

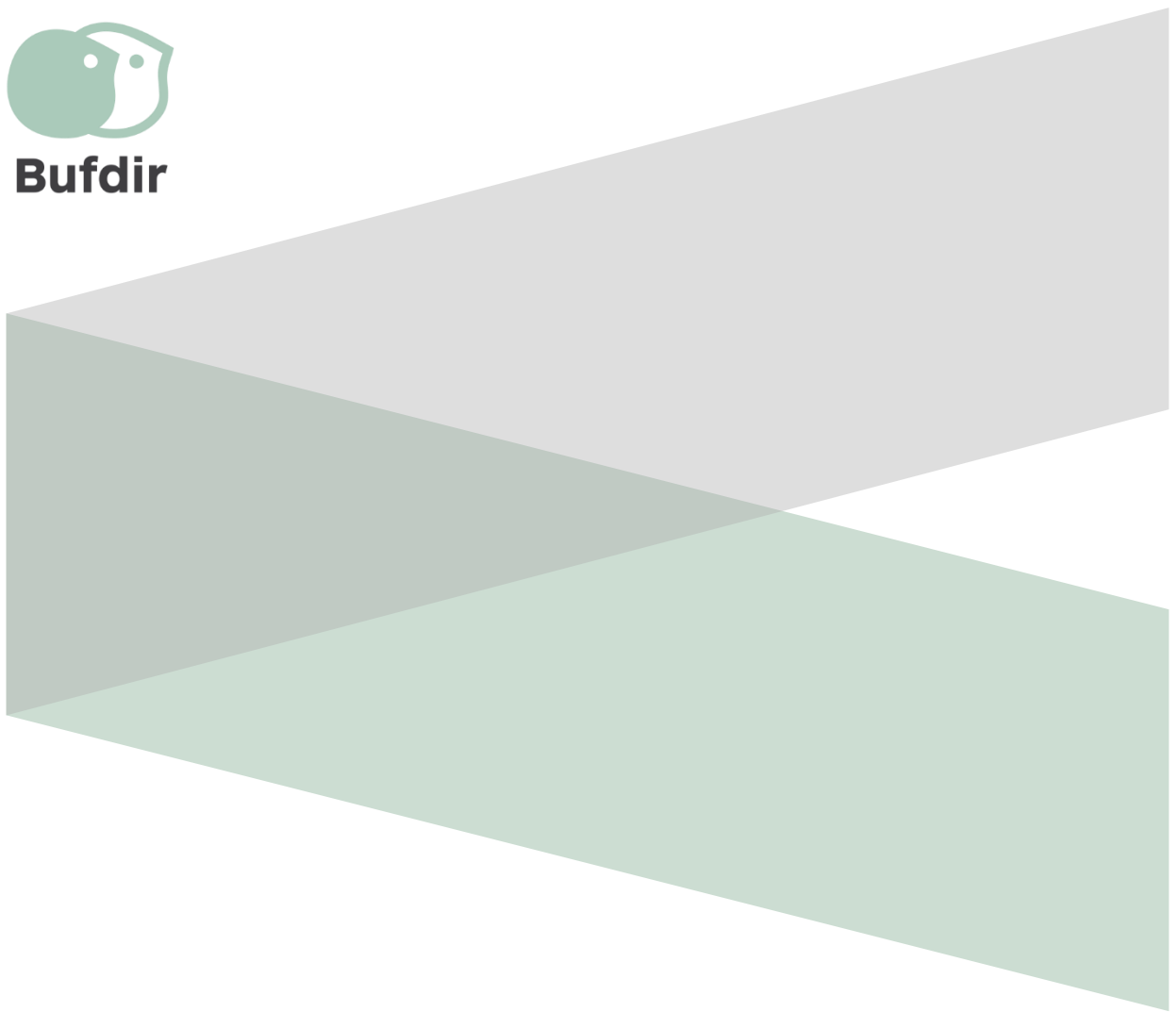
Oppfølging av barnevernsreformen

7. statusrapportering

Desember 2024



Bufdir



Innhold

Bufdirs oppfølgingsansvar og Nasjonal koordineringsgruppe	2
Målsettinger med barnevernsreformen	2
Hva viser statistiske parametere om status og utvikling på barnevernsfeltet?	3
Økning i antall meldinger, men antall undersøkelser som ender med tiltak er på samme nivå	3
Fortsatt nedgang i antall barn med tiltak – også for unge med ettervern	4
Nedgang i barn med tiltak i hjemmet fortsetter	5
Økning i antall barn med tvangsvedtak – særlig omsorgsovertakelse	6
Kommunenes bruk av statlige plasseringstiltak er på om lag samme nivå som i 2023	6
Regionale variasjoner i bruk av institusjonstiltak og beredskapshjem	7
Behov for fosterhjem	11
Oppsummering av de statistiske parameterne – hva betyr det?	11
Statlig barnevern	13
Koordineringsgruppens vurderinger	15
Det statlige barnevernet og bistandsplikten	15
Nedgang i bekymringsmeldinger, undersøkelser og barn med tiltak i hjemmet	18
Økning av akutttiltak	18
Kjernebarnevernet	18
Tidlig innsats kombinert med økonomi og rekrutteringsutfordringer	18
Vedlegg 1	20
Innspill fra KS	20
Innspill fra FO	21
Tiltak som kan være relevante for gjennomføring av barnevernsreformen	23

Bufdirs oppfølgingsansvar og Nasjonal koordineringsgruppe

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

Barne- og familiedepartementet har oppnevnt en nasjonal koordineringsgruppe for barnevernsreformen. Koordineringsgruppen har som mandat å sammenstille og vurdere informasjon om utvikling i kommunene i kjølvannet av barnevernsreformen, slik at man på et tidligst mulig tidspunkt kan gripe inn og korrigere eventuell uheldig utvikling. Koordineringsgruppen består av representanter fra Bufdir, Bufetat, KS, kommune, FO og statsforvalter.

Av mandatet går det frem at koordineringsgruppen skal utarbeide en statusrapport i forbindelse med Bufdirs årsrapportering og 2. tertialrapport. Dette er koordineringsgruppens 7. statusrapport. Andre halvår 2024 har barnevernsreformen pågått i nær tre år.

Målsettinger med barnevernsreformen

Med barnevernsreformen har kommunene fått et større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk. Det overordnede målet er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale forhold.

Reformen skal bidra til å styrke kommunenes muligheter og insentiver til forebygging og tidlig innsats. Det legges vekt på at endringene skal bidra til bedre tilpasset hjelp, god rettssikkerhet, mer effektiv ressursbruk og bedret oppgaveløsning. Reformen innebærer at kommunene har fått økt finansieringsansvar, ved at de skal betale økte egenandeler for tiltak som tilbys av Bufetat (institusjonsplasser, spesialiserte fosterhjem, akutttiltak og spesialiserte hjelpetiltak). Kommunene har fått det fulle finansieringsansvaret for ordinære kommunale fosterhjem. Kommunens ansvar for oppfølging av fosterhjem, er fremhevet, og ansvaret for generell veiledning av fosterhjem er overført fra Bufetat til kommunene.

Barnevernsreformen kan betraktes som en oppvekstreform, hvor kommunene tilrettelegger for tverrfaglig samhandling mellom ulike kommunale tjenester og nivåer. Reformen understøttes av konkrete lovendringer.

Hva viser statistiske parametere om status og utvikling på barnevernsfeltet?

I denne statusrapporteringen bygger vi på følgende statistiske kilder:

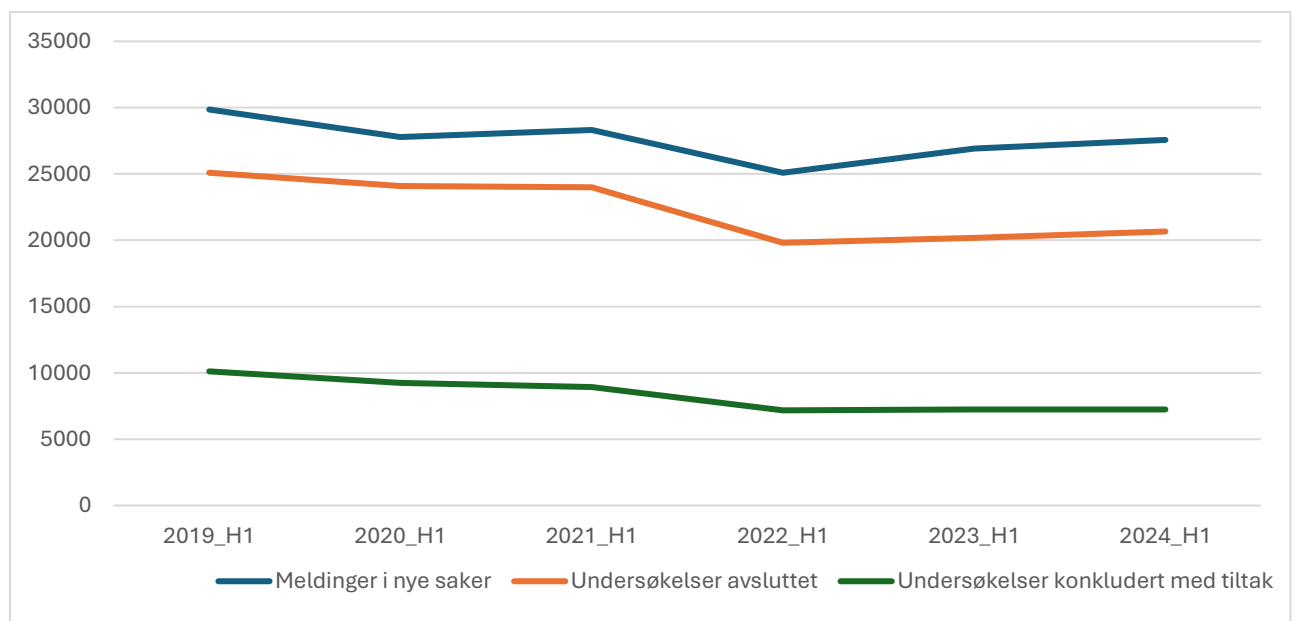
- Statistikk som belyser aktiviteten i de kommunale barnevernstjenestene til og med første halvår 2024 fra kommunenes halvårsrapportering på barnevernsområdet.
- SSB sin barnevernsstatistikk som en supplerende kilde til kommunenes halvårsrapportering. Tilgjengelig til og med 2023.
- Statistikk som belyser kommunenes bruk av statlige barnevernstiltak til og med august 2024 fra Bufetat sitt fagsystem BiRK. Barn som mottar tiltak fra andrelinjetjenesten i Oslo (Barne- og familieetaten) er ikke inkludert i disse tallene.
- Statistikk fra Barneverns- og helsenemnda som viser bruken av tvangsvedtak gjennom statistikk

Slik vi har presisert i tidligere statusrapporteringer, er det ut fra datamaterialet vanskelig å trekke ut hva som er konsekvenser av barnevernsreform og hva som kan knyttes til andre forklaringer. Det skyldes hovedsakelig to forhold: Tiden som har gått siden barnevernsreformen tredde i kraft er fremdeles relativt kort, snaue tre år, og det tar tid før effekter av reformen manifesterer seg. I tillegg er empiriske data som grunnlag for å belyse mulige effekter sparsomme.

Økning i antall meldinger, men antall undersøkelser som ender med tiltak er på samme nivå

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

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



Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

2 prosent flere meldinger i nye saker første halvår 2024: I løpet av første halvår 2024 mottok barnevernstjenestene totalt 45 550 bekymringsmeldinger. 27 576 meldinger var i «nye» saker, og det var en liten økning på 2 prosent fra året før, og 10 prosent økning fra første halvår 2022. Antallet meldinger er likevel fortsatt på et noe lavere nivå enn i 2021.

25 prosent av meldinger i «nye» saker ble henlagt første halvår 2024, som er en økning på to prosentpoeng fra året før, og fem prosentpoeng fra 2021. Det er dermed en lavere andel av de mottatte meldingene som går videre til undersøkelse. Målt i antall var likevel nivået nokså likt i 2023 og 2024, med rundt 20 600 meldinger som gikk videre til undersøkelse.

Antallet undersøkelser som konkluderer med at barnevernstjenesten iverksetter tiltak er på om lag samme nivå, men antallet som ender med begjæring til nemnda har økt kraftig. Selv om flere undersøkelser avsluttes, er antallet som konkluderer med å iverksette tiltak stabilt fra 2023. Antallet undersøkelser som ender med begjæring til nemnda har økt med 45 prosent fra året før. Tallene her er forholdsvis lave, men det er verdt å merke at i 2023 var det 171 undersøkelser som konkluderte med begjæring til nemnda og i 2024 har dette økt til 248.

Den nasjonale barnevernsstatistikken til SSB har kun tall til og med 2023, og viser dermed ikke et like oppdatert bilde som tallene fra kommunenes halvårsrapportering. Tallene som publiseres i SSB sin statistikkbank om meldinger og undersøkelser er likevel nyttige fordi vi ser at utviklingen fra 2023 i stor grad fortsetter, og fordi de gir et mer detaljert bilde av forhold som hvilke aldersgrupper det gjelder, meldingers innhold og hvem som melder.

Vi vil særlig trekke frem følgende forhold:

- **Det er meldinger og undersøkelser som omhandler ungdommer som øker, mens antallet er mer stabilt for barn under 6 år.** Økningen i antall meldinger fra 2022 til 2023 har i stor grad skjedd blant ungdommer i alderen 13 til 17 år. Det samme mønsteret finner vi for antall avsluttede undersøkelser.
- Det er en særlig sterk **økning i meldinger som inneholder bekymring om rusmisbruk hos barn, barnets kriminelle handlinger og barnets atferd**
- Nedgang i antallet meldinger i løpet av de siste årene handler om at **flere offentlige aktører melder i mindre grad enn tidligere.** Særlig sender barnevernstjenesten selv og skolen færre bekymringsmeldinger til barnevernet.
- Antall meldinger fra anonym meldinger og politi har økt de siste årene. I tillegg melder lege/sykehus/tannlege oftere enn for noen år tilbake. Fra 2022 til 2023 har det også vært **en stor økning i tallet på meldinger fra asylmottak/UDI/innvandringsstyremakter.**

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

Antall barn og unge med barnevernstiltak fortsetter å gå ned. Per 30. juni 2023 er det om lag 30 200 barn og unge med barnevernstiltak, som er 5 prosent, eller om lag 1500, færre enn året før. Nedgangen har avtatt noe sammenlignet med året før, da det var 6 prosent nedgang i antall barn og unge med tiltak.

De par siste årene er også antall unge med ettervern redusert noe. Dette kan sannsynligvis knyttes til nedgangen i antall barn med tiltak over flere år, og at dette nå også kommer til uttrykk blant unge som mottar ettervern.

/Tabell 1 Antall barn og unge med barnevernstiltak per 30. juni 2019 – 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Barn og unge med tiltak i alt	39 167	38 055	37 023	33 927	31 795	30161
Barn under 18	34 162	32 732	31 245	28 139	26 268	24776
Unge over 18	5 005	5 323	5 778	5 788	5527	5 385

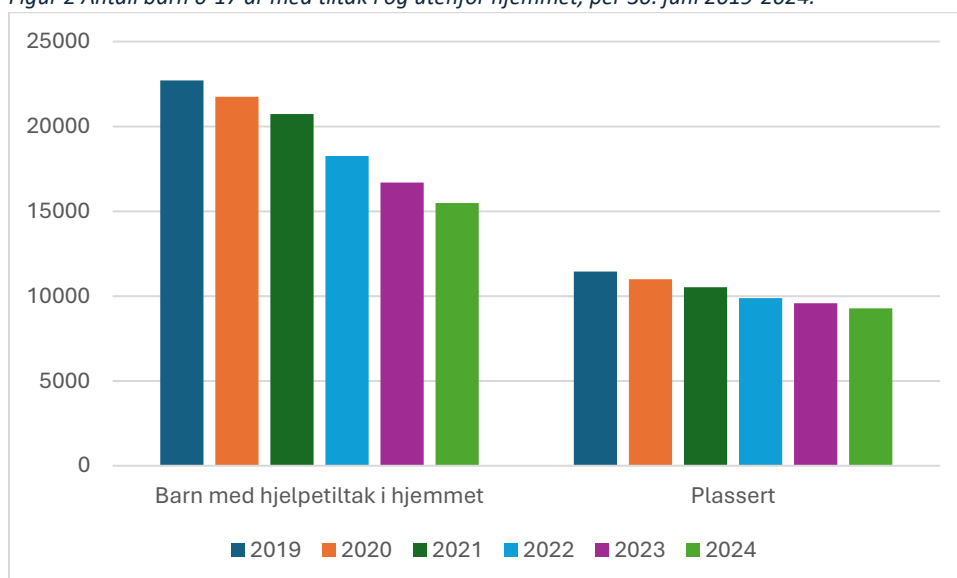
Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

Nedgang i barn med tiltak i hjemmet fortsetter

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

Antallet barn med hjelpetiltak i hjemmet er redusert med 25 prosent fra 30. juni 2021 til 2023, og 7 prosent det siste året. Denne nedgangen er sterkere enn reduksjonen i antall barn som er plassert utenfor hjemmet (3 prosent nedgang fra 2023).

Figur 2 Antall barn 0-17 år med tiltak i og utenfor hjemmet, per 30. juni 2019-2024.



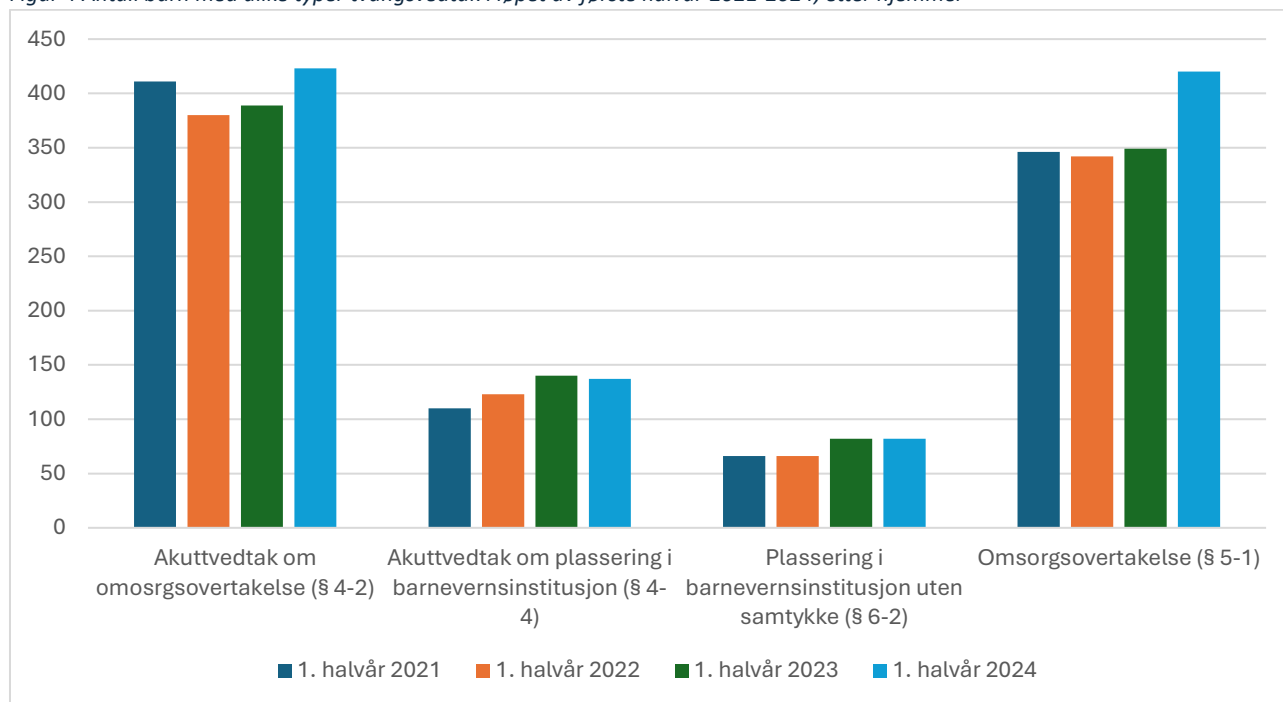
Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

At det er en sterkere nedgang i antall barn med hjelpetiltak enn plasseringstiltak medfører at **relativt sett synker andelen av alle i barnevernet som mottar hjelpetiltak i hjemmet**. Per 30. juni 2021 mottok 66 prosent av alle under 18 år hjelpetiltak i hjemmet, mens det på samme tidspunkt i 2024 er redusert til 63 prosent.

Økning i antall barn med tvangsvedtak – særlig omsorgsovertakelse

Som vist over er antall barn som er plassert utenfor hjemmet per 31.12 redusert de siste årene. Svært mange av disse har vært plassert over flere år, og tilslører dermed endringer i nye barn og unge som plasseres av barnevernet. Tall fra barneverns- og helsenemnda belyser utviklingen i antall barn det fattes vedtak om tvangsplassering for.

Figur 4 Antall barn med ulike typer tvangsvedtak i løpet av første halvår 2021-2024, etter hjemmel



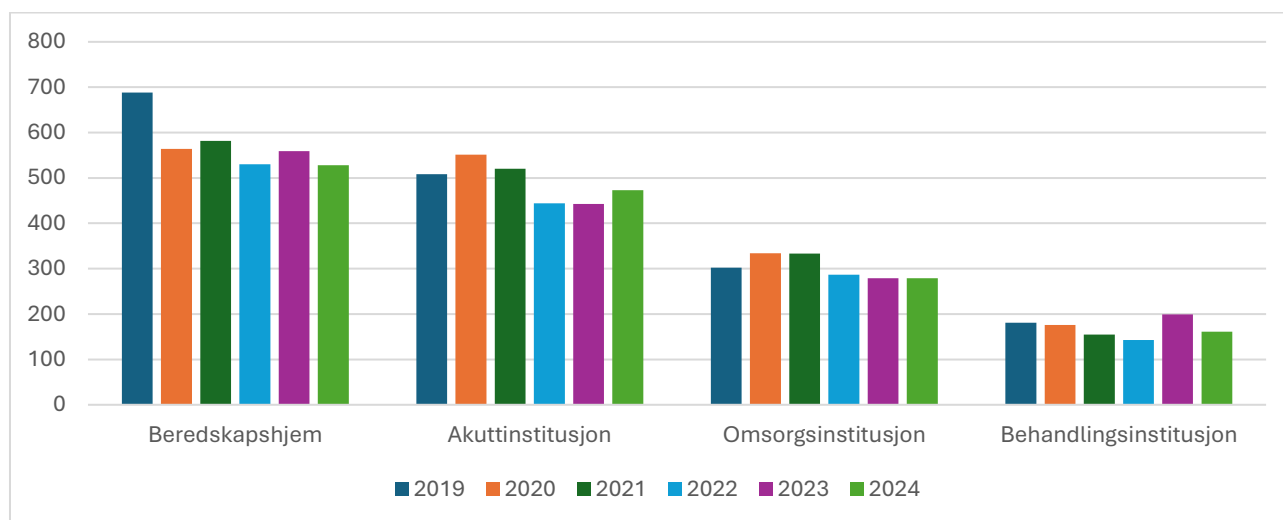
Kilde: Uttrekk fra fagsystemet til Barneverns- og helsenemnda

- **Antall barn med vedtak om omsorgsovertakelse har økt markant første halvår 2024** sammenlignet med de tre foregående årene. I første halvår 2024 ble det behandlet sak om omsorgsovertakelse for 420 barn, som er en økning på 20 prosent fra antall barn med vedtak første halvår 2023.
- Antall barn med **akuttvedtak om omsorgsovertakelse ligger på samme nivå som antall barn med vedtak om omsorgsovertakelse**, men der har tallene de senere årene vært noe høyere og dermed er ikke økningen like stor målt i prosent. Økningen fra første halvår 2023 er på 9 prosent.
- Barn med akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon er på et noe høyere nivå i 2023 og 2024 enn årene før, og det samme gjelder antall barn med vedtak om plassering i barnevernsinstitusjon uten samtykke.

Kommunenes bruk av statlige plasseringstiltak er på om lag samme nivå som i 2023

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

Figur 1 Antall plasseringstiltak med oppstart i perioden 1. januar til 31. august 2019- -2024. Hele landet unntatt Oslo.



Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

- **Så langt i 2024 har det vært en økning i antall nye tiltak i akuttinstitusjoner, sammenlignet med tilsvarende periode i 2022 og 2023.** Antall nye tiltak er likevel fortsatt på et lavere nivå enn før reformen trådte i kraft.
- Antall **nye plasseringer i omsorgsinstitusjon** har ligget på et ganske jevnt nivå de tre siste årene, de siste årene, og på et lavere nivå enn før 2022.
- **Antall nye tiltak i behandlingsinstitusjon så langt i 2024 er noe lavere enn året før,** og mer på nivå med tidligere år. Innenfor behandlingsinstitusjonene er det nye tiltak innenfor målgruppen atferd lav og rus som er redusert, mens antall nye tiltak i atferd høy institusjoner ligger på samme nivå som året før.

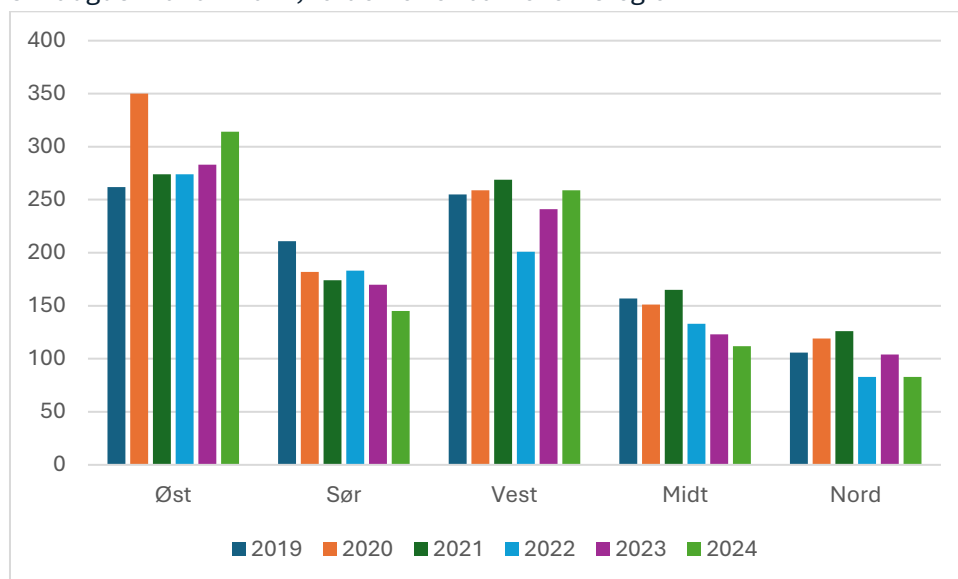
Den relativt kraftige nedgangen i Bufetats plasseringstiltak vi så i 2021 og 2022 har dermed stoppet opp, men antall nye plasseringer i Bufetat sine tiltak, med unntak av i behandlingsinstitusjoner, er fortsatt på et lavere nivå enn før reformen trådte i kraft.

Noe av dette kan skyldes manglende kapasitet i Bufetat og færre tiltak kan henge sammen med at det også i 2024 er en del tilfeller der Bufetat vurderer at det er brudd på bistandsplikten.

Regionale variasjoner i bruk av institusjonstiltak og beredskapshjem

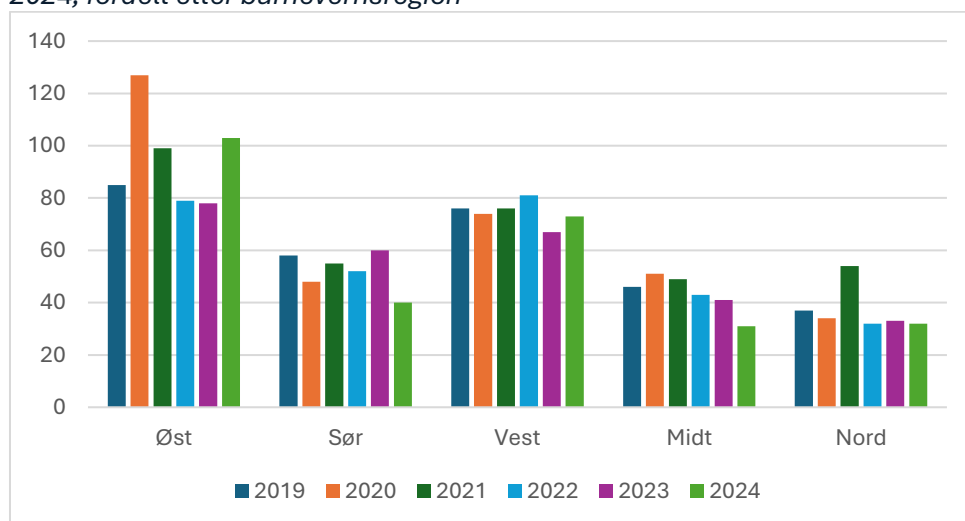
Det er store variasjoner mellom regionene med hensyn til nye plasseringer i institusjoner og beredskapshjem. Nedenfor presenteres de regionale variasjonene i nye plasseringer i perioden 1. januar til 31. august 2019 – 2024. I 2024 ser vi at det særlig har vært en økning i antall nye institusjonstiltak i region øst og region vest, mens i de andre regionene er tendensen mer nedadgående. Økningen i disse to regionene har skjedd i omsorgsinstitusjoner og akuttinstitusjoner.

Figur 2 Antall nye tiltak i barnevernsinstitusjoner (alle funksjoner) i løpet av perioden 1. januar til 31. august 2019 – 2024, fordelt etter barnevernsregion



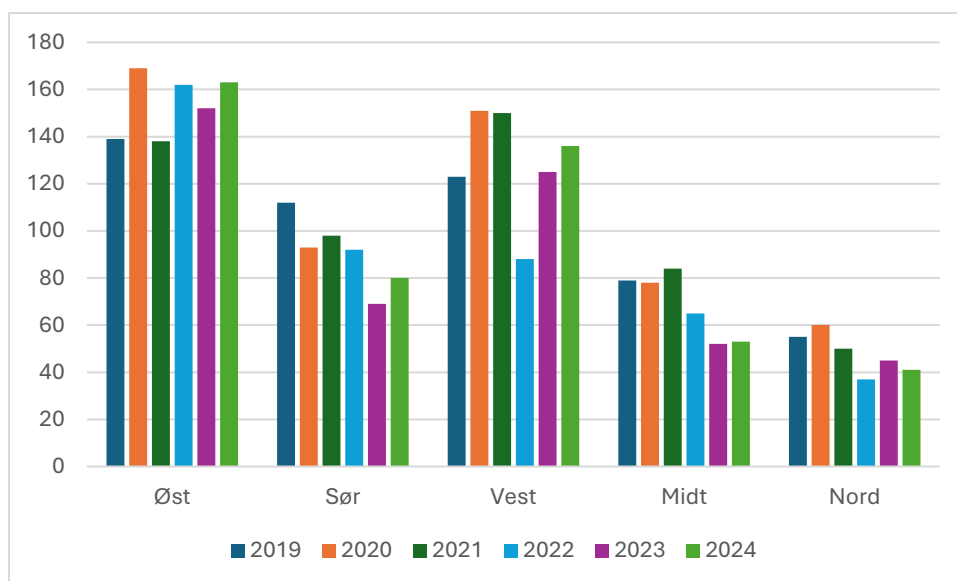
Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

Figur 3 Antall nye tiltak i omsorgsinstitusjon i løpet av perioden 1. januar til 31. august 2019 – 2024, fordelt etter barnevernsregion



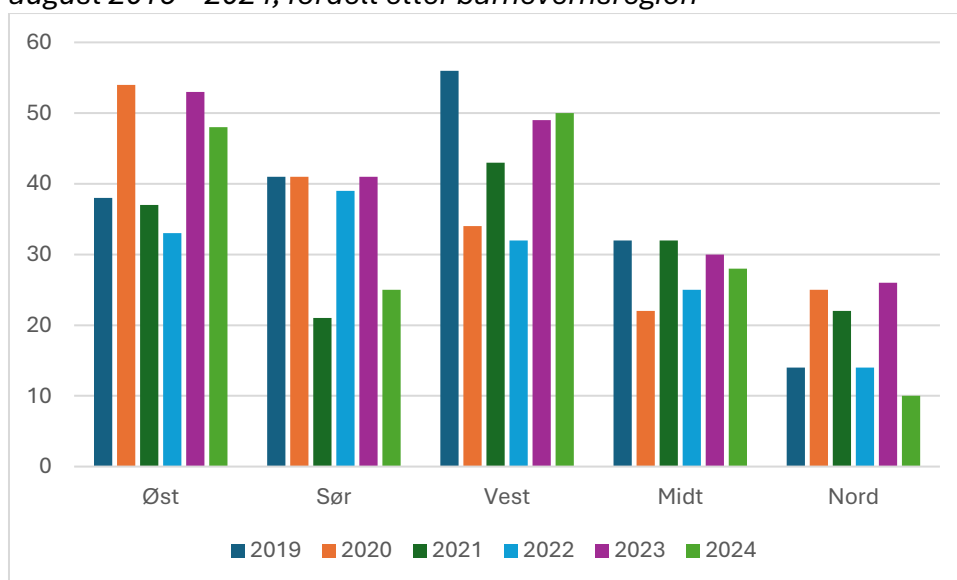
Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

Figur 4 Antall nye tiltak i akuttinstitusjon i løpet av perioden 1. januar til 31. august 2019 – 2024, fordelt etter barnevernsregion



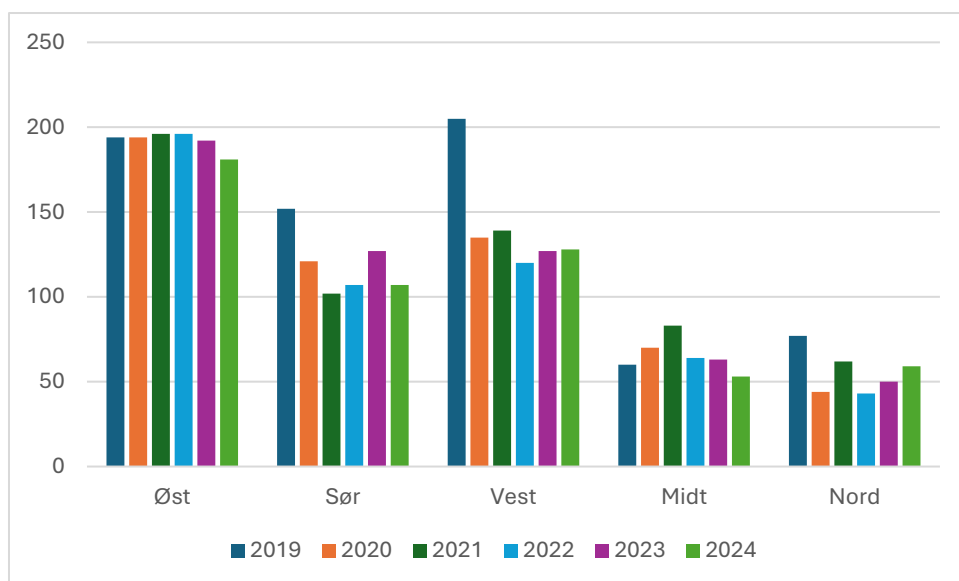
Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

Figur 5 Antall nye tiltak i behandlingsinstitusjon i løpet av perioden 1. januar til 31. august 2019 – 2024, fordelt etter barnevernsregion



Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

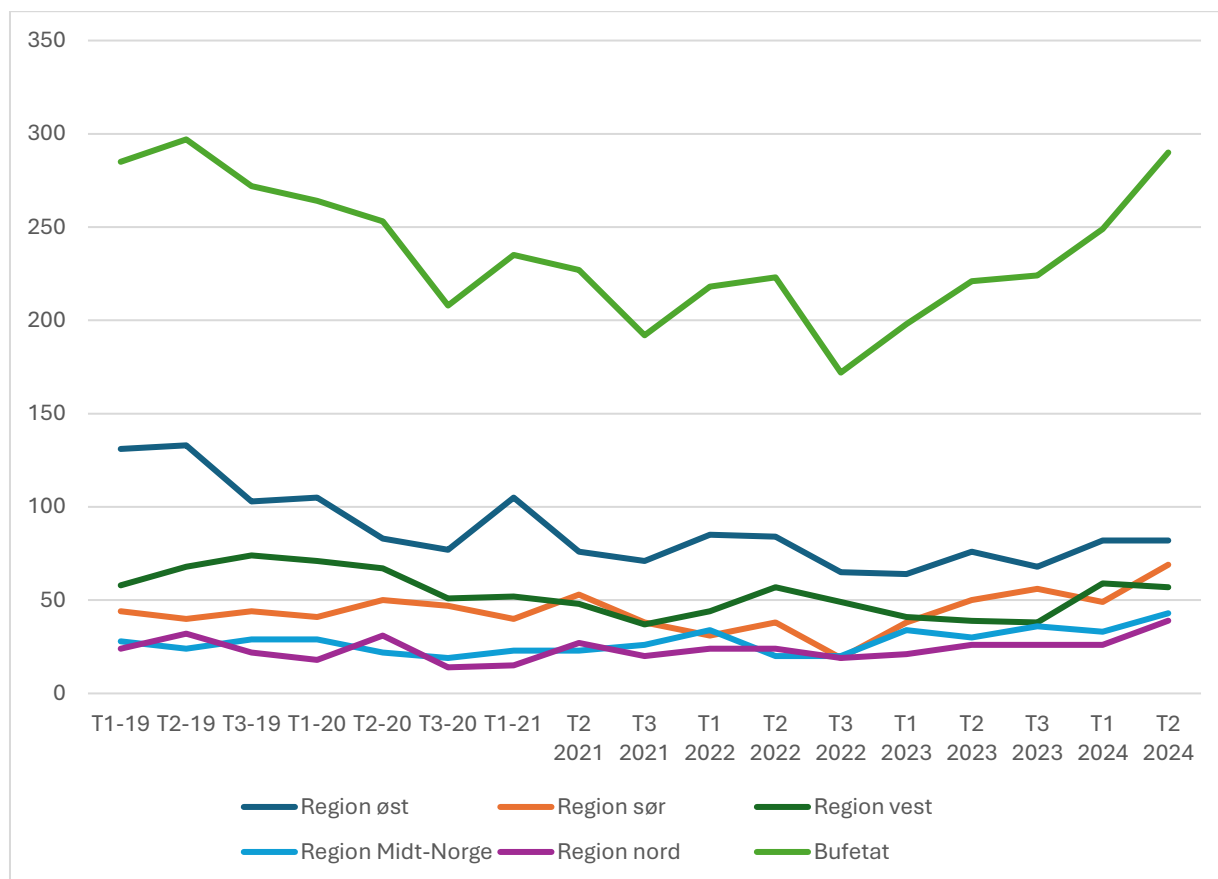
Figur 6 Antall nye tiltak i beredskapshjem i løpet av perioden 1. januar til 31. august 2019 – 2024, fordelt etter barnevernsregion



Kilde: Bufetats fagsystem BiRK

Behov for fosterhjem

Tabell 2 Antall barn som venter på fosterhjem etter dato for ønsket oppstart per utgangen av tertialet, T1 2019 til T2 2024



Kilde: Bufetat sitt fagsystem BiRK (barn tilhørende Oslo er ikke inkludert)

Det er verdt å merke at dette er barn som venter på et gitt tidspunkt og tallene gir derfor et øyeblikksbilde snarere enn et volum på hvor mange som har ventet i løpet av året.

Per 31. august 2024 ventet 290 barn på fosterhjem. Grafen over viser at det er lenge siden så mange barn har stått i fosterhjemsøk, og belyser utfordringen med å rekruttere fosterhjem. Antallet som venter er høyest i region øst, men økningen i antall barn som venter har vært størst i region sør.

Oppsummering av de statistiske parameterne – hva betyr det?

Noe av teksten og argumentene i dette underkapittelet vil dere kjenne igjen fra tidligere statusrapporter. Fordi disse fremdeles er relevante, gjentas de her.

De siste årene har vi sett at aktiviteten i barnevernet er redusert, ved at det kommer inn færre meldinger, færre undersøkelser og at det settes i verk færre tiltak. I 2023 og 2024 er utviklingen noe endret ved at det er en økning i meldinger og undersøkelser. Nivået er likevel fortsatt på et lavere nivå enn før reformen tredde i kraft, da antallet var særlig lavt i 2022.

Nedgangen forklares sannsynligvis av en rekke forhold der ikke alle er direkte knyttet til reform. Som for eksempel kan nedgangen i antall meldinger de siste årene ha sammenheng med de siste årenes **debatt om når meldeplikten utløses**, og at offentlige instanser kun skal melde uten foresattes samtykke i saker der det er mistanke om alvorlig omsorgssvikt. Statistikken for 2023 viser at det særlig har vært en nedgang i antall meldinger fra disse aktørene.

Nedgangen kan også knyttes til iverksettelse av **barnevernsreformen, ved at mer av ansvaret for utsatte barn og unge i noen kommuner legges på andre tjenester**. En nedgang i bekymringsmeldinger *kan* være en indikator på at flere barn og unge fanges opp og får hjelp før det blir sendt en melding til barnevernet. Tilsvarende kan økningen i andelen henleggelses de siste årene skyldes større bevissthet rundt barnevernsloven og hvilke saker som hører til under barnevernets mandat og hvilke saker som ikke gjør det.

Tallene viser også at det er en fortsatt nedgang i antall barn med barnevernstiltak, og særlig for hjelpetiltak i hjemmet.

En forklaring på den stadige nedgangen i antall barn med tiltak kan være **en utvikling mot et mer spisset felt, og at flere tjenester beveger seg i retning av et «kjernebarnevern»**.

Statsforvaltere melder om at barnevernsreform har bidratt til en større forståelse av kommunens ansvar for tidlig innsats og forebygging, som kan gjøre at færre mottar hjelpetiltak fra barnevernet. Menon¹ (2023, side 38) peker på utvikling i retning kjernebarnevern i sin evaluering av barnevernsreform:

«.....begrepet [kjernebarnevern] illustrerer en barnevernstjeneste med vridning av fokus vekk fra de «letteste» hjelpetiltakene og mot en prioritering av mer spisset fokus på spesialisert hjelp til barn og familier i alvorlige og utsatte situasjoner. Barnevernets deltakelse i generelt forebyggende arbeid i kommunen, og generelle forebyggende tiltak, er tenkt å løses på utsiden av kjernebarnevernet»

Samtidig melder også flere statsforvaltere i sin årsrapport for 2023² om at det er **uønskede variasjoner når det gjelder tilnærming til tiltaksutvikling både i og utenfor barnevernet**. De melder særlig en bekymring for at det er et gap mellom de lettere tiltakene, det vil si enten generelle forebyggende tiltak som tilbys av andre kommunale tjenester eller hjelpetiltak som råd og veiledning, og de inngripende plasseringstiltakene.

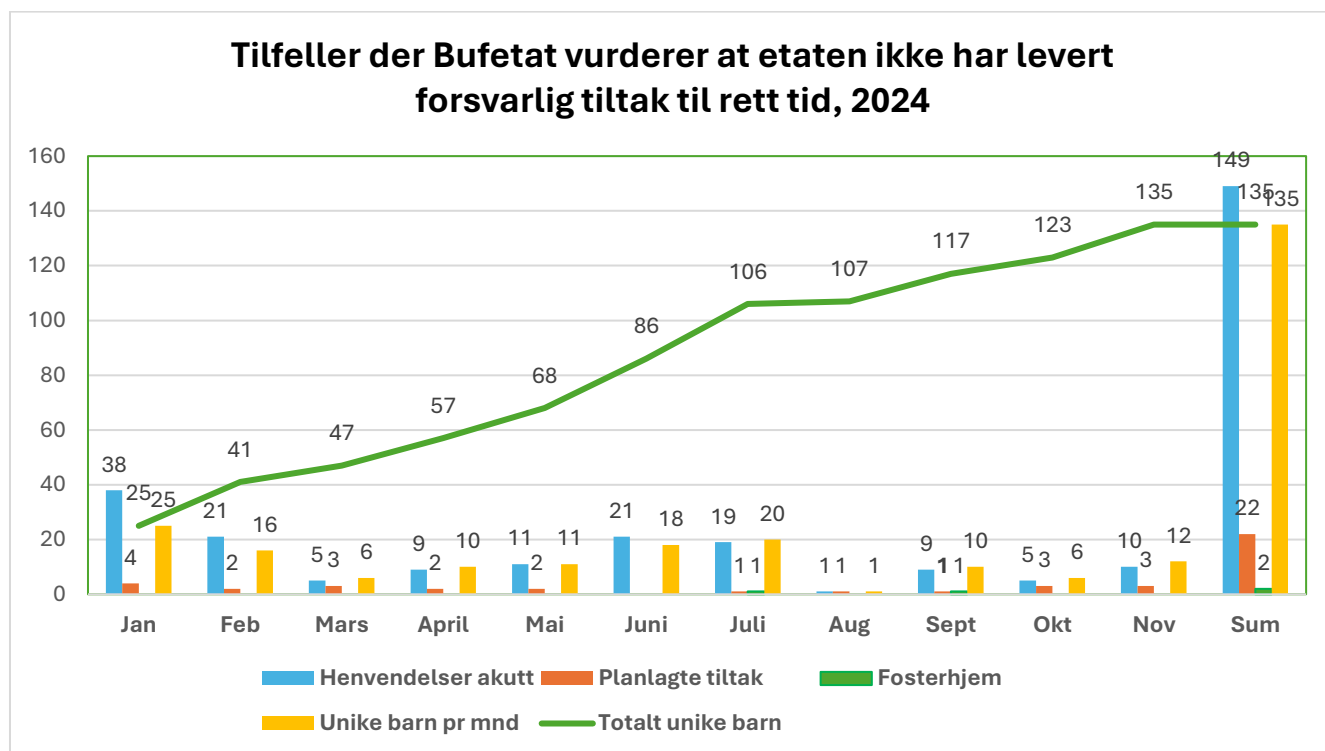
Økning i antall barn med tvangsvedtak

I 2024 ser vi av tallene fra Barneverns- og helsenemnda at antall barn og unge med akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon (Bvl. § 4-4) og plassering i barnevernsinstitusjon uten samtykke (Bvl. § 6-2) er på samme nivå som året før. Samtidig ser vi en økning i antall barn med vedtak om omsorgsovertakelse (bvl. § 5-1), og akuttvedtak om omsorgsovertakelse (Bvl. § 4-2). Økningen i antall barn med denne typen vedtak kan både reflektere at man oppdager flere barn som må flyttes ut av hjemmet, men økningen kan også komme av at man overtar omsorg for flere barn som allerede bor i fosterhjem som et hjelpetiltak.

¹ Menon economics og NTNU samfunnsforskning (2023) *Evaluering av barnevernsreform. Første statusrapport med søkelys på forebygging og tidlig innsats*. Menon-publikasjon nr 165/2023
² *Årsrapporter for 2023 (statsforvalteren.no)*

Statlig barnevern

Bufetat har i 2024 fremdeles utfordringer med å levere lovpålagte tiltak, og det viser seg gjennom utfordringer med å overholde bistandsplikten. I 2024 har Bufetat pr utgangen av november vurdert at det i 173 henvendelser fra kommunene ikke har vært levert tiltak til rett tid når kommunen har bedt om det. Dette gjelder i hovedsak akuttplasseringer, men 24 av tilfellene har vært henvendelser om planlagte plasseringer eller fosterhjem.



Bufdir har, på lik linje med i 2023, utarbeidet en plan for ivaretagelse av bistandsplikten 2024-2025, på bestilling fra departementet. Planen er oversendt departementet. Planen omfatter tiltak både på kort og lang sikt og har til hensikt å øke tilgangen til plasser og ivareta bistandsplikten. Enkelte av tiltakene vil kreve ytterligere finansiering.

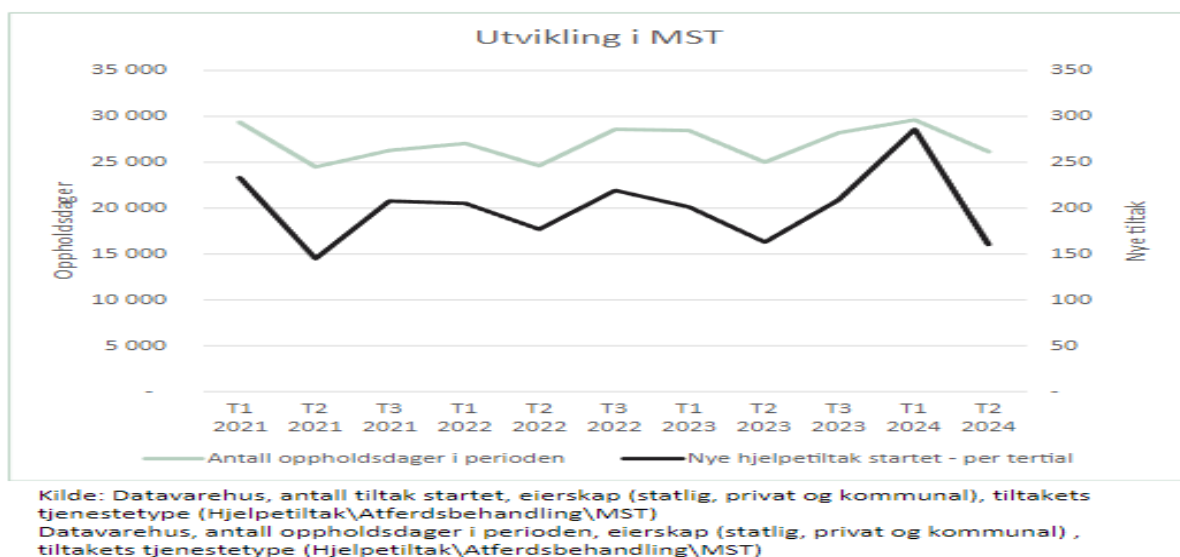
Selv om vi ser at det er en liten nedgang i antall egnevurderte tilfeller hvor Bufetat ikke har levert tiltak til rett tid fra første tertial til andre tertial i 2024 kan vi foreløpig ikke si om dette er en vedvarende tendens. Bufetat har tett dialog med kommuner som rammes av tiltaksmangel med sikte på en raskest mulig avklaring av barnets situasjon. Rapporteringen inneholder også en henvendelse knyttet til et fosterhjem.

Regionene beskriver at det særlig har vært krevende å finne tiltak til barn med alvorlige rusutfordringer, og der hvor barn samtidig har store og alvorlige utfordringer knyttet til psykisk helse og/eller alvorlig risiko for videre negativ utvikling av atferdsproblemer. Bufetat utfordres også på å finne forsvarlige tiltak til ungdom som utsetter sin egen utvikling for fare. Når Bufetat ikke kan tilby plass, fortsetter arbeidet med å søke etter ledig plass, og Bufetat opprettholder kontakt med kommunen. Ungdommen kan for eksempel fortsette å bo på institusjon, men på annen lovlig hjemmel/målgruppe. Det er flere tilfeller hvor Bufetat og kommunen samarbeider tett om alternativ løsning, f.eks. ved at Bufetat bistår med egnet lokale til kommunen, eller bistår med kompetanse og fagfolk i tiltak i hjemmet. I tillegg er det en del tilfeller benyttet MST, som spesialisert hjelpetiltak i hjemmet.

Utfordringene med å ivareta bistandsplikten har særlig gjort seg gjeldende fra høsten 2022. Bufetat har i denne perioden hatt for få tilgjengelige plasser i statlige institusjoner til å dekke etterspørselen etter tiltak, og har heller ikke klart å fremskaffe tilstrekkelig kapasitet i markedet. I september 2024 publiserte Oslo Economics en rapport «Gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet». Rapporten er publisert og gir kunnskap om hva som er de vesentligste årsakene til å Bufetat ikke oppfyller bistandsplikten samt kunnskap om hva som fungerer og ikke fungerer i saker der kommunene anmoder Bufetat om bistand til å flytte et barn til et barnevernstiltak utenfor hjemmet.

Nedenfor vises utviklingen av bruk av MST som har vært et av tiltakene som har vært satt inn i de tilfeller det ikke har vært mulig å tilby akutttiltak. Dette er også et av virkemidlene som er foreslått i lys av økt ungdomskriminalitet.

I andre tertial 2024 ser vi en nedgang i nye MST tiltak og oppholdsdager for MST og RFT, noe som enten kan underbygges med lavere aktivitet på sommeren, men en annen mulig årsak kan være at MST brukes som kompenserende tiltak for å løse utfordringene på akutt kan påvirke kapasiteten til MST-teamene, som da bindes opp i tiltak som ikke er MST-behandling.



Bufdir har flere henvendelser fra Bufetats regioner med tanker om hvor og hvordan det statlige tilbudet av spesialiserte hjelpetiltak (MST og RFT) kunne vært styrket med nye team, dersom budsjettmidler ble tilgjengelige. Som spilt inn gjennom etatssamarbeidet for utsatte barn og unge kunne både implementeringsstøtte til kommunenes bruk av PMTO og TIBIR, kvalitetssikring av interkommunale MST-CAN-team og utvidet tilbud om MST bidratt til å forebygge kriminalitet blant barn og ungdom.

Statusen pr andre tertial viser ikke en utvikling som tydelig underbygger barnevernreformens intensjoner.

Koordineringsgruppens vurderinger

I dette kapittelet gir koordineringsgruppen vurderinger av kunnskapsgrunnlaget i denne rapporten. I tillegg gir de egne risikovurderinger knyttet til reformens måloppnåelse.

Bufdir har en kommentar til koordineringsgruppens innspill i dette kapittelet. Den er knyttet til punktet om det statlig barnevern og bistandsplikten.

Krevende økonomisk situasjon i kommunene og nødvendige prioriteringer.

Koordineringsgruppen er bekymret for den økonomiske situasjonen i kommunene og hvilke prioriteringer kommunene må gjøre. Økte egenandeler er et økonomisk insitament som ligger i reformen og kommunene må prioritere fordeling av ressurser. Mange sektorer er bundet av krav til tjenester, dette gjelder for eksempel bemanningskrav på skolene. På oppvekstfeltet er det i mange kommuner gitt føringer, om at tjenesteapparatet må bygges opp.

Koordineringsgruppen er opptatt av alle kravene som ligger til kommunene og at krevende prioriteringer kan føre til at nødvendig utviklingsarbeid får lite oppmerksomhet.

Ifølge koordineringsgruppen ligger merforbruket på plasseringer utenfor hjemmet. Som et eksempel nevnes to barn som plassert utenfor hjemmet med den høyeste egenandelen, barnevernsleder har ikke anledning til å ikke plassere barnet begrunnet i økonomi.

Koordineringsgruppen vurderer at en del av tiltakene i barnevernet retter seg mot barn med psykiske utfordringer og som skulle vært plassert under et annet lovverk. Barn og unge med psykiske utfordringer utfordrer tiltaksapparatet. De får ikke tilbud gjennom andre sektorer og opptar plasser i Bufetats system.

Koordineringsgruppen trekker også frem saker der omsorgen oppheves fordi familien flytter til en annen kommune, og dette begrunnes i oppholds prinsippet. Det kan se ut som om det er økonomien som rår. Dette er ikke bra for barna og ungdommene. Problemstillingen er løftet til statsforvalter.

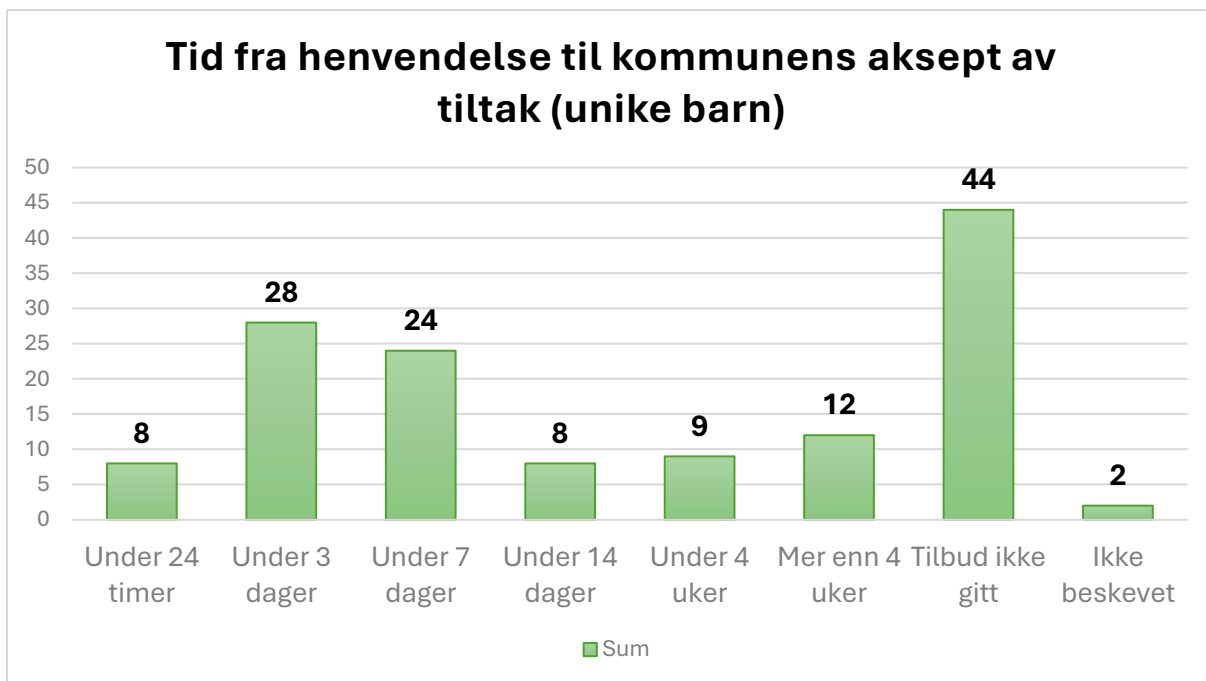
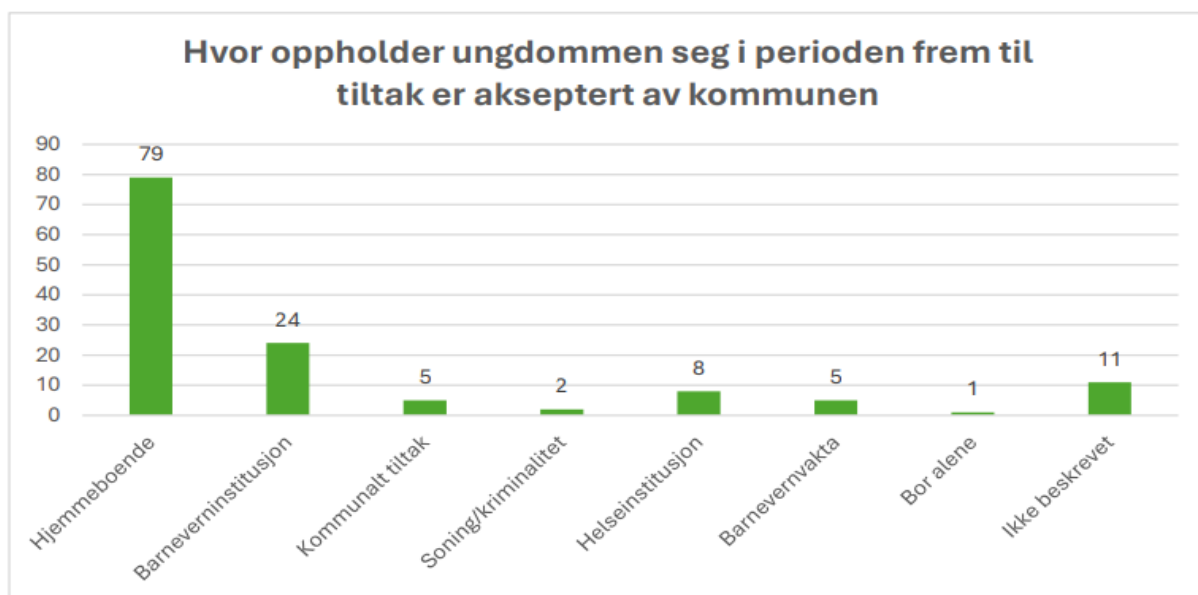
Det statlige barnevernet og bistandsplikten

Mange kommuner forteller om store ekstrakostnader pga. brudd på bistandsplikten. Dette innebærer kostnader for det enkelte barn, men også for tjenestene. Kommunene skal, i løpet av kort tid, finne gode løsninger og dette sliter også på personalet. Det legger også et press på akuttberedskapen i kommunene. Akuttberedskapen bindes opp og dette er et problem for mange kommuner.

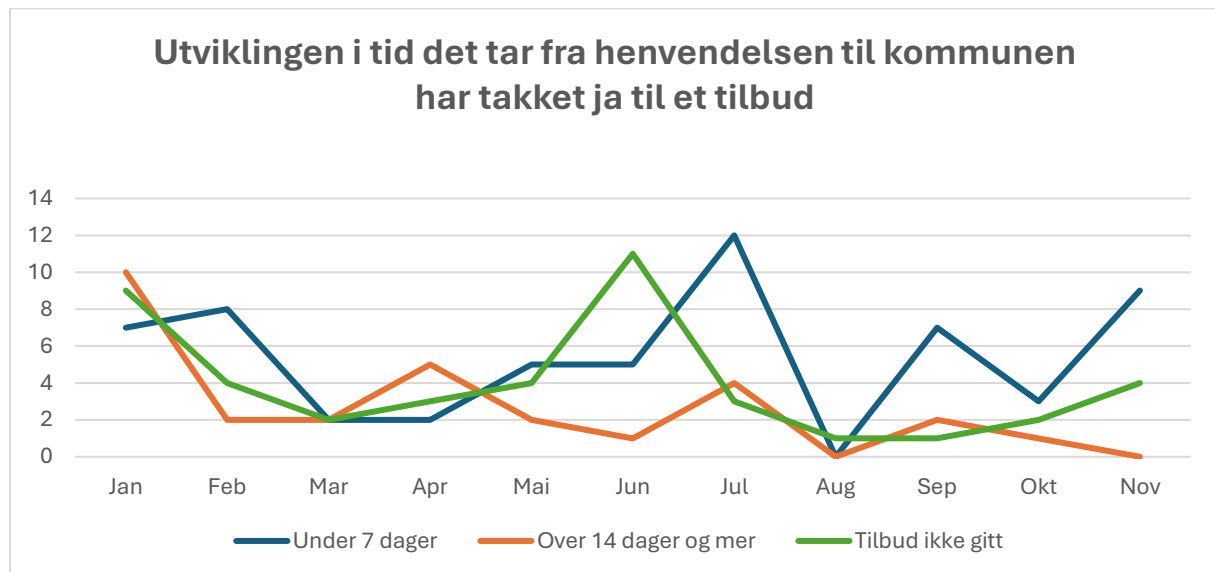
Koordineringsgruppen er opptatt av hvor det juridiske ansvaret ligger dersom Bufetat ikke tilbyr, for eksempel, en akuttplass for et barn som trenger det. Hva skjer med de barna som ikke får hjelp på grunn av brudd på bistandsplikten? Kan det hende at de «glipper» og ikke følges opp på en god måte?

Når det gjelder spørsmålet om hvem som har ansvar for barnet dersom bistandsplikten brytes så vurderer Bufdir at kommunen har ansvar inntil staten har gitt et tilbud.

Det er ikke slik at tallene på brudd på bistandsplikten samsvarer med barn som ikke får hjelp. Av grafen nedenfor ser vi hvor de 135 ungdommene som det ble rettet akutthenvendelse for i 2024 oppholder seg på henvendelsestidspunktet. Vi ser at av disse sakene så er 58 prosent av ungdommen/barna hjemmeboende på henvendelsestidspunktet. Det er også en relativt stor andel som bor i barnevernsinstitusjon og blir ivaretatt av Bufetat når kommunen ber om et annet tiltak til barnet. En del blir også ivaretatt av andre offentlige institusjoner, slik figuren under viser. Det er også stor variasjon i hvor lang tid det tar fra henvendelse til kommunen aksepterer et tiltak.



Utviklingen siste halvår viser en svakt økende tendens til at flere av sakene hvor Bufetat har vurdert at det ikke har levet tiltak til rette tid løses raskere. Vi ser også at det er en økning i antall henvendelser som er kategorisert med tilbud ikke gitt.



Under kategorien «tilbud ikke er gitt» så inkluderer dette også henvendelser hvor kommunene senere har trukket henvendelsen om akutt enten som følge av at situasjonen har roet seg, at ungdommen har fått tilbud i en annen målgruppe (som rus eller behandling høy) eller at kommunen og familien har valgt å takke ja til et hjelpetiltak i hjemmet.

Av de 44 barna som kommer frem av i grafen over så gjelder 37 av disse akutt. Går vi nærmere inn i hva som kjennetegner barna i akuttsakene der regionene oppgir at de ikke har gitt et tilbud ser vi at:

- 17 av disse er registrert med et påfølgende institusjonstiltak i løpet av 2024, hvorav 8 flytter inn i akuttinstitusjon og 9 i behandlingsinstitusjon.
- 3 er registrert med et statlig hjelpetiltak
- 17 av barna er ikke registrert med videre tiltak i Bufetat sitt fagsystem.

Blant de 17 barna som ikke er registrert med videre tiltak i Bufetat sitt fagsystem ser vi at 15 av disse inntil nylig har hatt tiltak i institusjon eller MST. Det viser at de sakene der Bufetat ikke gir et tilbud gjelder barn som oftest har hatt tyngre tiltak fra Bufetat. Et annet kjennetegn ved disse sakene er at det er relativt mange der ungdommen nærmer seg myndighetsalder. 6 av barna blir 18 år i løpet av 2024, mens 5 av barna blir 17 år i løpet av 2024.

Koordineringsgruppen er videre opptatt av kapasitet i det statlige barnevernet, og hvor raskt kan en regne med at det vil bli en økning i kapasiteten.

Bufdir leverte en plan for ivaretagelse av bistandsplikten per desember 2024. I «Plan for ivaretagelse av bistandsplikt i 2024 og 2025» er det skissert et behov for å etablere 184 nye statlige institusjonsplasser, samt et behov for 91 nye private plasser hvorav 48 er rammeavtaler med garanti. Det er utarbeidet konkrete flerårige planer for lokalisering av nye plasser og nye avtaler som vil tilpasses gjeldende budsjettammer. I en situasjon der vi ikke har tilstrekkelig kapasitet til å ivareta bistandsplikten til enhver tid, er det lagt størst vekt på å realisere nye

statlige plasser. Etter hvert som kapasitet bygges opp, både statlig og hos private leverandører, vil hensyn som støtter departementets institusjonsstrategi tillegges større vekt.

Nedgang i bekymringsmeldinger, undersøkelser og barn med tiltak i hjemmet

Koordineringsgruppen vurderer at nedgang i bekymringsmeldinger, undersøkelser og barn med tiltak i hjemmet kan handle om at kommunene har mer søkelys på kjernebarnevernet.

Antall undersøkelser går ned, dette kan være en følge av at mange kommuner har jobbet mye med å få de riktige meldingene til barnevernstjenesten. Det er iverksatt veiledning ut mot tjenestene, for eksempel mot barnehagene. I mange kommuner er det jobbet mer systematisk med dette.

Samtidig er det viktig å ha oppmerksomheten på nedgang i bekymringsmeldinger og om dette handler om at det er færre barn som avdekkes.

Koordineringsgruppen påpeker også at det ser ut til at det er et uønsket gap mellom lette hjelpetiltak og plasseringstiltak.

Økning av akuttiltak

Koordineringsgruppen stiller spørsmål ved om dette er en negativ utvikling? Det kan hende at tjenestene vil bli flinkere til å identifisere de som faktisk ikke skal bo hjemme. I tillegg kan det være et etterslep fra pandemien.

Kjernebarnevernet

Koordineringsgruppen mener at utviklingen i retningen av et kjernebarnevern er en hensiktsmessig utvikling, og kommunene har jobbet i ganske lang tid for å komme dit. Ved en slik utvikling kan barnevernstjenesten i større grad konsentrere seg om å jobbe med de vanskeligste sakene, som andre tjenester ikke har verktøy til å jobbe med.

Det at det er mer søkelys på kjernebarnevern medfører en vridning mot bruk av andre tjenester. Mange kommuner sliter, og antall saker til nemda øker kraftig. Koordineringsgruppen spør om dette betyr at barnevernstjenesten kommer inn for seint.

Gruppen vurderer også at det kan se ut som om kommunene har blitt flinkere til å identifisere hvilke barn som skal bo hjemme.

Samtidig mener koordineringsgruppen at det er flere barn som har det så vanskelig at de ikke kan bo hjemme, og at kommuner som tradisjonelt har ligget lavt når det gjelder disse barna nå ser en økning.

Tidlig innsats kombinert med økonomi og rekrutteringsutfordringer

Koordineringsgruppen er bekymret for at mange kommuner har utfordringer med økonomi og rekruttering, samtidig som de, i større grad, skal jobbe forebyggende og ha søkelyset på tidlig

innsats. Koordineringsgruppen stiller spørsmål ved hvilke forutsetninger kommunene har for å vri innsatsen i en slik situasjon.

Det er, jevnt over, lite midler til å investere i det forebyggende arbeidet. Kommunene gjør krevende prioriteringer om de skal be om et statlig tiltak eller ikke. Summen av dette er alvorlig og det understrekes at det er viktig å følge med på om konsekvensene er i tråd med intensjonene.

Koordineringsgruppen er opptatt av situasjonen som er preget av vanskelig økonomi og høye egenandeler. Gruppen stiller spørsmål ved om vi er på rett kurs eller om det må det gjøres prioriteringer. Koordineringsgruppen vurderer at det er behov for tiltak som kan bedre kommunenes økonomiske situasjon.

Rapport: Utviklingen i kostnader til egenandeler for statlige tiltak og konsekvenser av endringer i finansieringen av barnevernsreformen

Våren 2024 leverte Bufdir sammen med KS en rapport som har som formål å belyse utviklingen i kostnader for egenandeler for statlige tiltak, utviklingen i andel barn med barnevernstiltak og fordelings effekter for ulike grupper (av kommuner) av at overgangsordningen i inntektssystemet for kommunene opphører fra og med 2025. Rapporten er oversendt BFD og vurdert som ferdigbehandlet. (rapporten legges ved som vedlegg og publiseres på nettsiden sammen med 7. statusrapport).

Vedlegg 1

Innspill fra KS

Vi viser til innspill i møtet om at vi ønsker at de to rapportene utarbeidet av KS og Bufdir omtales i rapportens beskrivelse av status. Vi ber særlig om at følgende omtales

- Den økte ressursinnsatsen pr barn i kommunalt barnevern
- Utvikling i ressursbruk i helsestasjoner og spesialpedagogiske tiltak i skole og barnevernet, som belyser en del av den forebyggende innsatsen i kommunene.
- Differanse mellom rammeoverførte midler til kommunene og utgifter til egenandeler til statlige tiltak, slik det fremgår av Bufdirs rapport
- Omfordelingsvirkninger av at rammetilskudd til barnevernsreformen i sin helhet finansieres over kostnadsnøkkelen fra 2025, jfr Bufdirs rapport.
- Variasjoner i kommunale utgifter til barnevern mellom kommuner og innad i kommuner over tid.

Til vurderingsdelen har KS og kommunerepresentantene følgende innspill til tekst i rapporten:

Koordineringsgruppen merker seg at ressursinnsatsen pr barn i det kommunale barnevernet har økt, noe som både kan indikere at hvert barn og ungdom har behov for mer omfattende oppfølging og/ eller at barnevernet styrkes i tråd med reformens mål. Både den foreliggende rapporten og Menons evaluering av reformen indikerer en utvikling mot et kjernebarnevern, der barnevernstjenesten konsentrerer sin innsats om barn og unge med størst behov, mens det forebyggende arbeidet i større grad overlates til andre tjenester i oppvekstsektoren. Koordineringsgruppen mener det er behov for mer kunnskap for å belyse årsaker og konsekvenser av denne utviklingen, blant annet om behovene for hjelpetiltak i hjemmet og familiene ivaretas i tilstrekkelig grad.

Koordineringsgruppen viser til rapport fra KS der det fremgår at kommunene over tid har styrket sin innsats i flere oppveksttjenester, herunder i helsestasjoner og gjennom spesialpedagogiske tiltak i skole og barnehage. Dette indikerer at flere forebyggende tjenester og tiltak utenfor barnevernet er styrket frem til 2023. Kommunesektoren peker imidlertid på at den krevende økonomiske situasjonen som nå gjør seg gjeldene i sektoren, samt høye utgifter til egenandeler for statlige tiltak, innebærer at en rekke tjenester nå er utsatt for kutt.

Koordineringsgruppen viser til rapporten fra Bufdir som belyser kommunenes utgifter til egenandeler for statlige barnevernstiltak, og som viser at kostnadene ved dette gir et begrenset rom for å satse på forebyggende tiltak. Behovet for og kostnader til kommunale barnevernstjenester varierer mellom kommuner, og kan også variere betydelig innad i kommuner over tid. Kostnadsnøkkelen for barnevern har fortsatt lav forklaringskraft, og fanger i liten grad opp variasjoner i kommunenes utgifter. For enkeltkommuner vil kostnader til egenandeler for statlige tiltak kunne overstige de rammeoverførte midlene til reformen. Brudd på statens bistandsplikt utløser også økte kostnader for kommunene. Når overgangsordningen opphører og rammeoverføringen til reformen i sin helhet fordeles etter kostnadsnøkkelen for barnevern fra 2025, innebærer dette en betydelig omfordeling som blant

annet fører til lavere overføringer til mindre og mellomstore kommuner. Summen av disse forholdene gjør det krevende for kommuner å vri innsatsen mot forebyggende tiltak og samtidig ivareta akutte behov for statlige tjenester og tiltak. I den nasjonale koordineringsgruppen er det en bekymring for at kommunene, i en svært krevende kommuneøkonomi, må nedprioritere forebyggende tiltak rettet mot barn og unge for å ivareta krav om budsjettbalanse. Dette innebærer en risiko for at tiltak som er iverksatt som et ledd i oppvekst/barnevernreformen vil reverseres. Koordineringsgruppen mener det er avgjørende at kommunene også er i stand til å styrke den forebyggende innsatsen og utvikle bedre barnevernstiltak i tråd med reformens mål, dersom denne skal lykkes.

Det bør også foretas en nærmere vurdering av konsekvensene av økte egenandeler for statlige tiltak, og hvordan dette påvirker reformens mål om en forsterket forebyggende innsats og bedre barnevernstjenester.

Mangel på fosterhjem og brudd på statens bistandsplikt innebærer en alvorlig situasjon for barn og familier som ikke får nødvendige tiltak. Koordineringsgruppen mener at både staten og Oslo kommune må ha tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet for spesialiserte barnevernstiltak dersom reformens mål om bedre kvalitet og rettssikkerhet skal ivaretas. Rapporten gir for øvrig ikke grunnlag for å fange opp kommunenes ønsker om bistand i form av spesialiserte hjelpetiltak som MST eller spesialiserte fosterhjem, som ikke omfattes av statens bistandsplikt. Det er også viktig at det kommer avklaringer i forskrift om Bufetats saksbehandlingsregler ved tilbud om barnevernstiltak for kommuner, som har vært på høring. Dette kan bidra til nødvendige avklaringer om ansvarsforhold mellom stat og kommune»

Innspill fra FO

Bekymring for kommunenes evne til å følge opp barnevernsreformen grunnet svekket kommuneøkonomi

FO deler KS sin bekymring om at økonomiske begrensninger i kommunene vil påvirke gjennomføringen av barnevernsreformen negativt. Våre medlemmer rapporterer at flere skoler og kommuner vurderer å redusere eller fjerne forebyggende tjenester som miljøterapeuter, skoleloser og miljøveiledere på grunn av stramme budsjetter. Vi ser også at det varsles om nedleggelse av fritidsklubber, samt redusert støtte til kultur- og idrettsaktiviteter. Disse kuttene vil direkte påvirke barn og unges mulighet til å få tidlig hjelp og kan svekke kommunenes evne til å oppnå reformens mål.

Behov for styrking av forebyggende tjenester

For å sikre at barn og unge fanges opp på et tidlig tidspunkt, er det avgjørende at forebyggende tjenester styrkes, slik at barnevern og forebygging sammen kan gi en helhetlig oppfølging. FO anbefaler at rapporten fremhever behovet for en målrettet og systematisk satsning på forebygging, med skolesektoren som en sentral arena. I tråd med barnevernsreformens intensjon om å se skolen som en oppvekstarena, bør rapporten spesielt fremheve miljøterapeutenes rolle i skolen. Disse fagpersonene er nøkkelressurser for å støtte elever i risiko og forbedre det psykososiale skolemiljøet,

men ressursene varierer betydelig mellom kommuner. En konkretisering av denne rollen i rapporten kan bidra til økt satsning og ressursallokering til skolen som forebyggende arena.

Behovet for flere institusjonsplasser i det statlige barnevernet

FO vil også understreke behovet for å fortsette arbeidet med å styrke det statlige institusjonsbarnevernet. Flere institusjonsplasser er en nødvendig prioritering av vår offentlige beredskap. Det må til enhver tid påberegnes ledig kapasitet, slik at barn og unge får hjelp når de trenger det. Slik situasjonen er nå fører manglende plasser og brudd på bistandsplikt til ekstra jobb for barneverntjenesten. Dette gjør at kapasiteten svekkes i de tjenestene dette gjelder.

Konsekvenser av reformen og forsinkede bekymringsmeldinger

Slik vi ser det vil en naturlig konsekvens av barnevernsreformen være at det forebyggende arbeidet i større grad har blitt lagt til andre kommunale tjenester. Dette har gjort at barn og unge med behov for hjelp nå oftere fanges opp av andre tjenester før barnevernets involvering. Samtidig rapporteres det fra feltet at når bekymringsmeldinger først meldes, har utfordringene ofte blitt mer alvorlige, noe som øker sjansen for at sakene eskaleres til fylkesnemnda. Denne utviklingen, sammen med endrede meldingsrutiner i offentlig sektor, gir grunn til bekymring, da det tyder på at bekymringsmeldinger nå kommer på et senere tidspunkt og ofte med en mer alvorlig problematikk.

Endring i risikogruppen etter pandemien

De utviklingstrekkene som rapporten fremhever og de tilbakemeldingene vi får fra våre medlemmer, sammenfaller også med Ungdata-rapporten som nylig ble publisert. Den viser en økning i ungdomsgruppen som defineres som «de mest risikoorienterte», fra 11 % til 13 % etter pandemien. Dette gjelder ungdommer som i større grad eksperimenterer med rusmidler og bryter regler. Den økte risikoatferden blant ungdom kan ses i sammenheng med pandemiens påvirkning, som redusert sosial oppfølging og nedstengte fritidsaktiviteter. Rapporten kan med fordel adressere hvordan langsiktige, samfunnsmessige utfordringer – som pandemien – kan påvirke ungdoms mentale helse og adferd, og belyse behovet for å styrke oppfølging og støtte for å motvirke slike negative konsekvenser.

Tiltak som kan være relevante for gjennomføring av barnevernsreformen

Oppdrag 2024-t2:6 Oppdrag om å utarbeide veiledning om kommunens forebyggende ansvar innen oppvekstområdet

Departementene har bedt Etatssamarbeidet om å vurdere kommunenes forståelse av forebyggingspliktene i sektorlovgivningen. Bufdir har et koordinerende ansvar for dette oppdraget.

Oppdraget innebærer:

1. Utarbeide veiledning eller annen faglig kompetansestøtte til kommunene om deres forebyggende ansvar innen oppvekstområdet, for å sikre god kvalitet i tilbudet.
2. I tråd med regjeringens tillitsreform, vurdere hvilken form veiledningen/kompetansestøtten skal ha og gjennomgå relevante statlige veiledere innen området med sikte på eventuell samordning, revidering og sanering.

Det er lagt opp til tre leveranser i oppdragsperioden med egne frister:

1. Sammenstille og innhente kunnskap om kommunenes utfordringer og behov innen forebyggingsarbeidet, frist 15. desember 2024.
2. Utarbeide en plan for å møte kommunenes behov, frist mai 2025.
3. Endelig leveranse, frist februar 2026.

Delleveranse 1 vil være et viktig kunnskapsgrunnlag for departementenes arbeid med stortingsmelding om sosial utjevning og mobilitet. Departementene vil i delleveranse 1 be om en særskilt vurdering av kommunenes forståelse av forebyggingspliktene i sektorlovgivningen, herunder deres forståelse av ansvar for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet.

Oppdraget i sin helhet, leveranse 3, har frist februar 2026.