oslo kommune burde omfattes. Departementet valgte å fastholde Bufetat som godkjenningsmyndighet og viste til at Bufdir heller ikke var uavhengig, ettersom direktoratet har det overordnede ansvaret for etatens virksomhet. Departementet vurderte også om en ekstern instans kunne overta rollen, men kom frem til at dette ville medføre økte kostnader, tap av kompetansesynergier og økt byråkrati (Prop. 83 L (2024–2025), s. 351).

Barnevernsinstitusjonsutvalget støttet Bufdirs vurdering og anbefalte å opprette en ny nasjonal godkjenningssenhet som organisatorisk skulle legges til Barne- og familiedepartementet. Enheten skulle ha ansvar for å godkjenne alle barnevernsinstitusjoner, inkludert institusjonene i Oslo kommune. I tillegg anbefalte utvalget at én statsforvalter fikk tildelt ansvar som klageinstans med endelig beslutningsmyndighet, for å sikre faglig legitimitet og nasjonal samordning (NOU 2023: 24, s. 329).

Utvalgets vurdering

Utvalget deler tidligere utredningers vurdering av at dagens godkjenningsordning for barnevernsinstitusjoner medfører uheldige rollesammenblandinger. Når samme organisasjon skal både godkjenne og drive institusjoner, som tilfellet er med Bufetat og BFE i Oslo kommune, blir det uklart vurderingsgrunnlag, uklare formål og uklar habilitet. Slike dobbeltroller undergraver troverdigheten til systemet og gjør det vanskeligere å skille objektiv kvalitetskontroll fra interne hensyn til kapasitet eller økonomi.

Utvalget er i tillegg kritisk til hvordan den faglige forståelsen av kvalitet praktiseres i dagens godkjenningssystem. I innspill utvalget har fått, er det til dels store variasjoner i hvordan sentrale begreper som «forsvarlighet», «barnets beste» og «målgruppedifferensiering» forstås og anvendes. Det fremstår som at vurderinger baseres på den enkeltes fagbakgrunn og individuelle preferanser, snarere enn på en felles faglig plattform. Utvalget anser det som strukturelt problematisk at det mangler en felles faglig forståelse av hva kvalitet i institusjonstilbudet skal være. Når det mangler en felles forståelse, svekker det muligheten for samordnet styring, rettferdig behandling av ulike aktører og en helhetlig utvikling av institusjonsfeltet. Når det ikke finnes en felles faglig forankring for kontroll og godkjenning, blir det også vanskeligere for institusjonene å vite hvilke forventninger de skal innrette seg etter. Kritikken som rettes mot institusjonene for manglende faglig retning og dokumentasjon, kan dermed i stor grad sies å gjelde styringsnivåene selv.

Utvalget mener også at det er uklart hvilken verdi dagens godkjenningsordning tilfører. Kravene i dagens godkjenningsordning kan også ivaretas gjennom god kontraktsforvaltning. Med unntak av Oslo er Bufetat enekjøper i markedet. Det betyr at det i praksis er regionenes kjøp av institusjonsplasser, gjennom enkeltkontrakter og rammeavtaler, som avgjør hvilke institusjoner som brukes. Godkjenningen fungerer dermed mer som en formell «prekvalifisering» til hvilke leverandører regionene kan bruke ved behov for enkeltkjøp, snarere enn en reell kvalitetsvurdering, som begrepet «godkjenning» kan indikere. Utvalget mener godkjenningsbegrepet gir inntrykk av faglig kvalitetssikring, noe som ikke er reelt, da godkjenningen kun er et øyeblikksbilde. Forutsetningene for institusjonen kan ha endret seg kort tid etter at godkjenningen er gitt, og ordningen gir derfor ingen garanti for varig kvalitet. Dagens system bidrar til å tilsøre hvor ansvaret for kvalitet faktisk ligger, og det gir et inntrykk av at kontrollen er sterkere enn den reelt sett er. Utvalget mener også det er svært viktig å være tydelig på at ansvaret for forsvarlighet i tilbudet ligger til den enkelte institusjonen, uavhengig av hvem som eier institusjonen.

Utvalget er også kritisk til at godkjenningsmyndigheten i dag har ansvar for etterfølgende kontroller av institusjoner eid av private og kommunale aktører. For statlige institusjoner skjer slik kontroll gjennom internkontrollsystemet. Dermed oppstår det et system med ulike kontrollregimer for institusjoner avhengig av eierskap, noe som svekker både effektiv ressursbruk, konsistens i gjennomføringen og legitimiteten til ordningen. I tillegg ser utvalget at det kan oppstå overlapp mellom godkjenningsmyndighetens kontroller, Statsforvalterens tilsyn og virksomhetenes egne internkontroller. Uklar ansvarsfordeling kan svekke både rettssikkerheten for barna og tilliten til det samlede kontrollsystemet.

11.2.3 Utvalgets anbefaling

Utvalget mener at dagens godkjenningsordning i for liten grad fungerer etter formålet sitt, og anbefaler at dagens godkjenningsordning, inkludert de etterfølgende kontrollene, avvikles. I stedet foreslår utvalget at virksomhetene får et tydeligere ansvar for forsvarlighet og kvalitet, og at ansvaret understøttes med tydeligere krav til internkontroll i virksomhetene. Videre foreslår utvalget en sterkere oppfølging av kontraktene for å fange opp eventuelle avvik. Utvalget foreslår også å styrke tilsynsmyndigheten, som behandles særskilt i kapittel 11.3.

Videre mener utvalget at dispensasjoner fra kompetansekrav og vurderinger av kompetansen til personellet bør inngå som en del av internkontrollen i virksomhetene og arbeidsgiverens ansvar for å sikre forsvarlig bemanning, samt som en del av Bufetats kontraktsoppfølging overfor private leverandører. En slik løsning vil bidra til å plassere ansvaret tydeligere. Det vil også styrke prinsippet om at institusjonene selv har det primære ansvaret for kvaliteten og forsvarlighet i tjenestene de leverer.

Utvalget foreslår at det etableres en ordning for prekvalifisering av leverandører som Bufetat kan kjøpe plasser fra. Dette vil effektivisere innkjøpsarbeidet uten å gi et uriktig inntrykk av en kvalitetskontroll. En slik løsning vil etter utvalgets vurdering gi en tydeligere ansvars plassering, redusere dobbeltarbeid og byråkrati og samtidig gjøre det tydeligere hvem som har ansvaret for kvalitetsoppfølgingen.

Det vil også gi et tydeligere skille mellom kontroll og drift og bidra til en mer rettferdig og transparent behandling av ulike aktører i markedet for barnevernsinstitusjoner.

11.2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget vurderer at forslaget vil gi netto økonomiske gevinster gjennom redusert ressursbruk på godkjenning og kontroll, samtidig som det kan bidra til tydeligere ansvarlinjer og bedre ressursutnyttelse i sektoren. Overgangen til en ny ordning vil imidlertid kreve en målrettet innsats for regelverksendring, utvikling av veiledningsmateriell og eventuelt tilpasning av statens innkjøpsrutiner og kontraktsoppfølging.

Personalkostnader

I Bufetat er om lag 16 årsverk knyttet til BEG, og i BFE er 2 årsverk knyttet til godkjenningssfunksjonen. Ved å avvikle hele godkjenningsordningen, inkludert de etterfølgende kontrollene, og erstatte denne med en prekvalifiseringsordning og en styrket kontraktsoppfølging anslår utvalget at om lag 75 prosent av dagens ressursbruk kan frigjøres. Det innebærer en forventet besparelse tilsvarende om lag 14–15 årsverk samlet sett. Dette anslaget vil medføre en årlig besparelse tilsvarende 22,8 millioner kroner for 14 årsverk målt i 2024-kroner.⁶³

Regelverksendringer

For å gjennomføre forslaget vil det være nødvendig med endringer i gjeldende regelverk. Barnevernsloven § 10-17, som i dag slår fast krav til godkjenning av barnevernsinstitusjoner, må endres eller oppheves. Videre må gjeldende godkjenningsforskrift (forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner) avvikles i sin helhet. Det må utarbeides tydelige krav og veiledere til virksomhetenes egen internkontroll, og som gir føringer for hvordan statens kontraktsoppfølging bør praktiseres for å sikre kvalitet i tjenestene.

Utvalget anbefaler at slike regelverksendringer sees i sammenheng med den pågående utviklingen av faglige normerende produkter og implementeringen av nye institusjonsmodeller slik at det etableres en helhetlig forståelse av ansvaret for kvalitet i barnevernsinstitusjonene.

Andre virkeområder

Forslaget om å avvikle godkjenningsordningen gjelder primært institusjoner etter barnevernsloven, men ordningen omfatter i dag også andre typer tilbud, som for eksempel sentre for foreldre og barn og institusjoner for enslige mindreårige asylsøkere (EMA-institusjoner). Utvalget har ikke hatt anledning til å utrede disse områdene særskilt og anbefaler at det i den videre oppfølgingen blir vurdert om det også her er hensiktsmessig å avvikle godkjenningsordningen, og om det bør innføres en form for prekvalifisering, styrket tilsyn eller en annen mekanisme for å ytterligere ivareta forsvarlig drift og kvalitetssikring. I Prop. 83 L (2024–2025) er det også foreslått at kommunale botiltak skal omfattes av godkjenningsord-

⁶³ Med utgangspunkt i statsregnskapet for 2024 beregnes en gjennomsnittlig årlig kostnad per årsverk på om lag 1,08 millioner kroner, basert på tilsvarende kostnader i relevante virksomheter (BFD, Bufdir og Barneombudet). Det legges til en overheadkostnad på 50 prosent (til kontorplass, IKT-utstyr m.m.). Dette gir en total kostnad per årsverk på 1,6 millioner kroner, målt i 2024-kroner.

ningen. Utvalget har ikke hatt anledning til å utrede heller dette særskilt, men mener at den samme logikken, med tydelig ansvar lagt til virksomheten, og tilsynsmyndighetens kontroll med virksomhetenes arbeid med å sikre forsvarlige tjenester, bør være gjeldende også på dette området.

11.3 Tiltak 3 – forbedret tilsyn fra Statsforvalteren

I tillegg til virksomhetens internkontroll er kontroll fra eksterne tredjeparter en sentral del av hvordan forsvarlighet blir kontrollert i offentlige tjenester. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet med barnevernstjenester, og Statsforvalteren fører tilsyn med institusjonene. Statsforvalteren skal gjennomføre minst to eller fire tilsynsbesøk hvert år, avhengig av institusjonstype. Dagens organisering av tilsynsvirksomheten innebærer at mange statsforvaltere driver parallelle tilsyn.

Statsforvalteren er også klageinstans for vedtak fattet av barnevernstjenesten og i klagesaker der barn er utsatt for tvang i institusjonene. I forbindelse med tilsynene skal barna tilbys samtaler. Tall fra Statens helsetilsyn viser at i 98 prosent av tilsynene med barn som bor på institusjon, får barna tilbud om samtaler, mens det gjennomføres samtaler med rundt 40 prosent av barna.

11.3.1 Utvalgets vurdering

Utvalget har fått en rekke innspill om variasjon i tilsynsarbeidet og hvordan institusjonstilsynene fungerer. Alle brukerorganisasjonene som utvalget har hatt dialog med, beskriver behov for en forbedring og omlegging av tilsynet på institusjonene. De viser blant annet til at få barn vil snakke med den som fører tilsyn, og at det er mangel på tillit til at tilsynet vil påvirke situasjonen til den enkelte som bor på institusjonen. Utvalget har også fått innspill fra institusjonseiere og ansatte om at tilsynet oppleves som lite relevant for dem. Noen trekker også frem at det har skjedd en omlegging av institusjonstilsynet (KUIT, kvalitetsutvikling av institusjonstilsynet), uten at omleggingen har gjort tilsynet mer relevant.

Et effektivt tilsyn vil være helt avhengig av tillit, både hos dem som har ansvar for tjenestene, og ikke minst hos barna som trenger det aktuelle tjenestetilbudet. Tilsynet må ha reell effekt og ikke være en aktivitet som bare telles i antall tilsyn. Rutinemessig utførte tilsyn som ikke gir et reelt og dekkende bilde av situasjonen, kan gi en falsk trygghet om at tjenestene er forsvarlige.

11.3.2 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler å gjøre endringer i dagens godkjenningsordning for å tydeliggjøre hvilket ansvar de aktuelle virksomhetene har for kontinuerlig internkontroll. Forslaget vil også tydeliggjøre hvem som har ansvaret for å påse at tjenestene til enhver tid er forsvarlige. Som en del av omleggingen vil tilsynet ha en svært viktig funksjon for å bidra til trygge og gode institusjonstilbud.

Når det blir færre institusjoner som en følge av endringene i Prop. 83 L (2024–2025) vil det etter utvalgets vurdering tale for en sterkere samordning av det operative tilsynsarbeidet, slik at utvalgte tilsynsfaglige miljøer fører tilsyn med alle enhetene. En attraktiv mulighet er å se til lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenestene mv. (helsetilsynsloven) § 3 siste ledd, som gir Statens helsetilsyn mulighet til å kunne bestemme organiseringen av tilsynsoppgaver rettet mot helsetjenesten.

Utvalget anbefaler at det i helsetilsynsloven innføres en hjemmel som gir Statens helsetilsyn muligheten til å beslutte en ny og fremtidsrettet organisering av det operative tilsynet rettet mot barnevernsinstitusjonene.

11.3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

En forbedret og tilpasset innretning av tilsynet med barnevernsinstitusjoner vil kreve lovendringer i helsetilsynsloven. Utvalget forventer noe effektiviseringsgevinst av en samordning av praksiser og en forenkling av rutiner og prosedyrer, men foreslår at frigjorte ressurser blir brukt på å forbedre og forsterke tilsynsaktiviteten inn mot institusjonene og i å følge opp barnas klager. Dermed antar utvalget at det verken er økte kostnader eller økonomiske gevinster knyttet til tiltaket.

11.4 Tiltak 4 – prosjekt for et felles nasjonalt fagsystem for barnevernet

God styring, kvalitet og rettssikkerhet i barnevernet forutsetter tilgang til relevant informasjon og gode verktøy for dokumentasjon og oppfølging. For barn og unge på institusjon er det avgjørende at informasjon følger barnet over tid. Der er også avgjørende at aktørene som har ansvar i ulike deler av forløpet, både kommune, Bufetat, BFE (når barna bor i Oslo) og eventuelle private aktører, kan samhandle om felles mål og med felles utgangspunkt. I dagens situasjon er dette i liten grad mulig.

Gjennom utredningsarbeidet er det blitt tydelig at digitale fagsystemer i barnevernet er et område med betydelige svakheter. Dagens situasjon er preget av fragmentering, manglende samhandlingsevne og lav funksjonalitet, både mellom ulike aktører og innenfor den statlige forvaltningen. Både barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24) og områdegjennomgangen (Deloitte og Oslo Economics, 2024) har pekt på hvordan informasjonsflyten i sektoren er begrenset og preges av manglende felles standarder.

Kommunale barnevernstjenester bruker egne fagsystemer, og disse har i dag ikke grensesnitt eller integrasjoner mot statlige systemer. Statlige institusjoner bruker fagsystemet BiRK, som har begrenset funksjonalitet og liten støtte for moderne saksbehandlingsprosesser. Oslo kommune bruker en utdatert versjon av BiRK, som ikke lenger vedlikeholdes. Private institusjonsleverandører bruker egne løsninger, uten noen form for felles standardisering eller koblinger til oppdragsgi-

verens systemer. I sum betyr dette at barn som beveger seg mellom kommunalt og statlig ansvar, mellom geografiske ansvarsområder eller mellom institusjoner med ulike eierskap, i mange tilfeller ikke kan følges gjennom forløpet sitt.

I tillegg til at dette skaper praktiske problemer i saksbehandlingen for tjenestene, innebærer det også en risiko for brudd i oppfølging, tap av viktig dokumentasjon og svekket rettssikkerhet for barna. Flere aktører rapporterer om tidkrevende manuell innhenting og registrering av informasjon, som i seg selv utgjør en fare for feil. Departementet omtaler i statsbudsjettet BiRK som et system med begrenset funksjonalitet, der ansatte «må bruke vesentleg tid på å manuelt registrere informasjon frå andre delar av sektoren», og peker på både rettssikkerhetsutfordringer og svak styringsinformasjon som konsekvenser (Prop. 1 S (2024–2025), s. 98).

Det er i satt i gang en modernisering av BiRK som strekker seg over tre år, og prosjektet fikk midler på statsbudsjettet for 2025. Moderniseringen er viktig og nødvendig, men primært rettet mot Bufetats eget fagsystem. Prosjektet vil ikke i tilstrekkelig grad løse utfordringene med samhandling mellom kommuner, forvaltningsnivåer og eierskap.

11.4.1 Utvalgets vurdering

Et felles digitalt system for hele barnevernet vil kunne løse flere av dagens utfordringer med kvaliteten, samhandling og styring. Et system som inkluderer statlige, kommunale og private aktører, gjør det mulig å følge barn gjennom hele forløpet uavhengig av institusjonens eier eller barnets geografisk tilhørighet. Dette vil styrke barnas rettssikkerhet og gi bedre muligheter for koordinert innsats.

Utvalget mener det er sentralt at det legges til rette for god samhandling mellom førstelinjen og andrelinjen i barnevernet. God samhandling vil gjøre kommunene bedre i stand til å følge opp og bedre tilpasse tiltakene rettet mot det enkelte barn over tid. God samhandling mellom forvaltningsnivåene forutsetter at det enten brukes felles systemer i første- og andrelinjen, eller at det etableres enhetlige grensesnitt og delingsmekanismer som sikrer at informasjon kan flyte på en trygg og kontrollert måte. Et felles system eller et sammenkoblet systemlandskap vil være avgjørende for å kunne sikre en helhetlig og sammenhengende barnevernsinnsats som har barnet i sentrum. Det er samtidig viktig at systemene tar hensyn til personvern, og at systemene har tilstrekkelige mekanismer for tilgangsstyring og kontroll.

Et felles system vil også bidra til å redusere merarbeid, gi bedre styringsdata og gjøre det mulig å følge og evaluere resultater, ressursbruk og barnas forløp på en mer presis og helhetlig måte. Det vil også gi et teknisk og organisatorisk grunnlag for å utvikle det nasjonale barnevernsregisteret i tråd med § 13-7 i barnevernsloven, og være i samsvar med den nasjonale digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019), som understreker behovet for deling og gjenbruk av data og enhetlig digital infrastruktur.

11.4.2 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at det settes ned en nasjonal prosjektgruppe med representasjon fra kommunal sektor, Bufdir, Bufetat, BFE, private leverandører av barnevernstjenester og SSB, samt med eventuelle andre berørte aktører. Prosjektgruppen bør ha som mandat å utrede hvordan et felles fagsystem for hele barnevernet best kan utvikles og implementeres.

Utvalget mener at et felles fagsystem bør forvaltes av Bufdir som nasjonalt fagdirektorat, med staten som finansieringsansvarlig for grunnsystemet og basisfunksjonalitet. Statlige, kommunale og private aktører bør forventes å ta i bruk fagsystemet for å følge opp barna. Systemet bør ha fleksibilitet til lokale tilpasninger innenfor felles rammer.

Prosjektgruppen bør blant annet

- kartlegge eksisterende systembruk og behov i sektoren, inkludert å innhente erfaringer fra det pågående moderniseringsarbeidet av fagsystemet i Bufetat og DigiBarnevern-prosjektet
- vurdere om et av de eksisterende fagsystemene kan videreutvikles som teknisk plattform, med åpne grensesnitt og tilpasningsmuligheter for ulike brukergrupper
- utarbeide forslag til forvaltningsmodell, finansiering og implementeringsløp med Bufdir som eier
- utrede hvordan kommunale og private aktører kan inkluderes og eventuelt pålegges til å bruke et felles fagsystem, for å sikre felles praksis og hindre fragmentering
- utrede hvordan informasjon kan deles på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer
- gjennomføre en helhetlig personvern-vurdering, med vekt på barns rett til informasjon, medvirkning og vern av sensitive opplysninger

11.4.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget er å etablere en nasjonal prosjektgruppe for å utrede et nasjonalt fagsystem for barnevernet. Det anslås at prosjektgruppen vil ha behov for inntil fire dedikerte årsverk fordelt over en toårsperiode, inkludert fagspesialister innen barnevern, digitalisering, jus og personvern. Dette tilsvarer en årlig kostnad på om lag 3,2 millioner kroner for to årsverk, og en samlet kostnad på om lag 6,4 millioner kroner for hele prosjektperioden.⁶⁴

Etableringen av et felles digitalt fagsystem for hele barnevernet vil være et større, flerårig digitaliseringsprosjekt som krever betydelige investeringer i både utvikling og implementering. Kostnadene vil knytte seg til systemutvikling, migrering av eksisterende data, etablering av nødvendige integrasjoner med andre systemer,

⁶⁴ Med utgangspunkt i statsregnskapet for 2024 beregnes en gjennomsnittlig årlig kostnad per årsverk på om lag 1,08 millioner kroner, basert på tilsvarende kostnader i relevante virksomheter (BFD, Bufdir og Barneombudet). Det legges til en overheadkostnad på 50 prosent (til kontorplass, IKT-utstyr m.m.). Dette gir en total kostnad per årsverk på 1,6 millioner kroner, målt i 2024-kroner.

opplæring av brukere samt etablering av en solid forvaltningsmodell. Gevinstene vil blant annet bestå i bedre ressursutnyttelse, redusert dobbeltarbeid, mer effektiv saksbehandling, styrket rettssikkerhet for barna og betydelig forbedret tilgang til styringsdata på tvers av aktører. Et velfungerende, felles system vil også kunne redusere risikoen for feil og tap av informasjon samt legge til rette for mer målrettet styring og planlegging i barnevernet.

Utvalget anbefaler at investeringsbehov og driftskostnader detaljert utredes som en del av arbeidet i den foreslåtte nasjonale prosjektgruppen. Prosjektgruppen vil få et sentralt ansvar for å fastsette kravspesifikasjoner, vurdere tekniske løsninger, beregne gevinstpotensial og legge frem en anbefaling om endelig finansieringsmodell.

11.5 Tiltak 5 – prosjektorganisering for en samlet kvalitetsforbedring

Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)* utgjør en ambisiøs og nødvendig satsing som skal styrke kvaliteten, fleksibiliteten og likeverdigheten i institusjonstilbudet til barn og unge. Et sentralt virkemiddel i denne satsingen er utviklingen og utprøvingen av såkalte tunmodeller, der ulike institusjonsavdelinger og kompetanse lokaliseres sammen for å gi barn og unge et mer helhetlig og tilpasset tilbud.

Parallelt er det igangsatt flere tiltak for kvalitetsforbedring i institusjonsbarnevernet, initiert av både strategier og utredninger på nasjonalt nivå og gjennom utviklingsprosjekter i Bufdir og Bufetat. Til sammen representerer initiativene en betydelig innsats, men arbeidet mangler etter utvalgets vurdering en helhetlig koordinering.

11.5.1 Utvalgets vurdering

Utvalget ser det som positivt at fire regioner allerede piloterer ny innretning, og at det samtidig blir pilotert et forsterket institusjonstilbud. Regionene i Bufetat har valgt ulike løsninger for hvordan de gjennomfører pilotering av ny innretning, innenfor en felles målsetting og angitte føringer for utprøvingen. Samtidig konstaterer utvalget at dagens organisering av piloteringen er desentralisert og fragmentert, og at den ikke inkluderer barna i Oslo. Det er i kontrast til anbefalingen fra ekspertgruppen for tiltak rettet mot barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, som i beskrivelsen av pilotprosjektene kommenterte at «*Det er viktig at barn som bor i Oslo får tilgang på et slikt institusjonstilbud*» (Storberget et al., 2025, s. 252).

Utvalget vurderer at den desentraliserte tilnærmingen er uheldig. Etter utvalgets vurdering er gjennomføringen et eksempel på at fagdirektoratet i for liten grad tar faglig styring over viktige nasjonale utviklingsprosesser. Videre er det heller ikke et tilstrekkelig forankret samarbeid med helsesektoren, så det tar lengre tid enn ønsket å få inkludert helseteamene i pilotprosjektene. Det oppdelte ansvaret

gir risiko for at det blir stor variasjon i hvordan modellene utvikles og etableres. Når regionene utvikler hver sin variant av ny innretning av institusjonstilbudet, står man i fare for å undergrave selve intensjonen: Å etablere et mer enhetlig, nasjonalt institusjonstilbud, med klare faglige rammer og fleksible løsninger for å møte barnas behov (NOU 2023: 24). Et fragmentert institusjonstilbud, med ulike tilnærminger til én og samme modell, kan føre til ulik kvalitet, ulik tilgang og svekket rettssikkerhet for barna. Det svekker også muligheten for felles evaluering, felles læring og systematisk videreutvikling.

Utvalget mener derfor at endringene som følger av Prop. 83 L (2024–2025) og de øvrige kvalitetsforbedringsarbeidene bør ses under ett. Det er fortsatt behov for avklaringer om dimensjonering, investeringer, organisering og samarbeid med andre sektorer før kvalitetsforbedringene kan gjennomføres i full skala. Avklaringene gjelder både institusjonsstruktur (som foreslått i NOU 2023: 24), kapasitetsberegninger, bufferbehov, og hvordan private og kommunale institusjoner eventuelt skal omfattes av de nye kvalitetskravene.

11.5.2 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at det etableres en nasjonal prosjektorganisering for utredning og gjennomføring av kvalitetsforbedringer i institusjonsbarnevernet. Utvalget foreslår at det opprettes en tverretattlig prosjektgruppe, ledet av Bufdir, med tydelig mandat og ansvar for å samle og koordinere alle initiativer som retter seg mot kvalitet i institusjonsbarnevernet. Prosjektgruppen må både ivareta styringen av pilotene og sikre at andre relevante meldinger, strategier og utviklingsprosjekter ses i sammenheng.

Prosjektgruppen foreslås å ha ansvar for:

- å lede og koordinere nasjonal pilotering av et kunnskapsbasert institusjonstilbud
- å utarbeide nasjonale rammer og prinsipper for tunmodell og for forsterkede institusjonstilbud
- å formalisere samarbeid opp mot helsesektoren
- å utvikle felles verktøy for implementering og evaluering
- å sikre enhetlig dokumentasjon og kunnskapsdeling
- å legge til rette for opptrapping og nasjonal innføring basert på pilotene
- å systematisk innhente kunnskap fra barn og inkludere barns meninger i arbeidet
- å utrede kostnader knyttet til bygningsmasse og personell ved omstilling til mer fleksible institusjoner
- å etablere en nasjonal investeringsplan som ivaretar behovet for forutsigbarhet og beredskap

Oslo kommune må inngå som fullverdig deltaker i prosjektorganiseringen. Selv om Oslo i dag står utenfor Bufetat, omfattes kommunen av ambisjonene i Prop.

83 L (2024–2025), og har ansvar for institusjonstjenester til mange av de samme målgruppene. Det er avgjørende at barn og unge i Oslo får tilgang til de samme kvalitetsforbedrede tilbudene som barn ellers i landet. Oslo må derfor både delta i utviklingen av tunmodellen og ha mulighet til å plassere barn i de statlige pilotprosjektene. Oslo bør også bidra med data, erfaringer og faglig utvikling gjennom prosjektet og involveres tett i utarbeidelsen av evalueringskriterier.

11.5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å etablere en nasjonal prosjektorganisering for gjennomføringen av kvalitetsforbedrende tiltak innebærer å etablere en prosjektgruppe med bred faglig og analytisk kompetanse. Prosjektgruppen skal ha ansvar for utredning, utvikling, koordinering og oppfølging av endringene i Prop. 83 L (2024–2025), inkludert for pilotering av tunmodeller og tilhørende faglig innhold og evalueringsverktøy.

Det foreslås at prosjektgruppen består av fire årsverk over en periode på tre år, med nødvendig kompetanse innen fagutvikling, prosjektledelse, dataanalyse, koordinering og evaluering. Dette gir en årlig kostnad på 6,4 millioner kroner for fire årsverk⁶⁵ og en total kostnad for hele prosjektperioden (tre år) på om lag 19,2 millioner kroner.

11.6 Tiltak 6 – tydeliggjøring av formålet med institusjon

Flere gjennomganger har påpekt at formålet med institusjonsbarnevernet ikke er tilstrekkelig tydelig. Barnevernsinstitusjonsutvalget mente at et uklart formål er en grunnleggende utfordring, og at det uklare formålet blant annet har ført til at sektoransvaret er blitt uklart (NOU 2023: 24, s. 195). I tillegg til at ansvaret blir uklart mellom sektorer, fører et uklart formål også til at det mangler faglig retning på tilbudet, og at institusjon betraktes som siste utvei for barn som ikke kan få noe annet tilbud. Det er uheldig for barna som bor på institusjon.

Områdegjennomgangen vurderte situasjonen på tilsvarende måte og pekte på at «uklarhet om barnevernsinstitusjonenes formål bidrar til manglende samsvar mellom institusjonstilbudets rammebetingelser og institusjonenes forutsetninger for å ivareta barna» (Deloitte og Oslo Economics, 2024, s. 94). Videre vurderte de at et tydeligere formål vil legge bedre til rette for prioritering av ressurser i sektoren og gi en mer helhetlig og langsiktig styring av institusjonsbarnevernet.

⁶⁵ Med utgangspunkt i statsregnskapet for 2024 beregnes en gjennomsnittlig årlig kostnad per årsverk på om lag 1,08 millioner kroner, basert på tilsvarende kostnader i relevante virksomheter (BFD, Bufdir og Barneombudet). Det legges til en overheadkostnad på 50 prosent (til kontorplass, IKT-utstyr m.m.). Dette gir en total kostnad per årsverk på 1,6 millioner kroner, målt i 2024-kroner.

I NOU 2023: 24 foreslo barnevernsinstitusjonsutvalget å tydeliggjøre at barnevernsinstitusjoner primært skal være et tilbud til barn som trenger et spesialisert omsorgstiltak, og begrepet «omsorg og utviklingsstøtte» ble brukt for å beskrive ambisjonene med den miljøterapeutiske tilnærmingen.

Barnevernsinstitusjonsutvalget la vekt på at avdelinger for omsorg og utviklingsstøtte skal gi «støtte til positiv utvikling ut fra individuelle behov. Viktige elementer vil være ferdighetstrening, emosjonsregulering, opplevelse av mestring, forståelse av egne handlinger og livssituasjon, og mål for hva som skal skje fremover.» (NOU 2023: 24, s. 217).

11.6.1 Utvalgets vurdering

Beskrivelsene i NOU 2023: 24 samsvarer godt med innspillene fra barn og unge til ekspertutvalget, som omtalt i kapittel 2. Barn har behov for å oppleve normalitet og mestring og ha stabile relasjoner til trygge voksne. De vil medvirke i planer for institusjonsoppholdet og i hva som utgjør en meningsfull hverdag for den enkelte.

Når barn og unge har uttalt seg om gode mål for et institusjonsopphold, mener de at institusjonsoppholdet skal bidra til å gjøre dem mer selvstendige og til at de mestrer livet som unge voksne. De ønsker at institusjonen skal gi dem hjelpen de trenger til å stå støtt på egne ben, både på institusjon og senere i livet. Barn og unge mener at selvstendighet og mestring av voksenlivet bør være en del av formålsstyringen av statlige barnevernstjenester.

Utvalget mener det er viktig å sikre at institusjonene har som formål å bygge opp under det barn og ungdom selv sier: De ønsker å få omsorg og støtte for å takle livet på best mulig måte. Ambisjonen er også i tråd med hva utvalget erfarer at ansatte på institusjonene mener er viktige mål for opphold på institusjonene. Et tydeligere formål som vektlegger selvstendighet vil derfor kunne gi både barna, institusjonene og myndighetene en felles retning, og sikre at institusjonsbarnevernet bidrar til varig mestring og bedre livsløp for de barna som trenger det mest.

11.6.2 Utvalgets anbefaling

Utvalget vurderer barnas innspill som kloke og ambisiøse og mener at selvstendighet bør tydeliggjøres som en del av formålet med institusjonsbarnevernet. Utvalget foreslår derfor at departementet tydeliggjør at institusjonsoppholdet har som formål å gi barna utviklingsstøtte som bidrar til at de blir selvstendige voksne. Det å presisere at formålet med institusjonsbarnevernet skal være barns selvstendighet, kan medføre endringer i barnevernsloven, en tydeliggjøring av instruksene til Bufdir og Bufetat og en videreutvikling av de årlige tildelingsbrevene. Utvalget anbefaler at departementet får ansvar for å foreslå hvordan barns selvstendighet kan presiseres og ivaretas i de relevante styringsdokumentene.

11.6.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det forventes at tiltaket kan gjennomføres som del av departementets styringsansvar for sektoren. Eventuelle endringer i barnevernsloven, tildelingsbrev og andre styrende dokumenter vil kreve juridiske vurderinger og prosesser i tråd med ordinært styringsansvar.

11.7 Tiltak 7 – normering av institusjonstilbudet

Det er en uttalt forventning om at Bufdir, som fagdirektorat for hele barnevernet, tar en langt tydeligere og mer aktiv rolle i å normere det faglige og økonomiske innholdet i institusjonstilbudet. Denne forventningen er tydelig uttrykt i flere viktige kilder, inkludert av barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24), i områdegjennomgangen av institusjonsbarnevernet (Deloitte og Oslo Economics, 2024) og i regjeringens strategi for barnevernets institusjonstilbud (Barne- og familiedepartementet, 2024).

Normering handler her om å etablere nasjonale, kunnskapsbaserte standarder for hva barnevernsinstitusjoner skal inneholde, hvordan de skal bemannes, og hvilke forventninger som skal stilles til samhandling og økonomi. Et slikt rammeverk er en forutsetning for et mer likeverdig, bærekraftig og målrettet institusjonsbarnevern. Ansvar for faglig normering må også følges av et ansvar for å gi tilstrekkelig faglig veiledning til aktørene, og evne til dialog og samskaping på tvers av sektorer.

Våren 2025 har Bufdir startet arbeidet med å etablere felles faglige rammer for miljøterapeutisk arbeid på institusjoner, samtidig med et arbeid for å etablere en ny budsjettmodell for styring og utvikling av institusjonene. Disse prosessene representerer viktige steg i riktig retning, men det gjenstår fortsatt et betydelig arbeid.

11.7.1 Utvalgets vurdering

Ekspertutvalget støtter ambisjonen om sterkere faglig normering, og mener dette er helt nødvendig for å styre institusjonsbarnevernet. Institusjonstilbudet i dag preges av uønsket variasjon i både kvalitet, bemanning, metodebruk og kostnadsnivå, og det finnes i dag ikke enhetlige nasjonale føringer for bruk av fagmodeller og valg av faglig innretning. Variasjonen gjelder både mellom statlige og private aktører og mellom ulike geografiske områder.

Utvalget vurderer at det er nødvendig med tydeligere faglig veiledning fra Bufdir, både som normerende myndighet og som faglig premissleverandør for hele sektoren. Videre mener utvalget at det er nødvendig med bedre verktøy for prioritering og kapasitetsstyring, slik at det blir mulig å styre utviklingen av tilbudet i tråd med barnas faktiske behov, og at det er nødvendig med sterkere faglig og økonomisk grunnlag for budsjettering og innkjøp, både nasjonalt og lokalt.

Faglig normering er etter utvalgets syn et av de viktigste tiltakene for å oppnå mer likeverdige tjenester, høyere kvalitet og mer effektiv ressursbruk. Normering handler ikke om å detaljstyre enkeltinstitusjoner, men om å gi felles retning og rammer for utvikling, oppfølging og samhandling i hele systemet, både statlig, kommunalt og privat.

11.7.2 Utvalgets anbefaling

Utvalget vil på et overordnet nivå anbefale sentrale temaer for faglig normering og veiledning fra et solid og ambisiøst direktorat. Utvalget mener at normering av institusjonstilbudet bør omfatte følgende:

- **Et faglig rammeverk for miljøterapeutisk arbeid**, som gjelder for alle barnevernsinstitusjoner i Norge, uavhengig av eierskap. Rammeverket må tydeliggjøre hvordan metodikk og organisering skal møte barnas behov for omsorg, utvikling og trygghet.
- **Standarder for grunnbemanning** tilpasset ulike målgrupper og ulike typer institusjoner. Særlig viktig er det å utvikle standarder for de nye institusjonstypene som nå prøves ut i pilotprosjekter.
- **Veiledere knyttet til kritiske overganger og temaer**, inkludert skolegang, helsehjelp, overganger til ettervern, bruk av fosterhjem og samarbeid med familie og nettverk.
- **Faglige føringer for bruk av tvang og fysiske inngrep**, i tråd med nasjonal lovgivning og internasjonale forpliktelser.
- **Standarder for samarbeid og oppfølging mellom institusjon og kommunalt barnevern**, for å sikre kontinuitet og forutsigbarhet for barnet.
- **Veiledning om medvirkning og barns rett til innflytelse** over egen institusjonshverdag og valg av tiltak, særlig i saker som behandles i Barneverns- og helsenemnda.
- **Økonomisk normering av kostnadsnivået for ulike typer institusjonsplasser**, som grunnlag for budsjettering, anbudsprosesser og effektiv styring. En slik normering vil også styrke likebehandling og gjennomføringskraft.
- **Prioriteringskriterier for inntak og valg av institusjon**, basert på barnets behov, tilgjengelighet, nærhet og kostnad. Kriteriene er særlig viktige i situasjoner der det er risiko for brudd på bistandsplikten.
- **Nasjonale kapasitetsplaner for institusjonssektoren**, med tydelige mål for grunnkapasitet og beredskap. Planene må være basert på faglig normering og bidra til økt forutsigbarhet i planleggingen.

11.7.3 Økonomiske og administrative kostnader

Arbeidet med faglig og økonomisk normering anses som en kjerneoppgave for et statlig fagdirektorat. Utvalget vurderer at tiltaket ikke vil utløse særskilte økonomiske eller administrative merkostnader utover det som må håndteres innenfor direktoratets ordinære ansvar og budsjettramme.

11.8 Tiltak 8 – systematisk innhenting av kunnskap fra barn i barnevernsinstitusjoner

Et godt institusjonstilbud må bygge på reell innsikt i hvordan barn og unge selv opplever tjenestene. Likevel inngår barnas stemmer og erfaringer i svært liten grad i kunnskapsgrunnlaget for styring, utvikling og kvalitetsvurdering av barnevernsinstitusjoner. I dag finnes det ingen nasjonal, helhetlig og systematisk innhenting av erfaringer fra barn og unge som bor på institusjon. Brukerundersøkelser er del av standardisert forløp for oppfølging av barn på institusjon, men barn og unges perspektiver er i for liten grad fulgt opp som en integrert del av direktoratets faglige arbeid, og inngår heller ikke i dagens kvalitetsindikatorer eller styringsinformasjon. Utvalget mener dette er en alvorlig svakhet i dagens institusjonsbarnevern.

Når barnas erfaringer ikke inngår i styringsgrunnlaget, risikerer både myndigheter og institusjoner å overse sentrale forhold ved tjenestene som kun barna selv kan belyse. Dette gjelder både hvordan barna opplever omsorg, trygghet og respekt i hverdagen, og hvordan overganger, ettervern og samspill med andre tjenester påvirker deres utvikling. Uten denne innsikten vil både faglig utvikling og kvalitets-sikring baseres på ufullstendig grunnlag.

11.8.1 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at kunnskap fra barn i barnevernsinstitusjoner må inngå som en del av vurderingen av hvor godt tjenestene fungerer, og hvordan styring og utvikling bør innrettes for å forbedre tjenestene. Det finnes i dag ingen helhetlig, systematisk og nasjonal innhenting av erfaringer fra barn og unge som bor i barnevernsinstitusjoner. Mangelen på systematisk brukervedvirkning er også i strid med barnekonvensjonens artikkel 12,⁶⁶ som pålegger myndighetene å sikre barns rett til å bli hørt i saker som angår dem.

Undersøkelsen Barnevernsbarometeret, som gjennomføres mellom 2024 og 2027 på oppdrag fra Bufdir, gir et viktig innblikk i tilstanden i barnevernet. I 2024 svarte 1 257 ansatte i kommunalt barnevern og 742 ansatte ved barnevernsinstitusjoner på spørreundersøkelsen. Barnevernsbarometeret skal brukes for å videreutvikle tilbud og tjenester i samsvar med behovene i sektoren. Barnas synspunkter på tilstanden i barnevernet er ikke inkludert i Barnevernsbarometeret.

Når barnas erfaringer ikke inngår i den årlige undersøkelsen, risikerer departementet, Bufdir og andre at kvalitetsindikatorer og styringsinformasjon mangler sentrale perspektiver og erfaringer som bare barna selv kan formidle. Bufdir opplyser at de har anskaffet ekstern bistand til å gjennomføre inntil to brukerundersøkelser i perioden 2025–2029, med mål om å kartlegge barns erfaringer med opphold på institusjon. Utvalget vurderer at det er et viktig tiltak, men mener at

66 <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/bkn/a12>

omfanget er for lite ambisiøst for et direktorat som skal være en nasjonal faglig rådgiver om barnas beste. Utvalget mener at Bufdir må ha et tydelig ansvar for å regelmessig og systematisk innhente, analysere og rapportere om barns meninger og erfaringer fra opphold i institusjon.

11.8.2 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at Bufdir systematisk gjennomfører kunnskapsinnhenting fra barn som bor eller nylig har bodd på institusjon, og at undersøkelser gjennomføres like ofte som Barnevernsbarometeret. Kunnskapsinnhenting bør bygge på forskningsetisk forsvarlige prinsipper og sikre reell medvirkning, også fra barn med redusert samtykkekompetanse eller språklige barrierer. Barn med erfaring fra å bo på institusjon bør inkluderes i arbeidet. Utvalget vil minne om at dette er en forpliktelse Norge har som en del av ratifiseringen av barnekonvensjonens artikkel 12.

Bufetat bør videre vurdere å etablere et eget brukerråd som består av barn med erfaring fra å bo på barnevernsinstitusjoner, etter modell fra Barne- og familie-etaten i Oslo. Brukerrådet kan styrke utviklingen av institusjonstilbud lokalt og nasjonalt og gi barn og unge en arena for å medvirke og oppleve mestring.

Systematisk innhenting av kunnskap fra barn i barnevernsinstitusjon vil gi verdifull innsikt i hvilke elementer barn selv opplever som virksomme eller skadelige, hvordan opphold i en barnevernsinstitusjon virker over tid (inkludert hvordan barn opplever overganger, ettervern og tilbakeføring), hvordan samspillet mellom ulike tiltak (eksempelvis fosterhjem og institusjon) påvirker trygghet og utvikling, og hvordan samhandlingen mellom institusjonen og andre aktører (kommunalt barnevern, spesialisthelsetjeneste, skole, kommunal helse- og omsorgstjeneste, Nav og politi) oppleves fra barnas ståsted.

Kunnskapsinnhenting må synliggjøre barnas erfaringer fra institusjoner på tvers av geografi og eierskap, inkludert Oslo kommune. Resultatene bør formidles på en måte som styrker arbeidet med faglig normering i direktoratet og samtidig legger til rette for utvikling og tilpasning på den enkelte institusjonen.

11.8.3 Økonomiske og administrative kostnader

Kostnadene ved å systematisk gjennomføre årlige, nasjonale brukerundersøkelser i samme treårsperiode som Barnevernsbarometeret er estimert til en satsing tilsvarende 4 millioner kroner.

12 Utvalgets samlede anbefaling

Utvalgets problemforståelse er at verken departementet eller direktoratet har tilstrekkelig kontroll på kvaliteten, kapasiteten og kostnadene ved institusjonsbarnevernet. Dagens organisering forsterker utfordringene, og kjennetegnes av fragmentert økonomisk styring, svak faglig normering og uønsket variasjon i praksis.

Institusjonsbarnevernet er et område som har vært preget av store faglige endringer, hard kritikk og stor politisk oppmerksomhet, ofte utløst av enkelthendelser i tjenesten. Ro og forutsigbarhet er avgjørende for barna som bor på institusjon, for ansatte og ledere i tjenestene, for private leverandører og for beslutningstakere i direktoratet og departementet. Utvalget ønsker å bidra til styrket stabilitet og behandle feltet med respekt.

Utvalget mener at utfordringene krever en helhetlig omstilling som gjennomføres i tre trinn. I dette kapitlet gir utvalget sin samlede anbefaling for en mer formåls effektiv styring og organisering av institusjonsbarnevernet.

12.1 En trinnvis omstilling

Utfordringene som utvalget har redegjort for, samsvarer i stor grad med beskrivelsene i tidligere gjennomganger. Både barnevernsutvalget og barnevernsinstitusjonsutvalget har stilt spørsmål ved hvordan ansvar og roller er plassert i dagens organisering (NOU 2023: 24; NOU 2023: 7). Områdegjennomgangen understreket behovet for en faglig og økonomisk normering av institusjonstilbudet for å få kontroll på kostnadsoverskridelsene, og Riksrevisjonen påpekte at kapasiteten må være stor nok for å ivareta bistandsplikten (Deloitte og Oslo Economics, 2024; Riksrevisjonen, 2025). Flere av utfordringene som utvalget legger til grunn er også sammenfallende med utfordringer som lå til grunn ved overføringen av ansvaret fra fylkeskommunene til staten i 2004.

Buudir står i dag i en dobbelrolle som både fagdirektorat og etatsstyrer. Rollene er gjensidig avhengig av hverandre, men også gjensidig hemmende. Mangler i den ene rollen svekker evnene til å fylle den andre. Dette skaper en ond sirkel, der svak faglighet gir dårligere styling, og svake resultater i stylingen hemmer fagutvikling.

For å oppnå tilstrekkelig kontroll på kvalitet, kapasitet og kostnader, anbefaler utvalget at rollene skilles. En deling av Buudir og Bufetat i to selvstendige organisasjoner (modell D) vil gi tydelig rolle- og ansvarsdeling, styrket faglighet og gi bedre kontroll på kvalitet, kapasitet og kostnader. En viktig forutsetning for å lykkes med en slik deling er etter utvalgets vurdering at begge rollene er tilstrekkelig styrket på forhånd.

Utvalget anbefaler derfor en gradvis, trinnvis omstilling. En slik trinnvis tilnærming reduserer risiko, gir større forutsigbarhet og gjør det mulig å bygge opp to robuste fagmiljøer mens Buudir og Bufetat fortsatt er samlet i én organisasjon. En trinnvis omstilling gir også bedre forutsetninger for legitimitet og kontinuitet i den løpende driften.

Organisatoriske endringer vil ikke være tilstrekkelig. For å lykkes må strukturelle grep kombineres med faglige og styringsmessige tiltak som anbefalt i kapittel 11. På denne måten kan beslutningstakerne både få bedre kontroll på kapasitet og kostnader og utvikle et tydelig faglig grunnlag, samtidig som risikoen ved en større omstilling minimeres.

Derfor foreslår utvalget en gjennomføring i tre trinn: Trinn 1 styrker etatsstylingen og gir en stabil og samlet styling av kapasitet og kostnader. Trinn 2 forsterker Buudir som fagdirektorat og premissleverandør, slik at feltet får felles standarder og tydelig faglig retning. Trinn 3 tydeliggjør ansvar og roller hos direktoratet og etaten, og gir bedre forutsetninger for tillit og legitimitet.

Utvalgets anbefalinger vil stille økte krav til samordning og gjennomføringsevne i både direktoratet og etaten. Endringsarbeidet forutsetter at hele organisasjonen arbeider i en felles retning. I en slik omstillingsprosess vil det etter utvalgets vurdering være avgjørende med gode tiltak for leder- og organisasjonsutvikling på tvers av direktorats- og etatsnivå.

12.1.1 Trinn 1 – styrke etatsstylingen og møte kortsiktige forventninger

Første trinn handler om å gi Buudir som etatsstyrer bedre kontroll på kapasiteten og kostnadene ved institusjonstilbudet. Målet er å etablere en samlet styling som sikrer bedre ressursutnyttelse, reduserer risikoen for fragmentering og legger grunnlaget for en mer bærekraftig organisering på sikt.

Utvalget anbefaler at modell B gjennomføres umiddelbart. Fullmakter til styling og budsjett samles nasjonalt, og inntak og innkjøpsfunksjoner organiseres i én nasjonal linje. Samtidig må Buudir og Oslo kommune utvikle et tettere og mer forpliktende samarbeid, for også å ha oversikt over kapasiteten nasjonalt, og kunne benytte kapasitet på tvers. Utvalget anbefaler etablering av faste faglige møteplasser og deling av data og statistiske standarder, og at Oslo og Bufetat

starter en prosess for gradvis harmonisering, med mål om en full innlemming av Oslo på sikt. Dette vil gi Bufdir oversikt og kontroll over hele kapasiteten og mulighet til å styre ressursene dit de trengs mest. Videre anbefales det at arbeidet direktoratet er i gang med knyttet til fagsystem får økte ambisjoner om å være et nasjonalt fagsystem for hele barnevernet. Tiltaket vil gi nødvendig styringsinformasjon og legge til rette for koordinert oppfølging.

En viktig del av trinn 1 er å redusere antallet roller Bufdir skal håndtere. Godkjenningsordningen foreslås avvirket. Den har vist seg lite treffsikker og skaper en falsk trygghet snarere enn reell kvalitetssikring. Ansvar for forsvarlighet må tydelig plasseres hos institusjonene selv gjennom internkontroll, kombinert med et styrket tilsyn fra statsforvalteren.

Tiltak som inngår i trinn 1

Tiltakene i trinn 1 skal sikre enhetlig styring og gi økt kontroll på kapasitet og kostnader. Følgende tiltak inngår i trinnet:

- Endret fullmaktsstruktur (null-pluss-alternativet) (modell B)
- Avvikling av godkjenningsordning for barnevernsinstitusjoner (tiltak 2)
- Forbedret tilsyn fra Statsforvalteren (tiltak 3)
- Økt samarbeid mellom BFE og Bufdir/Bufetat (tiltak 1.3)
- Prosjekt for et felles nasjonalt fagsystem for barnevernet (tiltak 4)
- Harmonisering av BFE og Bufetat (tiltak 1.2)

12.1.2 Trinn 2 – forsterke fagdirektoratet som premissleverandør for institusjonsbarnevernet

Målet i trinn 2 er å etablere Bufdir som en tydelig premissleverandør med ansvar for faglig retning, standarder og kvalitetsutvikling i hele institusjonsbarnevernet.

Utvalget anbefaler at Bufdir får ansvar for å samle og koordinere pågående og planlagte kvalitetsforbedringstiltak i et nasjonalt prosjekt. Dette vil skape sammenheng, sikre lik praksis på tvers av aktører og unngå at fagutviklingen blir fragmentert. Bufdir må ta større grep om normeringsarbeidet, og utvikle nasjonale faglige standarder for dimensjonering, innhold og kvalitet i tilbudet. Barn og unges erfaringer skal være en integrert del av fagutviklingen. Utvalget anbefaler at det etableres en systematisk ordning for å innhente og bruke barnas erfaringer i kvalitetsarbeidet.

I dette trinnet er det også avgjørende å tydeliggjøre formålet med institusjonsbarnevernet. Institusjonsopphold skal gi barn omsorg og utviklingsstøtte, med særlig vekt på å ruste dem til selvstendighet som voksne. Formålet må forankres i styringsdokumenter og -dialog slik at Bufetat, private og kommunale institusjoner arbeider i samme retning.

Tiltak som inngår i trinn 2

Trinn 2 handler dermed om å gi Bufdir faglig legitimitet og gjennomføringskraft, og sørge for at hele institusjonsfeltet får en felles retning. Følgende tiltak inngår i trinnet:

- Prosjektorganisering for en samlet kvalitetsforbedring (tiltak 5)
- Normering av institusjonstilbudet (tiltak 7)
- Tydeliggjøring av formålet med institusjon (tiltak 6)
- Systematisk innhenting av kunnskap fra barn i barnevernsinstitusjoner (tiltak 8)
- Prosjekt for avvikling av særordningen i Oslo (tiltak 1.1)

Departementet og direktoratet må sammen iverksette og styre aktivitetene i trinn 2 på en overordnet og helhetlig måte for å opprettholde nødvendig tempo og gi gjennomføringskraft over tid.

12.1.3 Trinn 3 – fordele roller og ansvar mellom to organisasjoner

Når det er lagt et godt grunnlag for bedre etatsstyring og styrket fagdirektorsarbeid, kan tredje trinn gjennomføres. Målet er en fremtidsrettet organisering med tydelig ansvarsdeling, høy faglighet og forutsigbar kvalitet.

Utvalget anbefaler at Bufdir og Bufetat skilles til to selvstendige virksomheter. Dette vil rydde opp i rolleblanding som i dag svekker både etatsstyringen og fagutviklingen. Bufdir får rollen som uavhengig fagdirektorat med ansvar for normering, utvikling og kvalitet, mens Bufetat får tydelig ansvar for drift av tjenester til barn og familier.

Videre anbefales det at særordningen i Oslo avvikles. Barn i Oslo må få likeverdige tjenester som barn i resten av landet, og institusjonsbarnevernet må styres helhetlig. En samlet nasjonal organisering vil styrke både fagutviklingen og kapasitetstyringen, og bidra til en mer effektiv ressursbruk.

Trinn 3 gir dermed den strukturelle løsningen som på sikt kan sikre et institusjonsbarnevern med klare roller, økt legitimitet og varig balanse mellom faglige og økonomiske hensyn.

Tiltak som inngår i trinn 3

Tiltakene i trinn 3 skaper varige strukturer som tydeliggjør ansvar og oppgaver for en helhetlig styring av institusjonsbarnevernet. Følgende tiltak inngår i trinnet:

- Deling av direktorat og etat (modell D)
- Avvikle særordningen for Oslo (tiltak 1)

12.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets anbefalinger innebærer flere strukturelle og faglige endringer i organiseringen av institusjonsbarnevernet. Enkelte av tiltakene innebærer betydelige administrative omstillinger og kostnader, særlig der utvalget foreslår organisatoriske endringer. Andre tiltak vurderer utvalget som kostnadsnøytrale eller kostnadsbesparende over tid.

Forslagene til organisatoriske modeller skiller seg ut ved at de medføre større administrative endringer og tilhørende overgangskostnader (modell B og modell D). Modell B innebærer en omstillingskostnad på 20 millioner kroner, mens modell D, som innebærer å dele Bufdir og Bufetat i to separate enheter, er beregnet til 210 millioner kroner. Deling av Bufdir og Bufetat vil sannsynligvis også gi noe høyere varige driftskostnader på grunn av doble ledelses- og støttefunksjoner.

I tillegg vil prosjektet for å utvikle særordningen i Oslo (tiltak 1.1) og prosjektorganisering for en samlet kvalitetsforbedring (tiltak 5) begge kreve dedikerte prosjektgrupper over flere år. Disse tiltakene er beregnet til 19,2 millioner kroner hver, fordelt på tre år. Tiltaket om et prosjekt for et felles nasjonalt fagsystem for barnevernet (tiltak 4) er også kostnadsberegnet til 6,4 millioner kroner over tre år.

Flere av anbefalingene forutsetter lovendringer for å kunne gjennomføres, blant annet avviklingen av dagens godkjenningsordning (tiltak 2), avviklingen av særordningen i Oslo (tiltak 1), den endrede innretningen av Statsforvalterens tilsyn (tiltak 3) samt modellalternativ D.

Avviklingen av godkjenningsordningen forventes på sikt å gi en årlig innsparing anslått til 22,8 millioner kroner, som følge av at oppgaver i Bufetat og BFE faller bort. Besparelsen vil først oppnås når overgangsordninger og eventuelle prekvalifiseringsmekanismer er implementert.

Øvrige tiltak, som styrket samarbeid mellom BFE og Bufetat/Bufdir (tiltak 1.3) og normering av institusjonstilbudet (tiltak 7) vurderer utvalget at vil kunne gjennomføres innenfor dagens budsjettammer. Tiltaket om systematisk innhenting av kunnskap fra barn (tiltak 8) er beregnet til 4 millioner kroner.

Tabell 12-1 Oppsummerte økonomiske konsekvenser av tiltak

Nr.	Tiltak	Overgangskostnad	Varig kostnad
Tinn 1			
Modell B	Endret fullmaktsstruktur (null-pluss-alternativet)	Omstillingskostnad er beregnet til 20 mill. kroner.	Varig kostnad er ikke beregnet, men utvalget antar en effektivisering.
Tiltak 2	Awikling av godkjenningsordningen for barnevernsinstitusjoner	Utvalget forventer ingen overgangskostnader knyttet til avviklingen, men en lang avviklingsperiode vil forsinke varige kostnadsendringer.	Varig kostnadsendring er beregnet til -22,8 mill. kroner.
Tiltak 3	Forbedret tilsyn fra Statsforvalter	Utvalget forventer ingen overgangskostnader knyttet til tiltaket.	Utvalget forventer ingen varige kostnader ved tiltaket. Statsforvalteren kan ha noe effektiviseringsgevinst av å samordne og samle rutiner og praksis, men de frigjorte ressursene foreslår utvalget at blir brukt til å forbedre og forsterke tilsynsmetodikken.
Tiltak 4	Prosjekt for felles nasjonalt fagsystem for barnevernet	Utvalget foreslår prosjektkostnader på om lag 6,4 mill. kroner, over to år. Den årlige kostnaden er anslått til 3,2 mill. kroner.	Utvalget forventer ingen varige kostnader knyttet til tiltaket. Beregningen av kostnader knyttet til et nasjonalt fagsystem foreslår utvalget som en del av prosjektgruppens mandat.
Tiltak 1.2	Harmonisering av BFE og Bufetat	Utvalget forventer ingen overgangskostnader knyttet til endringen, men understreker at det er en risiko for at bydelenes bruk av institusjonsplasser endres.	Utvalget forventer ingen varige kostnader knyttet til tiltaket, da det i all hovedsak dreier seg om en flytting av midler fra bydelsrammen til BFE.
Tiltak 1.3	Økt samarbeid mellom Oslo kommune og Bufdir/Bufetat	Utvalget forventer ingen overgangskostnader knyttet til tiltaket.	Tiltaket er en naturlig del av organisasjonenes ansvar. Utvalget forventer at det blir håndtert innenfor gjeldende budsjettammer.
Trinn 2			
Tiltak 5	Prosjektorganisering for en samlet kvalitetsforbedring	Utvalget foreslår prosjektkostnader på om lag 19,2 mill. kroner, over tre år. Den årlige kostnaden er anslått til 6,4 mill. kroner.	Kostnader knyttet til selve kvalitetsforbedringen finansieres i et eget, ordinært løp. Utvalget forventer ingen varige kostnader knyttet til tiltaket.
Tiltak 6	Tydeliggjøring av formålet med institusjon	Utvalget forventer ingen overgangskostnader knyttet til tiltaket.	Dette er en del av BFD og Bufdirs ansvar. Utvalget forventer at det blir håndtert innenfor gjeldende budsjettammer.
Tiltak 7	Normering av institusjonstilbudet	Utvalget forventer ingen overgangskostnader knyttet til tiltaket.	Dette er en del av Bufdirs ansvar. Utvalget forventer at det blir håndtert innenfor gjeldende budsjettammer.
Tiltak 8	Systematisk innhenting av kunnskap fra barn i barnevernsinstitusjoner	Utvalget foreslår en satsing på om lag 4 mill. kroner over en periode på tre år.	Utvalget forventer ingen varige kostnader knyttet til tiltaket.
Tiltak 1.1	Prosjekt for avvikling av særordningen i Oslo	Utvalget foreslår prosjektkostnader på om lag 19,2 mill. kroner, over tre år. Den årlige kostnaden er anslått til 6,4 mill. kroner.	Utvalget forventer ingen varige kostnader knyttet til tiltaket. Beregningen av kostnader knyttet til avviklingen av særordningen foreslår utvalget som en del av prosjektgruppens mandat.
Trinn 3			
Modell D	Deling av direktorat og etat	Omstillingskostnaden er beregnet til 210 mill. kroner.	Varig kostnad er ikke beregnet, men utvalget antar at organiseringen vil gi noe økte driftskostnader.
Tiltak 1	Awikling av særordningen for Oslo	Ikke beregnet. Utvalget foreslår at dette blir en del av mandatet til prosjektgruppen (tiltak 1.1).	Ikke beregnet. Utvalget foreslår at dette blir en del av mandatet til prosjektgruppen (tiltak 1.1).

Referanser

- Andersen, J. A. (2009). Organisasjonsteori. Universitetsforlaget.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 4, ss. 543–571.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Appelbaum, S. H., Habashy, S., Malo, J.-L., & Shafiq, H. (2012). Back to the future: revisiting Kotter's 1996 change model. *Journal of Management Development*, Vol. 31 Iss: 8, ss. 764 - 782.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). St.prp. nr. 46 (2004-2005) - Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>
- Barne- og familiedepartementet. (2024). Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud. Departementene.
- Barne- og familiedepartementet. (2025a). Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Barne- og familiedepartementet.
- Barne- og familiedepartementet. (2025b). Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tidelingsbrev-2025-bufdir.pdf>
- Barneombudet. (2020). De tror vi er shitkids. Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon.
- Barnevernsloven. (2021). Lov om barnevern (LOV-2021-06-18-97). Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>
- Beer, M., & Nohria, N. (2000). Cracking the Code of Change. *Harvard Business Review*.
- BEG. (2024). Årsrapport 2024 - Bufetats enhet for godkjenning av barnevernsinstitusjoner. Bufetat.
- Berg, R. C., Johansen, T. B., Jardim, P. S., Forsetlund, L., & Nguyen, L. (2020). Tiltak for barn og unge med atferdsvansker eller som har begått kriminelle handlinger: en oversikt over systematiske oversikter. Oslo: Folkehel-seinstituttet. Hentet fra <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2020/tiltak-for-barn-og-unge-med-atferdsvansker-eller-som-har-begatt-kriminelle-handlinger-rapport-2020.pdf>
- Bjella, M., Holter, C. R., & Sørensen, I. B. (2022). Barn og unge i barnevernsinstitusjoner- Hvordan har de det? Rambøll Management Consulting AS. Hentet fra <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/469/2023/01/Barn-og-unge-i-barnevern-sinstitusjoner.pdf>
- Bjurstrøm, K. H. (2021). Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring: Ulike alternativer eller kunstige motsetninger. *Norsk Administrativ Tidsskrift*. doi:<https://doi.org/10.7577/nat.4563>
- Bufdir. (2018). Årsrapport 2018. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Hentet fra <https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/arsrapport-2018.pdf>
- Bufdir. (2021). Veileder for forløp i barnevernsinstitusjoner. Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Hentet fra <https://cms.bufdir.no/contentassets/ed7a489b2fbf4c808e4637c037e51450/bufdir-veileder-for-forlop-i-barnevernsinstitusjoner-2024.pdf>
- Bufdir. (2022a). Utredning av bedre statistikk om barnevernet - Svar på oppdrag 3 i tillegg 8 til tildelingsbrevet 2022. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2022b). Årsrapport 2022. Oslo: Bufdir. Hentet fra <https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/arsrapport-bufdir-2022.pdf>
- Bufdir. (2024). Sektorveileder for samfunnsøkonomiske analyser i barnevernet.
- Busch, T., Vanebo, J. O., & Dehlin, E. (2010). Organisasjon og organisering (6. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, J. A. (2015). Organisasjonsteori for offentlig sektor (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Deloitte. (2011). Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet.

Deloitte. (2024). Betydning og ivaretagelse av fysiske omgivelser ved utforming av formålbygg (institusjonsbygg) i barnevernet. Rapport til Bufdir. Hentet fra <https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/deloitte-utforming-av-institusjonsbygg-sluttrapport-2024.pdf>

Deloitte og Oslo Economics. (2024). Områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/omradegjennomgang-av-det-statlige-barnevernet/id3084027/>

Deloitte og Telemarksforskning. (2020). Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/84637c4607ff485296bdc54a9e4df3bb/sluttrapport_folgeevaluering-av-forsok-med-ny-ansvarsfordeling-mellom-stat-og-kommune-pa-barnevern-området_110520.pdf

DFØ. (2022). DFØ-rapport 2022:4 Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater. Hentet fra <https://dfo.no/rapporter/hvor-gar-regional-stat-erfaringer-med-funksjonsbasert-organisering-i-statlige-etater>

DFØ. (2023). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser>

Difi. (2014). Fra stat til marked - Veileder om utskilling av virksomhet fra staten (Veileder 2014:1). Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet fra https://arbeidsgiver.dfo.no/sites/default/files/fra-stat-til-marked-veileder-om-utskilling-av-virksomhet-fra-staten_1.pdf

Difi. (2016). Direktorat eller foretak? - En drøfting av tilknytningsformer for spesialisthelseforvaltningen (Difi notat 2016:1). Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet fra https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-notat_2016_1_direktorat_eller_foretak_en-drofting_av_tilknytningsformer_for_spesialisthelseforvaltningen.pdf

Difi. (2018). Organisasjonsformer i offentlig sektor - En kartlegging (Difi-rapport 2018:8). Direktorat for forvaltning og IKT. Hentet fra https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-rapport_2018-8_organisasjonsformer_i_offentlig_sektor_en_kartlegging.pdf

Drange, N., Hærnes, Ø. M., Markussen, S., Oterholm, I., Raaum, O., & Slettebø, T. (2021). Rapport Delprosjekt 1: Beskrivende analyser - Barn og familier i barnevernet. Frischsenteret.

Drange, N., Hærnes, Ø. M., Markussen, S., Oterholm, I., Raaum, O., & Slettebø, T. (2022). Rapport Delprosjekt 2: Hvordan går det med barna? Frischsenteret.

Echaves, J. F., Henriksen, H. B., & Bjørnes, S. S. (2025). Behov og kjennetegn hos barn og unge plassert i barnevernsinstitusjoner i Norge: hurtigoversikt. Folkehelseinstituttet.

ECON. (2007). Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern - vurdering av utvalgte problemstillinger.

Einarsen, S. V., Martinsen, Ø. L., & Skogstad, A. (2023). Organisasjon og ledelse. Gyldendal.

Finansdepartementet. (2024). Utredningsinstruksen. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredningsinstruksen/id3060944/>

Forandringsfabrikken. (2021). De tror de vet best -152 barn 11-18 år i barnevernsinstitusjon. Forandringsfabrikken. Hentet fra <https://forandringsfabrikken.no/de-tror-de-vet-best-2021/>

Hageberg, E., Ekhaugen, T., & Høgestøl, A. (2025). Resultater fra Barnevernsbarometeret 2024 - Rapport fra spørreundersøkelse til ansatte og ledere i det kommunale barnevernet og barnevernsinstitusjonene. ideas2evidence og Vista Analyse. Hentet fra <https://www.bufdir.no/rapporter/dokumentside/buf00005914/>

Hagen, T. P., Knudsen, J. P., Fimreite, A. L., Hansen, G. S., Hjortland, C., Eriksen, T., & Ludvigsen, S. (2018). Rapport fra ekspertutvalg - Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Hansen, I. L., Jensen, R. S., & Fløtten, T. (2020). Trøbbel i grenseflatene (Fafo-rapport 2020:02). Fafo. Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20737.pdf>

- Helsetilsynet. (2023). Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet (Rapport fra Helsetilsynet 3/2023). Helsetilsynet. Hentet fra https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2023/barneverns-rapport_til_bfd_med_vedlegg_2023.pdf
- Hood, C., James, O., Peters, G., & Scott, C. (Red.). (2005). *Controlling Modern Government*. Edward Elgar Publishing.
- Innst. 524 L (2024–2025). (2025). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet).
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utgave. utg.). Bergen: Vigmostad & Bjørke AS.
- Johansen, T. B., Jardim, P. S., Blaasvær, N., Ames, H., Munthe-Kaas, H. M., Tingulstad, A., & Berg, R. C. (2020). *Gode barnevernsinstitusjoner: en systematisk kartleggingsoversikt*. Folkehelseinstituttet. Hentet fra <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2020/gode-barnevernsinstitusjoner-rapport-2020.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2025). *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2025 - Grønt hefte, Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2024–2025)*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Koop, C., & Lodge, M. (2015). What is regulation? An interdisciplinary. *Regulation and Governance*, ss. 95-108. doi: <https://doi.org/10.1111/rego.12094>
- Kotter, J. P. (1995). *Leading Change - Why Transformation Efforts Fail*. Harvard Business Review, ss. 1-8.
- KS. (2022). *Om DigiBarnevern-prosjektet*. Hentet fra ks.no: <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/digibarnevern/om-digibarnevern/>
- Kystverket. (2020). *Utregiing om kystverkets framtidige organisering, ressursutnytting og styringssystem*.
- Lindberg, O., Lotsberg, D., & Nesheim, T. (2020). *Fra regionale kongedømmer til sentralisert stat?* Beta, ss. 183-206.
- Lines, R. (2004). Influence of participation in strategic change: resistance, organizational commitment and change goal achievement. *Journal of Change Management*, Vol 4, ss. 193-215.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* Vol. 83(2), ss. 340-363.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science* Vol. 28, No. 4, ss. 739-777.
- NOU 1989: 5. (1989). *En bedre organisert stat*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1999: 15. (1999). *Hvor nært skal det være? - Tilknytningsformer for offentlige sykehus*. Sosial- og helsedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-15/id141741/>
- NOU 2003: 34. (2003). *Mellom stat og marked - Selvstendige organisasjonsformer i staten*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-34/id383216/>
- NOU 2016: 25. (2016). *Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten - Hvordan bør statens eierskap innrettes framover?* Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-25/id2522062/>
- NOU 2023: 24. (2023). *Med barnet hele vegen*. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-24/id3005411/>
- NOU 2023: 4. (2023). *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2023: 8. (2023). *Fellesskapets sykehus. Styring, finansiering, samhandling og ledelse*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2023: 7. (2023). *Trygg barndom, sikker fremtid — Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-7/id2966836/>
- Nøkleby, H., Johansen, T. B., Jardim, P. S., & Elizabeth, A. (2020). *Forekomst og behandling av atferdsforstyrrelser: en hurtigoversikt*.

- Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2020/forekomst-og-behandling-av-atferdsforstyrrelser-rapport-2020.pdf>
- Oslo Economics. (2016). Alternative organisatoriske løsninger for statlige barnevernsinstitusjoner. Barne- og likestillingsdepartementet.
- Oslo Economics. (2024). Gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gjennomgang-av-bufetats-ivaretagelse-av-bistandsplikten-pa-fosterhjems-og-institusjonsområdet/id3055093/>
- Ot.prp. nr. 66 (2000–2001). (2001). Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak m.m.
- Ot.prp. nr. 9 (2002–2003). (2002). Om lov om endringer i lov 17. juli 1992.
- Prop. 1 S (2024–2025). (2024). For budsjettåret 2025 under Barne- og familiedepartementet - Utgiftskapittel: 800–883, 2530, 2531 Inntektskapittel: 3841–3883, 5706. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3056475/>
- Prop. 106 L (2012–2013). (2013). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) - Endringer i barnevernloven. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-106-l-20122013/id720934/>
- Prop. 133 L (2020–2021). (2021). Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/>
- Prop. 73 L (2016–2017). (2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) - Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Barne- og likestillingsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>
- Prop. 83 L (2024–2025). (2025). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) - Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet).
- Rambøll. (2012). *Forvaltningsreformen – Deloppdrag E*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Rasmussen, I., Holden, M. B., & Bjerkmann, I. L. (2020). Samfunnsøkonomiske konsekvenser av å overføre Bufetats oppgaver på barnevernsområdet til fylkeskommunene. Vista Analyse.
- Riksrevisjonen. (2018). Undersøkelse av Bufetats bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet - Dokument 3:8 (2017–2018). Riksrevisjonen. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2017-2018/barne--ungdoms--og-familieetatens-bistandsplikt-ved-akutt-plasseringer-i-barnevernet/>
- Riksrevisjonen. (2020). Undersøking av om statlege barnevernsmyndigheiter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar - Dokument 3:7 (2019–2020). Riksrevisjonen. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersoking-av-om-statlege-barnevernsmyndigheiter-sikrar-det-beste-for-barn-i-barnevernsinstitusjonar/>
- Riksrevisjonen. (2025). Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet - Dokument 3:10 (2024–2025). Riksrevisjonen. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024-2025/arsaker-til-utfordringer-i-barnevernet/>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, ss. 86–107. doi:<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2008-01-02-05>
- Sikt. (2025). Forvaltningsorgan fordelt på tilknytningsform. Hentet fra Forvaltningsdatabasen: <https://forvaltningsdatabasen.sikt.no/data/forvaltningsenhetsliste>
- Skatteetaten. (2017). Ny organsiering av Skatteetaten - Nivå 1-3 med tilhørende konsekvenser og risiko. Skatteetaten. Hentet fra <https://kudos.dfo.no/documents/30198/files/26622.pdf>
- Sosialdepartementet. (2001). Lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven) LOV-2001-06-15-93.
- Storberget, K., Havre, M., Svendsen, H. E., Hellesvik, S. E., Rannem, S. B., Bhuller, M., & Strandbakken, A. (2025). Det er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b3681f2746074407b951ec080c8ae1a4/de-er-vare-barn-om-a-holde-hodet-kaldt-og-hjertet-varmt.pdf>
- Stortinget. (2021). rop. 133 L (2020–2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven, jf. Innst. 625 L (2020–2021) - Vedtak nr. 1196, 10. juni 2021.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, Vol 87(2), ss. 234-258.

Voet, J. v. (2016). Change leadership and public sector organizational change: Examining the interactions of transformational leadership style and red tape. *The American Review of Public Administration*, vol. 46(6), ss. 660-682.

Vågeng, S., Eriksen, H. R., Ihme, I., Markussen, S., Pedersen, N., Stene, E., & Sæther, I. (2015). Et Nav med bedre mulighet- Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere arbeidsmarked. Sluttrapport fra ekspertgruppen. Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf

Vedlegg

V1 Vurdering av ansvar og tilknytningsform for det statlige barnevernet

De overordnede rammene for organisering av en virksomhet i offentlig sektor påvirker handlingsrommet for styring og samordning. I dette kapittelet beskriver utvalget sine vurderinger og anbefalinger knyttet til de overordnede rammene for organisering av det statlige barnevernet.

Utvalget foreslår å videreføre at ansvaret for institusjonsbarnevernet er på et statlig nivå. Utvalget mener at institusjonsbarnevernet ikke er egnet for en tilknytning til staten etter samme modell som helseforetakene, og anbefaler å videreføre dagens tilknytning som et ordinært, statlig forvaltningsorgan.

Et statlig institusjonsbarnevern

Hvem som har ansvar for institusjonsbarnevernet har stor betydning for hvordan tjenestene styres, utvikles og samordnes. Organiseringen påvirker blant annet kvalitet, tilgjengelighet, ressursutnyttelse og barnas rettssikkerhet. I dag ligger ansvaret for institusjonsbarnevernet hos staten. Det er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) som har det operative ansvaret, underlagt Barne- og familiedepartementet.

Historisk var det fylkeskommunene som hadde ansvaret, men dette ble i 2004 overført til staten. Kommunene har samtidig et helhetlig ansvar for å følge opp barn i barnevernet, inkludert under institusjonsopphold. Staten trer inn når kommunene ber om bistand, og yter institusjonstjenester i tråd med den absolutte bistandsplikten.

En alternativ organisering med institusjonsbarnevernet overført til fylkeskommunen har vært utredet tidligere. Vista Analyse gjennomgikk i 2020 de samfunnsøkonomiske konsekvensene av en eventuell tilbakeføring av tjenestene til fylkeskommunen (Rasmussen, Holden & Bjerkmann, 2020). Bakgrunnen var at et ekspertutvalg nedsatt av Kommunal og moderniseringsdepartementet i forbindelse med regionsreformen foreslo en slik flytting (Hagen et al., 2018). Vista

Analyse anbefalte å ikke flytte ansvaret, da de «[...] ikke har klart å identifisere noen vesentlige nyttevirksomheter av å flytte barnevernets andrelinjetjeneste tilbake til fylkeskommunen» (Rasmussen, Holden & Bjerkmann, 2020, s. 7). I tillegg mente de at «Argumentene for en statlig andrelinjetjeneste for barnevernet står seg i stor grad fremdeles, også etter regionsreformen» (Rasmussen, Holden & Bjerkmann, 2020, s. 7).

Barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24) ble også bedt om å vurdere en overføring av ansvaret for institusjonsbarnevernet til fylkeskommunene. Utvalget anbefalte i likhet med Vista Analyse ikke å gjennomføre en slik oppgaveoverføring, og det påpekte i tillegg at

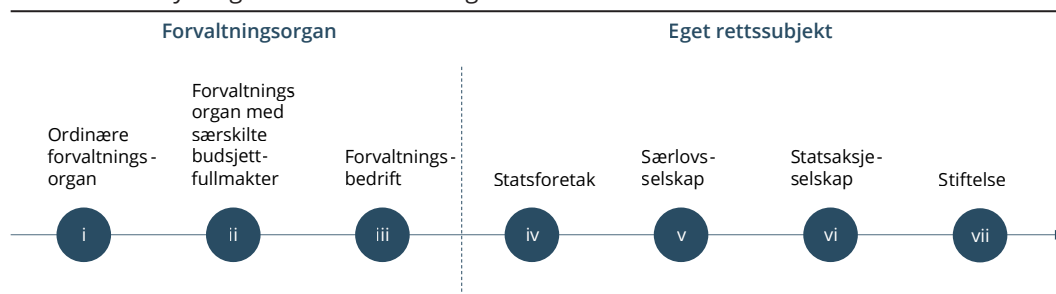
[...] de siste årenes søkelys på barns rettssikkerhet, helhetlig tiltakskjede og den absolutte bistandsplikten til Bufetat, understøtter behovet for sterk statlig styring og kontroll av kvalitet og tilgjengelighet på et tjenesteområde som er forholdsvis lite. En overføring av ansvar og oppgavene med barnevernsinstitusjoner kan gi utfordringer knyttet til blant annet kvalitetsutvikling, kvalitetssikring, opptak, omstillingskostnader, nasjonal oversikt og prioritering. Det er dermed grunn til å tro at dersom hele eller deler av institusjonstilbudet overføres til fylkeskommunene, vil det øke risikoen for større variasjon, lavere kvalitet og lavere kapasitetsutnyttelse. (NOU 2023: 24, s. 326)

I dag er institusjonsbarnevernet lagt til staten, og Bufdir og Bufetat er organisert som et ordinært forvaltningsorgan. Utvalget deler tidligere vurderinger av plassering av ansvar, og vurderer derfor at ansvaret for institusjonsbarnevernet bør forbli på et statlig nivå og være underlagt Barne- og familiedepartementet.

Organisering som et forvaltningsorgan

Figur 0-1 gir en skematisk oversikt over tilknytningsformer for statlige virksomheter. Figuren viser syv kategorier av tilknytning til staten, der graden av fristilling øker fra venstre mot høyre. Den stiplede linjen i figuren markerer et skille i hvordan tilknytningsformene blir forstått juridisk. Til venstre for den stiplede linjen er organisasjonsformer som er en juridisk del av staten. Disse tilknytningsformene er forvaltningsorganer. Til høyre for den stiplede linjen er tilknytningsformer som er selvstendige rettssubjekter og dermed ikke en del av staten.

V-1 Ulike tilknytningsformer for en statlig virksomhet



Kilde: Fremstilling basert på (NOU 1989:5; NOU 1999: 15; NOU 2023: 24) (NOU 1999: 15; NOU 2023: 24; Oslo Economics, 2016; Difi, 2014)

Et forvaltningsorgan er juridisk sett en del av staten, og staten har det fulle ansvaret for disse. Det overordnede departementet har normalt mulighet til å instruere et forvaltningsorgan i alle typer saker. Forvaltningsorganer er omfattet av blant annet Stortingets bevilgningsreglement⁶⁷, regelverket for økonomistyring i staten⁶⁸, offentleglova⁶⁹ og forvaltningsloven⁷⁰. Statsansatteloven⁷¹ og tjenestetvistloven⁷² gjelder for de ansatte.

Hovedprinsippene i statsbudsjettet er utgangspunkt for alle forvaltningsorganer. Gjennom regjeringens årlige budsjettframlegg får Stortinget en mest mulig helhetlig oversikt over statens aktivitet. De fire hovedprinsippene i statsbudsjett er som følger:

1. Fullstendighetsprinsippet: Budsjettet skal inneholde alle statsutgifter og statsinntekter i budsjettterminen, så langt de kan forutses når budsjettet blir vedtatt.
2. Brutto prinsippet: Brutto prinsippet innebærer at utgifter og inntekter føres opp hver for seg.
3. Kontant prinsippet: Enhver statsutgift og statsinntekt skal tas med i statens bevilgningsregnskap for den budsjettterminen da den ble vedtatt.
4. Ettårs prinsippet: Stortingets budsjettvedtak innebærer at det gis en bevilgningsfullmakt for ett år.

Den vanligste organisasjonsformen i staten er **ordinære forvaltningsorganer**. Disse følger de fire hovedprinsippene i statsbudsjettet og regelverket som er beskrevet ovenfor, men de har likevel en viss fleksibilitet. For eksempel kan de overføre opptil fem prosent av driftsbevilgningen fra ett år til det neste. I tillegg kan Stortinget gi ekstra fullmakter, som å overføre ubrukt investeringsbevilgning eller dekke økte driftskostnader med merinntekter. Det fantes 122 ordinære forvaltningsorganer per 1. januar 2025. Bufdir og Bufetat er i dag et ordinært forvaltningsorgan (Sikt, 2025).

Noen statlige virksomheter får enda større økonomisk handlefrihet uten å tas ut av statsbudsjettet. Disse kalles **forvaltningsorganer med særskilte fullmakter**. Det er ingen fast definisjon på forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, og fullmaktene vurderes i hvert enkelt tilfelle. Den vanligste ordningen er unntak fra bruttoprinsippet, som betyr at virksomheten bare får en nettobevilgning og selv kan styre hvordan inntektene brukes. De kan også overføre ubrukte midler til neste år. Samtidig har de ansvar for å dekke underskudd dersom kostnadene øker eller inntektene svikter. Per 1. januar 2025 fantes 31 slike virksomheter, inkludert universiteter og høyskoler, Norges forskningsråd og Meteorologisk institutt (Sikt, 2025).

67 Bevilgningsreglementet – FOR-2005-05-26-876

68 Reglement for økonomistyring i staten – FOR-2003-12-12-1938

69 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) – LOV-2006-05-19-16

70 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) – LOV-1967-02-10

71 Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven) – LOV-2017-06-16-67

72 Lov om offentlige tjenestetvister [tjenestetvistloven] – LOV-1958-07-18-2

Forvaltningsbedrifter følger stort sett de samme reglene som ordinære forvaltningsorganer, men med noen viktige forskjeller. De er nettobudsjettetert, der Stortinget kun vedtar netto driftsresultat. Forvaltningsbedrifter har dermed større frihet til å bestemme omfanget og innretningen av driften sin. Investeringene deres bevilges likevel som bruttobeløp, som gir mindre fleksibilitet. Det er imidlertid praksis for at forvaltningsbedriftene gjennom årlige stortingsvedtak også sikrer seg betydelig handlefrihet til investeringer. Per 1. januar 2025 fantes tre forvaltningsbedrifter: Statens pensjonskasse, Statsbygg og Eksportfinansiering Norge (Sikt, 2025).

Forvaltningsorganer kan også få andre fullmakter, ofte for å redusere direkte styring fra den overordnede myndigheten. Mange forvaltningsorganer med myndighetsutøvende oppgaver har bestemmelser i lovgrunnlaget som begrenser departementets myndighet. Dette kan innebære begrenset instruksjonsrett, slik at departementet ikke kan styre organet i enkeltsaker, og begrenset adgang for departementet til å overta eller omgjøre saker, eventuelt at det kun kan gjøre dette i spesielle tilfeller. For sektorer som forskning, utdanning og kultur er faglig uavhengighet særlig viktig. I noen tilfeller er denne uavhengigheten lovfestet, som for universiteter og høyskoler gjennom universitets- og høyskoleloven. Noen forvaltningsorganer kan også få unntak fra bestemmelser i forvaltningsloven og/eller offentleglova. Slike unntak er som regel nedfelt i vedtektene til virksomheten.

Organisering som eget rettssubjekt

Det er i hovedsak fire muligheter for organisering utenfor staten. Statlige selskaper kjennetegnes av

- at de er selvstendige rettssubjekter med eget styre og ansvar for egen økonomi
- at staten eier selskapet og utøver eiermakt gjennom generalforsamlingen
- at de finansieres med statlig egenkapital og egen drift
- at Riksrevisjonen kontrollerer at staten forvalter eierinteressene korrekt
- at forvaltningsloven og offentleglova normalt ikke gjelder
- at ansatte er ikke statstjenestemenn og omfattes ikke av statlige tariffavtaler

Statsforetak er selskaper hvor staten eier 100 prosent av selskapet, og selskapet er regulert av statsforetaksloven. De har likheter med statsaksjeselskaper, men det er noen forskjeller: Staten kan ikke dele eierskapet med andre uten å oppløse foretaket, og foretaket må informere staten om viktige beslutninger. Per 1. januar 2025 fantes det syv statsforetak, blant annet Statnett SF, Enova SF og Bane NOR SF (Sikt, 2025).

Særlovsselskaper er selskaper regulert av en spesifikk lov, ofte brukt for virksomheter med spesielle samfunnsoppgaver. Denne formen kan også brukes midlertidig ved omstrukturering. Per 1. januar 2025 fantes fem særlovsselskaper: Folketrygdfondet, Vinmonopolet AS, Norsk Tipping AS, Innovasjon Norge og Norfund – statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland. I tillegg fantes det fire regionale helseforetak og tre helseforetak for fellestjenester

(Nødnett, Sykehusbygg og Sykehusinnkjøp), som også er særlovsselskaper (Sikt, 2025).

Statsaksjeselskaper er heleide aksjeselskaper der staten eier alle aksjene. De følger aksjeloven, men har enkelte spesialregler, som at generalforsamlingen har stor myndighet, og at Riksrevisjonen fører kontroll med statens eierinteresser. Selskapene har full økonomisk og juridisk selvstendighet, men staten kan påvirke dem gjennom eiermakt og regulering. Per 1. januar 2025 fantes 32 heleide statsaksjeselskaper, blant annet Den Norske Opera og Ballett, Norsk Rikskringkasting AS, Avinor AS og Vygruppen AS (Sikt, 2025).

Stiftelser er selvstendige juridiske enheter uten eiere. Staten kan kun styre dem gjennom lovgivning, vedtekter eller statlige tilskudd. Statstilknyttede stiftelser deles i sentralstiftelser og randsonestiftelser. Per 1. januar 2025 fantes det 47 sentralstiftelser og 15 randsonestiftelser (Sikt, 2025). Eksempler på sentralstiftelser er Institutt for kreftforskning, Lovdata og Stavanger Symfoniorkester Stiftelse. Eksempler på randsonestiftelser er Samskipnadsrådet, Stiftelsen Kirkens Familevern og SINTEF.

Vurdering av modell etter helseforetakene

Utvalget har vurdert ulike modeller for statlig organisering av barnevernets institusjonsdrift. En mulig tilknytningsform er å organisere virksomheten etter modell fra helseforetakene, det vil si som et eget rettssubjekt regulert gjennom særlov. En slik organisering skiller seg fra en tradisjonell etatsmodell ved at virksomheten får større frihet til å styre driften, et tydeligere ansvar og et klarere skille mellom politisk styring og faglig/administrativ gjennomføring.

Helseforetaksmodellen – bakgrunn og innretning

Helseforetaksmodellen ble etablert da staten 1. januar 2002 overtok ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene og valgte å organisere spesialisthelsetjenesten som foretak forankret i en særlov, *helseforetaksloven*⁷³ (Ot.prp. nr. 66 (2000–2001)).

I dag består modellen av fire regionale helseforetak som eier og styrer helseforetakene i sin region. De regionale helseforetakene er også eiere av fem helseforetak som leverer fellestjenester: Pasientreiser HF, Luftambulansetjenesten HF, Helsetjenestens driftsorganisasjon for nødnett HF, Sykehusinnkjøp HF og Sykehusbygg HF. Hvert foretak har eget styre og administrerende direktør og styres gjennom eierstyring i oppdragsbrev fra og eiermøter med Helse- og omsorgsdepartementet.

Formålet med modellen var å legge til rette for bedre og mer likeverdige helsetjenester sett fra pasientens ståsted gjennom ansvarliggjøring av ledelse, mer effektiv ressursbruk og styrket kapasitet i organisasjonen. Særlovstilknytningen ga staten mulighet til å stille mer presise krav til tjenestene, samtidig som modellen skulle ivareta hensynet til demokratisk styring.

73 Se lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven) (Sosialdepartementet, 2001).

Bakgrunnen for reformen var sammensatte utfordringer i sykehussektoren: utstrakt variasjon i tjenestetilbudet, svak kontroll på kostnadene og mangelfull styring. Det overordnede målet med helseforetaksmodellen var å utvikle en helsetjeneste som i større grad reflekterte velferdsstatens verdier om likeverd, rettferdighet og solidaritet. På grunn av de betydelige samfunnsinvesteringene i sektoren ble det ansett som nødvendig å sikre at tjenestene samsvarte med politiske prioriteringer og ga god måloppnåelse. Et godt helsetilbud forutsatte god ledelse, hensiktsmessig organisering og effektiv utnyttelse av kunnskap og kapital.

En vesentlig begrunnelse for å organisere sykehusene som foretak var at foretakene fikk klarere roller og ansvar, og at de på den måten ble myndiggjort (NOU 2016: 25). En forutsetning var at eierstyringen skulle konsentreres om overordnede forhold og gi en viss grad av sentralisering. En viktig intensjon var å styrke den nasjonale politiske styringen. Samtidig skulle de enkelte virksomhetene få større ansvar og frihet innenfor de rammene og strukturen som ble bestemt, med vekt på desentralisering av beslutninger om driften av de enkelte foretakene. Rolledelingen skulle legge grunnlaget for sterkere politisk styring av områder som skulle ivareta viktige samfunnshensyn. Formelt sett er det imidlertid ikke begrensninger i eierens rett til å styre.

Bruken av særlov som tilknytningsform ble begrunnet med sektorens betydning for befolkningens velferd og behovet for mer omfattende demokratisk kontroll enn det statsforetaksmodellen åpner for. Departementet ønsket dessuten å ha mulighet til å stille mer spesifikke krav til kvalitet og innhold i tjenestene. Den samlede vurderingen tilsa at det skulle etableres en ny og særskilt tilpasset organisasjonsform.

Overføringsverdi til barnevernsinstitusjonsfeltet

Utvalget vurderer at flere av utfordringene som lå til grunn for helseforetaksreformen, har paralleller til dagens institusjonsbarnevern. Det var variasjoner i tjenestekvalitet, svakheter i kapasitetsstyring, utfordringer med kostnadskontroll og uklar rolle- og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.

Et sentralt rasjonale bak foretaksmodellen er å skille rollen som eier og den overordnede politiske myndigheten fra den operative driften samtidig som det legges til rette for nasjonal styring og tydelig prioritering. Dersom det statlige barnevernet organiseres etter en slik modell, kan det gi rom for mer effektiv oppgaveutførelse, sterkere ledelse og bedre resultatoppfølging, forutsatt at det er klare rammer og god eierstyring.

Begrensninger i modellen

Foretaksmodellen har vært gjenstand for evaluering og debatt. I NOU 2016: 25 (Kvinnsland-utvalget) ble det reist kritikk mot modellen på tre områder: for sterk markedslogikk, utilstrekkelig demokratisk forankring og økt byråkratisering. Selv om tjenestekvaliteten i spesialisthelsetjenesten vurderes som god, konkluderte utvalget med at det «ikke er grunnlag for å konkludere med at vi har fått et mer likeverdig tilbud» (NOU 2016: 25, s. 14).

Utvalgets mandat var å vurdere ulike tilpasninger i dagens modell, inkludert å erstatte de regionale helseforetakene med et nasjonalt helseforetak eller et direktorat, å legge foretakene direkte under departementet eller å slå sammen de regionale foretakene med de underliggende foretakene til samme organisasjon. Utredningen konkluderte med at et nasjonalt beslutningsorgan som delegerer ansvar og oppgaver til et regionalt nivå, er den mest hensiktsmessige modellen for helhetlig og effektiv styring. Stortinget vedtok å videreføre de fire helseregionene.

I NOU 2023: 8 (sykehusutvalget) ble modellen vurdert på nytt med vekt på styring, organisering og måloppnåelse. Utvalget påpekte at det er

[...] utfordrende å identifisere klare årsak-virkning mekanismer mellom enkeltelementer i utformingen av helsetjenesten og grad av måloppnåelse. Det er heller ikke gjort noen systematisk evaluering av helseforetaksmodellen som gjør det mulig å konkludere samlet i forhold til konsekvensene den har hatt for graden av helsepolitisk måloppnåelse. (NOU 2023: 8, s. 54)

Forslagene i NOU 2023: 8 inkluderte tiltak for å styrke demokratisk styring og gjøre ansvarsforhold klarere, for å styrke samhandling og for å redusere markedstenkning og resultatstyring av sektoren.

Helseforetaksloven har blitt tilpasset flere ganger siden innføringen, og det har kommet innvendinger til foretaksorganiseringen av sykehusene fra ulike hold. Sykehusutvalget understreket at det også ville vært politisk debatt om innretting av spesialisthelsetjenesten om den hadde en annen organisering. Det er altså ikke sikkert at det er organiseringen i seg selv som gir utfordringer med styring og demokratisk innflytelse på tjenestene.

Sentrale hensyn ved valg av tilknytningsform

Valget av hvordan en statlig virksomhet blir organisert, må baseres på en helhetsvurdering, der ulike hensyn veies opp mot hva virksomheten skal oppnå (Difi, 2014). Den mest egnede organisasjonsformen avhenger særlig av hva slags oppgaver virksomheten har, og hvor stort behovet er for politisk styring (Difi, 2018).

Det å skille ut en virksomhet fra staten vil føre til store endringer i statens mulighet for styring og kontroll. Difi (2014) peker også på at det å skille ut en virksomhet fra staten og gjøre den til et selskap reduserer statens mulighet for styring. Det bør derfor først vurderes om behovene kan dekkes gjennom løsninger innenfor staten, som for eksempel bruk av budsjettfullmakter, ved å tydeliggjøre faglig uavhengighet eller ved å gjøre om virksomheten til et forvaltningsorgan med spesielle fullmakter eller til en forvaltningsbedrift.

Tidligere veiledninger, utredninger og vurderinger peker på flere hensyn som ofte inngår i å vurdere om en virksomhet bør være en del av staten eller ikke.⁷⁴ Hensynene kan overlappe og trekke i ulike retninger, men de gir grunnlag for en samlet helhetsvurdering. Ifølge NOU 2003: 34 *Mellom stat og marked* (NOU 2003: 34, s. 105) bør det viktigste spørsmålet være hvor sterk tilknytning virksomheten har til staten og samfunnet, og i hvilken grad dette gir seg utslag i behov for en regulering av innholdet som også er av politisk art.

Virksomhetens art

Hvis virksomheten hovedsakelig handler om myndighetsutøvelse eller å løse viktige samfunnsoppgaver på vegne av staten, bør den som hovedregel organiseres som et forvaltningsorgan. Når virksomheten blir organisert som et forvaltningsorgan, sikres løpende styring og kontroll ved at offentlig myndighet utøves forsvarlig og under politisk ansvar.

Hvis virksomheten primært har forretningsmessig karakter og konkurrerer med andre aktører i markedet, taler det for å organisere den som et selskap. Er virksomheten samtidig pålagt særskilte samfunnsoppgaver eller pålagt å ta visse samfunnsmessige hensyn, for eksempel regulert gjennom sektorlovgivning, vil det måtte vurderes mer konkret om en forvaltningsorganisering likevel kan være egnet. Det samme gjelder dersom deler av virksomheten er avhengig av bevilgninger over statsbudsjettet. I slike tilfeller kan den delen av virksomheten som genererer egne inntekter, bli vurdert skilt ut og etablert som et eget selskap.

Finansiering av tjenesten

Hvordan tjenesten finansieres, kan være avgjørende når man skal velge tilknytningsform til staten. Hvis virksomheten er avhengig av statlige midler, er det ofte mest naturlig at den er et forvaltningsorgan. I hvilken grad kostnadene ved å utforme og produsere tjenestene dekkes av brukeren eller av det offentlige, kan også være av betydning. For eksempel er staten ansvarlig for at tjenester innen elektrisitet eller telekommunikasjon er tilgjengelige over hele landet, men kostnaden til den enkelte tjenesten dekkes av brukerne. Telenor ASA er for eksempel organisert som et deleid statsaksjeselskap,⁷⁵ mens Statnett SF er et statsforetak. I markedene for utdanning eller helsetjenester dekker det offentlige nesten hele kostnaden. Universiteter og høyskoler er for eksempel organisert som forvaltningsorganer, mens det for deler av helsetjenestene er valgt en særlovsorganisering.⁷⁶ Generelt vil selskapsorganisering være minst kontroversielt når kostnadene dekkes gjennom brukerbetaling.

Politisk og offentlig oppmerksomhet

Hvor stor politisk og offentlig interesse det er for et felt, kan påvirke spørsmålet om hva som er riktig tilknytningsform for en virksomhet. Stor politisk oppmerksomhet tilsier offentlig innsyn og åpenhet, noe som normalt er lettere å oppnå

74 Se for eksempel NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat* (1989), NOU 2003: 34 *Mellom stat og marked – selvstendige organisasjonsformer i staten* (2003), *Direktorat eller foretak? – En drøfting av tilknytningsformer for spesialisthelseforvaltningen* (Difi, 2016) eller *Fra stat til marked – Veileder om utskilling av virksomhet fra staten* (Difi, 2014).

75 Staten, ved Nærings og fiskeridepartementet, eier majoriteten av aksjene (53,965 prosent).

76 Spesialisthelsetjenesten er organisert som særlivsselskaper gjennom fire regionale helseforetak.

med forvaltningsorganisering fordi forvaltningsloven⁷⁷ og offentleglova⁷⁸ gjelder. Ved selskapsorganisering kan imidlertid graden av åpenhet reguleres i en særlov.

Når det gjelder politisk styring av kontroversielle saker, går det et skille mellom styring av enkeltsaker og styring av rammene for behandling av enkeltsaker. I saker hvor hensyn til forutsigbarhet og likebehandling er viktigst, kan det være behov for at virksomheten har en viss avstand til politikken og unngår utøvelse av politisk skjønn i enkeltsaker. I slike tilfeller kan det være en fordel om også det politiske ansvaret for avgjørelser i enkeltsaker begrenses, slik at den politiske styringen primært dreier seg om fastsetting av kriterier som enkeltsaker vurderes etter. Det er generelt lettere å oppnå større avstand til politisk styring gjennom selskapsorganisering.

Faglig autonomi i tjenesten

For en virksomhet basert på faglig spisskompetanse vil det være et stort behov for tillitsbasert styring og frihet til å løse oppgavene på et faglig operativt nivå. Hvis det samtidig er et stort konfliktpotensial, blir det krevende å balansere mellom behovet for politisk styring og forankring på den ene siden og behovet for faglig autonomi på den andre siden. Et eksempel er når det innenfor spesialisthelsetjenesten er spørsmål om å gi pasienter tilgang til bestemte typer behandlinger. Her vil faglighet, profesjonsetikk og transparens være viktig for å sikre gode avgjørelser. Behovet for faglig autonomi taler for en selskapsorganisering.

Det vil være motsatt dersom styringen av en virksomhet dreier seg om spørsmål om prioritering mellom ulike grupper, fagområder eller lokalisering. Saker som handler om omfordeling av knappe goder, vil kreve en politisk beslutning. Behov for politiske beslutninger taler for en forvaltningsorganisering.

Målbare aktiviteter og resultater

Om virksomhetens aktiviteter og resultater er målbare, er et viktig hensyn å ta når man velger tilknytningsform. Når aktivitet og effekt er enkelt å standardisere, vil det være enkelt å kontraktsfeste kvaliteten. Dette gir et større rom for en selskapsorganisering. Dersom det er vanskelig å standardisere eller kvantifisere aktivitet og effekt, blir det utfordrende å styre gjennom kontrakter. Det gjør det vanskelig å plassere ansvar og øker behovet for tillitsbasert styring, gjerne basert på profesjonsetikk og kvalitativ vurdering. I slike tilfeller er forvaltningsorganisering ofte mer egnet, ettersom den gir større rom for dialogbasert styring og løpende justeringer i tråd med overordnede samfunns mål.

Vurdering av tilknytningsform

For å vurdere organisering innenfor eller utenfor staten har utvalget tatt utgangspunkt i noen vesentlige hensyn som omtalt over, basert på tidligere utredninger, veiledninger og vurderinger.

⁷⁷ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) – Lovdata

⁷⁸ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) – Lovdata

Formålet med virksomheten og virksomhetens art

Formålet med institusjonsbarnevernet er å ivareta barn og unge som har behov for omsorg, trygghet og beskyttelse, og som av ulike grunner ikke kan bo hjemme. Å gi barn opphold i institusjon er en del av barnevernets samlede ansvar for å sikre barnas oppvekstsvilkår og rett til trygghet, utvikling og omsorg, slik det er forankret i barnevernsloven og barnekonvensjonen. Institusjonsbarnevernet skal tilby trygge rammer og målrettet oppfølging og der det er nødvendig også behandlingstiltak.⁷⁹

Selv om det finnes både offentlige og private barnevernsinstitusjoner, bærer institusjonsbarnevernet klart preg av å være en virksomhet med et sterkt samfunnsansvar og en sterk myndighetsutøvelse. Når barn får opphold på institusjon, skjer oppholdet på grunnlag av offentlige myndighetsbeslutninger, både når barnet eller barnets foresatte samtykker, og når oppholdet skjer under tvang. Det er staten som har det overordnede ansvaret for å sikre at tiltakene er forsvarlige og i tråd med lovverket.

Barns rettssikkerhet, liv og helse står sentralt i institusjonsbarnevernet, og det er dermed naturlig å vurdere at ansvaret i betydelig grad hører hjemme innenfor statens kjerneansvar. Selv om det også her kan være samarbeid med private leverandører, er det et klart behov for tett offentlig kontroll, politisk styring og klare rettslige rammer, både av hensyn til barnas rettigheter og for å ivareta tilliten til barnevernssystemet.

NOU 2003: 34 (s. 90) peker på at virksomheter som i hovedsak driver med utøvelse av offentlig myndighet, visse sosiale tjenester som finansieres helt ut av offentlige myndigheter, og andre virksomheter som er en del av eller sterkt knyttet til politisk styring og myndighetsutøvelse, normalt vil være organisert innenfor rammene av den offentlige forvaltningen. Som med andre virksomheter der myndighetsutøvelse og sårbare grupper står sentralt, vil det i utgangspunktet være ønskelig at institusjonsbarnevernet organiseres slik at staten har styringsmuligheter og kan sikre kvalitet, kontroll og rettssikkerhet.

Etter utvalgets syn taler formålet og graden av myndighetsutøvelse for en organisering innenfor staten eller underlagt sterk offentlig regulering og med offentlig tilsyn.

Finansiering av tjenesten

Institusjonsbarnevernet er fullfinansiert av det offentlige. Hoveddelen dekkes over kapittel 855 i statsbudsjettet, og det resterende dekkes over kommunebudsjettet gjennom egenandeler ved bruk av institusjonsplasser.⁸⁰ Dette skal gi kommunene økonomiske insentiver til å prioritere forebyggende tiltak og redusere behovet for bruk av institusjon. Uavhengig av om tjenestene tilbys av statlige eller private leverandører, dekkes kostnadene innenfor samme økonomiske ramme og med de samme kommunale egenandelene.

⁷⁹ Kvalitetsløftet i barnevernet foreslår lovendringer der behandling utgår fra barnevernsinstitusjonenes ansvar og oppgaver. Prop. 83 L (2024–2025).

⁸⁰ Kommunale egenandeler inntektsføres over kapittel 3855 i statsbudsjettet.

Tjenestene som tilbys i institusjonsbarnevernet, er av en slik art at de i liten grad egner seg for brukerfinansiering. Verken barna som mottar tjenestene, eller deres foresatte har normalt betalingsvilje for tjenesten, og tjenestene har derfor i liten grad et kommersielt potensial. Dette betyr at tjenestene i praksis kun kan opprettholdes gjennom offentlig finansiering, hovedsakelig over statsbudsjettet.

Selskapsorganisering er som hovedregel mest hensiktsmessig i tilfeller der virksomheten har mulighet for egen inntjening eller er basert på brukerbetaling (Difi, 2016, s. 8). I tilfeller der virksomheten er avhengig av betydelige statlige overføringer, som i institusjonsbarnevernet, vil det normalt være et større behov for tett offentlig styring og kontroll (Difi, 2016, s. 10). Et stort behov for styring og kontroll taler for en organisasjonsform innenfor forvaltningen snarere enn for selskapsorganisering. Vurderingen gjelder særlig når det ikke foreligger inntekts-givende virksomhet som kan gi økonomisk uavhengighet, og når tjenestene omfatter særlig sårbare brukergrupper og har stor samfunnsmessig betydning. Selv om private leverandører utgjør en stor andel av tilbudet, er finansieringsansvaret, risikoen og styringen plassert hos det offentlige.

Etter utvalgets vurdering er det behov for en form for tilknytning til staten som gjør det mulig med politisk ansvarlighet, helhetlig styring og effektiv ressursbruk innenfor rammen av et offentlig finansiert system. Finansieringen av institusjonsbarnevernet taler for en forvaltningsorganisering.

Politisk og offentlig oppmerksomhet

Institusjonsbarnevernet er gjenstand for betydelig politisk og offentlig interesse. Tjenesten omfatter sårbare barn og unge, ofte i krevende livssituasjoner, og spørsmål om omsorg, beskyttelse, tvangsbruk, rettssikkerhet og kvalitet vekker stort engasjement. Det er stor oppmerksomhet om enkeltsaker, særlig der det oppstår svikt. Institusjonsbarnevernet er dermed et felt der det stilles tydelige forventninger om åpenhet, ansvarlighet og mulighet for politisk kontroll.

Tydelige forventninger til åpenhet og politisk kontroll taler i utgangspunktet for en organisering innenfor staten, da dette gir gode rammer for offentlig innsyn og styring gjennom blant annet forvaltningsloven og offentleglova.

Det er viktig å sørge for en helhet i styringen og at enkeltsaker ikke får uforholdsmessig stor plass i kvalitetsvurderinger. Det er også viktig at vurderinger om institusjon og oppfølging skjer med utgangspunkt i faglige kriterier og med hensyn til barnets beste, og at det ikke detaljstyres av politikere. Balansen forutsetter at den politiske styringen først og fremst retter seg mot rammebetingelsene, som lovgivning, prioriteringer og kvalitetskrav, og i mindre grad mot utfallet i enkeltsaker. En viss avstand til politisk skjønnsutøvelse i konkrete saker kan derfor være hensiktsmessig for å sikre forutsigbarhet og likebehandling.

Etter utvalgets vurdering er det likevel avgjørende at staten beholder et helhetlig ansvar for institusjonsbarnevernet og har reell mulighet til å følge opp politiske prioriteringer og sikre kvalitet. Dette forutsetter at tilknytningsformen til staten gir tilstrekkelig styringsrett, og at virksomheten opererer med høy grad av transparens og blir holdt ansvarlig. Utvalget mener at en forvaltningsorganisering

fremstår som mest i samsvar med de kravene og forventningene som stilles til institusjonsbarnevernets samfunnsoppdrag.

Faglig autonomi i tjenesten

Graden av faglig autonomi som bør ligge til en virksomhet, henger tett sammen med virksomhetens modenhet og profesjonalitet. For tjenester som i stor grad bygger på spesialisert kompetanse, vil det ofte være hensiktsmessig med tillitsbasert styring og et visst faglig armslag i den operative tjenesteutøvelsen. I noen tilfeller bør virksomheten få større organisatorisk avstand fra den politiske ledelsen.

I institusjonsbarnevernet er imidlertid dette forholdet mer sammensatt. Utvalget vurderer at det er behov for en felles faglig tilnærming, en metodisk konsistens og en profesjonell standard. Det er i dag for store variasjoner i kompetanse, praksis og kvalitet mellom institusjoner, både i offentlig og privat regi. Tjenesten fremstår derfor i stor grad som umoden for å ha omfattende faglig autonomi, særlig dersom dette innebærer svekket styring, kontroll og ansvarliggjøring.

Behovet for kvalitetsutvikling, kompetanseheving og mer enhetlig faglig praksis tilsier at det bør være tett offentlig oppfølging og styring med tjenesteutøvelsen. Dette taler for en tilknytningsform som legger til rette for aktivt statlig eierskap, helhetlig ansvar og styring snarere enn stor grad av selvstendighet på virksomhetsnivå. Tilsyns- og kontrollmekanismer må kunne fange opp avvik og svakheter i tjenestene, og det må stilles tydelige krav til kvalitet og faglig praksis. Forvaltningsorganisering gir bedre forutsetninger for slik styring, kontroll og kvalitetsutvikling enn mer selvstendige organisasjonsformer.

Målbarhet av aktiviteter og resultater

Et sentralt spørsmål ved valg av tilknytningsform er i hvilken grad virksomhetens aktiviteter og resultater lar seg observere og måle på en systematisk og etterprøvbar måte. I institusjonsbarnevernet er dette en særlig utfordring. Tjenestene er ofte sammensatte og tilpasset til det enkelte barnets situasjon, behov og ressurser. Det er også vanskelig å kvantifisere effekten av tiltakene, for eksempel som bedret omsorgssituasjon, redusert risikoatferd eller økt livsmestring. Det er ofte en lang tidshorison før det er mulig å observere eventuelle effekter, og det er mange utenforliggende faktorer som påvirker resultatene. Videre gjør manglende normering at det er krevende å styre tjenesten gjennom kontrakter og resultatmål, slik man gjerne gjør i en selskapsorganisering.

Når både aktiviteter og resultater er vanskelige å standardisere og måle, svekkes også forutsetningene for kontraktsbasert styring. Det gjør det vanskelig med tydelig ansvars plassering og øker behovet for en tillitsbasert styringsmodell som åpner for tett dialog, løpende kvalitative vurderinger og justeringer underveis. I slike sammenhenger er forvaltningsorganisering ofte mer hensiktsmessig, fordi den gir rom for en mer fleksibel og helhetlig styringsform tilpasset samfunnsoppdraget (Difi, 2016, s. 9–10).

Utvalget mener at fraværet av gode kvalitetsindikatorer og faglig normering gjør det risikabelt å organisere institusjonsbarnevernet på en måte som krever større grad av kontraktsbasert styring. For institusjonsbarnevernet fremstår derfor forvaltningsorganisering som bedre egnet enn selskapsorganisering.

Samlet vurdering

Basert på gjennomgangen over anbefaler utvalget å videreføre tilknytning av institusjonsbarnevernet som et ordinært, statlig forvaltningsorgan.

Utgitt av:
Ekspertutvalg oppnevnt av Barne- og familiedepartementet for
å vurdere dagens organisering og styring av statlig barnevern.

Publikasjoner er tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: Q-1265 B

Design: Melkeveien Designkontor
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
10/2025 – opplag 80

