RAPPORT

EVALUERING AV BARNEVERNSREFORMEN

Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft



MENON-PUBLIKASJON NR. 169/2022

Av Simen Pedersen, Nina Bruvik Westberg, Iselin Kjelsaas, Caroline Aarre Halvorsen, Mathie Rødal, Ida Ljøgodt von Hanno, Lena Westby, Elise Grieg, Veronika Paulsen, Regine Ringdal og Gro Ulset

Forord

Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning evaluerer barnevernsreformen på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Evalueringen startet opp i slutten av 2021 og skal ferdigstilles i 2027. Denne rapporten dokumenterer oppstartsmålingen som er gjennomført rett etter at reformen trådte i kraft den 1. januar 2022.

Våre kontaktpersoner hos Bufdir er Helene Vedeld og Simen Helgesen Ramberg. Arbeidet er gjennomført i perioden fra november 2021 til desember 2022.

Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Nina Bruvik Westberg, Iselin Kjelsaas, Caroline Aarre Halvorsen, Mathie Rødal, Ida Ljøgodt von Hanno og Elise Grieg i Menon Economics og Lena Westby, Veronika Paulsen, Regine Ringdal og Gro Ulset i NTNU Samfunnsforskning. Annegrete Bruvoll har stått for den interne kvalitetssikringen og Elisabeth Backe-Hansen har vært ekstern kvalitetssikrer.

Vi takker Bufdir for alle innspill og et godt samarbeid.

_____

Januar 2023

Simen Pedersen
Prosjekteier
Menon Economics

Nina Bruvik Westberg
Operativ prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG **8**

1 INTRODUKSJON **19**
1.1 Kort om evalueringsoppdraget 19
1.2 Avgrensninger 22
1.3 Leseveiledning 22

2 METODE OG INFORMASJONSINNHENTING **24**
2.1 Oppstartsmåling 24
2.2 Årsak-virkningskjede og indikatorer 25
2.3 Dokumentasjon av og begrunnelse for reformendringene 28
2.4 Informasjonsinnhenting 28
2.5 Kommunedirektørundersøkelsen 30
2.5.1 Svarandeler og statistisk feilmargin 30
2.5.2 Representativitet 31
2.5.3 Geografisk fordeling 33
2.6 Barnevernlederundersøkelsen 35
2.6.1 Svarandeler og statistisk feilmargin 35
2.6.2 Representativitet 36
2.6.3 Geografisk fordeling 37
2.7 Spørreundersøkelse til fosterhjem 38
2.7.1 Svarandeler og statistiske feilmarginer 39
2.7.2 Representativitet 40
2.7.3 Geografisk fordeling 41
2.7.4 Aldersfordeling ved barna 43
2.7.5 Type plassering og varighet 44
2.8 Spesielt om den kvantitative analysen av innsamlede data 45
2.9 Casestudier 46

3 OM BARNEVERNSREFORMEN OG TILGRENSENDE ENDRINGER **48**
3.1 Overordnet kobling mellom reformendringer og delmål 48
3.2 Endringer som understøtter reformen 50
3.2.1 Fosterhjemsstrategien 50
3.2.2 Kompetansesatsing 50
3.2.3 Ny barnevernslov – tydeliggjør kommunenes ansvar 51
3.2.4 Endringer i lover på velferdsområdet 51

4 HELHETLIG ANSVAR FOR OPPFØLGING OG VEILEDNING AV ORDINÆRE FOSTERHJEM **52**
4.1 Reformendring 52
4.2 Forventet respons 54
4.2.1 Årsak-virkningskjede 54
4.2.2 Indikatorer og tilgrensende informasjon 55
4.3 Oppstartsmåling av indikatorer 58
4.3.1 Kommunenes ressursbruk til oppfølging og veiledning 58
4.3.2 Kommunenes vurdering av kvalitet på oppfølging og veiledning til fosterhjemmene 59
4.3.3 Fosterhjemmenes vurdering av kvalitet på oppfølging og veiledning og informasjon fra kommunene 61
4.3.4 Opplæring av fosterhjem forut for plassering og fosterhjemmenes behov 63
4.3.5 Hvorvidt barn i fosterhjem har fått oppfølging og tilsyn i tråd med lovkrav 65

5 VALG OG GODKJENNING AV FOSTERHJEM 67
5.1 Reformendring 67
5.2 Forventet respons 68
5.2.1 Årsak-virkningskjede 68
5.2.2 Indikatorer 69
5.3 Andel fosterhjemsplasseringer der omsorgs- og fosterhjemskommunen er ulik 70
5.4 Oppstartsmåling av indikatorer 70
5.4.1 Hvorvidt relevante opplysninger om fosterforeldre fremkommer før barnet flytter inn 70

6 KOMMUNENS PLIKT TIL Å VURDERE FOSTERHJEM I BARNETS FAMILIE OG NÆRE NETTVERK LOVFESTES 72
6.1 Reformendring 72
6.2 Forventet respons 74
6.2.1 Årsak-virkningskjede 74
6.2.2 Indikatorer 75
6.3 Oppstartsmåling av indikatorer 76
6.3.1 Vurdering av fosterhjem i barnets familie og nære nettverk 76
6.3.2 Andel saker Bufetat bistår med som resulterer i familie- eller nettverksplassering 78
6.3.3 Antall og andel nye plasseringer i familie og nære nettverk 79
6.3.4 Antall og andel plasseringer i familie og nære nettverk samlet sett 81

7 ØKT KOMMUNALT FINANSIERINGSANSVAR 83
7.1 Reformendring 83
7.2 Prinsipiell diskusjon av hvordan de økonomiske endringene påvirker kommunenes mulighetsrom på kort sikt 88
7.3 Forventet respons 92
7.3.1 Årsak-virkningskjede 92
7.3.2 Indikatorer 93
7.4 Oppstartsmåling av indikatorer 96
7.4.1 Kommunale driftsutgifter til barnevernsfunksjoner 96
7.4.2 Samlede driftsutgifter for Bufetat 100
7.4.3 Antall plasseringer utenfor hjemmet 102
7.4.4 Antall hjelpetiltak i hjemmet 105
7.4.5 Barnevernstjenestens tilbud av egne/lokale tiltak 107
7.4.6 Antall tiltak utenfor barnevernet 108

8 LOVFESTING AV BUFETATS MULIGHET FOR Å TILBY SPESIALISERTE FOSTERHJEM 111
8.1 Reformendring 111
8.2 Forventet respons 112
8.2.1 Årsak-virkningskjede 112
8.2.2 Indikatorer 113
8.3 Oppstartsmåling av indikatorer 115
8.3.1 Ressursbruk totalt og per tiltak for spesialiserte fosterhjem 115
8.3.2 Antall og andel barn i spesialiserte fosterhjem 117
8.3.3 Aldersfordeling til barn og unge i spesialiserte fosterhjem 118
8.3.4 Andel ordinære fosterhjem med tiltak tilsvarende spesialiserte fosterhjem 119

9 LOVFESTING AV BUFETATS MULIGHET FOR Å TILBY UTREDNING AV SPED- OG SMÅBARN 120
9.1 Reformendring 120
9.1.1 Antall og andel statlige spesialiserte hjelpetiltak 121
9.2 Forventet respons 122
9.2.1 Årsak-virkningskjede 122
9.2.2 Indikatorer 123
9.3 Oppstartsmåling av indikatorer 124

9.3.1 Ressursbruk og oppholdsdager ved sentre for foreldre og barn 124
9.3.2 Antall tiltak i sentre for foreldre og barn 126

10 LOVFESTING AV BUFETATS MULIGHET FOR Å TILBY SPESIALISERTE HJELPETILTAK 128
10.1 Reformendring 128
10.2 Forventet respons 129
10.2.1 Årsak-virkningskjede 129
10.2.2 Indikatorer 130
10.3 Oppstartsmåling av indikatorer 131
10.3.1 Ressursbruk og antall oppholdsdager i statlige hjelpetiltak 131

11 STANDARDISERING AV ØKONOMISKE RAMMEVILKÅR TIL FOSTERFORELDRE 134
11.1 Endring som understøtter reformen 134
11.2 Forventet respons 135
11.2.1 Årsak-virkningskjede 135
11.2.2 Indikatorer 136
11.3 Oppstartsmåling av indikatorer 137
11.3.1 Barnevernlederes kjennskap til anbefalingene 137
11.3.2 Fosterforeldrenes kjennskap til anbefalingene 138
11.3.3 Kommunenes etterlevelse av anbefalingene ifølge barnevernleder 139
11.3.4 Kommunenes etterlevelse av anbefalingene ifølge fosterhjem 140
11.3.5 Fosterhjems mottak av grunnstøtte, utgiftsdekning og frikjøp 141

12 ÅRLIG RAPPORTERING OM BARNEVERNET TIL KOMMUNESTYRET 145
12.1 Endring som understøtter reformen 145
12.2 Forventet respons 145
12.2.1 Årsak-virkningskjede 145
12.3 Indikatorer 146
12.4 Oppstartsmåling av indikatorer 148
12.4.1 Kommunenes etterlevelse av krav om årlig tilstandsredegjørelse 148
12.4.2 Kommunenes vurdering av årlig tilstandsrapportering 149

13 HVILKE FORELØPIGE ENDRINGER HAR REFORMEN BIDRATT TIL? 152
13.1 Når startet kommunenes tilpasninger til barnevernsreformen? 152
13.2 Informasjon om barnevernsreformen fra statlige aktører 154
13.3 Kommunenes overordnede endringer 155
13.4 Kommunenes budsjettmessige endringer 158
13.5 Endringer i samarbeid mellom kommunale tjenesteområder 161
13.6 Endringer i kommunenes kjøp av tiltak 164
13.6.1 Endringer i kjøp av private tiltak 164
13.6.2 Endringer i kjøp av statlige tiltak 167
13.7 Oppsummering 170

14 STATUS PÅ FORBEDRINGSOMRÅDER 172
14.1 Barnas behov i sentrum 172
14.1.1 Oppsummerende status på forbedringsområdet 173
14.2 Lokal forankring og styring 174
14.2.1 Oppsummerende status på forbedringsområdet 179
14.3 Tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune 180
14.3.1 Oppsummerende status på forbedringsområdet 184
14.4 Utdanning og kompetanse 185
14.4.1 Antall årsverk og utdanningsnivået til ansatte i barnevernstjenestene 185
14.4.2 Vurdering av kompetanse i barnevernstjenesten 187

14.4.3 Kommunenes vurdering av bemanning i barnevernstjenesten 188
14.4.4 Oppsummerende status på forbedringsområdet 193

15 FUNN FRA KVALITATIVE INTERVJUER I TOLV KOMMUNER 196
15.1 Metodisk tilnærming og utvalg 196
15.2 Funn 198
15.2.1 Forberedelse til reformen 198
15.2.2 Forståelse av reformen 200
15.2.3 Endringer som følge av reformen 203
15.2.4 Økonomi 205
15.2.5 Utfordringer og suksesskriterier 206
15.3 Oppsummering 208

16 DELMÅL 1 – STERKERE PRIORITERING AV TIDLIG INNSATS OG FOREBYGGING I KOMMUNENE 209
16.1 Om delmålet 209
16.2 Bakgrunn for delmålet 211
16.3 Forventede aktiviteter og resultater som bidrar til måloppnåelse 212
16.3.1 Årsak-virkningskjede 212
16.3.2 Indikatorer 214
16.4 Barnevernledernes forståelse av forebygging og tidlig innsats 215
16.5 Oppstartsmåling av indikatorer 218
16.5.1 Kommunenes aktiviteter knyttet til forebyggende arbeid 218
16.5.2 Plan for forebygging av omsorgssvikt og adferdsvansker 219
16.5.3 Kommunenes vurdering av samarbeidet mellom barnevern og oppvekstområdet 220
16.5.4 Kommunenes vurdering av måloppnåelsen 223
16.6 Kommunenes vurdering av hvorvidt reformen har bidratt til forebygging og tidlig innsats 225
16.7 Drøfting av foreløpig måloppnåelse 226

17 DELMÅL 2 – BEDRE TILPASSET HJELP 229
17.1 Om delmålet 229
17.2 Bakgrunn for delmålet 230
17.3 Forventede aktiviteter og resultater som bidrar til måloppnåelse 230
17.3.1 Årsak-virkningskjede 230
17.3.2 Indikatorer 232
17.4 Oppstartsmåling av indikatorer 234
17.4.1 Kommunenes vurdering av om de gir tilpasset hjelp til barn og unge 234
17.4.2 Fosterhjemmenes vurdering av om barnevernstjenesten tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge 235
17.4.3 Kommunenes vurdering av om barn og unge i fosterhjem er godt ivaretatt 235
17.4.4 Fosterhjemmenes vurdering av omsorgskommunens ivaretakelse av barn og unge i fosterhjem 236
17.4.5 Kommunenes vurdering av hvorvidt barn med ulike tiltaksbehov er godt ivaretatt 239
17.4.6 Kommunenes vurdering av samarbeid mellom barnevernstjenesten og tjenesteområder om oppfølging og veiledning av barn og unge 242
17.5 Drøfting av foreløpig måloppnåelse 243

18 DELMÅL 3 – GOD RETTSSIKKERHET 248
18.1 Om delmålet 248
18.2 Bakgrunn for delmålet 249
18.3 Forventede aktiviteter og resultater som bidrar til måloppnåelse 249
18.3.1 Årsak-virkningskjede 249
18.3.2 Indikatorer 252
18.4 Oppstartsmåling av indikatorer 253
18.4.1 Kommunenes vurdering av tjenestetilbudet som understøtter rettssikkerheten 253
18.4.2 Kommunenes vurdering av måloppnåelse 258

18.4.3 Fosterhjemmenes vurdering av barnets mulighet for medvirkning 259
18.4.4 Fosterhjemmenes vurdering av måloppnåelse 260
18.5 Drøfting av foreløpig måloppnåelse 261

19 DELMÅL 4 – MER EFFEKTIV RESSURSBRUK OG OPPGAVELØSNING 263
19.1 Om delmålet 263
19.2 Bakgrunn for delmålet 264
19.3 Forventede aktiviteter og resultater som bidrar til måloppnåelse 264
19.3.1 Årsak-virkningskjede 264
19.3.2 Indikatorer 266
19.4 Oppstartsmåling av indikatorer 266
19.4.1 Opplevelse av tydelighet knyttet til ansvarsdeling mellom stat og kommune 266
19.4.2 Samlede offentlige driftsutgifter til barnevern 267
19.4.3 Kommunenes vurdering av om oppgaveløsningen er effektiv 267
19.4.4 Kommunenes vurdering av om forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge 268
19.5 Drøfting av foreløpig måloppnåelse 269

20 OVERORDNET MÅL – FLERE BARN SKAL FÅ RETT HJELP TIL RETT TID 272
20.1 Om målet 272
20.2 Indikatorer for å vurdere barnevernsreformens overordnede mål 273
20.3 Barnevernlederes forståelse av rett hjelp til rett tid 274
20.4 Oppstartsmåling av indikatorer 274
20.4.1 Kommunenes vurdering av om de gir rett hjelp til rett tid 274
20.4.2 Ventetid på fosterhjem 275
20.4.3 Oppholdstid i beredskapshjem 277
20.4.4 Antall flyttinger 278
20.5 Kommunenes uttrykte utfordringer med å tilby rett hjelp til rett tid 279
20.6 Baseline 286
20.7 Drøfting av foreløpig måloppnåelse 293
20.8 Anbefalinger 293

21 STATSFORVALTERS VURDERINGER 295
21.1 Hvilke endringer og tilpasninger kommunene har gjort 295
21.1.1 Overordnede vurderinger 295
21.1.2 Ledelsesforankring og eierskap 296
21.1.3 Samarbeid og tiltaksutvikling på tvers av kommuner 296
21.1.4 Prioritering av ressurser 298
21.1.5 Forebyggende arbeid og tidlig innsats 299
21.1.6 Endringer på fosterhjemsområdet 300
21.2 Hvilke endringer og tilpasninger statsforvaltere har gjort 301
21.3 Kommunenes progresjon når det gjelder reformarbeidet 302
21.4 Barrierer og suksesskriterier for å lykkes med reformen 303
21.5 Hva som skal til for at man i større grad lykkes med reformen fremover 305
21.6 Avsluttende kommentarer 306

REFERANSELISTE 307

VEDLEGG A – BAKGRUNN FOR REFORMENDRINGENE 313
VA.1 Overordnet om endringene på fosterhjemsområdet 313
VA.2 Helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem 314
VA.3 Valg og godkjenning av fosterhjem 315
VA.4 Kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nettverk 315
VA.5 Økt kommunalt finansieringsansvar ved omsorgsovertakelse 316

VA.6 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem 318
VA.7 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn 319
VA.8 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak 321
VA.9 Standardisering av økonomiske rammevilkår fosterforeldre 322
VA.10 Årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret 323

VEDLEGG B – INTERVJUGUIDER CASESTUDIE 325
VB.1 Barnevernleder 325
VB.2 Kommunedirektør 326

VEDLEGG C – INTERVJUGUIDE STATSFORVALTER 328

VEDLEGG D – KOMMUNEDIREKTØRUNDERSØKELSEN 2022 330

VEDLEGG E – BARNEVERNLEDERUNDERSØKELSEN 2022 347

VEDLEGG F – SPØRREUNDERSØKELSE TIL FOSTERHJEM 2022 371

VEDLEGG G – INDIKATORSETTET 2022 392
VG.1 De syv viktigste indikatorene (Baseline) 392
VG.2 Helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem 392
VG.3 Valg og godkjenning av fosterhjem 393
VG.4 Kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk lovfestes 394
VG.5 Økt kommunalt finansieringsansvar 394
VG.6 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem 395
VG.7 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn 395
VG.8 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak 396
VG.9 Standardisering av økonomiske rammevilkår til fosterforeldre 397
VG.10 Årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret 397
VG.11 Delmål 1 – Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene 398
VG.12 Delmål 2 – Bedre tilpasset hjelp 398
VG.13 Delmål 3 – God rettssikkerhet 399
VG.14 Delmål 4 – Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning 400
VG.15 Overordnet mål – Flere barn skal få rett hjelp til rett tid 400

VEDLEGG H - ORDINÆRE FOSTERHJEM 401
VH.1 Fosterhjemmenes sammensetning og eventuell relasjon til barnet 401
VH.2 Fosterhjemmenes kompetanse og erfaring 402
VH.3 Fosterhjemmenes deltakelse på opplærings-, oppfølgings- og veiledningskurs 402

VEDLEGG I – SAMARBEID MELLOM BARNEVERNSTJENESTEN OG ANDRE KOMMUNALE TJENESTER 404

VEDLEGG J – DIVERSE RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSER 407
VJ.1 Interkommunale samarbeid 407
VJ.2 Kommunenes styring av forebygging og tidlig innsats 410
VJ.3 Kommunenes tilstandsrapport – involvering og kvalitet 412

VEDLEGG K – ENDRINGER I TILRETTELEGGING FOR BRUK AV VERKTØY OG METODER FOR NETTVERKSINVOLVERING 415
VK.1 Endringer i tilrettelegging for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering 415

VEDLEGG L – HVILKE FORELØPIGE ENDRINGER HAR REFORMEN BIDRATT TIL? 416
VL.1 Kommunenes overordnede endringer 416

Sammendrag

Bakgrunn

Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning har fått i oppdrag av Bufdir å følgeevaluere barnevernsreformen. Barnevernsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2022, innebærer at kommunene får mer ansvar på barnevernsområdet. Reformens hovedmål er at flere barn og unge med behov skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad tilpasses lokale behov. Evalueringsarbeidet i 2022 til denne første delrapporten har gått ut på å etablere en oppstartsmåling. Formålet med oppstartsmålingen er å kartlegge trender og tilstand i kommunalt og statlig barnevern, samt andre relevante deler av oppvekstsektoren. Dette er gjort rett i forkant og etterkant av implementering av reformen, slik at vi har en baseline å vurdere endringer opp imot. Ambisjonen er at oppstartsmålingen skal være utgangspunktet for vurderinger av reformens og de reformstøttende tiltakenes utløsende effekt og måloppnåelse. Etter oppstartsmålingen i 2022 vil vi utarbeide årlige delrapporter. Målet med delrapportene i perioden 2023–2026 er å samle inn og vurdere oppdaterte kvalitative forhold og kvantitative data/indikatorer fastsatt i første oppstartsmåling, samt å følge med på endringer i disse størrelsene. Ettersom vi opparbeider ny informasjon og lærer av endringer i kvalitative forhold og kvantitative indikatorer / annen data, kan det være behov for justeringer av indikatorsettet. Vi vil også komme med anbefalinger underveis. Sluttevalueringen i 2027 har som hovedformål å vurdere reformens måloppnåelse. Siden måloppnåelsen av reformen er strengt avhengig av eksempelvis kommunenes respons på reformtiltakene, vil vi legge vekt på diskusjon av reformens addisjonalitet. Det vil si i hvilken grad reformen har en utløsende effekt, som ellers ikke ville skjedd.

Målet med barnevernsreformen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid

Hovedmålet for reformen er at:

Flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov.

I tillegg er det skissert fire delmål:

1. Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene
2. Bedre tilpasset hjelp
3. God rettssikkerhet
4. Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning

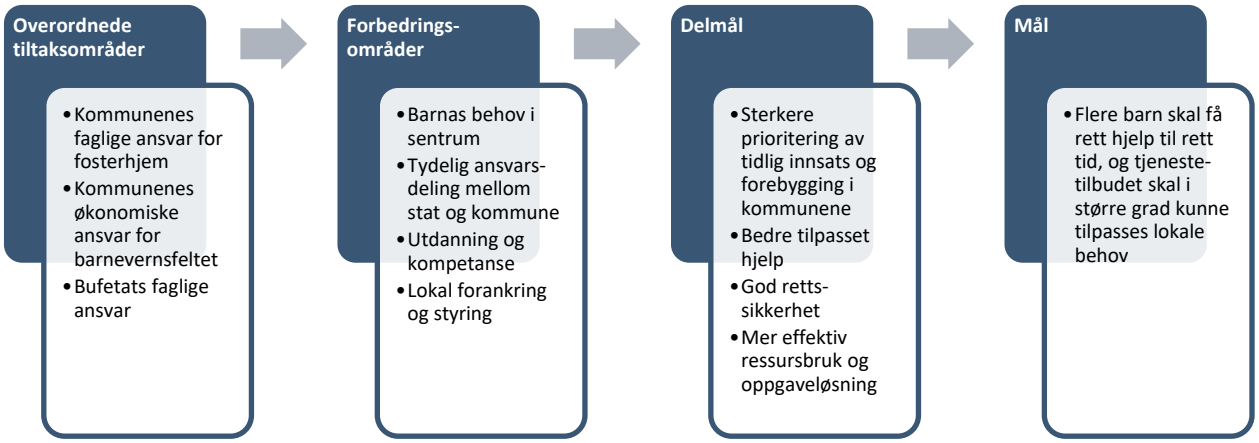
Samt fire prioriterte forbedringsområder:

a) Barnas behov i sentrum
b) Tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune
c) Utdanning og kompetanse
d) Lokal forankring og styring

Reformendringer og andre endringer som understøtter reformen

Reformendringene skal gjennomgående bidra til å styrke kommunenes muligheter og insentiver til forebygging og tidlig innsats, bidra til bedre tilpasset hjelp, god rettssikkerhet og mer effektiv ressursbruk og bedret oppgaveløsning, som vist i Figur A. For at reformen skal lykkes, er det nødvendig med endring på fire prioriterte forbedringsområder: barnas behov i sentrum, tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune, utdanning og kompetanse, og lokal forankring og styring. Reformendringene sammen med andre endringer som understøtter reformen skal sammen bidra til forbedringer på disse områdene, som derigjennom tilrettelegger for måloppnåelse.

Figur A **Barnevernsreformens overordnede tiltaksområder, forbedringsområder, delmål og mål**



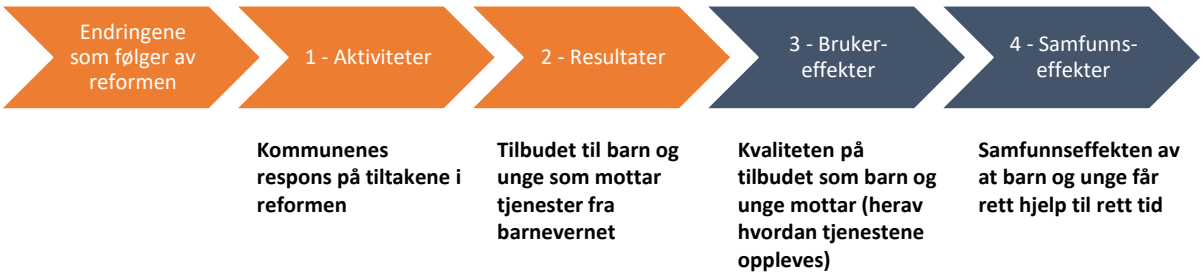
Kilde: (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017a)

Parallelt med reformen skjer det flere endringer på barnevernfeltet som også vil ha innvirkning på barnevernets arbeid. Disse er ikke direkte en del av evalueringen, men det vil være vanskelig å skille ut hvilke endringer som gjøres som følge av barnevernsreformen og hvilke endringer som gjøres på bakgrunn av andre reformer, føringer og lovverk på barnevernsfeltet. De mest sentrale endringene er fosterhjemsstrategien og tilhørende standard-isering av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre, kompetansesatsingen, ny barnevernslov og endringer i lover på velferdsområdet.

Kommunenes respons er avgjørende for at reformen blir vellykket

For å forstå hvordan reformendringene vil bygge opp under målene med reformen, er det hensiktsmessig å sette opp årsak-virkningskjeder mellom endringene og kommunene og andre aktører sin forventede respons. Vi har tatt utgangspunkt i resultatkjeden fra SSØ (2010) for å illustrere dette. Figur B beskriver en overordnet årsak-virkningskjede for barnevernsreformen. For hver endring har vi satt opp en årsak-virkningskjede som vi knytter indikatorer til. Det er naturlig at de fleste indikatorene knytter seg til aktiviteter og resultater, spesielt de første årene etter ikrafttredelse av reformen. Jo lenger ut i resultatkjeden vi kommer, jo vanskeligere er det å finne gode målbare kvantitative indikatorer samt sannsynliggjøre at observerte effekter skyldes en gitt endring. Samtidig er det bruker- og samfunnseffekter som har mest å si over tid, og som knytter seg mer direkte til målene med reformen.

Figur B **Eksempel på årsak-virkningskjede for barnevernsreformen (basert på SSØ, 2010)**



Det er en risiko for at responsen til kommuner ikke er sterk nok

En del av reformen omfatter økte egenandeler på plasseringstiltak, i kombinasjon med reduserte egenandeler på statlige spesialiserte hjelpetiltak og endringer i kommunenes finansieringsansvar. Endringene skal gi økonomiske insentiver til tidlig innsats og forebygging. Generelt skal forebyggende arbeid føre til at flere problemer tas tak i tidlig, før de har fått tid til å utvikle seg for mye. Det kan også bety at man unngår mer inngripende tiltak. Helt prinsipielt definerer tre ytterpunkter kommunenes valgmuligheter som respons på økte egenandeler. Kommunene kan blant annet:

1) Fortsette å kjøpe statlige plasseringstiltak som før og få økte kostnader.[1]
2) Jobbe mer forebyggende og på den måten vri tiltaksbruken til et lavere kostnadsnivå.
3) Redusere kvaliteten i barnevernstjenestene ved å nedprioritere kostbare tiltak selv om det er behov.

I en overgangsfase er det naturlig at kommunene kombinerer to av de tre mulighetene. Målet og forventningen er at man i løpet av reformperioden beveger seg mot målet med reformen. Det kan ta tid å se resultatene av det forebyggende arbeidet i form av for eksempel færre plasseringer i fosterhjem og institusjon enn man ellers ville hatt. Figur C oppsummerer kommunens valgmuligheter og viser intensjonen med reformendringene. De økte egenandelene gir økte insentiver til tidlig innsats og forebygging, men isolert sett gir endringen også insentiver til å redusere kvaliteten på barnevernstjenestene. Det kan eksempelvis handle om at barn og unge med behov for institusjonstilbud eller spesialiserte fosterhjem ikke får tilbudet de har behov for.

Figur C **Tre ytterpunkter for kommunens valgmuligheter**



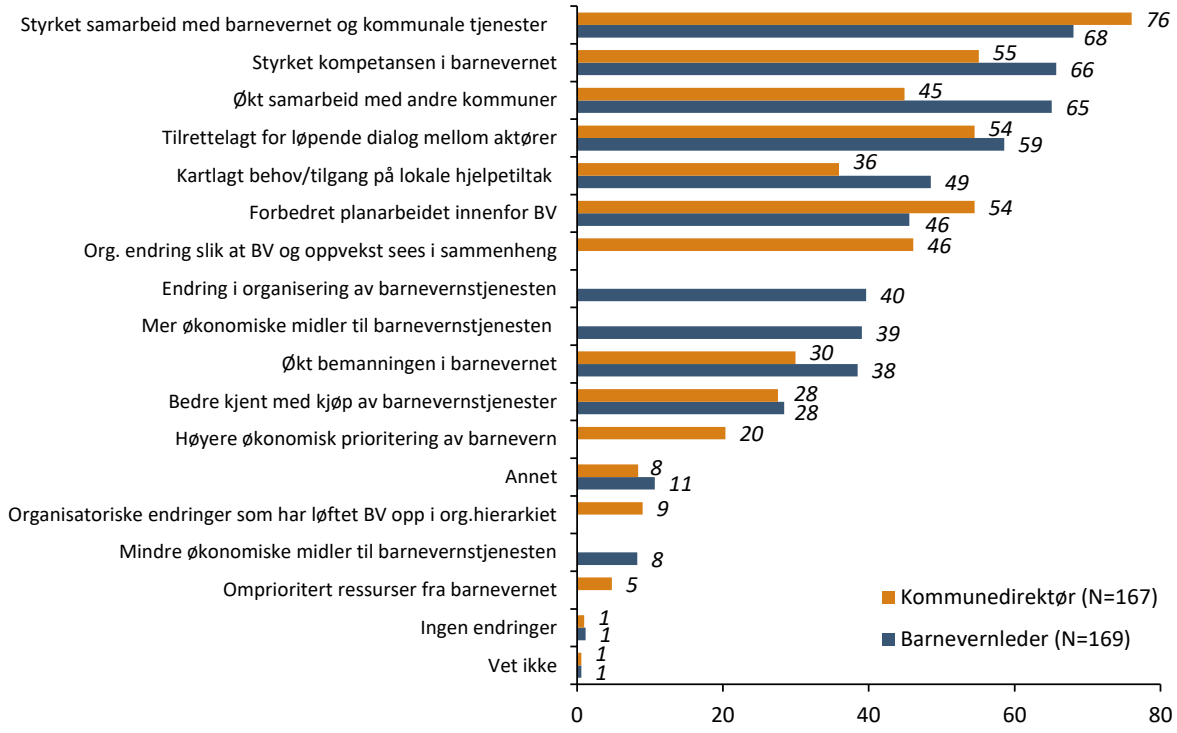
En grunnleggende forutsetning for å lykkes med reformen er at de folkevalgte er villige til å prioritere barnevernet høyere enn i dag. For å få til omstillingen krever det spesielt høye prioriteringer på kort sikt, når man både skal ivareta barna som allerede er i barnevernet på en god måte og samtidig jobbe mer forebyggende for å redusere behovet for mer inngripende tiltak på lengre sikt. Basert på disse betraktningene er vår vurdering at det er en risiko for at kommuner ikke evner å oppfylle intensjonene med reformen. Dersom kommunene ikke lykkes, kan barna få et dårligere tilbud enn de kunne fått og bli skadelidende.

[1] *Med økte kostnader menes høyere kostnader enn de ellers ville hatt på det samme tidspunktet, siden behovet kan variere over tid.*

Kommunenes observerte respons på reformendringene

En forutsetning for at reformen skal virke etter intensjonen er at kommunene responderer på reformendringene i tråd med intensjonen. Fordi offentlig relevant statistikk for 2022 (det første året etter reformendringene trådte i kraft) ikke er tilgjengelig for oss før i 2023, baserer vi vår vurdering av den initiale responsen på spørreundersøkelser til kommunedirektører og barnevernledere. Figur D gir en oversikt over de overordnede endringene kommunedirektørene og barnevernledere oppgir å ha gjennomført som følge av reformen.

Figur D **Hvilke overordnede endringer kommunedirektører og barnevernledere oppgir å ha gjort som følge av barnevernsreformen, uavhengig av kommunestørrelse, i prosent***



**Kommunedirektører og barnevernledere har fått litt ulike svaralternativer tilpasset deres stillingsbeskrivelse. Svaralternativene i figurene er justert uten å endre meningsinnholdet. Flere svaralternativer var tillatt, følgelig kan summen av andelene overstige 100 prosent. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics*

Vårt inntrykk er at en betydelig andel av kommunene ikke har kommet skikkelig i gang med reformarbeidet

Vårt overordnede inntrykk er at de aller fleste kommunene har satt i gang arbeidet med å tilpasse seg reformen. Sett opp mot ambisjonene med reformen, er vår vurdering at det allikevel er urovekkende at ikke flere kommuner har kommet skikkelig i gang med omstillingsarbeidet. Det er eksempelvis nesten ingen kommuner som oppgir at de prioriterer barnevern betydelig høyere enn tidligere, som mange vil si er en forutsetning for å lykkes med forebygging samtidig som man tar vare på barna som i dag får hjelp fra barnevernet. En forklaring kan være at kommunene har satt av mer midler til andre deler av oppvekstområdet for å styrke det forebyggende arbeidet. Det kan se ut som at store kommuner generelt har kommet lenger i omstillingen enn mellomstore og små kommuner. Samtidig ser vi i casestudien at de små kommunene i utvalget har forberedt seg over lengre tid enn de større kommunen. Disse funnene må sees i sammenheng med at forberedelsene som er gjort til reformen er gjennomført i en tid med covid-19-pandemi. Dette kan ha forsinket omstillingsarbeidet i kommunene.

Kommunene oppgir å ha styrket samarbeidet mellom barnevern og andre kommunale tjenester

Flertallet av kommunedirektører og barnevernledere oppgir at kommunen de representerer har styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale tjenester. Dette er i tråd med forventede og tiltenkte endringer som følge av reformen. Prop. 73 L (2016–2017) fremhever at «samarbeid på tvers mellom profesjoner og tjenester er avgjørende for å komme tidlig inn med hjelp som virker». Forventningen er at et større kommunalt ansvar gir bedre sammenheng mellom ulike tjenester og et bedre tilpasset tjenestetilbud til barn i barnevernet.

Riksrevisjonen konkluderer med at barnevernstjenestene har varierende nytte av kompetansesatsingen

Styrket kompetanse i barnevernet trekkes også frem av flertallet av kommunedirektørene og barnevernlederne som har svart på spørreundersøkelsene. En medvirkende årsak til at kommunene oppgir å ha styrket kompetansen i barnevernet er sannsynligvis kompetansesatsingen i kommunalt barnevern som ble startet opp i 2018 og som blant annet er ment å forberede kommunene på barnevernsreformen. Kompetansesatsingen består av en rekke målrettede tiltak som videreutdanninger, tjenestestøtte, dialogmøter, veiledningsteam og kommunale læringsnettverk. Stortinget har også vedtatt nye krav om relevant utdanning for ansatte i barnevernet, jf. Prop. 133 L (2020-2021), med en implementeringsperiode på ti år. Merkostnadene blir kompensert for gjennom økninger i rammetilskuddet til kommunene. Den nylige rapporten fra Riksrevisjonen konkluderer imidlertid med at barnevernstjenestene har varierende erfaringer med deltakelsen i og nytten av kompetansetiltakene som er iverksatt som følge av kompetansesatsingen (Riksrevisjonen, 2022).

Reformen kan ha utløst flere interkommunale samarbeid

Økt samarbeid med andre kommuner trekkes frem av 45 prosent av kommunedirektører og 65 prosent av barnevernledere som har besvart spørsmålet. Økt samarbeid mellom kommuner kan både representere formelle samarbeid i tråd med kommuneloven eller uformelle faglige samarbeid. I 2021 var det ifølge Bufdir sin oversikt 195 kommuner som hadde inngått et formelt samarbeid om barnevern. Forutsatt at samarbeidene som er dekket av Bufdirs tall ikke er avviklet, finner vi at antall samarbeidende kommuner har økt fra 195 kommuner i 2021 til 260 kommuner i 2022. For å komme frem 260 samarbeidende kommuner har vi koblet sammen svar fra spørreundersøkelsene til kommunedirektør og barnevernleder med Bufdir sin oversikt fra 2021 på kommunenivå. Hvis forutsetningen er riktig, betyr det at minst 65 kommuner har inngått samarbeid på barnevernsområdet etter Bufdirs forrige kartlegging. Dette indikerer at reformen kan ha utløst flere interkommunale samarbeid om barnevernstjenester.

Det er kun et fåtall kommuner som prioriterer barnevern mye høyere enn tidligere år

En grunnleggende forutsetning for at kommunene skal lykkes med tidlig innsats og forebygging samtidig som barna som allerede er plassert av barnevernet blir tatt godt hånd om, er at kommunene prioriterer mer midler til barnevern og/eller tilgrensende tjenester. Vi finner at 1 av 2 store kommuner og 2 av 3 mellomstore og små kommuner ikke har prioritert barnevern høyere i 2022 enn tidligere år. Det er kun et fåtall kommuner som prioriterer barnevern mye høyere enn tidligere år. Blant de kommunene som oppgir at de har prioritert barnevern høyere i år enn tidligere, oppgir cirka 65 prosent at det skyldes barnevernsreformen. Om lag 60 prosent av de som oppgir at barnevern er prioritert høyere, oppgir at årsaken til økte overføringer til barnevern er det økte ansvaret for fosterhjem. Nesten én av fem kommuner som oppgir at de har prioritert barnevern høyrere, oppgir at det skyldes økt bevissthet om behovet for prioriteringer av barnevern.

De viktigste indikatorene i evalueringen og hva de viser nå

Formålet med oppstartsmålingen er å gi en grundig beskrivelse av relevante størrelser og sentrale kjennetegn ved dagens barnevern, slik at vi har et sammenligningsgrunnlag (baseline) å vurdere opp imot når vi på et senere tidspunkt skal vurdere måloppnåelse. Vi har valgt å etablere et sett med 101 indikatorer som fanger opp viktige

sider ved spesifikke områder av interesse. En indikator kan brukes til å vurdere tilstanden, eller utviklingen i tilstanden dersom en har flere målepunkter. Vår ambisjon er å løpende jobbe videre med å utvikle indikatorsettet i evalueringen ettersom ny informasjon blir tilgjengelig og vår bevissthet rundt hva som er viktig å følge med på øker. Det står eksempelvis sentralt å følge med på utviklingen i driftsutgiftene innenfor de ulike KOSTRA-funksjonene for barnevern for å vurdere om vi kan observere vridning fra tiltak når barnet er plassert av barnevernet til tiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet.

Blant de identifiserte indikatorene har vi valgt å trekke ut og vise syv av de viktigste indikatorene som til sammen danner et sammenligningsgrunnlag (baseline). I løpet av evalueringsperioden vil vi være spesielt interessert i å følge med på utviklingen i disse indikatorene. Indikatorene og hvilken innvirkning en økt indikatorverdi forventes å ha på hovedmålet og de fire delmålene er angitt i Tabell A. Under tabellen gis en gjennomgang av hver og én av indikatorene, med en tydeliggjøring av hvilken indikatorutvikling vi forventer og hva de viser nå.

Tabell A **Sammenheng mellom de viktigste indikatorene (baseline) og målene i reformen***

Indikator	**Hovedmål** Rett hjelp til rett tid	**Delmål 1** Tidlig innsats og forebygging	**Delmål 2** Bedre tilpasset hjelp	**Delmål 3** God rettssikkerhet	**Delmål 4** Mer effektiv ressursbruk
Flyttinger fra fosterhjem	*Negativ*	-	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*
Gjennomsnittlig ventetid på fosterhjem	*Negativ*	-	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*
Plasseringer i beredskapshjem	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*
Plasseringer i institusjon	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*	-	*Negativ*
Plasseringer i fosterhjem	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*	-	*Negativ*
Samarbeidstiltak**	*Positiv*	*Positiv*	*Positiv*	*Positiv*	*Positiv*
Samlede offentlige driftsutgifter til barnevern***	-	-	-	-	*Negativ*

**Negativ* *betyr at en økt indikatorverdi forventes å ha en negativ innvirkning på målene, mens positiv betyr at en økt indikatorverdi forventes å ha en positiv innvirkning på målene. **Samarbeidstiltak representerer barnevernstiltak som er gjennomført innenfor andre tjenesteområder i kommunen (eksempelvis ansvarsgruppe/samarbeidsteam, familieråd, psykisk helsehjelp til barn og unge og bosted med oppfølging). ***Med samlede offentlige driftsutgifter til barnevern menes summen av Bufetat sine driftskostnader og kommunene sine driftskostnader til barnevern.*

Flytting fra fosterhjem. Utilsiktede flyttinger av barn fra fosterhjem og institusjon er en god indikator på om kommunene lykkes med reformen. Ifølge Backe-Hansen et al. (2013) innebærer en utilsiktet flytting at: «flyttingen fra fosterhjemmet skjer tidligere enn planlagt og på grunn av vansker som har oppstått». Det finnes dessverre ikke offentlig statistikk for utilsiktede flyttinger i dag. Vi har imidlertid tilgang til tall for antall flyttinger som barn som bor i fosterhjem (i løpet av året) har hatt. Lykkes kommunene med reformarbeidet, er vår forventning at omfanget av flyttinger fra fosterhjem reduseres. Andre forhold kan naturligvis også spille inn og påvirke omfanget av flyttinger. Omfanget av flyttinger har gått ned fra 2019 til 2021. En forklaring på nedgangen er sannsynligvis covid-19.

Gjennomsnittlig ventetid på fosterhjem. Antall dager man må vente på fosterhjem er en god indikator, fordi ventetid på fosterhjem er et direkte mål på om barnet får hjelp til rett tid. Selv om ventetiden på fosterhjem kan påvirkes av en rekke forhold, som nasjonale utfordringer med å rekruttere fosterhjem, mener vi en reduksjon i ventetiden indikerer en positiv utvikling sett opp mot målene med reformen. For perioden 2020 til 2022 observerer vi en nedgang i ventetiden på fosterhjem. Ventetiden på fosterhjem er høyere i store kommuner enn i mellomstore og små kommuner.

Plasseringer i beredskapshjem. I likhet med utilsiktede flyttinger, gir plasseringer i beredskapshjem en utfordring når det gjelder oppfyllelse av kravet i lov om barnevernstjenester § 4-1 om stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Dersom kommunene jobber mer med forebygging og tidlig innsats, vil trolig behovet for plasseringer i beredskapshjem kunne gå ned. En mellomplassering er ikke i seg selv negativt. En plassering i beredskapshjem kan samtidig også føre til at et barn man ikke kjenner behovet til blir ordentlig utredet. Gevinsten kan være at man treffer bedre med den påfølgende plasseringen. Hvis reformen virker i tråd med intensjonen, forventer vi at bruk av beredskapshjem reduseres. Plasseringer i beredskapshjem har hatt en nedadgående trend siden 2016. I det videre reformarbeidet anser vi det også som sentralt å belyse og følge med på akuttplasseringer for øvrig.

Plasseringer i institusjon og fosterhjem. I løpet av evalueringsarbeidet vil vi også følge tett med på plasseringer i institusjon og fosterhjem. Hvis kommunene lykkes med sitt forebyggende arbeid, er det grunn til å forvente at antall plasseringer i institusjon og fosterhjem vil gå ned. Det er viktig å presisere at tolkningen må sees i sammenheng med at det kan være et udekket behov i dag som betyr at økt innsats for å identifisere og dekke behov også kan resultere i økt antall plasseringer. Bruken av plasseringstiltak over tid kan også påvirkes av blant annet praksis rundt oppfølging av bekymringsmeldinger og ønsket nivå på barnevernstiltak, som henger tett sammen med hvor mye midler som bevilges til barnevern på nasjonalt og lokalt nivå. Basert på tall for årene 2015–2021 finner vi at både plasseringer i institusjon og fosterhjem har gått ned siden 2016. Reduksjonen er liten.

Samarbeidstiltak (mellom barnevern og andre tjenesteområder i kommunen). En grunnleggende forutsetning for at kommunene skal lykkes med reformen, herav å jobbe mer forebyggende, er at man jobber mer tverrfaglig og på tvers av etablerte tjenesteområder. Ut fra barnevernstiltaksstatistikken til SSB har vi oversikt over antall barnevernstiltak gjennomført innenfor andre tjenesteområder. Eksempler på slike tiltak er ansvarsgruppe/ samarbeidsteam, psykisk helsehjelp til barn og unge og bosted med oppfølging. Basert på intensjonene med reformen, forventer vi at bruken av slike tiltak vil øke. Statistikken viser at bruken av barnevernstiltak innenfor andre tjenesteområder har økt fra 2014 til 2021.

Samlede driftsutgifter til barnevern. Vi har også valgt ut samlede offentlige driftsutgifter til barnevern som en indikator. Bakgrunnen for at vi mener at man bør følge med på utgiftsbruken samlet, er at kommunenes utgifter kan forventes å ha en annen utvikling enn Bufetats utgifter. Når det gjelder Bufetat, forventer vi at utgiftene vil gå ned. Årsaken er økte kommunale egenandeler på de mest kostbare tiltakene, statlig institusjon og spesialisert fosterhjem. Hvis kommunene oppfyller intensjonen med reformen, forventer vi at utgiftene deres vil øke på kort sikt. Begrunnelsen er at kommunene både betaler for barn som er plassert i barnevernet i dag, som blir dyrere som følge av økte egenandeler, samtidig som kommunene skal jobbe mer forebyggende. Hvis reformen virker etter intensjonen, er det grunn til å forvente at de samlede offentlige barnevernsutgiftene vil gå ned på lengre sikt. Den viktigste årsaken til det er at forebygging og tidlig innsats forventes å redusere behovet for mer inngripende og kostnadskrevende tiltak. Samlede utgifter kan imidlertid også øke på andre steder enn barnevern som følge av økt forebyggende innsats i oppvekstsektoren for øvrig. Det er imidlertid en risiko for at forebyggende arbeid nedprioriteres og at oppgavene skyves fremover i tid, som kan ha alvorlige konsekvenser. Sam-

lede offentlige utgifter til barnevern har gått ned fra 2019 til 2021. Igjen er det sannsynlig at covid-19 er en sentral årsak til utgiftsnedgangen.

Vår oppstartsmåling taler for at barn ikke får rett hjelp til rett tid i dag

Det overordnede målet med barnevernsreformen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov. Målet favner bredt, og hvordan det forstås kan variere. På overordnet nivå handler det likevel om at barn skal få hjelp som er tilpasset deres behov. De aller viktigste indikatorene på måloppnåelse (baseline) indikerer at barn ikke får tilstrekkelig hjelp til rett tid i dag. Dette kan begrunnes med at barn flyttes mer enn de må og ventetiden på fosterhjem er lang. Basert på spørreundersøkelsen til barnevernledere fremkommer det klart at samarbeidet mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenesteområder kan bli bedre. Barnevernledere og kommunedirektører er bedt om å oppgi de største utfordringene med å tilby rett hjelp til rett tid. At tilgjengelige hjelpetiltak ikke dekker behovene godt nok er den utfordringen flest barnevernledere peker på, etterfulgt av utfordringer knyttet til mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder. Kommunedirektørene peker også på mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder som en stor utfordring. Den utfordringen flest kommunedirektører peker på er imidlertid vanskeligheter med å rekruttere kompetent personell. Både kommunedirektører og barnevernledere oppgir lav prioritering av forebyggende arbeid og for lav tilgang på egnede fosterhjem som større utfordringer med å tilby barn og unge rett hjelp til rett tid. Særlig barnevernledere fra store kommuner oppgir lav tilgang på egnede fosterhjem som en utfordring. I det følgende gis en mer detaljert gjennomgang av de fire delmålene i reformen.

Delmål 1 – Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene

Reformens delmål 1 er «sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene». Det er i hovedsak endringen om økt kommunalt finansieringsansvar som forventes å bidra til sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene. Overføringen av helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning og kravet om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret kan også gjøre henholdsvis barnevernstjenesten og kommunestyret mer bevisst behovet for tidlig innsats og forebygging. Samlet sett er vårt inntrykk at reformen har bidratt til økt bevissthet om viktigheten av tidlig innsats og forebyggende arbeid og samarbeid mellom tjenesteområder. Det er imidlertid uklart for oss hvilken reell innvirkning den økte bevisstheten rundt viktigheten av tidlig innsats og forebygging har bidratt til.

Svarene fra spørreundersøkelsen til barnevernledere og casestudien forteller oss at forståelsen om hva tidlig innsats og forebygging er både varierer og er uklar. Det er i seg selv urovekkende når barnevernsreformen innebærer overføring av ansvar til kommunene for å oppnå tidlig innsats og forebygging. Koordinert innsats på tvers av andre tjenesteområder er viktig i arbeidet med forebygging i kommunene, men også for å sikre at barn plassert utenfor hjemmet får tilstrekkelig hjelp og oppfølging. Svarene fra barnevernledere tyder på at det har vært en økning i samarbeidet på tvers av tjenester etter at barnevernsreformen trådte i kraft. Om de etablerte/økte samarbeidene er på planstadiet eller har påvirket hvordan de ulike tjenestene jobber med forebygging, har vi foreløpig liten informasjon om. Vi finner imidlertid også at samarbeidet mellom barnevernstjenesten og øvrige tjenesteområder kan forbedres. Vårt inntrykk er at potensialet for mer samarbeid er størst mellom barnevernstjenesten og helse, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Ifølge Fossum et al. (2015) kan barrierer for samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge være administrative og økonomiske forhold, og at tjenestene er regulert med ulikt lovverk. Gjennom en spørreundersøkelse til fosterhjem uttrykker fosterforeldre behov for økt samarbeid/samordning mellom barnevernstjenesten og andre oppvekstområder i kommunen.

Delmål 2 – Bedre tilpasset hjelp

Delmål 2 er «bedre tilpasset hjelp». Delmålet henger tett sammen med det overordnede målet, og en rekke reformendringer og understøttende tiltak å underbygge måloppnåelsen. Barn og unge forventes å få bedre tilpasset hjelp ved at kommunene får større faglig og økonomisk ansvar for barnevernsområdet, samt at ansvarsdelingen mellom stat og kommune tydeliggjøres. Kommunenes økte faglige og økonomiske ansvar på barnevernsområdet skal øke kommunenes bevissthet rundt behovet for en mer virksom tiltaksportefølje, herunder hjelpetiltak i og utenfor barnevernet.

En forutsetning for å utvikle en mer virksom tiltaksportefølje er kunnskap og innsikt. Overordnet finner vi at det er store forskjeller i hvorvidt kommuneledelsen og barnevernstjenesten har tilstrekkelig kunnskap og innsikt. Under halvparten av kommunedirektørene og barnevernledere oppgir at kommuneledelsen i stor eller svært stor grad har tilstrekkelig innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet. Selv om det ikke er en nødvendig forutsetning at kommuneledelsen har innsikt, kan det være avgjørende for at det forebyggende arbeidet prioriteres tilstrekkelig. Videre krever utviklingen av en virksom tiltaksportefølje på tvers av tjenester overordnet styring. Også her finner vi et forbedringspotensial. Under en tredjedel av barnevernledere fra små og mellomstore kommuner oppgir at kommuneledelsen i stor eller svært stor grad har god nok styring av barnevernsområdet. Tilsvarende andel for store kommuner er på 40 prosent. Innenfor samtlige kommunestørrelser er det imidlertid eksempler på kommunedirektører og barnevernledere som oppgir at kommuneledelsen i liten eller svært liten grad har god nok styring.

Hvor virksom tiltaksporteføljen er på tvers av tjenester, vil også avhenge av hvor systematisk barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester samarbeider. Det varierer samtidig hvor systematisk samarbeid på tvers av tjenester virker å være. Hvorvidt kommunene evner å tilpasse tiltaksporteføljen i tråd med behovene fordrer også kompetanse og bemanning i barnevernstjenesten. Ifølge barnevernledere som har besvart spørreundersøkelsen vår er det særlig små kommuner som opplever utfordringer knyttet til kompetanse, mens barnevernledere fra store kommuner i større grad opplever utfordringer med å opprettholde en stabil bemanning. Overordnet er barnevernledere i stor grad enige i at barnevernstjenesten ivaretar barn og unge med behov for hjelpetiltak på en god måte. Vi har ikke tilsvarende vurderinger av hjelpetiltak innenfor oppvekstområdet generelt. Ut fra våre funn er det imidlertid grunn til å anta at det er et større forbedringspotensial knyttet til å gi også barn og unge med behov for hjelpetiltak bedre tilpasset hjelp. At hjelpetiltakene ikke dekker behovene er den utfordringen flest barnevernledere peker som hindrer kommunen i å tilby barn og unge rett hjelp til rett tid. Selv om en stor andel av kommunedirektører og barnevernledere oppgir at kommunen de representerer tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge, oppgir fosterhjem i vesentlig mindre grad å være enige i dette.

Delmål 3 – God rettssikkerhet

Delmål 3 er «god rettssikkerhet». Kjernen i begrepet er et krav om at avgjørelsene forvaltningen treffer overfor barn i barnevernet, skal være mest mulig rettferdige og forutsigbare. Ingen av reformendringene er direkte rettet mot delmålet om god rettssikkerhet. Oppstartsmålingens gjennomgang av tilgjengelig statistikk har vist oss at det finnes få indikatorer på området.

En sentral parameter i vurdering av rettssikkerhet er dokumentasjon, lagring og tilgjengeliggjøring av barnevernfaglige vurderinger. Riksrevisjonens (2022) konkluderte nylig med at det fortsatt er mangler i dokumentasjonen av barnevernsfaglige vurderinger og barns og foreldres medvirkning: *«Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene i liten grad dokumenterer vurderinger som blir gjort underveis i sakene. Når fortløpende vurderinger av nye opplysninger ikke er dokumentert, er det vanskelig å forstå og etterprøve de valgene barnevernstjenesten har gjort underveis i saksbehandlingen. Tilsynene som statsforvalterne gjennomførte i 2020 og 2021, viser også*

at det fortsatt avdekkes mangler når det gjelder krav til begrunnelser og forsvarlige tjenester i barnevernstjenestene.» I det videre arbeidet vil vi derfor kartlegge eksisterende forskning (fra bekymring til beslutning) og vurdere om det kan etableres indikatorer som kan måles senere.

Et flertall av kommunedirektører oppgir at kommunene leverer forsvarlige tjenester etter barnevernloven. Videre finner vi at kommunedirektører og barnevernledere i all hovedsak er helt eller litt enige i at rettssikkerheten til barn og unge er tilfredsstillende. Fosterforeldre er imidlertid mindre tilfreds med rettssikkerheten enn det barnevernledere og kommunedirektører vurderer. Overordnet finner vi store forskjeller i hvorvidt kommuneledelsen og barnevernstjenesten har tilstrekkelig styring på barnevernsområdet. Det er gjennomgående størst forbedringspotensial hos små kommuner. Resultatene tyder også på at det gjennomgående er størst forbedringspotensial hos små kommuner når det kommer til kommuneledelsens innsikt i tilstand i barnevernet.

Delmål 4 – Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning

Delmål 4 er «mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning». Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning handler i all hovedsak om å prioritere tidlig innsats og tilpasset hjelp på tvers av tjenesteområder, som på sikt vil føre til lavere kostnader til barnevernet som følge av færre dyre tiltak utenfor hjemmet. For å få til dette kreves blant annet et godt samarbeid i hele oppvekstområdet, en riktigere fordeling av ressursene til barnevernet, hvor tidlig innsats er i fokus, i tillegg til et tydelig ansvarsforhold mellom kommune og stat. Flere av reformendringene, herunder blant annet endrede egenandeler for ulike tiltak, gir insentiver til å oppnå delmålet. Ettersom tiltak utenfor hjemmet i praksis er mer kostbare enn hjelpetiltak i hjemmet og andre forebyggende tiltak, er det grunn til å tro at man vil se en vridning mot flere tiltak på mindre inngripende nivå. En forutsetning for å gi økt kvalitet på tilbudet samt sikre kostnadseffektivitet er at det er en tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune. Kommunedirektører og barnevernledere har imidlertid ulike oppfatninger om hvorvidt ansvarsdelingen mellom stat og kommune er tydelig, hvor barnevernledere uttrykker at den er mindre tydelig. Dette kan være en indikasjon på at ansvarsdelingen mellom stat og kommune ikke er tydelig nok (enda), som i verste fall motvirker en effektiv oppgaveløsning. Samlet kan vi si at kommunene arbeider med mål om en mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Samtidig er det ulike oppfatninger blant kommunedirektører, barnevernledere og fosterforeldre rundt i hvor stor grad det samlede tilbudet til kommunene og stat er tydeliggjort, tilstrekkelig og riktig. Det synes særlig å være behov for økt samarbeid på tvers av tjenesteområdene i kommunen for å få til en mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning.

Anbefalinger

I løpet av evalueringsarbeidet har vi identifisert flere anbefalinger:

Behov for veiledning og gode eksempler på forebygging og tidlig innsats. En grunnleggende forutsetning for at kommunene skal følge opp barnevernsreformen i tråd med intensjonen er at de lykkes med det forebyggende arbeidet. Basert på at reformens vellykkethet står og faller på kommunenes forebyggende innsats, mener vi det står helt sentralt at det utarbeides nasjonale retningslinjer/veiledning i tidlig innsats og forebyggende arbeid i kommunalt barnevern. Vår erfaring tilsier samtidig at veiledning til kommuner blir mer brukt og relevant hvis den har et praktisk utgangspunkt. Det betyr at veilederen bør inkludere faktiske eksempler på virksomme forebyggende tiltak hentet fra norske kommuner. Veilederen bør ta høyde for at kommunenes forutsetninger og rammebetingelser varierer. Arbeid med forebygging og tidlig innsats kan eksempelvis være noe annet i en stor kommune enn en liten kommune. Det kan også vurderes å etableres en eksempelsamling på virksomme forebyggingstiltak som løpende oppdateres i løpet av reformperioden.

Behov for en oppdatert analyse av samlet tilbud av fosterhjem. Kommunene har ikke anledning til å kjøpe ordinære fosterhjem fra private tjenesteytere fra 1. juli 2023. Samtidig er det utfordringer med å rekruttere fosterhjem og Bufetat har ikke bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem. Sett i sammenheng med økte egenandeler på statlige institusjonsplasser og plasseringer i spesialiserte fosterhjem, er det en stor bekymring blant ulike aktører om disse endringene samlet sett reduserer tilbudet så mye at det ikke er kapasitet til at alle barn og unge får tilbudet de har behov for. Ut fra vår forståelse mener vi det er viktig å ta disse bekymringene på alvor. Vi anbefaler derfor at det gjennomføres en samlet analyse av kapasiteten for ulike typer fosterhjem. Kapasiteten bør vurderes opp mot forventet utvikling i historisk behov/etterspørsel for målgruppen.

Behov for ny og bedre statistikk. Som nevnt er utilsiktede flyttinger av barn fra fosterhjem og institusjon en god indikator på om kommunene lykkes med reformen. I dag finnes det imidlertid ikke en offentlig definisjon på utilsiktede flyttinger, som innebærer at statistikken man samler inn er upålitelig. Vi anbefaler derfor at man forbedrer dette statistikkgrunnlaget. Et annet sentralt forhold som ikke fanges opp i tilgjengelig statistikk er barnas medvirkning i ulike deler av barnevernet. Sett i lys av at reformen blant annet handler om å gi kommunene et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem, hadde det vært nyttig å få tilgang til statistikk på hvordan barna gis mulighet til å medvirke. Det er spesielt relevant for å kunne vurdere delmål 3 i barnevernsreformen (god rettssikkerhet).

1 Introduksjon

Den 1. januar 2022 trådte barnevernsreformen i kraft. Reformen skal bidra til at flere barn får rett hjelp til rett tid og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov. Reformen skal bidra til å styrke kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats, og samarbeid på tvers av sektorer, slik at barn og unge som trenger det kan få bedre tilpasset hjelp. Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning har fått i oppdrag å gjennomføre en ekstern følgeevaluering av reformen. Formålet med oppdraget er på et overordnet nivå å bidra til en mest mulig vellykket gjennomføring av reformen.

Reformen innebærer at kommunene får et større ansvar for barnevernet enn tidligere, både faglig og økonomisk. Blant annet får kommunene et større ansvar for fosterhjemsområdet, og statens spesialiserte tilbud blir tydeliggjort i loven. Kommunene får det helhetlige ansvaret for oppfølging og veiledning av fosterhjem, Bufetats betalingsansvar for ordinære fosterhjem oppheves, det blir lovfestet plikt om å lete etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk, og valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommunen.[2] Det skjer altså en betydelig endring på fosterhjemsområdet. I tillegg får kommunene økt finansieringsansvar for barnevernstiltak. Dette innebærer at kommunene får fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem og økte kommunale egenandeler for bruk av spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak. Samtidig reduseres kommunenes egenandeler til statlig spesialiserte hjelpetiltak. Målet med reformen er at kommunene skal få bedre mulighet og sterkere insentiver til å prioritere forebyggende tilbud og tidlig innsats.

Hovedmålet for reformen er at:

Flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov.

I tillegg er det skissert fire delmål:

1. Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene
2. Bedre tilpasset hjelp
3. God rettssikkerhet
4. Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning

Samt fire prioriterte forbedringsområder:

a) Barnas behov i sentrum
b) Tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune
c) Utdanning og kompetanse
d) Lokal forankring og styring

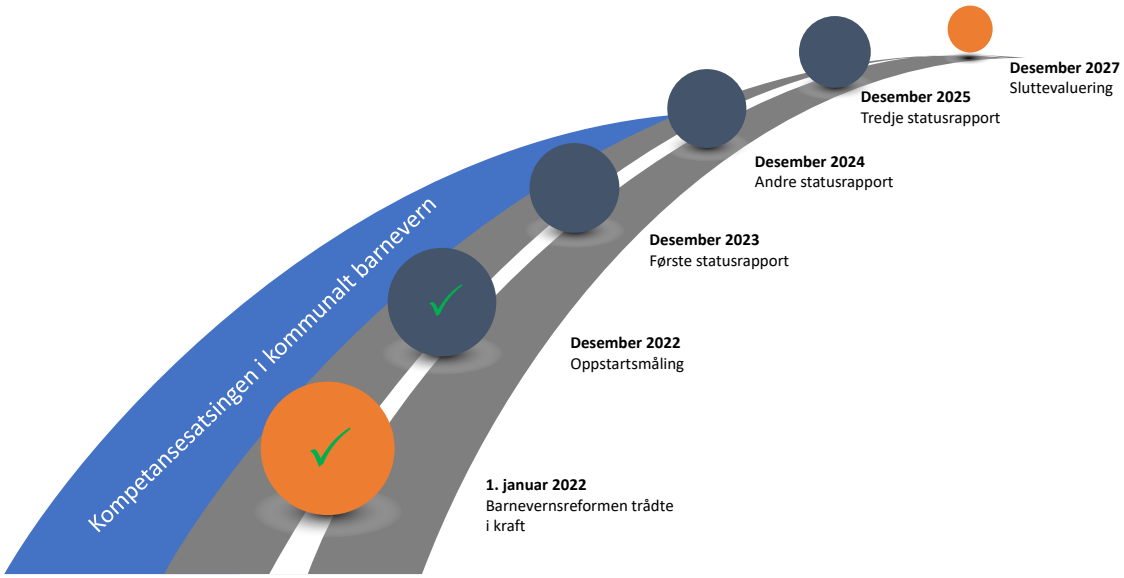
1.1 Kort om evalueringsoppdraget

Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning har fått i oppdrag av Bufdir å gjennomføre en ekstern følgeevaluering av barnevernsreformen. Formålet med oppdraget er på et overordnet nivå å bidra til en mest mulig

[2] *Omsorgskommunen er den kommunen som har fremmet barnevernssaken for fylkesnemnda, og som er ansvarlig for gjennomføring, oppfølging og kontroll, jf. barnevernloven § 8-4.*

vellykket gjennomføring av reformen, slik at målet med reformen kan nås: *Flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov.* På et operasjonelt nivå er målet med følgeevalueringen å belyse hvorvidt reformendringene bidrar til å at man når målene med reformen og foreslå tiltak og virkemidler underveis. Følgeevalueringen skal i tillegg sikre at Barne- og familiedepartementet (BFD) kan rapportere til Stortinget om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Følgeevalueringen av reformen består av fire statusrapporter i tillegg til sluttevalueringen, se Figur 1.1. Det er også verdt å nevne at det er iverksatt en rekke endringer som understøtter reformen som er nærmere omtalt i delkapittel 3.2. En av de mest sentrale endringene er kompetansesatsingen i kommunalt barnevern som pågår frem til og med 2024.

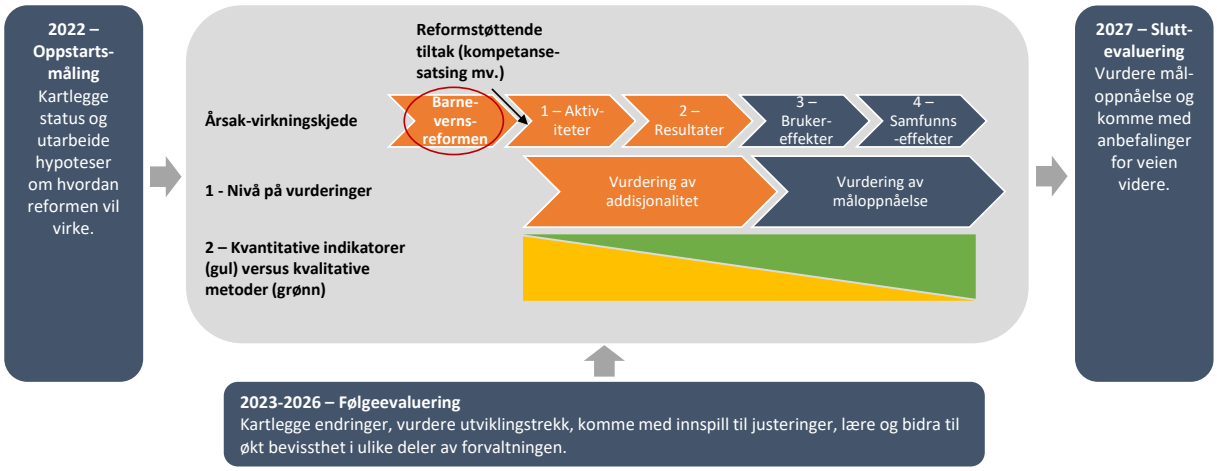
Figur 1.1 **Milepæler i arbeidet med å følgeevaluere reformen**



For å tydeliggjøre hvordan vi jobber med evalueringen helt overordnet, presenterer vi vår analysemodell (se Figur 1.2). Evalueringsarbeidet i 2022 til denne første delrapporten har gått ut på å etablere en oppstartsmåling. Formålet med oppstartsmålingen er å kartlegge trender og tilstand i kommunalt og statlig barnevern, samt andre relevante deler av oppvekstsektoren, rett i forkant og etterkant av implementering av reformen, slik at vi har en baseline å vurdere endringer opp imot. Ambisjonen er at oppstartsmålingen skal være utgangspunktet for vurderinger av reformens og de reformstøttende tiltakenes utløsende effekter og måloppnåelse. Som nevnt er deler av grunnlagsmaterialet i oppstartsmålingen samlet inn i etterkant av at reformen trådte i kraft. Vi viser til kapittel 2 for en diskusjon av hva dette har å si for evalueringen.

Etter oppstartsmålingen i 2022 vil vi utarbeide årlige delrapporter. Målet med delrapportene i perioden 2023-2026 er å samle inn og vurdere oppdaterte kvalitative forhold og kvantitative data/indikatorer fastsatt i første oppstartsmåling, samt å følge med på endringer i disse størrelsene. Observerte endringer fra statusmålingene vil komme i årlige delrapporter. Ettersom vi opparbeider ny informasjon og lærer av endringer i kvalitative forhold og kvantitative indikatorer og annen data, kan det være behov for justeringer av indikatorsettet. Vi vil også foreslå tiltak og virkemidler underveis.

Figur 1.2 **Evalueringsmodell**



Sluttevalueringen i 2027 har som hovedformål å vurdere reformens måloppnåelse. Siden måloppnåelsen av reformen er strengt avhengig av eksempelvis kommunenes respons på reformtiltakene, vil vi legge vekt på diskusjon av reformens utløsende effekt (addisjonalitet[3]). Vi vil skille mellom innsatsaddisjonalitet (eks. endringer i kommunenes prioriteringer av barnevern og forebyggende innsats), atferdsaddisjonalitet (eks. endrede rutiner, prosesser og vurderingskriterier i de kommunale barnevernstjenestene) og resultataddisjonalitet (eks. mer forebyggende framfor inngripende tiltak). Først etter at vi har gjort en vurdering og sannsynliggjort reform-endringenes addisjonalitet, har vi et godt grunnlag for å vurdere barnevernsreformens måloppnåelse. Det er imidlertid viktig å påpeke at det vil være metodisk krevende å skille om årsaken til endringer som skjer i kommunene skyldes reformen eller andre endringer i lovverk og strukturer. En kompliserende faktor er at en stor del av kommunene har startet med å tilpasse seg reformen før reformendringene trådte i kraft (1. januar 2022), samtidig som oppstartsmålingen er gjennomført ila. 2022. Selv om det finnes mange relevante data fra årene før reformen trådte i kraft, er det en begrensende faktor at deler av datainnsamlingen, gjennom spørreundersøkelser og casestudier, er gjennomført etter 1. januar 2022.

Siden hovedmålet med reformen knytter seg til at flere barn og unge med behov skal få rett hjelp til rett tid, er det naturlig at vi gjør vårt beste for å sannsynliggjøre brukereffektene i vurderingen av måloppnåelse. Det forut-setter naturligvis at vi i løpet av evalueringen finner objektive empiriske indikatorer som fanger opp «rett hjelp til rett tid». Siden det ikke vil være mulig å operasjonalisere utvikling i måloppnåelse ved et fåtalls indikatorer, er vår tilnærming å etablere et sett av relevante indikatorer og kvalitative vurderinger som vi oppdaterer og følger med på i evalueringsperioden.

Barnevernsreformen omtales som en oppvekstreform. For å nå målene med reformen er det behov for tjenester fra, og samarbeid mellom, ulike kommunale tjenester om tidlig innsats og forebygging. Aktuelle kommunale tjenester som barnevernet samarbeider med er barnehage, skole, helse (somatisk), psykisk helse, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og NAV. Tidlig innsats og forebygging er definert nærmere i kapittel 16.1. Den empiriske implikasjonen er at kommunenes arbeid med tidlig innsats og forebygging kan skje i ulike deler av oppvekstsektoren, noe som gjør det metodisk krevende å definere entydige mål på kommunenes forebyggende innsats.

[3] *Addisjonalitet handler om i hvilken grad reformen har en utløsende effekt, som ellers ikke ville skjedd.*

1.2 Avgrensninger

Evalueringen konsentrerer seg om endringer som inngår i barnevernsreformen, herunder økt kommunalt ansvar for fosterhjem, økt kommunalt finansieringsansvar for barnevernstiltak og tydeliggjøring av statens spesialiserte tjenestetilbud. I tillegg vil evalueringen se på relevante tilgrensende endringer som krav til rapportering til kommunestyret, endringer i barnevernloven spesielt knyttet til reformen og standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre.

Det er flere tilgrensende initiativ som kan berøre områdene vi ser på og påvirke resultater og effekter, som vi ikke ser på direkte, men må ta høyde for. Dette omfatter blant annet kompetansesatsingen i barnevernet, lovendringer ved Prop. 100 L (2020-2021), forslag om å lovfeste helsekartlegging, kommune- og regionreform, Digibarnevern, EMD-dommer og covid-19-pandemien. De aller viktigste endringene er omtalt i delkapittel 3.2. Implikasjonen av disse endringene er at det er metodisk krevende å isolere kommunenes tilpasning og effekter som er utløst av barnevernsreformen.

I Oslo kommune ivaretas Bufetats oppgaver og myndighet av kommunen (Prop. 73 L, 2016-2017). Dette innebærer at forslagene om endringer i ansvarsdelingen mellom kommunen og Bufetat ikke har betydning for Oslo kommune. I samråd med Bufdir har vi derfor gjennomgående valgt å ekskludere Oslo fra alle datasammenstillinger og analyser i denne rapporten. Siden vi på nåværende tidspunkt ikke vet på hvilken måte barnevernsreformen kan ha innvirkning på prioritering av og oppgaveløsning innenfor barnevernet i Oslo kommune, har vi allikevel valgt å samle inn data fra Oslo. Det sikrer at vi har disse dataene i tilfelle vi vurderer at det er hensiktsmessig å ta dem i bruk senere i følgeevalueringen. I enkelte tilfeller har vi samlet data fra SSB på overordnet nivå, uten mulighet for å fjerne Oslo fra statistikken. I disse tilfellene er altså Oslo tatt med i oppstartsmålingen.

I omtalen av fosterhjem bruker vi *ordinære fosterhjem* om fosterhjem med oppdragsavtale med kommunal barnevernstjeneste. *Statlige spesialiserte fosterhjem* omfatter statlige fosterhjem og statlige familiehjem med oppdragsavtale med Bufetat.

1.3 Leseveiledning

Kapittel 2 gir en oversikt over informasjonsinnhenting, herunder spørreundersøkelse til kommunedirektører, barnevernledere og fosterhjem. Vårt oppdrag handler om å evaluere virkningene av barnevernsreformen og hvordan de slår ut i de ulike barnevernsregionene. For å kunne følge med på endringer av barnevernsreformen over tid står det sentralt å vurdere endringene som skal evalueres opp mot en oppstartsmåling/nullalternativ. I tråd med evalueringsoppdraget har vi derfor utviklet egne resultatkjeder og tilhørende indikatorer for å forstå betydningen av de konkrete reformendringene og deres bidrag til å nå reformens overordnede mål. Metoden for dette presenteres i kapittel 2.

I kapittel 3 beskriver vi hva barnevernsreformen innebærer, hvilke endringer som understøtter reformen, og presenterer overordnet kobling mellom reformendringer og delmål.

I kapittel 4 til og med kapittel 12 gjennomgår vi ulike endringer som direkte eller indirekte inntrer som en del av barnevernsreformen. Hver av endringene er delt opp i ulike kapitler, for eksempel lovfesting av plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk og krav om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret, i henholdsvis kapittel 6 og 12. I hvert kapittel går vi gjennom aktuell endring, forventet respons på reformendringen, samt aktuelle indikatorer for å måle responsen. Videre presenterer vi oppstartsmålingen av indikatorene og andre forhold som det er vurdert som relevant å følge med på.

I kapittel 13 vurderer vi hvilke foreløpige endringer reformen har bidratt med, herunder hvilke overordnede og budsjettmessige endringer kommunene har foretatt så langt og hvilke endringer de har gjort i egen tiltaksportefølje. Enkelte endringer knyttes også direkte til reformendringer eller endringer som understøtter reformen.

For at reformen skal lykkes er det nødvendig med endring på fire prioriterte forbedringsområder: barnas behov i sentrum, tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune, utdanning og kompetanse, og lokal forankring og styring. Reformendringene sammen med andre endringer som understøtter reformen skal sammen bidra til forbedringer på disse områdene, som derigjennom tilrettelegger for måloppnåelse. I kapittel 14 vurderer vi dagens status på forbedringsområdene.

I kapittel 15 presenteres funn fra dybdeintervjuer med utvalgte casekommuner.

En sentral del av oppdraget er å vurdere hvordan reformendringene bidrar til barnevernsreformens fire delmål. Hvert delmål er beskrevet i eget kapittel, fra kapittel 16 til 19. I hvert kapittel går vi gjennom hvordan delmålet bygger opp under overordnet mål om at flere barn skal få rett hjelp til rett tid. Videre presenterer vi bakgrunn, forventede aktiviteter og resultater som er tenkt å bidra til måloppnåelse, samt hvilke indikatorer som brukes til å fange opp endringer i nevnte aktiviteter og resultater. Vi knytter også delmålene opp mot konkrete reformendringer hentet fra kapittel 4 til og med kapittel 12.

I kapittel 20 tar vi for oss reformens overordnede mål og setter delmålene og konkrete reformendringer i kontekst for å vurdere foreløpig måloppnåelse.

I kapittel 21 oppsummerer vi statsforvalteres vurderinger.

2 Metode og informasjonsinnhenting

For å utarbeide statusrapporten har vi basert oss på et bredt informasjonsgrunnlag fra ulike kilder. Vi har gjennomført dokumentanalyse, analyse av tilgjengelig statistikk, intervjuer og spørreundersøkelser til kommunedirektører, barnevernledere og fosterhjem. Vi har i samråd med Bufdir etablert et indikatorsett som skal legge grunnlaget for å vurdere effekter og måloppnåelse av reformen. I tillegg har en bredt sammensatt referansegruppe kommet med innspill til indikatorsettet og rapportutkast. Det har også stått sentralt å gjennomføre casestudier av kommuner for å få kvalitativ informasjon om barrierer og suksessfaktorer for å respondere på reformendringene.

2.1 Oppstartsmåling

Begrepet nullpunktsmåling stammer fra metoden for gevinstrealisering. Ifølge DFØs nettveileder i gevinstrealisering vil gjennomføringen av en nullpunktsmåling si å måle tilstanden *før* tiltaket implementeres (DFØ, 2022). Det betyr at man måler tilstanden på de områdene der man forventer gevinster som følge av tiltaket. Senere skal nullpunktsmålingen sammenliknes med tilstanden etter at tiltaket har blitt implementert og har fått virke en stund. Hensikten med en nullpunktsmåling er altså å finne ut hva effekten av tiltaket har vært. I den senere tid har nullpunktsmålinger også blitt anvendt for å tilrettelegge for større evalueringer av måloppnåelse av reformer, oppgaveflytting og handlingsplaner. Eksempler på nullpunktsmålinger som tilrettelegger for evalueringer er nullpunktsmåling av kommunereformen (SØF, 2017), nullpunktsmåling av overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunen (Pedersen et al., 2019) og nullpunktsmåling av forsøk med overføring av oppgaver fra Husbanken til statsforvalter (Westberg et al., 2021).

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022. Evalueringen av barnevernsreformen ble satt i gang sent høsten 2021, og oppstartsmålingen som skal legge grunnlaget for evaluering av måloppnåelse er delvis basert på data som er samlet inn i løpet av 2022. Basert på at reformendringene trådte i kraft før evalueringen for fullt var i gang, har det ikke vært mulig å utarbeide en rendyrket nullpunktsmåling. Den viktigste årsaken til det er at deler av innsamlede data gjennom spørreundersøkelser og casestudier er fra 2022, etter at reformen trådte i kraft. For å i størst mulig grad kompensere for et eventuelt informasjonstap, har vi stilt en god del spørsmål i spørreundersøkelser og casestudier om endringer fra før reformen til etter reformen. Det er samtidig viktig å påpeke at deler av dataene vi har fått tilgang til, fra Statistisk sentralbyrå og Bufdir, er tilgjengelige bakover i tid. Dette betyr at vi har grunnlag for å etablere nullpunkt på områdene vi har data for. Implikasjonen er imidlertid at det ikke har vært mulig å utarbeide en rendyrket nullpunktsmåling i evalueringsarbeidet. En rendyrket nullpunktsmåling ville uansett vært krevende å etablere. Selv om de fleste reformendringene trådte i kraft 1. januar 2022, har mange kommuner og andre aktører startet arbeidet med å tilpasse seg reformen før dette. Som vi kommer tilbake til, startet en rekke kommuner tilpasning til reformen i 2019 eller tidligere. Samtidig er det noen som i begrenset grad har startet arbeidet med å tilpasse seg endringene. Videre er det enkelte endringer som trådte i kraft før 2022, og tilgrensende endringer som skal understøtte reformen som inntreffer senere enn 1. januar 2022. Som et resultat av denne diskusjonen har vi valgt å kalle målingen som er dokumentert i denne rapporten en oppstartsmåling, ikke en nullpunktsmåling.

Selv om vi ikke kaller denne rapporten for en nullpunktsmåling, er det viktig å presisere at reformen har virket i kort tid når data er samlet inn for oppstartsmålingen. Oppstartsmåling (baseline) skal sammenliknes med tilstanden etter at tiltaket har blitt implementert og har fått virke en stund. De største effektene av reformen forventes i hovedsak å inntreffe flere år etter implementering. Selv om det er metodiske svakheter ved å gjennomføre en oppstartsmåling etter at reformendringene har trådt i kraft, anser vi oppstartsmålingen som god nok til å fungere som baseline som de senere resultater skal sammenlignes opp mot. Det er også viktig å huske

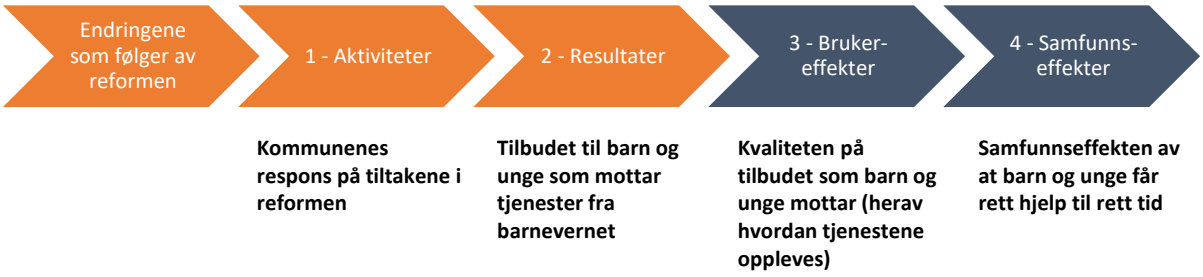
på at forberedelsene som er gjort til reformen er gjennomført i en tid med covid-19-pandemi. Dette kan ha forsinket omstillingsarbeidet i kommunene.

2.2 Årsak-virkningskjede og indikatorer

Én metode for å gjennomføre oppstartsmåling går ut på å utvikle indikatorer som fanger opp viktige sider ved spesifikke områder av interesse, og bruke disse til å måle endringer som følge av et tiltak. En indikator angir eller beskriver et forhold som er for komplisert eller for kostbart å måle direkte (SNL, 2022). En indikator kan dermed brukes til å vurdere tilstanden, eller utviklingen i tilstanden dersom en har flere målepunkter.

For å forstå hvordan reformendringene (tiltakene) vil bygge opp under målene med reformen, er det hensiktsmessig å sette opp årsak-virkningskjede mellom endringene (tiltakene) og kommunene og andre aktører sin forventede respons. Vi har tatt utgangspunkt i resultatkjeden fra SSØ (2010) for å illustrere dette. Figur 2.1 beskriver en overordnet årsak-virkningskjede for barnevernsreformen. For hver endring setter vi opp en årsak-virkningskjede som vi knytter indikatorer til. Det er imidlertid viktig å presisere at det er en rekke aktiviteter og resultater vi forventer, men som vi ikke har indikatorer til å fange opp endringer i.

Figur 2.1 **Eksempel på overordnet årsak-virkningskjede for barnevernsreformen (basert på SSØ, 2010)**



Det er naturlig at de fleste indikatorene knytter seg til aktiviteter og resultater, spesielt de første årene etter ikrafttredelse av reformen. Jo lenger ut i resultatkjeden vi kommer, jo vanskeligere er det å finne gode målbare kvantitative indikatorer samt sannsynliggjøre at observerte effekter skyldes en gitt endring. Samtidig er det bruker- og samfunnseffekter som har mest å si over tid, og som knytter seg mer direkte til målene med reformen. For å sikre en helhetlig analyse av forventede bruker- og samfunnseffekter omtaler vi disse samlet under omtalen av hvert delmål og det overordnede målet til reformen.

Hva som kan anses som en god indikator kommer an på tiltakets karakter og omfang, og indikatorene må dermed tilpasses den enkelte endring. For noen områder vil det være nødvendig å ha mer enn én indikator for å fange opp alle aspekter ved de(n) forventede endringen(e), mens for andre vil det ikke nødvendigvis være hensiktsmessig å ha egne indikatorer. Det bør dermed ikke være et mål i seg selv å lage indikatorer for alle områder. Utfordringen når man utvikler en oppstartsmåling ligger i å velge ut de viktigste indikatorene. I Boks 2.1 har vi oppsummert hva som kjennetegner en god indikator.

Boks 2.1 Kjennetegn ved en god indikator

Indikatoren skal angi **retning,** det vil si at høye eller lave verdier er et uttrykk for god eller dårlig kvalitet og/eller effektivitet. Den skal være **tolkbar**, det vil si at utviklingen i indikatorverdien er i en retning som uttrykker noe positiv eller negativt. Den skal være **relevant** og speile én eller flere dimensjoner av kvalitet og/eller effektivitet. Videre skal indikatoren være **treffsikker**, det vil si at den måler det den skal belyse og at den måles på en pålitelig måte, og slik at data samles inn på likartet måte hver gang. Den skal være **akseptert** og bygge på etablert kunnskap, for eksempel i form av retningslinjer, dokumentert erfaring, offentlig statistikk, eller kunnskap innhentet fra den/de det berører. Dette for å sikre at indikatoren er etterprøvbar. Indikatoren skal være **mulig å påvirke** slik at en aktør i det aktuelle området kan påvirke indikatorens utfall, for eksempel ved at bedre informasjonsoverføring gir seg utslag i indikatoren. Indikatoren skal også være **målbar** og skal kunne måles med tilgjengelige og kontinuerlig innsamlede data.

I evalueringen av en så omfattende reform som barnevernsreformen, med mange ulike endringer som sammen skal bidra til måloppnåelse, finnes det både indikatorer som:

- *Tilfredsstiller alle indikatorkriteriene (nivå 1).* Det er et uttrykt delmål at reformen skal bidra til økt tidlig innsats og forebygging. Et konkret eksempel på en indikator på nivå 1 i denne sammenhengen er bruken av omsorgstiltak. Hvis vi på makronivå kan observere at bruken av omsorgstiltak holder seg stabilt eller øker i løpet av evalueringsperioden, er det en indikasjon på at man ikke har lykkes med tidlig innsats og forebygging.
- *Ikke tilfredsstiller alle indikatorkriteriene, men likevel er relevante (nivå 2).* Det finnes en rekke indikatorer som ikke direkte viser en tydelig retning og isolert sett ikke er mulig å tolke. Sees indikatorene i sammenheng med andre størrelser, kan grunnlaget likevel bli tilstrekkelig for å tolke om utviklingen bygger opp under måloppnåelse eller ikke. Et konkret eksempel på det er midler som settes av til barnevern i en kommune. Hvis verdien øker, kan det like gjerne være et uttrykk for at behovet i barnevernet øker som at kommunen prioriterer barnevern for å øke kvaliteten på tjenestene. Hvis man samtidig ser indikatoren utgifter til barnevern i sammenheng med indikatorer på behovet av barnevernstjenester i kommunen, er det betydelig lettere å tolke om utviklingen man observerer er god eller dårlig.

For hver «nivå 1» og «nivå 2»-indikator diskuterer vi dagens utfordringer og hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for en positiv endring.

I tillegg til «nivå 1» og «nivå 2»-indikatorer er det også behov for en del støttedata. Støttedata definerer de data som er nødvendig for å gjennomføre en god evaluering, men som på ingen måte fungerer som indikator. Et konkret eksempel på støttedata er kommunestørrelse, som i liten grad er mulig å påvirke på kort sikt. Vår hypotese, basert på gjennomførte studier av norske kommuner (eksempelvis Pedersen et al. (2022)), forteller oss at kommunestørrelse i stor grad forklarer kommunenes grad av lovoppfyllelse innenfor barnevern. Det blir derfor viktig å få frem nyansene i hvordan resultatene varierer med kommunestørrelse. Et annet eksempel på støttedata som er relevante, og i større grad kan påvirkes på kort sikt, er interkommunale samarbeid. Basert på at interkommunale samarbeid kan bidra til at fagmiljøene innenfor det kommunale barnevernet får høyere kompetanse og kapasitet, er det relevant å se nærmere på kommuner som samarbeider og ikke samarbeider.

Tabell 2-1 gir en oversikt over kriterier som må være tilfredsstilt for «nivå 1» og «nivå 2»-indikatorer og støttedata.

Tabell 2-1 Ulike typer indikatorer og støttedata som er anvendt i reformen

	Nivå 1	Nivå 2	Støttedata
Tolkbar	✓	✗	✗
Relevant	✓	✓	✓
Akseptert	✓	✓	✓
Treffsikker	✓	✓	✓
Målbar	✓	✓	✓
Tilgjengelig	✓	✓	✓
Mulig å påvirke	✓	✓	✗ / ✓

Det finnes også indikatorer som antas å påvirkes av flere reformendringer. Indikatorene knyttet til ventetid er eksempler på indikatorer som antas å påvirkes av flere reformendringer, og er relevant for både delmål 2 «bedre tilpasset hjelp» og det overordnede målet om at «flere barn skal få rett hjelp til rett tid». Det er også viktige indikatorer som vi har identifisert, men som ikke er tilgjengelige for oss i oppstartsmålingen. Et eksempel på det er utilsiktede flyttinger. Ifølge Bufdir kan de ikke hente ut utilsiktede flyttinger fra BiRK[4]. Årsaken er at innrapporteringene ikke er entydige nok, siden det mangler en omforent forståelse av hva utilsiktet flytting er. Tall om utilsiktede flyttinger vil derfor gi et misvisende bilde per i dag.

Reformendringene kan også medføre positive eller negative utilsiktede aktiviteter, resultater og effekter. Hvis vi har hypoteser om slike utilsiktede konsekvenser, har vi inkludert data som kan være med å fange opp dette.

For hver reformendring vi knytter indikatorer til skiller vi mellom indikatorer som vurderes som relevante ut fra hvordan reformen er *tenkt å virke*, basert på beskrivelser i dokumenter som ligger til grunn for reformen, samt indikatorer som fanger opp eventuelle *utilsiktede endringer*. Det er ikke gitt at alle reformendringene (tiltakene) vil bidra til en positiv endring som bygger opp under barnevernsreformens måloppnåelse, selv om det er slik reformen er tenkt å virke. Enkelte tilsiktede eller utilsiktede effekter er utfordrende å belyse kvantitativt. Disse diskuteres nærmere under hver av reformendringene. Videre bruker vi case gjennom evalueringsperioden til å belyse problemstillinger mer inngående. Eksempelvis vil lokale tilpasninger i tiltaksbruk og eventuelle nye tiltak ikke nødvendigvis fanges opp gjennom indikatorene, men følges opp gjennom case. Tema for casestudiene vil variere fra år til år og velges ut i samråd med oppdragsgiver og basert på innspill fra informanter som KS, nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen, statsforvaltere og relevante organisasjoner.

Enkelte av indikatorene vi har benyttet er oppgitt i kroner. Løpende kronebeløp er ikke sammenlignbare mellom år, som følge av økning i priser. For å kontrollere for endrede priser har vi valgt å prisjustere alle priser til 2022-kroner med kommunal deflator (KDD 2022). Vi har også valgt å prisjustere statlige driftsutgifter til barnevern med kommunal deflator, som i utgangspunktet kan virke rart. Begrunnelsen er todelt. For det første finnes det ikke en egen prisindeks for statlig tjenesteyting/barnevern. For det andre er vår vurdering at innsatsfaktorene i statlig barnevern er relativt sammenfallende med kommunal tjenesteproduksjon. Den viktigste innsatsfaktoren i kommunal sektor er arbeidskraft, som er sammenfallende med statlig barnevern. I lys av at over halvparten av utgiftene til statlig barnevern omfatter statlige institusjonstiltak og spesialiserte fosterhjem (se delkapittel 7.4.2) og store deler av øvrige utgifter går til oppgaver som ligner kommunenes barnevernsoppgaver, er det ikke en urimelig forutsetning. I tillegg er det statlige og kommunale lønnsnivået i stor grad styrt av nasjonale for-

[4] *BiRK (som er en forkortelse for Barnevern Informasjon Registrering og Kvalitet) er et fag- og rapporteringssystem for statlig barnevern.*

handlinger. Selv om kommunal deflator ikke gir en riktig sammenligning, er det det beste vi har tilgjengelig og er et mye bedre alternativ enn å oppgi løpende priser.

Utvikling av et indikatorsett som er heldekkende for alle endringer som kan oppstå som følge av barnevernsreformen er en krevende oppgave. Indikatorsettet som er etablert i forbindelse med denne oppstartsmålingen vil derfor ikke være endelig, og det er viktige indikatorer vi gjerne skulle hatt med. Samtidig strekker evalueringen seg frem til 2027. Det gjør det mulig for oss å videreutvikle indikatorsettet på flere måter. Vi kan eksempelvis være tydelige til Bufdir og SSB på data vi gjerne skulle hatt tilgang til. Det er også viktig å erkjenne at vi som evaluator kommer til å øke vår kunnskap om hva som er relevante indikatorer i løpet av evalueringen, som også gir et større grunnlag for å ta ut indikatorer som vi ser er irrelevante eller av dårlig kvalitet og innlemme nye indikatorer. Indikatorsettet som er anvendt i oppstartsmålingen er dokumentert i vedlegg G. Vi har dokumentert indikatorsettet i rapporten slik at leseren kan skaffe seg en god oversikt over hvilke indikatorer som benyttes. Det er spesielt relevant for vår oppdragsgiver som kan anvende indikatoroversikten både til å styre og kvalitetssikre evalueringsarbeidet og kan være nyttig for ledelsen i Bufdir og departement.

2.3 Dokumentasjon av og begrunnelse for reformendringene

Det er en rekke dokumenter og arbeid som ligger til grunn for barnevernsreformen, så vel som for tilgrensende endringer som kan påvirke barnevernsreformen. Høringsnotatet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016a) og Prop. 73 L (2016–2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform), som inneholder forslag til en reform i barnevernet, er spesielt sentrale for å forstå bakgrunnen for reformendringene. Dessuten har blant annet nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen etablert et kunnskapsgrunnlag for arbeid med barnevernsreformen som oppsummerer bakgrunn og status for endringer og mål.

Til tross for at det finnes mye relevant dokumentasjon om barnevernsreformen, kommer det i liten grad direkte frem av sentrale dokumenter hvordan de ulike endringene konkret skal virke for å utløse målene. Delmålene og hovedmålet for barnevernsreformen er dessuten i varierende, men begrenset, grad konkretisert. For eksempel er det for delmålet «god rettssikkerhet», så vidt vi kan se, ikke forklart hva som faktisk menes med god rettssikkerhet, eller akkurat hvordan endringene er tiltenkt å bygge opp under målet. Som vi kommer tilbake til i kapittel 16, kan forebygging og tidlig innsats også forstås på ulike måter.

Samtidig må evalueringsarbeidet ta utgangspunkt i nettopp årsakssammenheng mellom endringer, respons på endringene, effekter og måloppnåelse. Det har derfor vært nødvendig å skissere mulige årsak-virkningskjeder, som omtalt i forrige delkapittel. Selv om disse tar utgangspunkt i sentrale dokumenter for barnevernsreformen, er gjennomgått med oppdragsgiver og forelagt referansegruppe, er det likevel en usikkerhet ved om årsak-virkningskjedene er forstått rett og om de er fullstendige. Det kan være behov for å gjøre justeringer senere i evalueringsperioden.

2.4 Informasjonsinnhenting

Vi har innhentet informasjon fra et stort antall kvalitative og kvantitative datakilder med mål om å sikre en god og dekkende beskrivelse av reformen samt egnede indikatorer og beskrivelser av statuspunktet.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Indikatorsettet er fastsatt i samråd med Bufdir ved hjelp av fire arbeidsmøter. Referansegruppen, omtalt under, ble også gitt mulighet til å komme med innspill til indikatorsettet.

Referansegruppe

For å ivareta brukerperspektivet og samle erfaringer på tvers av sentrale problemstillinger, har vi satt opp en referansegruppe i prosjektet. Representantene i referansegruppen ble valgt ut i samarbeid med Bufdir med hensikt om å dekke ulike roller og perspektiver som påvirkes av barnevernsreformen. Vi har hatt to referansegruppemøter, den 17. og 23. mars 2022. I referansegruppemøtene fikk vi innspill til hvilke indikatorer vi bør følge med på, samt hva som generelt er viktig å se på i lys av barnevernsreformen. Referansegruppen ble oppfordret til å komme med skriftlige innspill og forslag til indikatorer mellom og etter møtet. Tabell 2-2 gir en oversikt over hvem som deltok på referansegruppemøtene i 2022.

Tabell 2-2 Deltakere i referansegruppen*

Hvem	Stilling	Deltok
Anne Lene Tjeldtflåt	Enhetsleder for Bufetat region Nord	17. og 23. mars
Doris Sundvik	Seniorrådgiver for statsforvalter i Trøndelag	17. og 23. mars
Gro Sannes Nordby	Spesialrådgiver i KS	23. mars
Maria Kjølberg Evensen	Seniorrådgiver i statsforvalteren i Oslo og Viken	23. mars
Martine Antonsen	Landsleder i Mental helse ungdom	17. og 23. mars
May Helen Schanche	Leder for NASAK	17. mars
Olaf Trosten	Avdelingsleder i NASAK	17. og 23. mars
Tone Granaas	Generalsekretær i Norsk Fosterhjemsforening	17. og 23. mars

**Vi har også invitert Landsforeningen for barnevernsbarn som ikke stilte.*

Kommuner

Vi har innhentet informasjon fra kommunene gjennom to spørreundersøkelser, én til kommunedirektører og én til barnevernledere, samt dybdeintervjuer med representanter for utvalgte case-kommuner.

Undersøkelsene til kommunedirektører og barnevernledere hadde til hensikt både å kartlegge status i barnevernet på måletidspunktet og å kartlegge foreløpig respons på barnevernsreformen. Flere av spørsmålene i undersøkelsene overlapper med hverandre med mål om å kunne sammenligne svar på tvers av kommunedirektører og barnevernledere. Utvalgene med kommuner som er dekket gjennom de to undersøkelsene er forskjellige, og vi forventer derfor ikke at svarene som gjengis er 100 prosent sammenfallende. Vi viser til nærmere omtale av spørreundersøkelsene i delkapittel 2.5 og 2.6.

Fosterhjem

For å ivareta fosterforeldrenes perspektiv, sendte vi ut en egen spørreundersøkelse til fosterforeldre. Undersøkelsen hadde som hensikt å kartlegge fosterforeldrenes respons på barnevernsreformen så langt, samt å få innsikt i hvilke forslag til forbedringer og eventuelt bekymringer fosterforeldre har i forbindelse med reformen. Vi viser til nærmere omtale av spørreundersøkelsen i delkapittel 2.7.

Case

Som en del av følgeevalueringen av barnevernsreformen gjennomføres en casestudie i et utvalg kommuner. Kommunene skal følges gjennom hele prosjektet. Vi har inngått samarbeid med 12 kommuner og i denne omgang har vi gjennomført kvalitative intervjuer med barnevernledere og kommunedirektører (eventuelt representanter for disse, slik som kommunalsjef/sektorsjef) i de utvalgte kommunene. Formålet med casestudien i denne runden har vært å belyse hvordan kommunene har jobbet med forberedelse til reformen, hvordan de forstår reformens formål, hvilke endringer de har gjort som følge av reformen, økonomiske

konsekvenser, samt hvilke utfordringer og muligheter kommunene opplever at barnevernsreformen gir. Vi viser til nærmere omtale om kommuneutvalget i casestudien i delkapittel 2.9.

Statsforvaltere

Vi har intervjuet informanter fra ni av ti statsforvalterembeter. Formålet med intervjuene har vært å samle sammen deres erfaringer fra det første året etter at reformen trådte i kraft.

Andre kilder

Til utarbeidelsen av indikatorer har vi også innhentet statistikk fra mikrodata, Statistisk sentralbyrå (SSB), Bufdir og Bufetat, herunder støttedata på antall barn, aldersfordelinger, levekår, opphopning av sårbare familier, kommunestatistikk fra SSB på utgifter, ressursbruk og tiltaksbruk i kommunen, befolkningstall, KOSTRA-grupper, og historiske data fra Grønt hefte på eksempelvis korrigerte frie inntekter per innbygger og opphopnings-indeksen. I tillegg har vi fått rådata fra Bufdir sin kommunemonitor samt rådata fra BiRK-systemet på utvalgte parametere. Vi har også fått kostnadstall for Bufetat.

2.5 Kommunedirektørundersøkelsen

Kommunedirektørundersøkelsen som er gjennomført i 2022 er dokumentert i vedlegg D. Spørreundersøkelsen ble lansert den 11. mai 2022 og det ble sendt ut to påminnelser før 1. juli 2022. Basert på at vi ikke fikk ønsket svarandel, lot vi undersøkelsen være åpen frem til 29. september 2022. I løpet av september 2022 fikk Bufdir statsforvaltere til å minne kommunedirektørene på viktigheten av å svare på spørreundersøkelsen. Det gjorde at svarandelen økte til et tilstrekkelig høyt nivå.

2.5.1 Svarandeler og statistisk feilmargin

Kommunedirektørundersøkelsen ble sendt ut til alle landets 355 kommuner (utenom Oslo) og ble fullført av 163 kommunedirektører eller assisterende kommunedirektører.[5] Svarandelen på spørreundersøkelsen er dermed 46 prosent. I tillegg har 15 kommunedirektører eller assisterende kommunedirektører svart på deler av spørre-undersøkelsen, men ikke fullført.[6] For beregninger av svarandel vil kun de som har fullført spørreundersøkelsen inkluderes, men i presentasjon av funnene vil svarene for personer som har svart på deler av undersøkelsen inkluderes. Antall observasjoner varierer derfor mellom spørsmålene. Personer som mottok spørreunder-søkelsen, men ikke innehar posisjon som enten kommunedirektør eller assisterende kommunedirektør ble ledet ut av spørreundersøkelsen, og har dermed ikke fått svart på spørsmålene.

I tillegg til at det er et mål med høy svarandel, er det et mål å få en lavest mulig statistisk feilmargin[7]. Den statistiske feilmarginen er +/- 5,6 prosent innenfor et 95 prosent konfidensintervall. En statistisk feilmargin på +/- 5,6 prosent betyr at man kan være 95 prosent sikker på at dersom alle kommunaldirektører hadde svart på spørreundersøkelsen, så ville svarene falle innenfor +/- 5,6 prosent av svarene i denne undersøkelsen. Vi vurderer den statistiske feilmarginen som tilstrekkelig lav.

---

[5] I rapporten er kommunedirektør og assisterende kommunedirektør omtalt som kommunedirektør.

[6] Tre kommunedirektører har bare trykket seg inn i spørreundersøkelsen uten å svare på spørsmål. Øvrige tolv kommunedirektører har falt av i løpet av undersøkelsen.

[7] Den statistiske feilmarginen (på x prosent) uttrykker påliteligheten av et tall og kan tolkes som at vi kan være 95 prosent sikre på at dersom totalpopulasjonen hadde avgitt svar, så ville svarene falle innenfor +/- x prosent av svarene i undersøkelsen.

Tabell 2-3 **Svarandel og feilmarginer for kommunedirektørundersøkelsen**

Spørreundersøkelse	Totalpopulasjon	Antall respondenter som har fullført spørreundersøkelse	Svarandel, i prosent	Statistisk feilmargin til et 95 prosent konfidensnivå, i prosent*
Til kommune-direktører	355	163	45,9	+/- 5,6

**Den statistiske feilmarginen uttrykker påliteligheten av et tall og kan tolkes som at vi kan være 95 prosent sikker på at dersom alle som fikk tilsendt spørreundersøkelsen hadde svart på undersøkelsen, så ville svarene falle innenfor +/- 5,6 prosent. Kilde: Menon Economics*

2.5.2 Representativitet

Ved utvalgsundersøkelser som spørreundersøkelsene til kommunedirektører, barnevernledere og fosterhjem, vil representativiteten til spørreundersøkelsene utgjøre den største og viktigste usikkerheten ved analyse-resultatene. En representativitetsvurdering sjekker om de som har svart på undersøkelsen systematisk skiller seg fra de som ikke har svart, i dimensjoner som bidrar til at svarene på spørsmålene ikke gir et representativt bilde. En hypotese kan være at kommunedirektører som har svart på undersøkelsen generelt er mer opptatt av barne-vernsreformen enn de som ikke har avlagt svar, og følgelig i større grad tilpasser seg de nye lovendringene enn andre kommunedirektører. Hvis svarene på spørsmålene i spørreundersøkelsen generelt viser til større grad av tilpasning til reformen enn hva som reelt sett er tilfelle i kommune-Norge, betyr det at det er fare for systematiske skjevheter i utvalget. Det er imidlertid forhold som ikke kan kontrolleres for utover å ta innover seg at svarene som er oppgitt kan være mer positive (eller negative) enn de reelt sett er for alle landets kommuner.

For å gjøre det vi kan for å underbygge generaliserbare konklusjoner for alle landes kommuner, har vi vært opptatt av å forstå mulige skjevheter i utvalget hos kommuner som har svart. Utvalget av kommuner som har inngått i spørreundersøkelsen kan blant annet være skjevt i relevante dimensjoner. Med relevante dimensjoner menes dimensjoner som har en betydning for forutsetningene for å følge opp reformendringene. Pedersen et al. (2022) fant blant annet at små distriktskommuner har spesielt store utfordringer med å oppfylle lovkrav. Det er derfor relevant å undersøke om kommuner som er dekket av spørreundersøkelsen skiller seg fra kommuner som ikke er dekket når det gjelder innbyggertall og sentralitetsgrad. Kommunens økonomiske handlingsrom, operasjonalisert gjennom kommunenes frie inntekter korrigert for beregnet ufrivillige kostnadsulemper, fanger opp om kommuner med stort handlingsrom er over-/underrepresentert. Det er også relevant å undersøke om de som har fullført undersøkelsen i større eller mindre grad løser barnevernsoppgaver i interkommunale samarbeid, siden samarbeid kan påvirke tjenestekvaliteten. Til slutt har vi valgt å inkludere alle kriteriene som anvendes i kommunenes inntektssystem til å fordele midler til i rammetilskuddet til barnevern. Det er relevant fordi disse kriteriene er forvaltningens og stortingspolitikernes beste forslag til variabler som fanger opp behovsforskjeller mellom kommuner innenfor barnevern. Variablene som er benyttet i denne representativitets-testen er listet opp under:

- *Antall innbyggere* – Innbyggertall for 1. januar 2021 fra SSBs statistikkbank.
- *Sentralitetsgrad* – Sentralindeks fra SSB fra 0 til 1000 for 2021, hvor Oslo kommune representerer høyest sentralitetsgrad lik 1000.
- *Økonomisk handlingsrom* – Frie korrigerte inntekter fra Kommunal- og distriktsdepartementet (for 2021).

- *Interkommunalt samarbeid* – Hvorvidt en kommune samarbeider om barnevernsoppgaver eller ikke. Vi har laget variabelen ved å legge til grunn Bufdir sin oversikt over interkommunale samarbeid fra juli 2022 og supplert med ny informasjon vi har opparbeidet oss gjennom kommunedirektør- og barnevernlederundersøkelsen 2022.
- *Barn i ulike aldersintervaller* – Antall barn kommunene har i ulike aldersintervaller i 2021, hentet fra Grønt hefte.
- *Barn med enslig forsørger* – Antall barn med enslig forsørger i 2021 fra Grønt hefte.
- *Personer med lav inntekt* – Antall personer med lav inntekt per 1.1.2022. Statistikk utarbeidet av SSB og hentet fra Grønt hefte. Personer med lav inntekt er definert som personer med inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten i de ulike regionene. Det er benyttet regionspesifikke lavinntektsgrenser for å ta hensyn til hvordan boligpriser og økonomiske kostnader av å ta del i samfunnslivet avhenger av bosted.

For å undersøke skjevheter i utvalget som har svart på spørreundersøkelsen har vi gjennomført en representativitetstest[8] basert på variablene som er begrunnet og dokumentert over. Formålet med representativitetstesten er å undersøke om kommunene som har svart på spørreundersøkelsen skiller seg fra kommuner som ikke har fullført spørreundersøkelsen. Tabell 2-4 viser at kommunene som er dekket gjennom kommunedirektørundersøkelsen er systematisk større enn kommunene som ikke dekkes av spørreundersøkelsen. Det betyr at store kommuner er overrepresentert i utvalget som har fullført undersøkelsen og at de små kommunene er underrepresentert i utvalget. Som vi ser fra tabellen, er gjennomsnittlig innbyggertall i kommunene som har svart på spørreundersøkelsen i overkant av 16 800 innbyggere, mens gjennomsnittlig innbyggertall blant kommuner som ikke har svart er i overkant av 10 100 innbyggere. Implikasjonene av dette er at resultatene fra kommunedirektørundersøkelsen samlet kan gi et skjevt bilde av situasjonen i kommune-Norge. Vi har derfor valgt å splitte opp resultatene i store, mellomstore og små kommuner.[9] Nærmere begrunnelse for inndelingen og metodikken for hvordan det er gjennomført er beskrevet i delkapittel 2.8.

Basert på at spørreundersøkelsen er frivillig å besvare, er utvelgelsesmetoden basert på selvseleksjon. Det betyr at hver kommunedirektør selv har bestemt å svare på spørreundersøkelsen. Det viktige spørsmålet er om denne utvelgelsesmetoden kan gi grunnlag for skjevheter. Siden vi observerer at store kommuner er overrepresentert i utvalget, og følgelig at små kommuner er underrepresentert i utvalget, er det nærliggende å stille seg spørsmålet om hvorfor det er skjevheter. Den mest fremtredende hypotesen er at ståa i barnevernet i mange små kommuner er systematisk dårligere enn i større mer sentrale kommuner, og at det har vært avgjørende for om barnevernleder har valgt å sette av tid til å besvare undersøkelsen. En annen forklaring kan være at barnevernledere i små kommuner systematisk har mindre tid til å svare på slike undersøkelser. Vi har ikke noe grunnlag for å vurdere om disse selvseleksjonseffektene er gjeldende. Uansett er det viktig å ta med seg disse betraktningene i gjennomgangen av resultatene. Det samme gjelder for Barnevernlederundersøkelsen, som er omtalt i delkapittel 2.6.

[8] Vi har gjennomført en tosidig t-test, som innebærer å teste om det er signifikante forskjeller mellom de som har svart på spørreundersøkelsen og de som ikke har svart på spørreundersøkelsen i de nevnte dimensjonene.

[9] I enkelte sammenhenger har vi valgt å vise aggregerte tall. Årsaken er at det av og til er krevende eller ikke hensiktsmessig å ivareta mange dimensjoner i én og samme figur. I disse sammenhengene har vi påpekt utvalgsskjevheten i tekst, slik at det fremkommer klart og tydelig at det kan være underliggende variasjoner som kan forklares av kommunestørrelse.

Tabell 2-4 Resultater av tosidig t-test blant kommuner som er med og ikke med i spørreundersøkelsen til kommunedirektører i 2022 – over relevante variabler

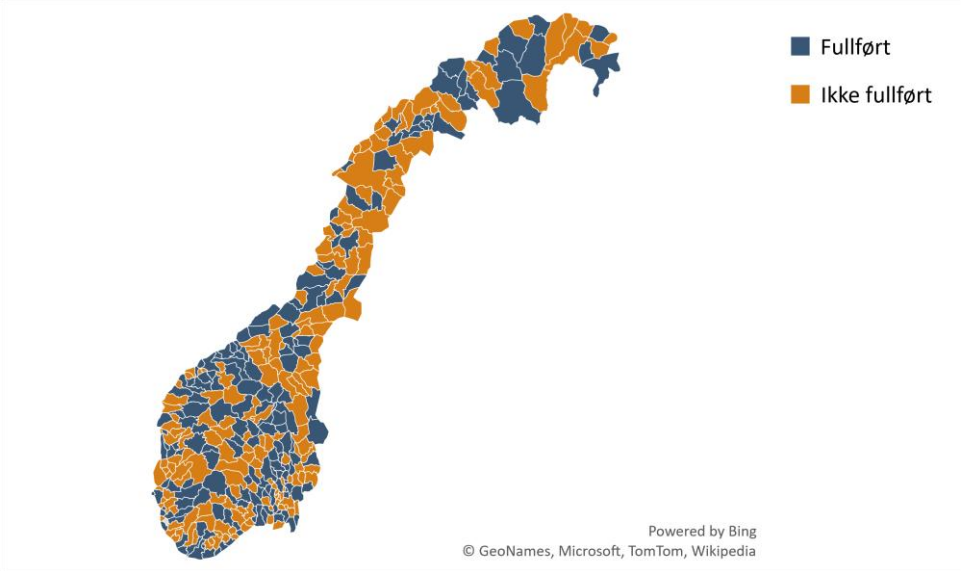
Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		t-verdi*	Signifikant forskjell**
	Besvart	Ikke besvart	Besvart	Ikke besvart		
Antall innbyggere	163	192	16 885,7	10 114,5	-2,5	Ja
SSBs sentralitetsindeks	163	192	652,0	634,0	-1,2	Nei
Økonomisk handlingsrom***	161	190	1 075,2	1 086,8	0,5	Nei
Interkommunalt samarbeid****	163	192	0,00	0,00	0,2	Nei
Andel innbyggere 0-1 år	163	192	0,02	0,02	0,1	Nei
Andel innbyggere 2-5 år	163	192	0,04	0,04	-0,5	Nei
Andel innbyggere 6-15 år	163	192	0,12	0,11	-0,6	Nei
Andel innbyggere 16-22 år	163	192	0,08	0,08	0,0	Nei
Andel innbyggere 0-22 år	163	192	0,26	0,25	-0,4	Nei
Andel barn med enslig forsørger	161	192	0,02	0,02	-0,3	Nei
Andel personer med lav inntekt	163	191	0,05	0,04	-0,8	Nei

I en tosidig t-test uttrykker en t-verdi som er over 1,96 eller under -1,96 at utvalget som har svart på spørreundersøkelsen med 95 prosent sikkerhet er signifikant forskjellig i den dimensjonen som måles fra utvalget som ikke har svart. Hvis t-verdien er negativ betyr det at utvalget som har svart har en lavere verdi enn de som ikke har svart, og motsatt. **Med 5 prosent signifikansnivå. * Som indikator på økonomisk handlingsrom har vi anvendt frie korrigerte inntekter fra Kommunal- og distriktsdepartementet. **** Interkommunalt samarbeid er en oppdatert variabel som baserer seg på Bufdir sin oversikt over interkommunale samarbeid og oppdaterte tall fra Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernlederundersøkelsen 2022. Kilde: Grønt hefte, SSB og Menon Economics.*

2.5.3 Geografisk fordeling

Det er interessant å undersøke hvordan svarandelen fordeler seg geografisk. Figur 2.2 viser den geografiske fordelingen til kommunedirektører som har fullført spørreundersøkelsen. Av kartet ser vi at alle fylker i landet er representert og at svarene har en god geografisk spredning. Ut fra kartet ser det imidlertid ut som at det er relativt dårlig dekning i Nord-Norge, spesielt i Nordland.

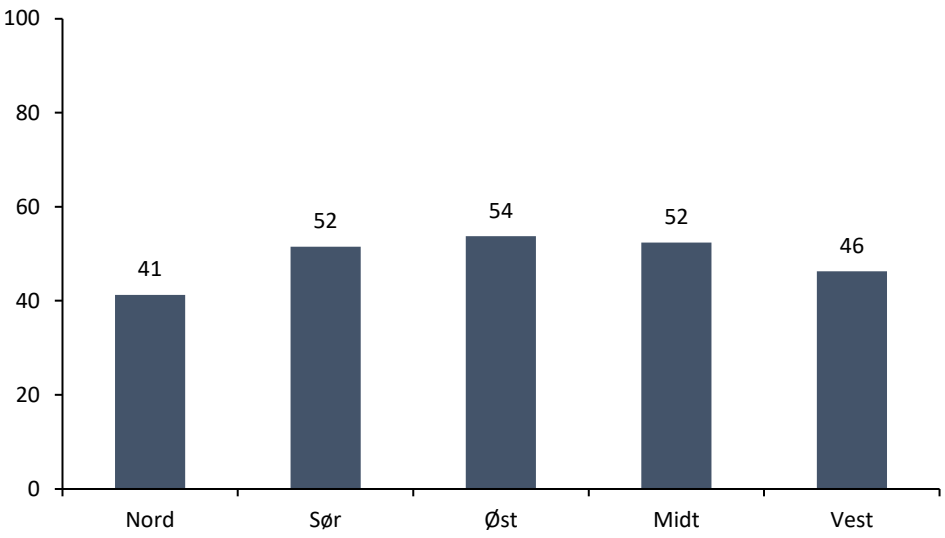
Figur 2.2 **Kommuner som er representert gjennom kommunedirektørundersøkelsen***



**Kun kommuner som er representert av kommunedirektører og assisterende kommunedirektører som har fullført undersøkelsen er inkludert. N= 355. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Figur 2.3 viser andelen av kommunedirektører innenfor hver av de fem barnevernsregionene (Nord, Midt, Øst, Vest og Sør) som har fullført spørreundersøkelsen. Det er en relativt lik andel på tvers av regionene. Vi finner høyest svarandel i region Øst, etterfulgt av region Midt og region Sør. Kommunene som representerer region Nord har lavest svarandel.

Figur 2.3 **Andel som har fullført kommunedirektørundersøkelsen, fordelt etter barnevernsregion***



**Kun kommunedirektører og assisterende kommunedirektører som har fullført spørreundersøkelsen er inkludert. N=355. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

2.6 Barnevernlederundersøkelsen

Barnevernlederundersøkelsen som er gjennomført i 2022 er dokumentert i Vedlegg E. Spørreundersøkelsen ble lansert den 12. mai 2022 og det ble sendt ut to påminnelser før 1. juli 2022. Basert på at vi ikke fikk ønsket svarandel, lot vi undersøkelsen være åpen frem til 6. oktober 2022. I løpet av september 2022 fikk Bufdir statsforvaltere til å minne barnevernledere på viktigheten av å svare på spørreundersøkelsen. Det gjorde at svarandelen økte til et tilstrekkelig høyt nivå.

2.6.1 Svarandeler og statistisk feilmargin

Det er 138 kommuner som har fullført barnevernlederundersøkelsen, dette tilsvarer nærmere 40 prosent av landets kommuner. Blant disse 138 kommunene er det i hovedsak barnevernledere som har svart, med unntak av to kommuner som er representert gjennom personer som oppgir at de jobber i barnevernet, men ikke som barnevernleder. Utover de 138 kommunene som har gjennomført hele barnevernlederundersøkelsen, er det 37 kommuner som kun har fullført deler av undersøkelsen. Flere av kommunene som har gjennomført undersøkelsen inngår i interkommunalt samarbeid. Gjennom å hensynta kommuner som er del av interkommunale samarbeid, dekker barnevernlederundersøkelsen 207 av landets kommuner, noe som utgjør nærmere 60 prosent. For beregninger av svarandel vil kun de kommunene som er dekket gjennom fullførte svar inkluderes, herav kommuner som inngår i interkommunale samarbeid. I presentasjon av funnene vil svarene for personer som har svart på deler av undersøkelsen inkluderes. Følgelig vil antall observasjoner[10] variere mellom spørsmålene. Personer som mottok spørreundersøkelsen, men ikke jobber i barnevernet har blitt vist til slutten av spørreundersøkelsen, og har dermed ikke fått svart på spørsmålene. Heretter vil svarene omtales som svarene til barnevernledere.[11]

I tillegg til at det er et mål med høy svarandel, er det et mål å få en lavest mulig statistisk feilmargin. Den statistiske feilmarginen er +/- 4,4 prosent innenfor et 95 prosent konfidensintervall. En statistisk feilmargin på +/- 4,4 prosent betyr at man kan være 95 prosent sikker på at dersom alle barnevernledere hadde svart på spørreundersøkelsen, så ville svarene falle innenfor +/- 4,4 prosent av svarene i denne undersøkelsen. Vi vurderer den statistiske feilmarginen som tilstrekkelig lav.

Tabell 2-5 Svarandel og feilmarginer for barnevernlederundersøkelsen

Spørreundersøkelse	Totalpopulasjon	Fullført spørreundersøkelse	Svarandel, i prosent	Statistisk feilmargin til et 95 prosent konfidensnivå, i prosent*
Til barnevernledere	355	209 (138)	58,9	+/- 4,4

**Den statistiske feilmarginen uttrykker påliteligheten av et tall og kan tolkes som at vi kan være 95 prosent sikker på at dersom alle som fikk tilsendt spørreundersøkelsen hadde svart på undersøkelsen, så ville svarene falle innenfor +/- 4,4 prosent. Kilde: Menon Economics*

[10] *Notasjonen N representerer antall observasjoner.*

[11] *I Trondheim og Bergen er det én barnevernleder per bydel, så antall kommuner er ikke det optimale målet på svarandel. På grunn av at det ikke finnes en oversikt over antall barnevernledere totalt er det ikke mulig å gi en svarandel når det gjelder barnevernledere som har besvart undersøkelsen. Derfor forholder vi oss til svarandel basert på hvilke kommuner som har besvart.*

2.6.2 Representativitet

På samme måte som for kommunedirektørundersøkelsen har vi gjennomført en representativitetstest, av kommuner som er dekket av spørreundersøkelsen til barnevernlederundersøkelsen. Tabell 2-6 viser resultatene fra representativitetstesten.

Tabell 2-6 **Resultater av tosidig t-test blant kommuner som er med og ikke med i spørreundersøkelsen til barnevernledere i 2022 – over relevante variabler**

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi*	Signifikant forskjell**
	Besvart	Ikke besvart	Besvart	Ikke besvart		
Antall innbyggere	209	146	15735,5	9627,7	-2,2	Ja
SSBs sentralitetsindeks	209	146	659,9	617,0	-2,8	Ja
Økonomisk handlingsrom***	205	146	1081,9	1081,0	-0.0	Nei
Andel innbyggere 0-1 år	209	146	0,0	0,0	-1,2	Nei
Andel innbyggere 2-5 år	209	146	0,0	0,0	-1.9	Nei
Andel innbyggere 6-15 år	209	146	0,1	0,1	-1.7	Nei
Andel innbyggere 16-22 år	209	146	0,1	0,1	-0,2	Nei
Andel innbyggere 0-22 år	209	146	0,3	0,3	-1.7	Nei
Andel barn med enslig forsørger	207	146	0,0	0,0	0,6	Nei
Andel personer med lav inntekt	209	145	0,0	0,0	-0,5	Nei
Interkommunalt samarbeid****	209	146	0,0	0,0	1,1	Nei

I en tosidig t-test uttrykker en t-verdi som er over 1,96 eller under -1,96 at utvalget som har svart på spørreundersøkelsen med 95 prosent sikkerhet er signifikant forskjellig i den dimensjonen som måles fra utvalget som ikke har svart. Hvis t-verdien er negativ betyr det at utvalget som har svart har en lavere verdi enn de som ikke har svart, og motsatt. **Med 5 prosent signifikansnivå. * Som indikator på økonomisk handlingsrom har vi anvendt frie korrigerte inntekter fra Kommunal- og distriktsdepartementet. **** Interkommunalt samarbeid er en oppdatert variabel som baserer seg på Bufdir sin oversikt over interkommunale samarbeid og oppdaterte tall fra Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernlederundersøkelsen 2022. Kilde: Grønt hefte, SSB og Menon Economics.*

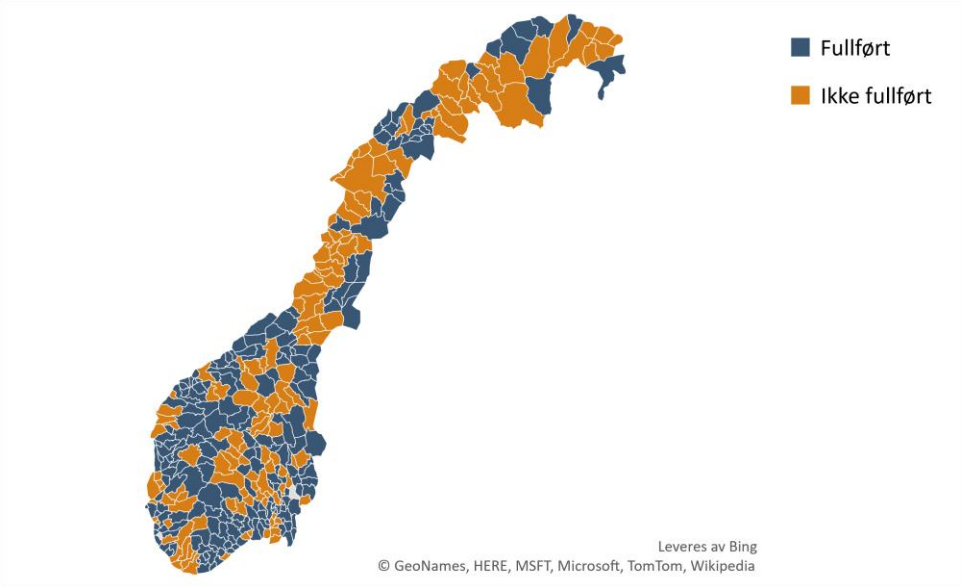
Tabellen viser at barnevernledere som har svart på spørreundersøkelsen i liten grad skiller seg systematisk fra barnevernledere som ikke har svart på undersøkelsen. Unntaket er kommunestørrelse og sentralitetsgrad. Basert på representativitetstesten finner vi at kommuner som er dekket av undersøkelsen i gjennomsnitt har et innbyggertall på om lag 15 700 og en sentralitetsgrad på 659. Kommunene som ikke er dekket av undersøkelsen har i gjennomsnitt et innbyggertall på litt over 9 600 og en sentralitetsgrad på 617. Forskjellene mellom de to

utvalgene er signifikante i disse to dimensjonene. Som vi kommer tilbake til i delkapittel 2.8, er korrelasjonen mellom innbyggertall og sentralitetsgrad på kommunenivå om lag 0,9. Det betyr at store kommuner målt i innbyggertall som oftest ligger i veldig sentrale områder og at små kommuner ofte ligger i distriktsområder. Vi anser det derfor som unødvendig å dele opp resultatene i begge dimensjoner og har valgt å splitte opp resultatene i store, mellomstore og små kommuner med samme argumentasjon som i delkapittel 2.5.2. Nærmere begrunnelse for inndelingen og metodikken for hvordan det er gjennomført er beskrevet i delkapittel 2.8.

2.6.3 Geografisk fordeling

Det er interessant å undersøke hvordan svarandelen fordeler seg rundt i landet. Figur 2.4 viser den geografiske fordelingen til barnevernledere som har fullført spørreundersøkelsen. Av kartet ser vi at alle fylker i landet er representert, med størst representasjon øst i landet og dårligst representasjon i Nord-Norge.

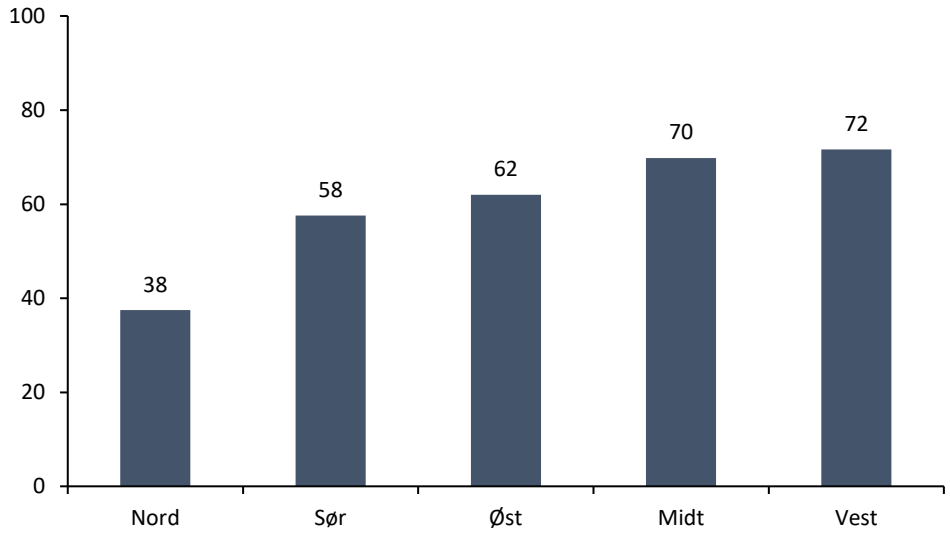
Figur 2.4 Kommuner som er representert i barnevernlederundersøkelsen*



**Kun kommuner som er representert av barnevernleder som har fullført undersøkelsen er inkludert. N= 355. Kilde: Barnevern-lederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Figur 2.5 viser svarandelen fordelt etter de fem barnevernsregionene Nord, Midt, Øst, Vest og Sør. Vi finner høyest svarandel blant barnevernledere i barneversnregion Vest, etterfulgt av Midt- og Øst-regionen. Barnevernledere som representerer region Nord har lavest svarandel. Følgelig er barnevernledere fra alle barnevernregioner representert i utvalget.

Figur 2.5 **Andel som har svart på barnevernlederspørreundersøkelsen, etter barnevernsregioner***



**Kun barnevernledere som har fullført spørreundersøkelsen er inkludert. N= 355. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

2.7 Spørreundersøkelse til fosterhjem

Spørreundersøkelsen til fosterhjem i 2022 er dokumentert i vedlegg F. Spørreundersøkelsen ble lansert 29. september 2022. Det ble gjennomført to påminnelser i løpet av oktober 2022. Vi avsluttet undersøkelsen 3. november 2022. Spørreundersøkelsen ble sendt ut via tre ulike kanaler, herunder Norsk Fosterhjemsforening og Bufetat. Undersøkelsen via Norsk Fosterhjemsforening er sendt ut som et nyhetsbrev til medlemmene på e-post. Undersøkelsen til statlige spesialiserte fosterhjem ble sendt ut via e-post fra Bufetats regionkontor.

Undersøkelsene ble sendt ut som en åpen undersøkelse, som betyr at alle som hadde tilgang til URL-adressen kunne svare på undersøkelsen så mange ganger de ønsket. Det betyr i praksis at samme fosterforelder kan ha besvart undersøkelsen flere ganger og at undersøkelsen kan være besvart av to fosterforeldre som representerer samme fosterhjem. Vi anså likevel at det var størst risiko for at fosterforeldre gjennom påminnelsen om å besvare undersøkelsen kunne misforstå og føle seg forpliktet til å svare på undersøkelsen flere ganger. Vi la derfor inn følgende formulering i e-postene som ble sendt ut: *Dersom du mottar undersøkelsen mer enn én gang, trenger du kun å svare én gang.* Vi har imidlertid ikke hatt mulighet for å kontrollere for at fosterhjem har svart flere ganger på undersøkelsen, siden det sto sentralt at svarene skulle behandles anonymt. Basert på gjennomgang av resultatene kan vi si at det ikke er svar som er like for alle spørsmålene i undersøkelsen. Det er heller ingen svar som er så like at det er grunn til å tro at samme fosterhjem har besvart to ganger. Vi kan imidlertid ikke utelukke at det er noen fosterhjem som har svart flere ganger. Vår vurdering er likevel at eventuelt omfang av dobbelttelling av fosterhjem er begrenset og dermed har liten betydning for resultatenes validitet.

I denne første delrapporten avgrenser vi analysen til svarene for fosterhjem med oppdragsavtale gjennom den kommunale barnevernstjenesten og statlige spesialiserte fosterhjem. Svarene fra fosterhjem med avtale med private aktører vil imidlertid kunne være relevant til senere vurderinger i evalueringsperioden.

2.7.1 Svarandeler og statistiske feilmarginer

Vi har mottatt svar fra ordinære fosterhjem[12] og statlige spesialiserte fosterhjem[13]. For å unngå dobbelttelling har de som har oppgitt at de har en oppdragsavtale både med Bufetat og barnevernstjenesten i kommunen blitt inkludert i utvalget til de statlige spesialiserte fosterhjemmene.[14] Vi starter med å gjennomgå svarandeler for ordinære fosterhjem.

Undersøkelsen ble sendt ut til 2 887 medlemmer av Norsk Fosterhjemsforening. Totalt fullførte 423 fosterhjem undersøkelsen. Blant disse utgjorde 416 ordinære fosterhjem og syv statlige spesialiserte fosterhjem. Til sammenligning fikk Norsk Fosterhjemsforening svar fra 1 300 fosterhjem i deres fosterhjemsundersøkelse for 2022 (Fosterhjemsforeningen, 2022). I dialog med Norsk Fosterhjemsforening får vi inntrykk av at en del av deres medlemmer ikke er aktive fosterhjem, men at de kan ha vært fosterhjem tidligere eller er i prosess med å bli fosterhjem. Hvis vi legger til grunn at alle medlemmene til Norsk Fosterhjemsforening er aktive fosterhjem, blir andelen som har svart av deres medlemsmasse 14,7 prosent. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvor stor andel av deres medlemmer som er aktive. Som et eksempel kan vi anta størrelsen på svarandelen til Norsk Fosterhjemsforening sin undersøkelse og benytte antakelsen til å anslå svarandelen på vår undersøkelse. En slik øvelse representerer ikke reelle tall, men gir en anslått størrelsesorden på vår oppnådde svarandel sett opp mot Norsk Fosterhjemsforenings medlemmer. Hvis vi eksempelvis antar at Fosterhjemsforeningen har 2 000 aktive medlemmer, oppnådde de en svarandel på 65 prosent. For vår undersøkelse tilsvarer det en svarandel på rundt 20 prosent. Basert på disse betraktningene, er det sannsynlig at vi har oppnådd en svarandel blant Norsk Fosterhjemsforenings medlemmer på mellom 15 og 20 prosent.

Den statistiske feilmarginen er imidlertid et mer presist mål på undersøkelsens validitet. Hvis vi antar at alle medlemmer av Norsk Fosterhjemsforening er aktive, er den statistiske feilmarginen på +/- 4,4 prosent. Det representerer en lavere statistisk feilmargin enn kommunedirektørundersøkelsen og en lik statistisk feilmargin som barnevernlederundersøkelsen. Hvis vi til sammenligning antar at antall aktive medlemmer er 2 000, gir svar fra 416 fosterhjem en statistisk feilmargin på +/- 4,3 prosent. Denne feilmarginen er lavere enn både kommunedirektørundersøkelsen og barnevernlederundersøkelsen. Vi kan derfor konkludere med at validiteten av svarene fra ordinære fosterhjem er tilstrekkelig høy.

Det er imidlertid en svakhet ved vårt grunnlag at undersøkelsen er avgrenset til medlemmer av Norsk Fosterhjemsforening. Ifølge Bufdir var det 8 883 barn plassert i fosterhjem per 31. desember 2021. Vår undersøkelse dekker 1 097.[15] Det betyr at vår undersøkelse anslagsvis dekker 12 prosent av barn som er plassert i norske fosterhjem. I det videre arbeidet med evalueringen bør vi gjøre det vi kan for å dekke en større andel av barna som er plassert i fosterhjem. Det er to måter å få til det på. For det første vil vi gjøre det vi kan for å øke svar-

[12] Definert som fosterhjem med oppdragsavtale med kommunal barnevernstjeneste. Ordinære fosterhjem omfatter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk og øvrige ordinære fosterhjem.
[13] Definert som fosterhjem med oppdragsavtale med Bufetat.
[14] For fosterhjemmene som både har oppdragsavtale med Bufetat og barnevernstjenesten/kommunene (som betyr at de minst har to barn plassert) har vi valgt å medregne disse som spesialiserte fosterhjem. I undersøkelsen er disse blant annet bedt om å vurdere faktiske forhold og fornøydhet med begge typer oppdragsavtaler. Alle disse svarene er tatt med i analysen.
[15] Bufdir skiller ikke mellom spesialiserte fosterhjem eller ordinære fosterhjem i antall barn i fosterhjem. For å kunne sammenligne vår svarandel med antall barn i fosterhjem har vi derfor valgt å vise antall barn fra undersøkelsen fra både spesialiserte fosterhjem og ordinære fosterhjem samlet. Vi vet imidlertid at vi har en høyere svarandel fra spesialiserte fosterhjem enn for ordinære.

andelen blant Fosterhjemsforeningens medlemmer. For det andre vil vi gjøre det vi kan for å gi fosterhjem som ikke er medlem av Norsk Fosterhjemsforening mulighet til å svare på undersøkelsen.

Undersøkelsen er fullført av 416 ordinære fosterhjem. I tillegg har 132 ordinære fosterhjem svart på deler av spørreundersøkelsen, men ikke fullført. Vi har valgt å ta med svarene til ordinære fosterhjem som har svart på deler av undersøkelsen. Det betyr at antall observasjoner kan variere mellom spørsmålene og at antall svar fra ordinære fosterhjem på spørsmålene i undersøkelsen maksimalt kan utgjøre 548 svar.

Spørreundersøkelsen til fosterhjem ble også sendt ut til 279 statlige spesialiserte fosterhjem som var aktive på måletidspunktet (oktober 2022). Samlet har 189 statlige spesialiserte fosterhjem fullført spørreundersøkelsen.[16] Det gir oss en svarandel på 65,2 prosent. I tillegg har 24 spesialiserte fosterhjem svart på deler av spørre-undersøkelsen, men ikke fullført. For beregninger av svarandel vil kun de som har fullført spørreundersøkelsen inkluderes, men i presentasjon av funnene vil svarene for personer som har svart på deler av undersøkelsen inkluderes. Følgelig vil antall observasjoner variere mellom spørsmålene.

I tillegg til at det er et mål med høy svarandel, er det et mål å få en lavest mulig statistisk feilmargin. Den statistiske feilmarginen er +/- 4,0 prosent innenfor et 95 prosent konfidensintervall. En statistisk feilmargin på +/- 4,0 prosent betyr at man kan være 95 prosent sikker på at dersom samtlige spesialiserte fosterhjem hadde svart på spørreundersøkelsen, så ville svarene falle innenfor +/- 4,0 prosent av svarene i denne undersøkelsen. Vi vurderer den statistiske feilmarginen som tilstrekkelig lav.

Tabell 2-7 **Svarandel og feilmarginer for fosterhjemsundersøkelsen til statlige spesialiserte fosterhjem**

Spørreundersøkelse	Totalpopulasjon	Fullført spørreundersøkelse	Svarandel, i prosent	Statistisk feilmargin til et 95 prosent konfidensnivå, i prosent*
Til statlige spesialiserte fosterhjem	279	189	65,2	+/- 4,0

**Den statistiske feilmarginen uttrykker påliteligheten av et tall og kan tolkes som at vi kan være 95 prosent sikker på at dersom alle som fikk tilsendt spørreundersøkelsen hadde svart på undersøkelsen, så ville svarene falle innenfor +/- 4,0 prosent. Kilde: Menon Economics.*

2.7.2 Representativitet

Vi har ikke informasjon om hva som kjennetegner fosterhjemmene (verken spesialiserte eller ordinære foster-hjem) som ikke har svart på undersøkelsen og kan derfor ikke konkludere om representativiteten til utvalget. Vi har likevel valgt å gi noen betraktninger om undersøkelsens representativitet. Undersøkelsen er lansert på e-post fra Bufetat til statlige spesialiserte fosterhjem og Norsk Fosterhjemsforening til sine medlemmer. Forutsetningen for at fosterhjemmene skal ha mulighet til å svare er at de har fått med seg e-posten og har satt av tid til å besvare undersøkelsen. Selv om det ble sendt ut to påminnelser, er det fare for at mange av foster-

[16] Syv av disse svarene fikk vi gjennom lanseringen via Norsk Fosterhjemsforening. Det betyr at resterende 182 fullførte spørreskjema ble fylt ut av statlige spesialiserte fosterhjem som mottok lenken fra Bufetat.

hjemmene ikke har fått med seg informasjonen. Vi har ikke grunnlag for å si at lanseringsmetoden har bidratt til at noen typer fosterhjem er over- eller underrepresentert i undersøkelsen.

Basert på at spørreundersøkelsen er frivillig å besvare, er utvelgelsesmetoden basert på selvseleksjon. Det betyr at hver respondent selv har bestemt å svare på spørreundersøkelsen. Det viktige spørsmålet er om denne utvelgelsesmetoden kan gi grunnlag for skjevheter. Det betyr at noen grupper fosterhjem har større grunner for å svare på spørreundersøkelsen enn andre. Hvis respondentene tror at undersøkelsen kan ha en betydning for oppfølging, veiledning og rammebetingelser for fosterhjem, har fosterhjem som ikke er fornøyd med dagens situasjon mest å tjene på å svare. Samtidig vil fosterhjem som er veldig fornøyd med situasjonen ha insentiver til å svare for å gjøre det de kan for å opprettholde dagens situasjon. Vi har ikke noe grunnlag for å vurdere om disse selvseleksjonseffektene er gjeldende. Uansett er det viktig å ta med seg disse betraktningene i gjennomgangen av resultatene.

Av de spesialiserte fosterhjemmene som har svart på spørreundersøkelsen, har i gjennomsnitt 16,8 prosent inngått en oppdragsavtale etter at barnevernsreformen trådte i kraft. Det er imidlertid regionale forskjeller, se Tabell 2-8. Region Øst skiller seg ut hvor kun i underkant av ni prosent av de som har svart på spørreundersøkelsen har inngått avtale etter 1. januar 2022. Av de spesialiserte fosterhjemmene er det 38 prosent som oppgir at de er medlem av Norsk Fosterhjemsforening.

Tabell 2-8 **Andelen av spesialiserte fosterhjem (som har svart på spørsmålet) som inngikk oppdragsavtale før og etter barnevernsreformen trådte i kraft, i prosent**

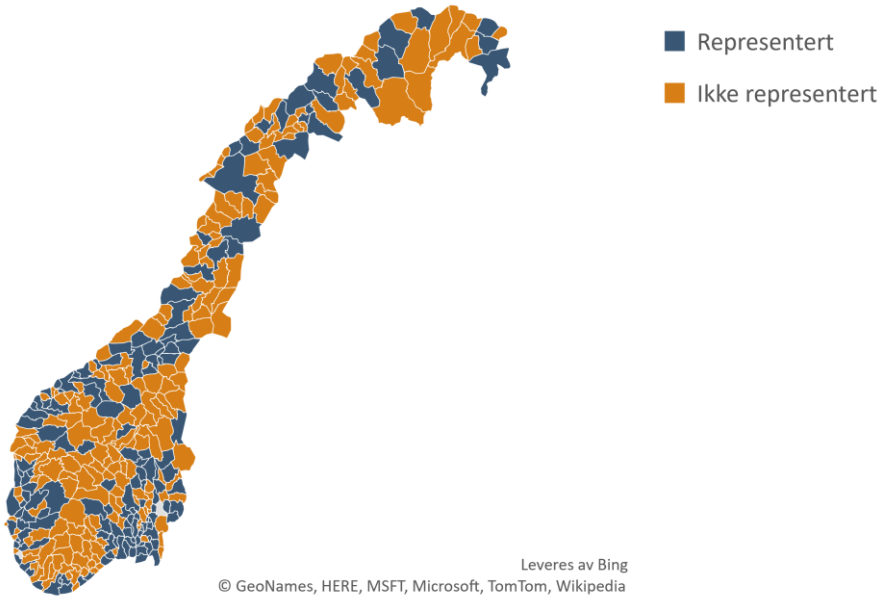
	Nord	Midt	Vest	Øst	Sør
1. januar 2022 eller senere	23,1	23,1	15,7	8,6	17,5
Før 1. januar 2022	76,9	65,4	82,9	88,6	77,5
Vet ikke	0,0	11,5	1,4	2,9	5,0

N=197. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.

2.7.3 Geografisk fordeling

Det er interessant å undersøke hvordan svarene fordeler seg geografisk. Figur 2.6 viser den geografiske fordelingen av hvilke omsorgskommuner de ulike ordinære fosterhjemmene som har svart, hører til. Av kartet ser vi at alle fylker i landet er representert og at svarene har en god geografisk spredning. Ut fra kartet ser det imidlertid ut som at det er bedre dekning langs kysten og på Østlandet enn i innlandet.

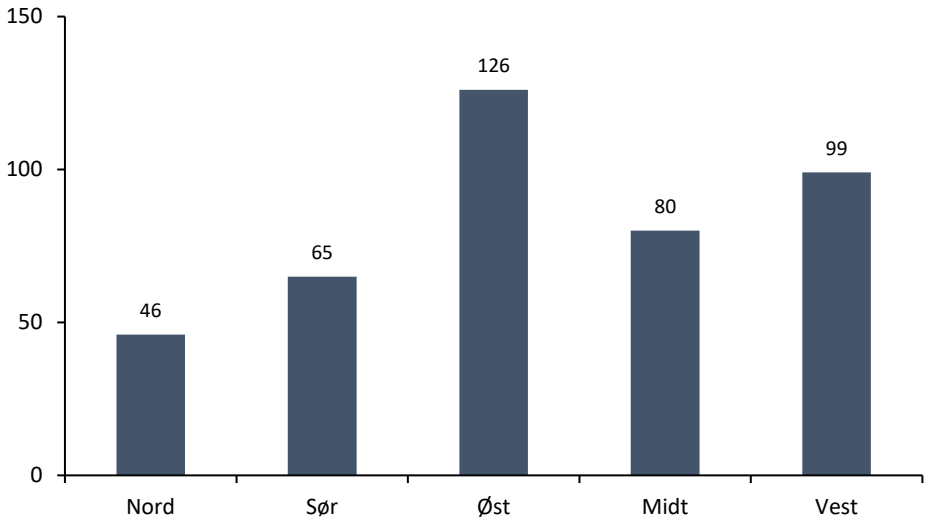
Figur 2.6 **Omsorgskommuner som er representert i spørreundersøkelsen til ordinære fosterhjem**



N=355. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.

Figur 2.7 viser at det er flest ordinære fosterhjem fra region Øst, etterfulgt av region Vest og Midt som har svart på spørreundersøkelsen.

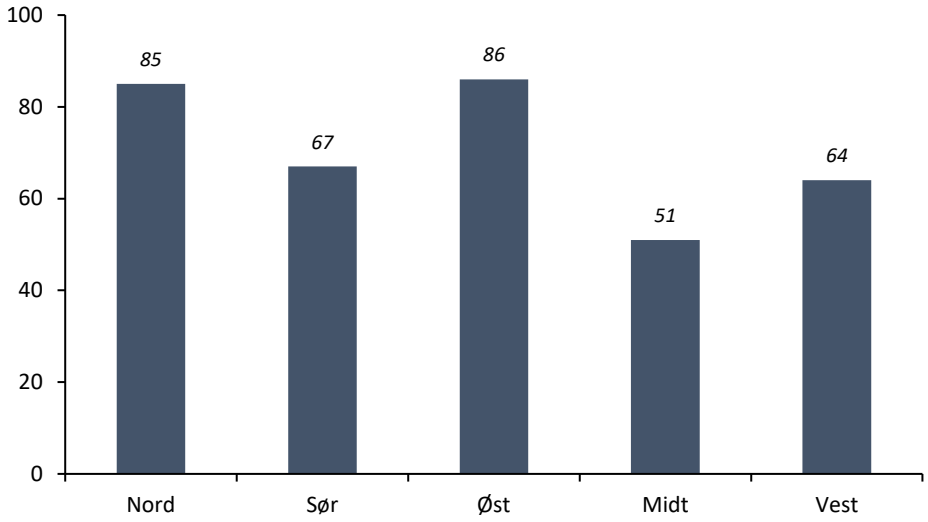
Figur 2.7 **Antall ordinære fosterhjem som har fullført på spørsmål i spørreundersøkelsen, etter barnevernsregioner**



N= 416. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.

Figur 2.8 viser fordelingen av de spesialiserte fosterhjemmene som har svart på spørreundersøkelsen på regionsnivå. Region Øst og Nord er de barnevernsregionene hvor høyest andel av de spesialiserte fosterhjemmene har svart på undersøkelsen, etterfulgt av Sør, Vest og Midt.

Figur 2.8 **Andel statlige spesialiserte fosterhjem med plassering (per oktober 2022) som har fullført spørreundersøkelsen, etter barnevernsregioner**

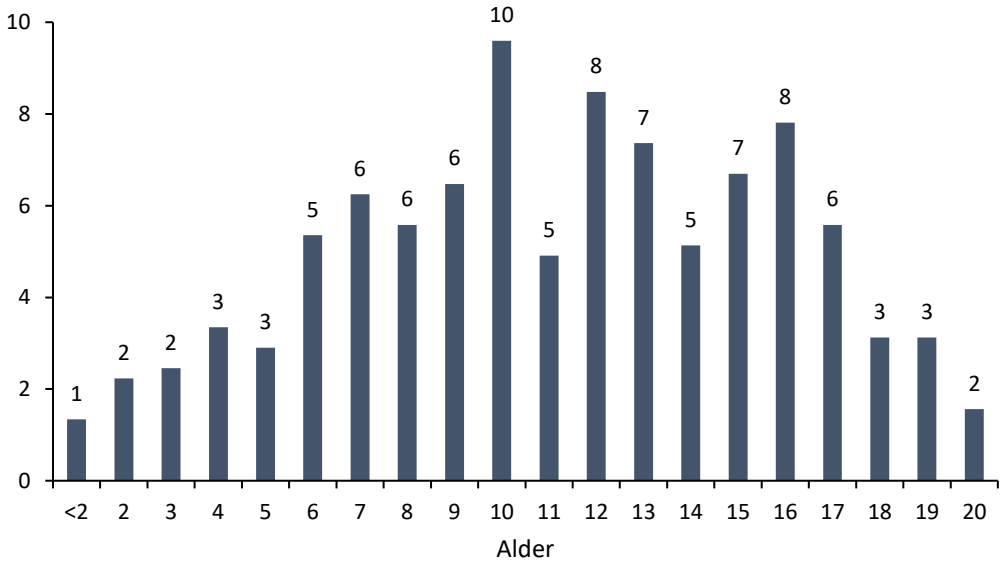


N=279. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.

2.7.4 Aldersfordeling ved barna

Figur 2.9 viser aldersfordelingen til barn som er plassert i fosterhjemmene som har svart på spørreundersøkelsen. Vi har avgrenset fordelingen til det første barnet som ble plassert i fosterhjemmene. Barnas alder fordeler seg jevnt mellom 0 og 20 år, hvor flertallet av barna er mellom 6 og 17 år. 119 og 14 av fosterhjemmene oppgir å ha henholdsvis to og tre barn i fosterhjemmet. Alderen på barn nummer to og tre fordeler seg også jevnt over, med størst andel av barn mellom 6 og 17 år.

Figur 2.9 **Aldersfordeling på det første barnet som ble plassert i ordinære fosterhjem, i prosent***

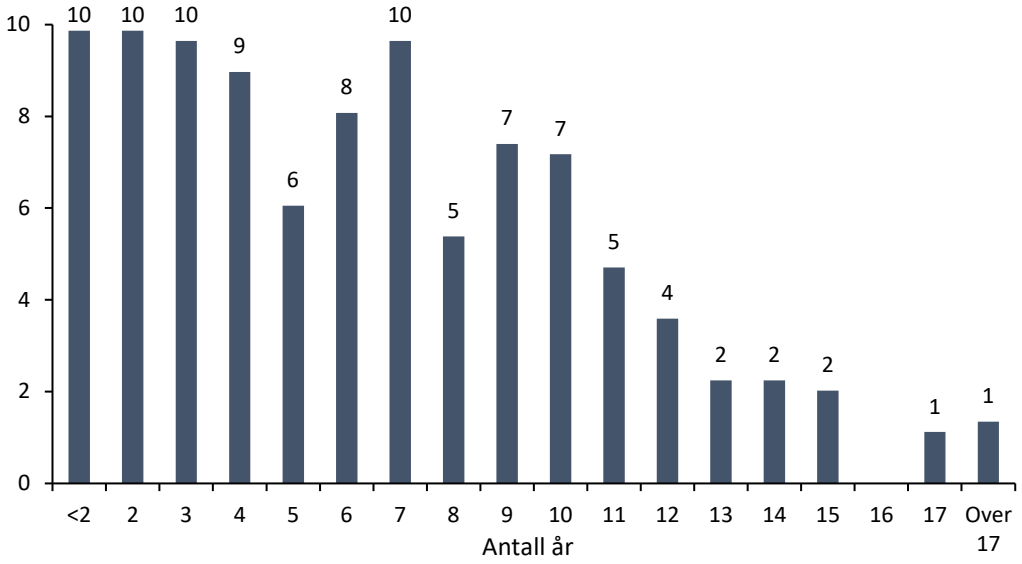


**Under fire respondenter har oppgitt alder over 20 år. N=445. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.*

2.7.5 Type plassering og varighet

I gjennomsnitt oppgir fosterforeldrene at barna har bodd i fosterhjemmet i fem år. Dette gjelder både for det første og for det andre barnet, i de tilfellene fosterhjemmet har to fosterbarn. Det kan tyde på at barna ble plassert samtidig i fosterhjemmene med to barn. Ut fra Figur 2.10 finner vi at de fleste barna har bodd i fosterhjemmet mellom null og syv år. Fordelingen viser imidlertid at en lavere andel av barna har bodd i fosterhjemmet i fem eller i åtte år. En mulig forklaring er at antall barn plassert var lavere for fem og åtte år siden, altså i 2017 og 2014. En annen forklaring kan være at de som ble plassert i 2014 og 2017 var eldre, og dermed ikke hadde behov for fosterhjem i like mange år.

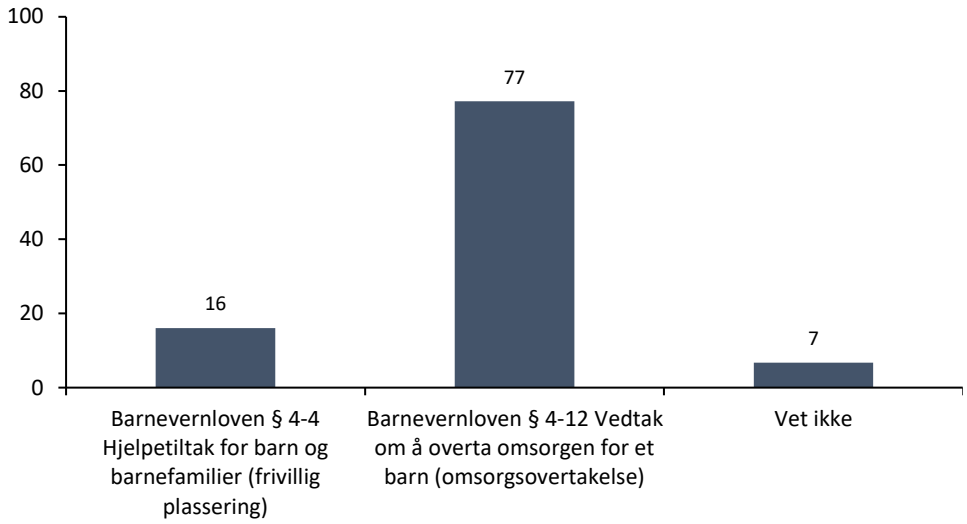
Figur 2.10 **Varighet på plassering (år) for første barn i ordinært fosterhjem, i prosent av de som har svart på undersøkelsen**



N=446. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.

Et flertall (77 prosent) av fosterhjemmene som har svart på spørreundersøkelsen har plasseringer som er hjemlet i bvl § 4-12 Vedtak om å overta omsorgen for et barn (omsorgsovertakelse), se Figur 2.11. 16 prosent oppgir at barnet er plassert etter bvl § 4-4 Hjelpetiltak for barn og barnefamilier (frivillig plassering), mens 7 prosent oppgir at de ikke vet. Fordelingen av de ulike plasseringshjemlene samsvarer i stor grad med Bufdir sine tall på plasseringshjemler fra 2021, som viser at 85 prosent av barn under 18 år som bor fosterhjem har vedtak om omsorgsovertakelse (bvl § 4-8 2. og 3. ledd og § 4-12) og 15 prosent har vedtak etter hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 2. og 6. ledd (Bufdir, 2022d).

Figur 2.11 Fordeling av plasseringshjemler for ordinære fosterhjem som har svart på undersøkelsen, i prosent*



**Barn og unge med atferdsvansker, Barnevernloven § 4-24 / 4-26, er tatt ut av figuren grunnet for få observasjoner. N=460.*
Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.

2.8 Spesielt om den kvantitative analysen av innsamlede data

I den kvantitative delen av oppstartsmålingen står det sentralt å få frem hvordan kommunene i Norge responderer på reformendringene. Det er naturligvis ikke formålstjenlig å vise tall for enkeltkommuner. Vi har derfor vært opptatt av å identifisere en kommuneinndeling som fungerer for vårt formål. Vårt utgangspunkt er at vi vet at små distriktskommuner har større utfordringer med å oppfylle lovpålagte oppgaver enn større sentrale kommuner (Pedersen et al., 2022). Det er samtidig slik at to av de tre spørreundersøkelsene vi har sendt ut har systematiske skjevheter. I kommunedirektørundersøkelsen for 2022 er store kommuner overrepresentert, mens i barnevernlederundersøkelsen for 2022 er sentrale kommuner overrepresentert. Det er derfor også viktig at vi i analysen av resultatene ikke legger slør over disse skjevhetene. Korrelasjonen mellom innbyggertall og sentralitetsgrad på kommunenivå er høy og nesten 0,9. Det betyr at det er stor sammenfallenhet om kommunen er stor eller om kommunen har høy sentralitetsgrad. Vi har derfor i all hovedsak valgt å fordele svarene i undersøkelsen etter innbyggertall i kommunene, med følgende kategorier:[17]

- *Små kommuner.* Kommuner med innbyggertall under 5 000 innbyggere.
- *Mellomstore kommuner.* Kommuner med innbyggertall mellom 5 000 og 19 999 innbyggere.
- *Store kommuner.* Kommuner med innbyggertall 20 000 innbyggere eller mer.

Det er også verdt å nevne at vi gjennom spørreundersøkelsene har en oppdatert oversikt over interkommunale samarbeid på barnevernsområdet. I enkelte sammenhenger er det også relevant å fordele svarene fra spørre-undersøkelsene på Bufetat-regioner.

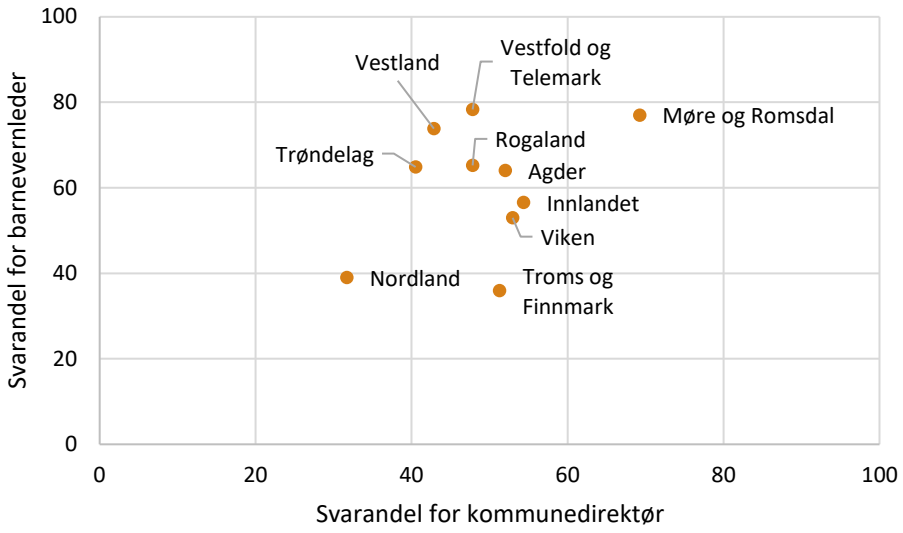
[17] *Inndelingen bygger på Statistisk sentralbyrås standard for klassifisering av kommuner etter innbyggertall, som består av seks kategorier. Vi har slått sammen de to laveste kategoriene, to midterste kategoriene og to høyeste kategoriene for å etablere den tredelte kategoriseringen. Man kan lese mer om standarden her [lastet ned 17. november 2022]: https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/115*

I analysen av data fra barnevernlederundersøkelsen og kommunedirektørundersøkelsen er det interessant å undersøke sammenfallenheten av de to spørreundersøkelsene, altså i hvilken grad kommunene er dekket av begge undersøkelser. Ved å koble resultatene sammen finner vi at:

- 61,5 prosent av kommunene som er dekket av kommunedirektørundersøkelsen også dekkes av barnevernlederundersøkelsen
- 51,0 prosent av kommunene som er dekket av barnevernlederundersøkelsen også dekkes av kommunedirektørundersøkelsen

Det er interessant å se nærmere på den geografiske sammenfallenheten av svarene, se Figur 2.12. Figuren viser at kommuner i Nordland er dårligst dekket i begge undersøkelser, med svarandel på 32 prosent i kommunedirektørundersøkelsen og 39 prosent i barnevernlederundersøkelsen. Kommunene i Møre og Romsdal har best dekning med 69 prosent i kommunedirektørundersøkelsen og 77 prosent i barnevernlederundersøkelsen. I tillegg viser sammenligningen at mens Innlandet og Viken har tilnærmet lik svarandel på begge undersøkelsene, har øvrige fylker høyere svarandel for barnevernlederundersøkelsen enn kommunedirektørundersøkelsen. Unntaket er Troms og Finnmark.

Figur 2.12 **Plottdiagram – svarandel fra kommunedirektørundersøkelsen versus svarandel på barnevernlederundersøkelsen, i prosent**



Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 & Barnevernlederundersøkelsen 2022.

2.9 Casestudier

Som en del av følgeevalueringen av barnevernsreformen gjennomføres en casestudie i et utvalg kommuner. Kommunene skal følges gjennom hele prosjektet. Vi har inngått samarbeid med 12 kommuner og i denne omgang har vi gjennomført kvalitative intervjuer med barnevernledere og kommunedirektører (eventuelt representanter for disse, slik som kommunalsjef/ sektorsjef) i de utvalgte kommunene. Vi har vært opptatt av å sikre variasjon i kommuneutvalget knyttet til størrelse, organisering av tjenestene og geografisk beliggenhet. Dette har vært viktig fordi små og store kommuner kan ha ulike utfordringer og muligheter, ulik tiltaksvifte og det er store forskjeller i hvordan kommunene jobber (Kristofersen, 2018; Prop. 73 L (2016-2017)).

Geografisk beliggenhet vil ha innvirkning på hvordan man kan rigge tjenestene, både med tanke på avstand til familiene og andre instanser (eksempelvis Bufetat og Helseforetak) og samarbeid med andre kommuner om fag- og tiltaksutvikling. Størrelse på kommunene vil også ha konsekvenser for hvor stor grad av spesialisering man kan ha innenfor tjenestene. Et viktig formål med barnevernsreformen er lokal tilpasning, noe som gjør det ekstra viktig med variasjon i kommuneutvalget i casestudien.

Formålet med casestudien i denne runden har vært å belyse hvordan kommunene har jobbet med forberedelsen til reformen, hvordan de forstår reformens formål, hvilke endringer de har gjort som følge av reformen, økonomiske konsekvenser, samt hvilke utfordringer og muligheter kommunene opplever at barnevernsreformen gir. Casestudien presenteres nærmere i kapittel 15.

3 Om barnevernsreformen og tilgrensende endringer

Barnevernsreformen består av en rekke endringer som sammen er ment å bygge opp under hovedmålet om at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov. Kommunenes nærhet til familiene ligger som et viktig premiss for barnevernsreformen. Tanken er at kommunens nærhet til innbyggere gir bedre utgangspunkt for å forstå hva barna og foreldrene har behov for sammenlignet med fylkeskommune eller stat. Ved å gi kommunene større faglig og økonomisk ansvar for barnevernstjenesten skal det skapes insentiver til bedre tilrettelegging for tverrfaglig samhandling mellom ulike kommunale tjenester og nivåer. I tillegg til hovedmålet er det definert fire delmål samt fire forbedringsområder. Delmålene er 1) sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene, 2) bedre tilpasset hjelp, 3) god rettssikkerhet og 4) mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Forbedringsområdene a) barnas behov i sentrum, b) tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune, c) utdanning og kompetanse, og d) lokal forankring og styring fungerer som forutsetninger for at reformens målsettinger skal nås. I dette kapittelet ser vi på hvordan de ulike reformendringene overordnet er ment å bidra til de fire delmålene og hvordan de knyttes til de ulike forbedringsområdene. Parallelt med reformen skjer det flere endringer på barnevernfeltet som også vil ha innvirkning på barnevernets arbeid, herunder fosterhjemsstrategien, kompetansesatsingen og ny barnevernslov. Disse endringene omtales kort her.

3.1 Overordnet kobling mellom reformendringer og delmål

Reformendringene kan sorteres inn i tre overordnede tiltaksområder:

Kommunene har fått et **tydeligere faglig ansvar** for fosterhjem ved at de har fått et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem, et samlet ansvar for valg og godkjenning av fosterhjem og lovfestet plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk.

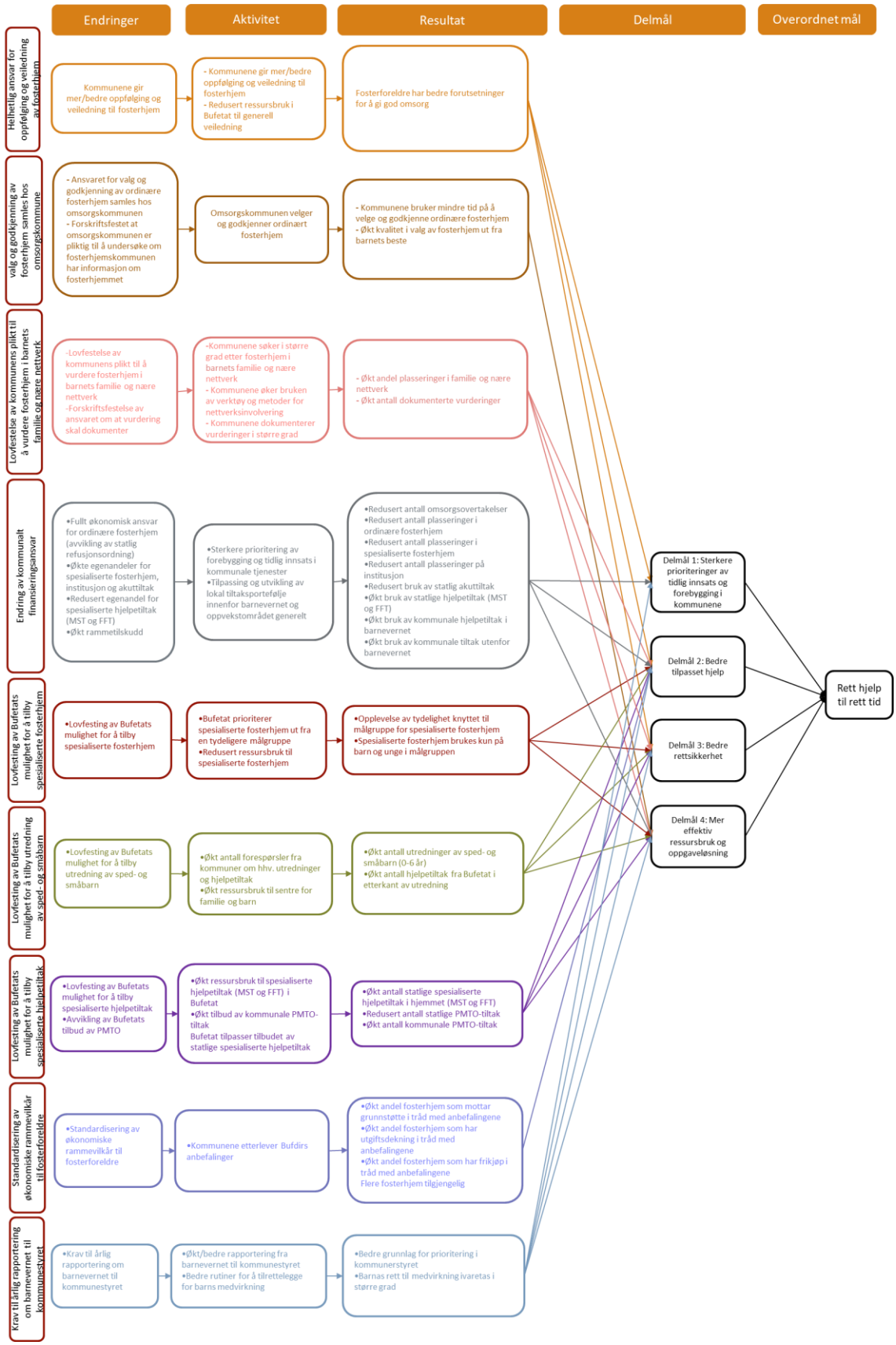
Kommunene har også fått et **større økonomisk ansvar** på barnevernsfeltet gjennom fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem, økte statlige egenandeler for spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak, og reduserte egenandeler for spesialiserte statlige hjelpetiltak. Endringene er delvis hensyntatt gjennom midlertidige endringer i rammetilskuddet.

Bufetat (staten) har fått et **tydeligere faglig ansvar** ved at det er lovfestet at de kan tilby (ikke bistandsplikt) spesialisert fosterhjem (tidligere statlig familiehjem), utredninger for barn 0-6 år og spesialiserte hjelpetiltak.

Reformendringene skal gjennomgående bidra til å styrke kommunenes muligheter og insentiver til forebygging og tidlig innsats, bidra til bedre tilpasset hjelp, god rettssikkerhet og mer effektiv ressursbruk og bedret oppgaveløsning. For at reformen skal lykkes, er det nødvendig med endring på fire prioriterte forbedringsområder: barnas behov i sentrum, tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune, utdanning og kompetanse, og lokal forankring og styring. Reformendringene sammen med andre endringer som understøtter reformen skal sammen bidra til forbedringer på disse områdene, som derigjennom tilrettelegger for måloppnåelse.

Figur 3.1 oppsummerer sammenhenger mellom reformendringene og målsetningene, basert på enkeltstående årsak-virkningskjeder som er presentert i hvert kapittel for endring og delmål.

Figur 3.1 **Barnevernsreformens overordnede tiltaksområder, forbedringsområder, delmål og mål**



3.2 Endringer som understøtter reformen

Parallelt med reformen skjer det flere endringer på barnevernfeltet som også vil ha innvirkning på barnevernets arbeid. Disse er ikke direkte en del av vårt prosjekt, men det vil være vanskelig å skille ut hvilke endringer som gjøres som følge av barnevernsreformen og hvilke endringer som gjøres på bakgrunn av andre reformer, føringer og lovverk på barnevernsfeltet og oppvekstfeltet for øvrig. De endringene som er vurdert som mest sentrale omtales i de følgende delkapitlene, herunder fosterhjemsstrategien og tilhørende standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre, kompetansesatsingen, ny barnevernslov og endringer i lover på velferdsområdet.

3.2.1 Fosterhjemsstrategien

Bufdir har utarbeidet en fosterhjemsstrategi for perioden 2021-2025 (Bufdir, 2021a). Denne er tett koblet til barnevernsreformen. Hovedmålsettingene med strategien er å legge til rette for nærhet, forebygging, forutsigbarhet og kvalitet i tjenestetilbudet til barn og familier. Barnevernsreformen innebærer at kommunene får økt ansvar på fosterhjemsområdet. Kommunene får et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem, samt fullt finansieringsansvar for de fosterhjemmene som kommunene har ansvar for. Bufetat kan fortsatt bistå barnevernstjenestene med rekruttering og har fortsatt hovedansvar for at det til enhver tid skal finnes et tilstrekkelig og differensiert tilbud av fosterhjem som møter ulike barns behov, når de trenger det. For å styrke arbeidet med rekruttering er det igangsatt flere markedsføringskampanjer og opprettet samarbeid med frivillige organisasjoner. Samtidig følger det av barnevernloven § 4-22, 3. ledd at barnevernstjenesten i kommunen alltid skal vurdere om noen i barnets egen familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, noe som betyr at barnevernstjenesten må kartlegge og vurdere nettverket til barnet. Hvis de finner noen de mener er aktuelle, kan Bufetat, hvis kommunen anmoder om det, bistå barnevernstjenesten med rekruttering og vurdering av familier i barnets familie eller nære nettverk i konkrete saker. Bufetat vil kunne bistå med en familierådskoordinator som hjelper familien med å gjennomføre et familieråd. Familierådskoordinatoren inngår oppdragsavtale med kommunen. I tillegg er det i fosterhjemsstrategien utarbeidet tiltak for å styrke opplæring og oppfølging, og det er utarbeidet faglige anbefalinger for økonomiske rammer for fosterhjem (Bufdir, 2021a).

3.2.2 Kompetansesatsing

Bufdir har satt i gang flere tiltak som samlet sett skal bidra til å heve kvaliteten og øke kompetansen i kommunalt barnevern. Dette omtales som «kompetansesatsingen», og tiltakene i satsingen retter seg mot å styrke følgende tre områder: videreutdanninger, tjenesteutvikling og krav til kompetanse[18]. Tiltakene i strategien omfatter blant annet kommunale læringsnettverk, veiledningsteam, tjenestestøtteprogrammer og dialogmøter. Målsettingen er at tiltakene i kompetansesatsingen skal bidra til å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn og familier og at barn, unge og familier skal møte ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet. Kompetansesatsingen er også et ledd i å forberede kommunene på endringene som følger av barnevernsreformen (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017b). Det pågår en egen følgeevaluering av kompetansesatsingen (Oslo Economics, Agenda Kaupang & Fürst og Høverstad, 2021). Gjennom følgeevalueringen evalueres fem tiltak for økt kompetanse i det kommunale barnevernet: nye videreutdanninger i barnevern, tjenestestøtteprogrammet, veiledningsteam, kommunale læringsnettverk og dialogmøter for kommunale barneverntjenester. Tiltakene fremstår ifølge andre statusmåling som godt implementert per våren 2022 (Oslo Economics, Agenda Kaupang &

[18] *Kompetansestrategien som ble lansert av regjeringen i 2018 gjelder frem til 2024, men omfatter også krav om mastergrad fra 2031, for de som skal inneha kjerneoppgaver i kommunal barnevernstjeneste.*

Fürst og Høverstad, 2022). Tiltakene har ifølge rapporten gitt positive effekter i form av blant annet økt kompetanse og fagutvikling i kommunale barneverntjenester. Samtidig synliggjør statusmålingen at det er stor variasjon i hvordan tiltakene virker lokalt.

3.2.3 Ny barnevernslov – tydeliggjør kommunenes ansvar

Også endringene i ny barnevernslov vil ha konsekvenser for barnevernstjenestens arbeid, og er tett knyttet til barnevernsreformen og konsekvenser av den. I tråd med målsettingen i barnevernsreformen skal endringene som trådte i kraft i juni 2021 og fra 1. januar 2022 blant annet styrke forebygging, kompetanse og kommuneledelsens ansvar for den overordnede styringen av barnevernstjenesten.

Fra 1. januar 2022 ble det også innført en plikt til å samordne kommunens forebyggende tjenestetilbud rettet mot barn og familier. Som en del av dette arbeidet skal kommunestyret vedta en plan for det forebyggende arbeidet, jf. bvl § 3-1. Det gjøres også en endring i bestemmelsen om kommunens oppgaver, jf. bvl § 2-1. Det vil ikke lenger følge av loven at det er barnevernleder som har ansvaret for oppgaver etter loven. Hovedformålet med endringen er å understreke og styrke kommuneledelsens ansvar for den overordnede styringen av barnevernstjenesten. Videre presiseres det at barnevernstjenestens ansvar er å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd, jf. bvl § 3-1.

For ansatte i barnevernstjenesten som skal utføre nærmere bestemte oppgaver, innføres det krav til kompetanse på masternivå eller tilsvarende, eller med bachelor og minst fire års arbeidserfaring jf. bvl § 2-1 a. Kravet vil gjelde fra 1. januar 2031. Det gis mulighet for unntak fra kravet dersom det er vanskelig å få kvalifisert personell jf. bvl § 2-1 b.

3.2.4 Endringer i lover på velferdsområdet

For å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier, er det med virkning fra 1. august 2022 vedtatt bestemmelser om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan. Det er endringer og nye bestemmelser i 14 lover på velferdsområdet: helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, tannhelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernloven, barnehageloven, opplæringsloven, privatskoleloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven, krisesenterloven, familievernkontorloven og integreringsloven. Formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. I barnevernloven er det endringer i §§ 3-2, 3-2 a og 6-5.

Det er mange detaljer i endringene av de ulike lovene, men et hovedelement handler om en lovfestet plikt til samarbeid på tvers av etater og forvaltningsnivå for å sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det inngår videre elementer knyttet til samarbeid i enkeltsaker, krav til koordinering og samordning, oppmerksomhetsplikt og justering av regler om behandling av personopplysninger (taushetsplikt). Lovendringene gir også familier med barn som har alvorlig sykdom eller funksjonsnedsettelser en rett til barnekoordinator, en rett som går utover gjeldende bestemmelser om koordinator eller koordinerende enhet og med et motsvar i en kommunal plikt til å yte en slik tjeneste (Prop. 100 L (2020-2021)).

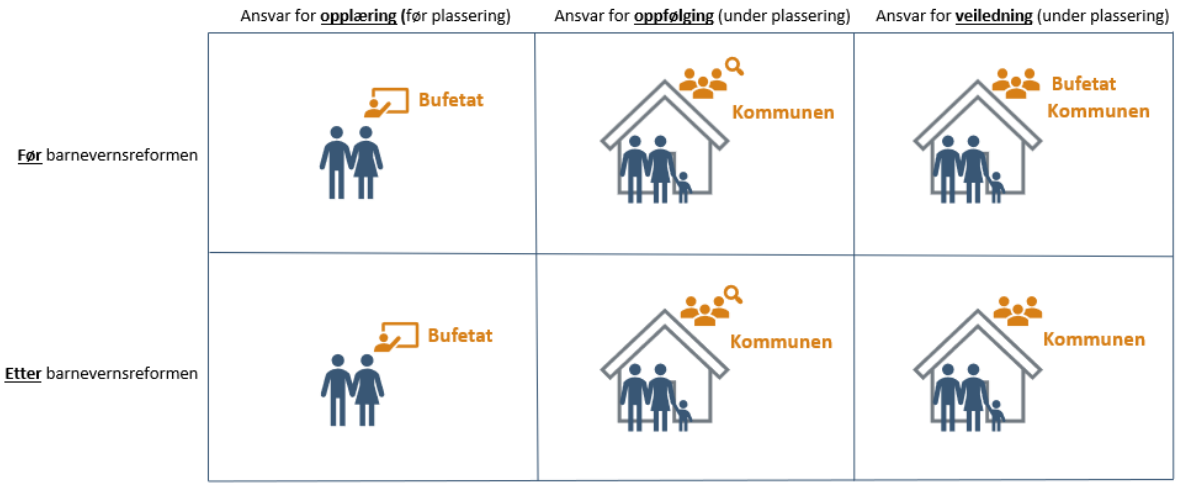
4 Helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem

Før barnevernsreformen var ansvaret for veiledning av fosterhjem etter at barnet hadde flyttet inn delt mellom Bufetat og kommunene. Gjennom barnevernsreformen får kommunen et helhetlig ansvar for all oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem. Bufetat vil fortsatt ha ansvar for å gi fosterhjem grunnleggende opplæring før barnet flytter inn. Med et helhetlig ansvar forventes kommunene å gi bedre oppfølging og veiledning til fosterhjem, slik at fosterforeldre får bedre forutsetninger for å gi god omsorg. Endringen forventes å bidra til delmålet bedre tilpasset hjelp (delmål 2), samt redusert antall (utilsiktede) flyttinger. Videre vil endringen kunne bidra til en mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning (delmål 4). Vi har utarbeidet indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som antas å endres som følge av reformendringen, herunder barnevernstjenestens og fosterforeldres oppfatning av oppfølging og veiledning av fosterhjem. Mellom 81 og 83 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, opplever i stor eller svært stor grad at barnevernstjenesten de representerer tilbyr tilstrekkelig oppfølging og veiledning av fosterhjem. Samtidig vurderer rundt 15 prosent av fosterhjemmene oppfølgingen og veiledningen som utilstrekkelig. Økt behov for samarbeid med eksempelvis helse og skole, økt frikjøp, mer kursing og generell veiledning trekkes frem som behov for å bedre ivareta barna i fosterhjemmet. Gitt at kommunene tar et helhetlig ansvar, forventes barnevernledernes og fosterhjemmenes vurderinger å bedres ved neste måling. Videre ser vi på utilsiktede resultater, herunder om fosterforeldre har fått opplæring før barnet flytter inn, samt hvorvidt barn i fosterhjem får oppfølging og tilsyn i tråd med lovkrav. Ifølge spørreundersøkelsen vår har nærmere en tredjedel av ordinære fosterhjem med nåværende plassering som den første plasseringen ikke mottatt opplæring forut for plassering. Over to tredjedeler av disse fosterhjemmene er barnets familie eller nettverk. Ved at kommunene tar et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning, kan de bli mer bevisst manglende opplæring og stille krav til dette, samt legge større vekt på å oppfylle egne lovkrav knyttet til tilsyn av hjemmet og oppfølging av barnet.

4.1 Reformendring

Gjennom barnevernsreformen får kommunen et helhetlig ansvar for all oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem etter at barnet har flyttet inn i fosterhjemmet. Endringen er illustrert i Figur 4.1. Heretter i dette kapittelet omtaler vi ordinære fosterhjem som fosterhjem, med mindre annet er spesifisert.

Figur 4.1 **Illustrasjon av ansvar for opplæring, oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem før og etter barnevernsreformen**



Før barnevernsreformen var ansvaret for opplæring, oppfølging og veiledning av fosterhjem delt mellom Bufetat og kommunene. Bufetat hadde ansvar for opplæring og generell veiledning av fosterhjem, jf. tidligere § 2-3 annet ledd bokstav c i barnevernloven. Bufetat ga opplæring i det å være fosterforeldre gjennom PRIDE-kurs[19] og tilbød gruppeveiledning til alle fosterhjem det første året etter at barnet hadde flyttet inn i fosterhjemmet (også omtalt som generell veiledning). Kommunene hadde ansvar for å gi fosterforeldrene oppfølging og veiledning i forbindelse med den enkelte plasseringen.

Gjennom barnevernsreformen er kommunenes ansvar for oppfølging av fosterhjemmet presisert i loven. Barnevernloven § 4-22 fjerde ledd første punktum sier nå «*Barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvar for å følge opp hvert enkelt barn i fosterhjemmet og for oppfølging av fosterhjemmet*». Dette vil utfylle barnevernloven §§ 4-5 og 4-16 om oppfølging av hjelpetiltak og vedtak om omsorgsovertakelse. Tidligere fulgte plikten til å følge opp hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet av fosterhjemsforskriften § 7.

Fosterhjemsforskriften § 7 er også justert. Tidligere sa § 7 annet ledd at «*Barnevernstjenesten skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer.*» Med virkning fra 1. januar 2022 lyder § 7 annet ledd som følger: «*Barnevernstjenestens oppfølging av fosterhjemmet skal være helhetlig og må tilpasses den enkelte fosterfamilie. Oppfølgingsansvaret inkluderer nødvendig råd, veiledning og støtte til fosterforeldrene og gjelder så lenge barnet er i fosterhjemmet».* Ansvaret for oppfølging og veiledning av fosterhjemmet innebærer at kommunene skal legge til rette for at barn og fosterhjem får gode rammer, støtte og praktisk og faglig oppfølging og veiledning tilpasset deres behov. Bufetats tilbud om generell veiledning av fosterhjem er samtidig avviklet fra 1. januar 2022. Dette var tidligere spesifisert i barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav c.

[19] *PRIDE står for Parenting Resources for Information, Development and Education og er et opplæringsprogram som potensielle fosterforeldre kan delta i før de kan bli fosterforeldre. Det tilbys også videreopplæringskurs. PRIDE-kurset erstattes med SOLID fremover.*

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen har fortsatt ansvar for å følge opp og føre kontroll med hvert barns situasjon i fosterhjemmet og å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året (eventuelt to)[20].

Fosterforeldre skal gjennomføre opplæring før barnet flytter inn i fosterhjemmet, og opplæringen skal være i tråd med nasjonale faglige anbefalinger, jf. fosterhjemsforskriften § 3 tredje ledd. Denne plikten er innført som del av fosterhjemsstrategien (se omtale i delkapittel 3.2.1). Kommunens oppfølgingsansvar avgrenses av Bufetats ansvar for at fosterhjem får grunnleggende opplæring.[21] Bufetat har fortsatt ansvar for å gi fosterhjem grunnleggende opplæring, jf. barnevernloven § 2-3 andre ledd bokstav d (ikr. 1. jan. 2022). Dette gjelder samtlige ordinære fosterhjem, inkludert fosterhjem i familie og nettverk, og dersom kommunen selv har rekruttert fosterhjemmet, når kommunen ber Bufetat om opplæringstilbud. Fosterhjemsforskriften § 2 annet ledd er samtidig endret fra «*Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning*» til «*Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvaret for at fosterhjemmene får grunnleggende opplæring*», med virkning fra 1. januar 2022.

4.2 Forventet respons

4.2.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 4.2 viser hvilke aktiviteter og resultater endringen om helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem kan utløse dersom endringen skal bidra til barnevernsreformens overordnede mål om *rett hjelp til rett tid*, og delmålene *bedre tilpasset hjelp*, *sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene,* samt *mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning*.

Figur 4.2 **Årsak-virkningskjede mellom reformendring «helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem» og tilsiktede aktiviteter, resultater og brukereffekter/måloppnåelse***



**Farget tekst indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

[20] *Dersom barnevernstjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, kan barnevernstjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år, jf. fosterhjemsforskriften § 7 tredje ledd andre punktum.*

[21] *Bufetat har fortsatt et ansvar for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet ved å rekruttere og formidle fosterhjem og bistå kommunene på anmodning med rekruttering i familie og nære nettverk og formidle beredskapshjem, jf. barnevernloven § 2-3 andre ledd.*

Et mer helhetlig kommunalt ansvar for oppfølging og veiledning er tenkt å bidra til at kommunene i større grad vektlegger god oppfølging og veiledning til fosterhjem, samt bygger opp kompetanse innenfor fosterhjems-området som sikrer dette. Bedre oppfølging og veiledning av fosterhjem kan bidra til å gi fosterforeldre bedre forutsetninger for å gi god omsorg til barnet og hjelpe dem å stå i oppdraget, som igjen kan bedre situasjonen for barn og fosterforeldre og redusere risiko for utilsiktede flyttinger. Dette kan indirekte bidra til at flere fosterhjem blir tilgjengelig og potensielt dermed også redusere ventetiden på fosterhjem. Sammen med øvrige forslag i reformen, blant annet at kommunene får større økonomisk ansvar for fosterhjem, er endringene tenkt å gi økt kvalitet på fosterhjemsområdet, bedre tilpasset hjelp samt underbygge det finansielle ansvars-prinsippet.[22] Bedre sammenheng mellom ulike oppgaver kan også gi muligheter for mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning.

4.2.2 Indikatorer og tilgrensende informasjon

I Tabell 4-1 har vi oppsummert hvilke indikatorer eller størrelser det er hensiktsmessig å følge med på for å vurdere effektene av endringen om «helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem».[23]

Tabell 4-1 Indikatorer for å måle aktiviteter, resultater og brukereffekter som respons på endringen «Helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem»*

Nr.	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Kommunenes ressursbruk (årsverk) til oppfølging og veiledning av fosterhjem	Spørreundersøkelse til barnevernleder
Resultater		
	Barnevernstjenestens oppfatning av oppfølging og veiledning av fosterhjem	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	Fosterforeldres oppfatning av oppfølging og veiledning fra barnevernstjenesten	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
Relaterte og utilsiktede aktiviteter og resultater		
	Fosterforeldrenes vurdering av hvorvidt barnevern-tjenesten tilbyr tilstrekkelig informasjon om mulige tilbud til fosterforeldrene	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for mer besøk fra omsorgskommunen (oppfølging) for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for mer kursing for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for mer veiledning for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre

[22] Det finansielle ansvarsprinsipp betyr at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007)

[23] Ideelt sett hadde vi også hatt statistikk på utilsiktede flyttinger. Det har imidlertid ikke vært mulig å få tilgang på dette.

	Fosterforeldres behov for mer avlastning for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for økt bistand/samarbeid med andre instanser (helse, skole o.l.) for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldrenes behov for økt frikjøp for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldrenes behov for avklaring av hvor lenge fosterhjemmet skal være et bosted for barnet for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldrenes vurdering av hvor godt samarbeidet og samordningen mellom barnevernstjenesten og andre tjenesteområder i kommunen (helse, skole, barnehage o.l.) fungerer	Spørreundersøkelse til fosterhjem
	Hvorvidt fosterforeldre har fått opplæring før fosterbarnet flytter inn i fosterhjemmet	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for opplæring for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Barn i fosterhjem som (ikke) har fått oppfølging i tråd med lovkrav	Barnevern kommunemonitor
	Barn i fosterhjem som (ikke) har fått tilsyn i tråd med lovkrav	Barnevern kommunemonitor
	Tilsynsfører sikrer at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for mer besøk fra fosterhjemskommunen (tilsyn)	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for mindre besøk fra fosterhjemskommunen (tilsyn)	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
Brukereffekter		
	Antall barn som venter på fosterhjem	Bufdir
	Ventetid på fosterhjem	Bufdir

** Denne oppstartsmålingen omfatter ikke Bufetats ressursbruk til grunnleggende opplæring. Dette er en av størrelsene vi vil følge med på i fremtidige delrapporter, forutsatt at ressursbruken er mulig å identifisere.*

Reformendringen innebærer at Bufetats ansvar for, og dermed tilhørende kostnader til, gruppeveiledning (generell veiledning) skal falle bort.[24] Samtidig vil kommunenes kostnader til oppfølging og veiledning kunne øke i tråd med økt ansvar. Disse kostnadene er innbakt i KOSTRA-funksjon 252.[25] Funksjonen omfatter alle kommunens kostnader til barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet. Det betyr at det ikke er mulig å isolere ressursbruken som knytter seg til oppfølging og veiledning basert på tall fra KOSTRA. Spørre-

[24] Til neste delrapport vil vi kartlegge hvorvidt Bufetats generelle veiledning og tilhørende ressursbruk faktisk er avviklet fra 1.1.2022.
[25] KOSTRA-funksjon 252 er barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet.

undersøkelsen til barnevernleder utgjør dermed hovedkilden for å identifisere kommunenes ressursbruk knyttet til oppfølging og veiledning.

Hvorvidt fosterforeldrene opplever en endring i oppfølgings- og veiledningstilbudet avhenger av kvaliteten på den generelle veiledningen de tidligere mottok fra Bufetats regioner, hvilket tilbud kommunene ga før reformen og hvilket tilbud de gir etter reformen. I spørreundersøkelsene til barnevernledere og fosterhjem har vi kartlagt hvordan de vurderer kvaliteten på oppfølgingen og veiledningen fra kommunene. Ideelt sett hadde vi også hatt informasjon om fosterhjemmenes vurdering av Bufetats generelle veiledningstilbud. Dette tilbudet ble imidlertid lagt ned i 2021, før spørreundersøkelsen ble gjennomført. Gjennom evalueringsperioden følger vi dermed med på utviklingen i tilbudet fra kommunene, snarere enn hvordan det vurderes opp mot det kombinerte tilbudet fra Bufetat og kommunene før reformen trådte i kraft.

Det er ikke åpenbart at omsorgskommunenes helhetlige ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem vil bidra til bedre kvalitet på oppfølging og veiledning, og derigjennom gi fosterforeldre bedre forutsetninger for å kunne gi god omsorg. Reformen medfører at kommunene selv skal ha det generelle veiledningsansvaret, noe som innebærer at ansvaret skal ligge til 356 kommuner i stedet for fem regioner. Dette kan potensielt føre til større forskjeller i veiledningstilbudet. Oppfølging og veiledning kan ivaretas på ulike måter blant kommunene, og det er interessant å følge med på om oppfølging og veiledning endrer seg. Nevnte temaer vil kunne undersøkes ved hjelp av kvalitative intervjuer. Det kan for eksempel omfatte en kartlegging av hyppighet, arbeidsmetodikk og type oppfølging og veiledning. Bufetats tilbud om generell veiledning ble gitt i form av gruppeveiledning. Fosterforeldre som har blitt intervjuet om gruppeveiledning beskriver på den ene siden dette som støttende og en arena for kunnskapspåfyll og et trygt fora for å dele opplevelser og erfaringer med andre i lignende situasjon. Det kommer frem at dette er av stor betydning, da det kan være vanskelig å involvere utenforstående i utfordringene rundt det å stå i fosterforeldrerollen. For andre oppleves gruppeveiledningen belastende. Dersom det blir for mye negativt fokus i gruppen eller at fosterforeldrene føler at de får for stort ansvar for veiledningen av de andre, kan gruppeveiledningen oppleves som lite konstruktiv og slitsom, heller enn å være et sted hvor man henter støtte og inspirasjon (Paulsen og Ytreland, 2022). Altså er det blandede erfaringer med dette, men når gruppen fungerer godt kan gruppeveiledning oppleves som en arena hvor fosterforeldre får støtte og anerkjennelse. Hvordan kommunene vil løse veiledningen og eventuelt gruppeveiledning vil variere. Når veilednings- og oppfølgingsansvaret samles hos én aktør, omsorgskommunene, gir det samtidig mulighet for å tilby fosterhjemmene et mer helhetlig og tilpasset tilbud. Det er verdt å merke seg at selv om kommunene er ansvarlig for tilbudet, kan de overholde ansvaret gjennom kjøp av tjenester fra private aktører.[26]

Behovet for oppfølging og veiledning vil også kunne henge sammen med hvorvidt, og i hvilken grad, et fosterhjem har mottatt opplæring. Som en del av fosterhjemsstrategien (se delkapittel 3.2.1) er fosterforeldrenes plikt til å gjennomføre opplæring før barnet flytter inn i fosterhjemmet forskriftsfestet, jf. fosterhjemsforskriften § 3 tredje ledd.[27] Denne endringen vil kunne bidra til at en større andel fosterhjem har fått opplæring før plassering, med en tilhørende økning i ressursbruk hos Bufetat til grunnleggende opplæring. Ved at kommunene tar et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning, kan de også bli mer bevisst forbedringspotensialet i opplæringen og melde dette tilbake til Bufetat.

[26] Kommunene har ikke anledning til å kjøpe ordinære fosterhjem fra private tjenesteytere fra 1. juli 2023, jf. lov om barnevern § 15-7 4. ledd.
[27] Dersom barnet hasteplasseres, vil det ikke alltid være mulig å gjennomføre opplæring før barnet flytter inn. Dette vurderes som særlig relevant ved plassering i barnets familie eller nære nettverk (Bufdir, 2022a).

4.3 Oppstartsmåling av indikatorer

I denne delen presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til reformendringen om «helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem».[28] Vi viser til delkapittel 20.4 for en oppstartsmåling av antall barn som venter på fosterhjem og hvor lenge de venter.

4.3.1 Kommunenes ressursbruk til oppfølging og veiledning

For å vurdere kommunenes ressursbruk til oppfølging og veiledning, har vi tatt utgangspunkt i svar fra spørreundersøkelsen til barnevernledere. Ressursbruken til oppfølging og veiledning kan knyttes til lovpålagte oppfølgingsbesøk, veiledning, kursing, avlastning m.m.[29]

I spørreundersøkelsen oppgir 116 barnevernledere at barnevernstjenesten vil bruke nærmere 475 årsverk på oppfølging og veiledning av fosterhjem i 2022. Dette gir et gjennomsnitt på fire årsverk per kommune. Ideelt sett skulle vi sett ressursbruken opp mot det totale (forventede) antall barn plassert i fosterhjem i løpet av 2022. I stedet antar vi at forholdstallet mellom antall plasseringer på tidspunktet spørreundersøkelsen ble besvart og antall plasseringer i løpet av året henger sammen for alle kommuner, uavhengig av kommunestørrelse. I lys av dette vurderer vi om det er systematiske forskjeller mellom kommuner i antall årsverk til oppfølging og veiledning per fosterhjem *med plassering på tidspunktet spørreundersøkelsen ble besvart* (heretter omtalt som per fosterhjem).

Barnevernledere oppgir at de på inneværende tidspunkt har plassert barn og unge i over 3 800 fosterhjem fordelt på fosterhjem i barnets familie og nære nettverk eller ordinære fosterhjem utenom barnets familie og nære nettverk.

Store kommuner har flest antall årsverk til oppfølging og veiledning per fosterhjem med et gjennomsnitt på 0,18 årsverk per fosterhjem, sammenlignet med 0,13 årsverk per fosterhjem i små kommuner og 0,12 årsverk per fosterhjem i mellomstore kommuner. Samtidig skjuler gjennomsnittet store forskjeller, og da særlig innad i gruppen store og små kommuner, som vist i Figur 4.3. Enkelte kommuner drar opp gjennomsnittet betydelig for store og små kommuner. Medianen av årsverk per fosterhjem i store og små kommuner er henholdsvis på 0,14 og 0,07. For mellomstore kommuner er median og gjennomsnitt nærmest sammenfallende, med en median på 0,11 årsverk per fosterhjem.

Enkelte barnevernledere oppgir at de har årsverk til oppfølging og veiledning for 2022 samtidig som de oppgir å ikke ha plasseringer i fosterhjem på inneværende tidspunkt.[30] De kan imidlertid ha hatt plasseringer tidligere i året, eller forvente å få det, noe som kan forklare ressursbruken for 2022.

Ressursbruken til oppfølging og veiledningen kan trolig knyttes til plasseringer i fosterhjem ellers i året.

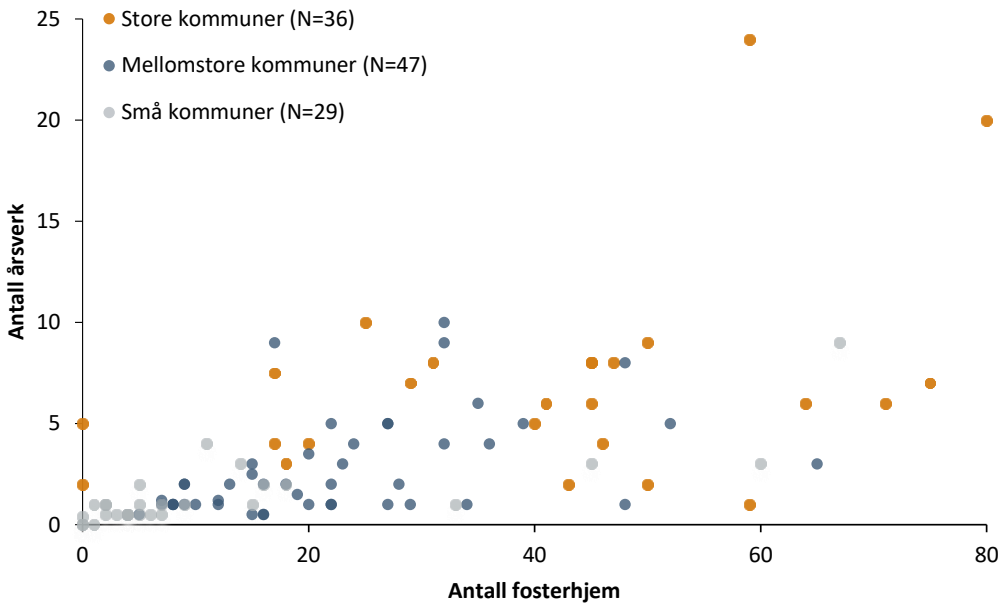
---

[28] Oppstartsmålingen omfatter ikke Bufetats ressursbruk til grunnleggende opplæring. Dette er en av størrelsene vi vil følge med på i fremtidige delrapporter, forutsatt at ressursbruken er mulig å identifisere.

[29] Barnevernstjenesten skal gi helhetlig oppfølging til fosterhjemmene tilpasset den enkelte fosterfamilie. Oppfølgingsansvaret til kommunene inkluderer nødvendig råd, veiledning og støtte til fosterforeldrene og gjelder så lenge barnet er i fosterhjemmet, jf. fosterhjemsforskriften § 7. Oppfølgingsansvaret innebærer også et lovpålagt antall besøk til fosterhjemmet i året.

[30] Barnevernlederne har fått beskjed om å la feltet stå tomt dersom de ikke vet antall årsverk. Dette er tilfellet for 68 kommuner, hvorav 44 inngår i interkommunalt samarbeid. Det samme gjelder antall fosterhjem, der 50 kommuner har latt dette feltet stå åpent, hvorav 32 inngår i et interkommunalt samarbeid. Disse er ikke inkludert i Figur 4.3.

Figur 4.3 **Antall årsverk barnevernleder forventer at barnevernstjenesten de representerer vil bruke på oppfølging og veiledning av fosterhjem i 2022 sett opp mot antall fosterhjem* som er i bruk på inneværende tidspunkt, fargekodet etter kommunestørrelse***



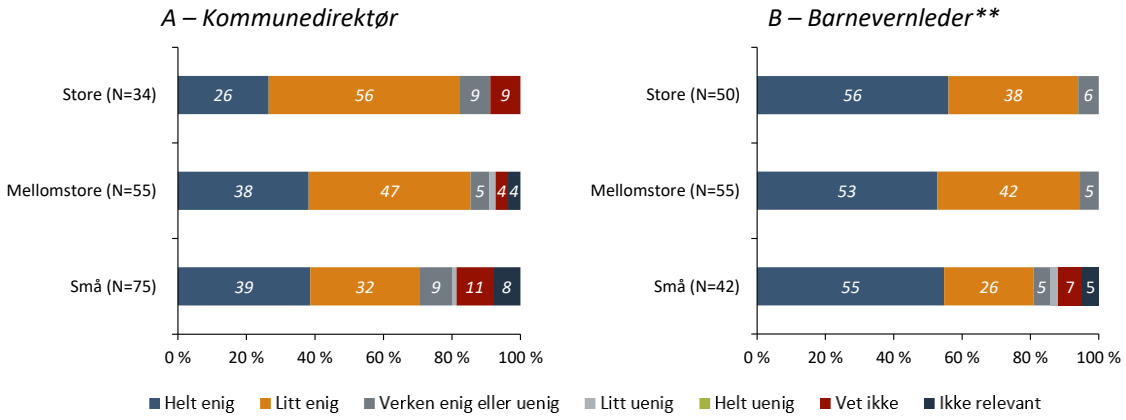
** Fordelt på fosterhjem i barnets familie og nære nettverk eller ordinære fosterhjem utenom barnets familie og nære nettverk som er i bruk på tidspunktet da spørreundersøkelsen ble besvart, som er oppgitt av barnevernledere. **For å gjøre figuren lesbar har vi ekskludert tre kommuner som oppga at de hadde enten mer enn 80 fosterhjem eller mer enn 25 årsverk. *** Barnevernlederne fikk i spørreundersøkelsen beskjed om å la feltet stå tomt dersom de ikke visste antall årsverk. Dette er tilfellet for 68 kommuner, hvorav 44 inngår i interkommunalt samarbeid. Det samme gjelder antall fosterhjem, der 50 kommuner har latt dette feltet stå åpent, hvorav 32 inngår i et interkommunalt samarbeid. Disse er ikke inkludert i figuren. ****Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=112. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022.*

4.3.2 Kommunenes vurdering av kvalitet på oppfølging og veiledning til fosterhjemmene

Det er størst andel kommunedirektører fra mellomstore og store kommuner, henholdsvis 85 og 82 prosent, som oppgir at de er helt eller litt enig i at kommunen de representerer har en god oppfølging av fosterhjem, se Figur 4.4(A). Vi finner størst variasjon i oppgitte svar hos kommunedirektører fra små kommuner. Rundt åtte prosent av kommunedirektørene i små kommuner oppgir imidlertid at spørsmålet ikke er relevant. En årsak kan være at de ikke har fosterhjemsplasseringer, eventuelt at de oppfatter at spørsmålet ikke er relevant for dem fordi de ikke kjenner til fosterhjemsfeltet. Ser vi bort ifra disse, finner vi at 77 prosent av kommunedirektørene fra små kommuner er helt eller litt enig i at oppfølgingen av fosterhjemmene er god.

Sammenligner vi svarene fra kommunedirektører (A) med svarene fra barnevernledere (B), er barnevernledere i større grad mer positive til at kommunen de representerer tilbyr god oppfølging av fosterhjem. Mellom 81 og 95 prosent av barnevernlederne, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at de er helt eller litt enig i at kommunen de representerer har en god oppfølging av fosterhjem. Igjen er det størst andel barnevernledere som representerer store og mellomstore kommuner som rapporterer om god oppfølging. Et fåtalls barnevernledere fra små kommuner (to prosent) er litt uenig. Det er også noen barnevernledere som verken er enig eller uenig i påstanden (mellom fem og seks prosent avhengig av kommunestørrelse).

Figur 4.4 **I hvilken grad kommunedirektører og barnevernledere oppgir at kommunen(e) de representerer har en god oppfølging og veiledning av fosterhjem, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

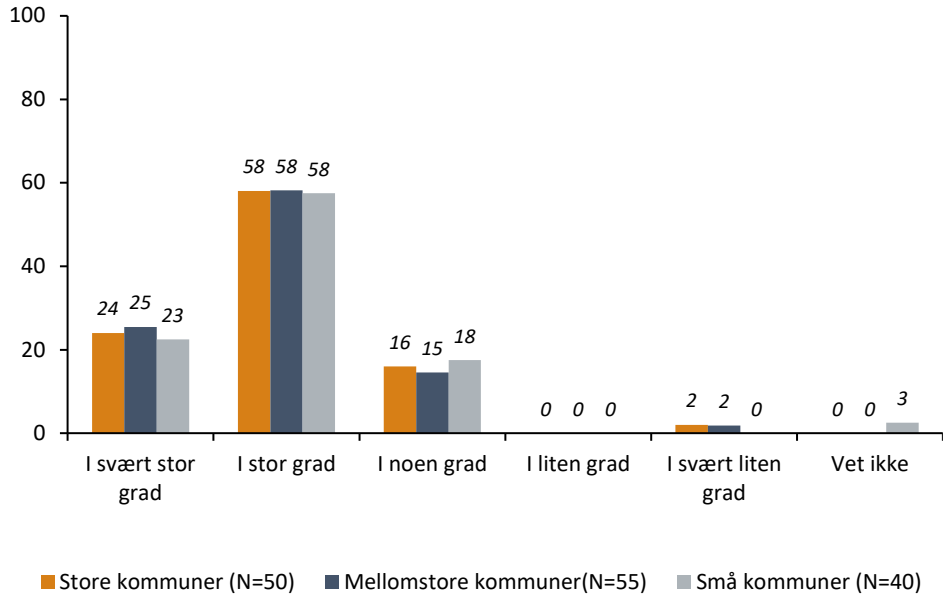


N=164. *N=147.*

**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernleder-undersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Barnevernlederne er også bedt om å vurdere hvorvidt barnevernstjenesten de representerer tilbyr tilstrekkelig oppfølging og veiledning av fosterhjem. Figur 4.5 viser at mellom 81 og 83 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at de i stor eller svært stor grad gjør det. Et fåtalls respondenter oppgir at de i svært liten grad opplever dette (mellom 0 og 2 prosent). Blant mindretallet av barnevernlederne som kun i noen grad opplever at barnevernstjenesten de representerer tilbyr tilstrekkelig oppfølging og veiledning av fosterhjem, er det flest fra små kommuner.

Figur 4.5 **I hvilken grad barnevernleder opplever at barnevernstjenesten de representerer tilbyr tilstrekkelig oppfølging og veiledning av fosterhjem fordelt på kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra*

små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=145. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.

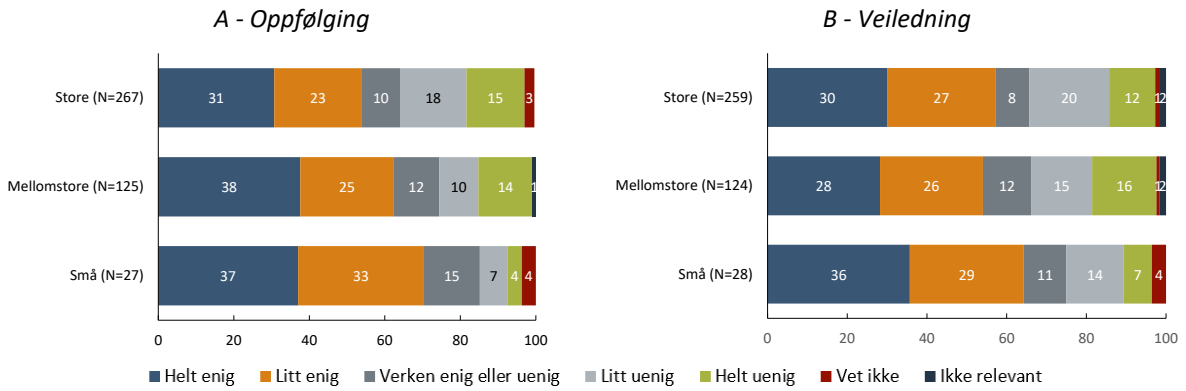
Barnevernlederne fikk muligheten til å utdype hvilke eventuelle utfordringer/hindringer de står overfor i å gi god nok oppfølging til fosterforeldre. Ut fra de 75 barnevernledere som har svart, virker det som at de største utfordringene knytter seg til stor fysisk avstand fra barnevernstjenesten til fosterhjemmet samt mangel på ressurser. Flere av barnevernledere som peker på avstandsutfordringer viser til at det er snakk om fosterhjems-plasseringer i andre kommuner. Det er også flere som nevner at mangel på kompetanse kan være en hindring for å gi god oppfølging. Noen barnevernledere uttrykker at det er krevende å gi god nok oppfølging til foster-foreldre på grunn av dårlig samarbeid. Barnevernlederne trekker blant annet frem at fosterforeldre avlyser oppfølgingsbesøk, at de ønsker individuell veiledning fremfor gruppeveiledning og at de kan være skeptiske til veiledning som forebygging eller forsterket tiltak. Én barnevernleder påpeker at fosterhjem i familie er vanskeligere å veilede blant annet fordi relasjonen til de biologiske foreldrene kan redusere åpenheten overfor barnevernstjenesten.

4.3.3 Fosterhjemmenes vurdering av kvalitet på oppfølging og veiledning og informasjon fra kommunene

Oppfølgingsansvaret til barnevernstjenesten inkluderer nødvendig råd, veiledning og støtte til fosterforeldrene, jf. fosterhjemsforksriften.

I spørreundersøkelsen til fosterhjem har vi kartlagt hvordan fosterhjemmene vurderer kvaliteten på opp-følgingen og veiledningen fra omsorgskommunene. Et flertall av fosterforeldrene er helt eller litt enig i at kommunen tilbyr tilstrekkelig oppfølging og veiledning av fosterhjemmet, se Figur 4.6. Fosterhjem tilknyttet små omsorgskommuner synes å være mer fornøyd med oppfølgingen og veiledningen enn de tilknyttet store og mellomstore omsorgskommuner. Det er samtidig under 10 prosent av fosterhjemmene som har svart som er tilknyttet små omsorgskommuner. Det betyr at det er større usikkerhet ved disse tallene. Blant fosterhjemmene tilknyttet små omsorgskommuner er det flere som er fornøyd med oppfølgingen enn veiledningen. Det gjelder også fosterhjem tilknyttet mellomstore kommuner. Samtidig kan veiledningen forstås som en underkomponent av oppfølgingen, jf. at oppfølgingen inkluderer veiledning.

Figur 4.6 **I hvilken grad fosterforeldre i ordinære fosterhjem er enig i at omsorgskommunen tilbyr tilstrekkelig oppfølging og veiledning av fosterhjemmet, i prosent***



N = 419 *N = 411*

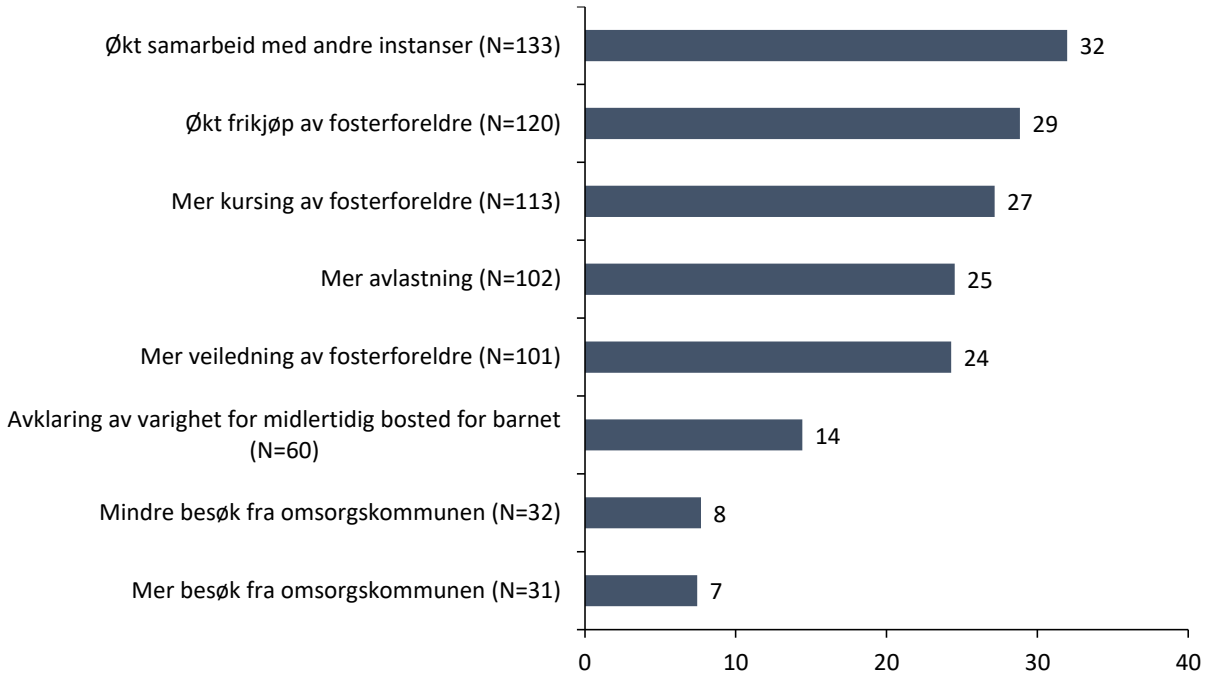
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Kilde: Undersøkelse til fosterhjem 2022, Menon Economics.*

Sett opp mot hva barnevernlederne oppgir (Figur 4.4 B), finner vi at fosterforeldre i mindre grad er enige i at oppfølgingen og veiledningen fra kommunen er tilstrekkelig. Det er heller tilnærmet ingen barnevernledere som er uenige i påstanden, mens omtrent 30 prosent av fosterforeldrene er litt eller helt uenige at de blir tilbudt tilstrekkelig oppfølging og veiledning. Dette gir en indikasjon på at barnevernledernes vurdering av kvaliteten på oppfølging og veiledning ikke nødvendigvis samsvarer med fosterforeldrenes vurdering. Dette kan delvis skyldes ulike vurderinger av samme oppfølging og veiledning, men kan også være et resultat av at barnevernlederne og fosterhjemmene som har besvart spørreundersøkelsene tilhører ulike kommuner.

Vi har bedt fosterhjemmene om en vurdering av om barnevernstjenestene har et potensial å informere fosterforeldre bedre om mulige tilbud i kommunen/bydelen/Bufetat. 28 prosent av fosterhjemmene som har besvart undersøkelsen oppgir at de er helt uenige i påstanden om at barnevernstjenesten tilbyr tilstrekkelig informasjon om mulige tilbud til fosterforeldrene, og 20 prosent svarer at de er litt uenige. Fosterhjemmene som ikke er fornøyd med oppfølging og veiledning opplever heller ikke at de har fått tilstrekkelig med informasjon om hvilke tilbud som finnes i kommunen.

Vi har også spurt fosterforeldrene om hvilke forbedringsbehov fosterforeldrene ser, knyttet til blant annet oppfølging og veiledning. Økt behov for samarbeid og bistand fra andre instanser som helse og skole er det flest fosterforeldre trekker frem, etterfulgt av økt frikjøp. I tillegg oppgir om lag hver fjerde fosterforelder som har svart å ha behov for mer kursing, avlastning og/eller veiledning for å få til en bedre ivaretakelse av barnas behov. 14 prosent av fosterhjemmene oppgir behov for avklaring på hvor lenge barnet skal bli boende. Vi finner små forskjeller i ovennevnte behov etter størrelsen på omsorgskommunen. Vi finner imidlertid at fosterhjem med plasseringer fra små kommuner oppgir i større grad å ha behov for mer besøk fra omsorgskommunen, sammenlignet med mellomstore og store kommuner.

Figur 4.7 **Fosterforeldrenes uttrykte forbedringsbehov rundt oppfølging og veiledning for at fosterbarna får en bedre ivaretakelse av deres behov, i prosent**

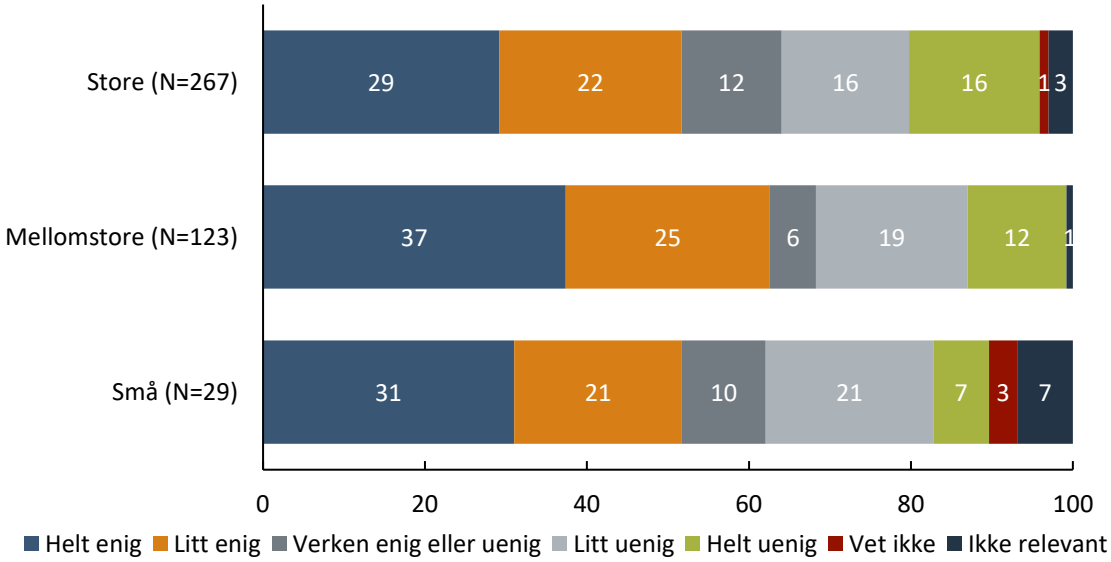


Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022, Menon Economics.

I undersøkelsen til fosterhjem har vi også spurt i hvilken grad fosterforeldrene er enige i at samarbeidet og samordningen av hjelpen til barnet mellom barnevernstjenesten og andre instanser, herunder skole, barnehage, helse o.l. er tilfredsstillende. Overordnet finner vi at 55 prosent av de som har svart er helt eller delvis enige i at samarbeidet mellom fosterforeldrene, barnevernstjenesten og andre instanser er tilfredsstillende. I åpne svar fra undersøkelsen uttrykkes det at det er saksbehandler som er helt avgjørende for at samarbeidet mellom fosterforeldrene og andre instanser fungerer bra. Flere av fosterforeldrene som er fornøyde viser også til jevnlige møter med de ulike instansene som barnevernstjenesten tar initiativ til, i tillegg til ansvarsgruppemøter hvor de ulike instansene samles i felles møter for å diskutere hva som er det beste for barnet fremover.

Selv om over halvparten av fosterforeldrene oppgir å være helt eller delvis enige i at samarbeidet fungerer godt, er det også mellom 28 og 32 prosent (små og store kommuner) som er litt eller helt uenige i påstanden. Gjennom åpne svar uttrykkes det at det i de fleste tilfeller er barnevernstjenesten som er årsaken til dårlig samhandling, mens skolen, BUP eller andre instanser kun blir trukket frem av enkelte fosterforeldre. Manglende kompetanse og tid blant saksbehandlere, lav prioritering (økonomisk) og manglende forståelse av barnets behov hos ansatte i barnevernstjenesten trekkes frem av flere.

Figur 4.8 **I hvilken grad fosterforeldrene er enige i at samarbeidet og samordning av hjelpen til barnet mellom barnevernstjenesten, barnehage/skole, helse o.l. er tilfredsstillende, etter kommunestørrelse, i prosent***



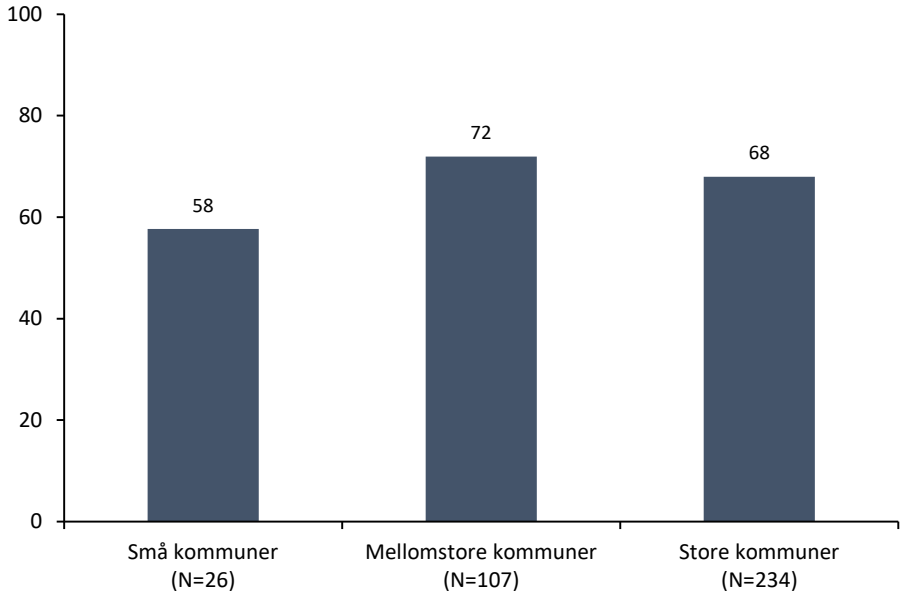
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem 2022, Menon Economics.*

4.3.4 Opplæring av fosterhjem forut for plassering og fosterhjemmenes behov

Til tross for det lovfestede kravet om at alle fosterhjem har plikt til å gjennomføre opplæring forut for plassering, viser svarene fra spørreundersøkelse til fosterhjem at lovkravet ikke følges opp i alle tilfeller. I spørreundersøkelsen var det 367 ordinære fosterhjem som oppga at nåværende plassering var første gang som fosterhjem. Rundt en tredjedel av disse oppgir å ikke ha mottatt opplæring forut for plassering. En noe lavere andel førstegangs ordinære fosterhjem i små kommuner har ikke mottatt opplæring før plassering sammenlignet med tilsvarende fosterhjem i mellomstore og store kommuner.

En mulig forklaring på den lavere andelen ordinære fosterhjem med opplæring forut for plassering er at barnet ble hasteplassert, eksempelvis i et fosterhjem i familie og nære nettverk. NOU 2018: 18 *Trygge rammer for fosterhjem* (NOU 2018: 18, 2018) finner nettopp at grunnleggende opplæring til fosterhjem ikke når alle fosterhjem, særlig i tilfeller hvor barn hasteplasseres og/eller plasseres i barnets familie og nære nettverk. Dette er i tråd med våre funn. Over 70 prosent av fosterhjemmene som oppgir å ikke ha mottatt opplæring forut for plassering, oppgir også at plasseringen er i familie og nære nettverk. Videre oppgir over 60 prosent av fosterhjemmene som ikke mottok opplæring forut for plassering at det var en hasteplassering.[31] Vi vet ikke om fosterhjemmene har fått opplæring i etterkant av plassering. Vi viser til Vedlegg H for en oversikt over hvilke kurs fosterforeldrene har deltatt på og hvilke aktører kursene har vært i regi av.

Figur 4.9 **Fosterforeldre som har mottatt opplæring før plassering av barnet som andel av fosterforeldre som er fosterhjem for første gang, fordelt etter omsorgskommunenes størrelse, i prosent***

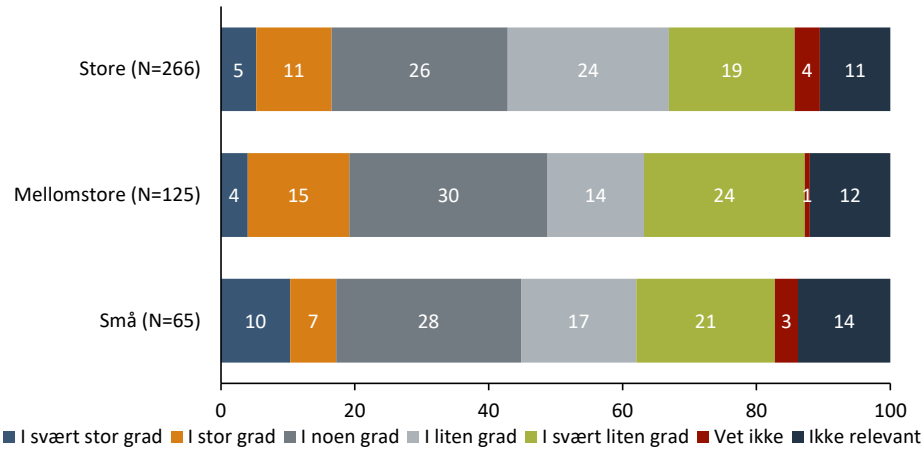


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Undersøkelse til fosterhjem 2022, Menon Economics.*

Uavhengig av hvorvidt fosterhjemmet har mottatt opplæring eller ikke, kan fosterforeldrene ha behov for mer opplæring for å dekke barnets behov. I spørreundersøkelsen har vi spurt i hvilken grad fosterforeldrene opplever å ha behov for mer opplæring. Behovet synes imidlertid å være todelt, uavhengig av kommunestørrelse. Samlet sett oppgir 45 prosent av fosterhjemmene at de i svært stor, i stor eller i noen grad har behov for mer opplæring, mens 41 prosent uttrykker i liten eller i svært liten grad å ha behov for mer opplæring for å dekke barnets behov. Omtrent 11 prosent oppgir at spørsmålet ikke er relevant. Det er uklart hvorvidt det skyldes at de opplever å ha mottatt tilstrekkelig opplæring eller om det er andre grunner til at de oppgir ikke relevant.

[31] *Over to tredjedeler av fosterhjemmene som oppgir at de ikke mottok opplæring forut for plassering og at plasseringen var en hasteplassering, oppgir samtidig at det var en plassering i familie og nære nettverk.*

Figur 4.10 **I hvilken grad fosterforeldrene opplever at fosterbarnet har behov for at fosterforelderen(e) får mer opplæring, etter kommunestørrelse, i prosent**



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Undersøkelse til fosterhjem 2022, Menon Economics.*

4.3.5 Hvorvidt barn i fosterhjem har fått oppfølging og tilsyn i tråd med lovkrav

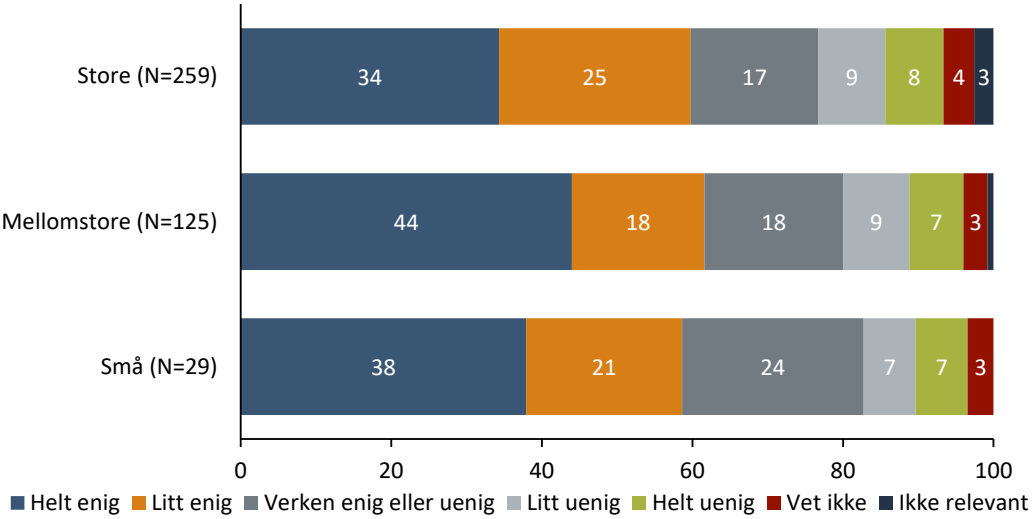
Kommunen der fosterhjemmet ligger har ansvaret for tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem, jf. barnevernloven § 4-22 femte ledd. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at forutsetningene som ble lagt til grunn for fosterhjemsoppholdet blir fulgt opp.

Pedersen et al. (2022) ser på hvorvidt barn i fosterhjem har fått antall oppfølgingsbesøk i tråd med lovkrav og hvorvidt barn i fosterhjem har fått antall tilsyn i tråd med lovkrav. I rapporten fremgår det at en relativt stor andel av kommunene hadde høy grad av lovoppfyllelse i 2020, det vil si at en høy andel barn og unge i kommunen fikk antall oppfølgingsbesøk iht. krav, med et gjennomsnitt på 90 prosent og en median på 98 prosent. Omtrent 47 prosent av kommunene ivaretok lovkravet fullt ut for alle barn og unge i perioden (100 prosent lovoppfyllelse). Utviklingen i andel kommuner som tilfredsstiller lovkravet har vært positiv gjennom perioden 2015 til 2020. Gjennomsnittlig andel kommuner som tilfredsstiller lovkravet har gått fra 83 til 90 prosent fra 2015 til 2020. I 2019 lå gjennomsnittet på 92 prosent. Merk at prosentandelene ikke tilsvarer andelen barn og unge som har fått oppfølging i tråd med lovkrav totalt ettersom det ikke er tatt direkte hensyn til antall barn i hver kommune.

Videre viser Pedersen et al. (2022) at andelen kommuner som ivaretar lovkravet om antall tilsynsbesøk varierer, men at andelen er relativt høy for et flertall av kommunene. Gjennomsnittet ligger på 84 prosent og medianen på 100. Statistikken omfatter imidlertid bare data for 231 kommuner. 61 prosent av kommunene som inngår i statistikken ivaretar kravet fullt ut (100 prosent lovoppfyllelse). Gjennomsnittlig andel kommuner som tilfredsstiller lovkravet har økt fra 67 til 84 prosent fra 2015 til 2020. Andelen som ivaretok kravet var høyest i 2019, med 89 prosent.

Hvorvidt en kommune oppfyller lovkrav om antall tilsynsbesøk iht. krav sier imidlertid ikke noe om hvorvidt tilsynet virker til sitt formål, som er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plassering blir fulgt opp, jf. barnevernloven § 4-22. I spørreundersøkelsen har vi spurt om fosterforeldrenes vurdering av hvorvidt tilsynsfører sikrer at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjem. Om lag 60 prosent av fosterhjemmene som har svart på undersøkelsen er helt eller litt enige i at tilsynsfører sikrer at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet. Samtidig er det mellom 14 og 17 prosent av fosterforeldrene som er litt eller helt uenige i at tilsynsfører sikrer forsvarlig omsorg.

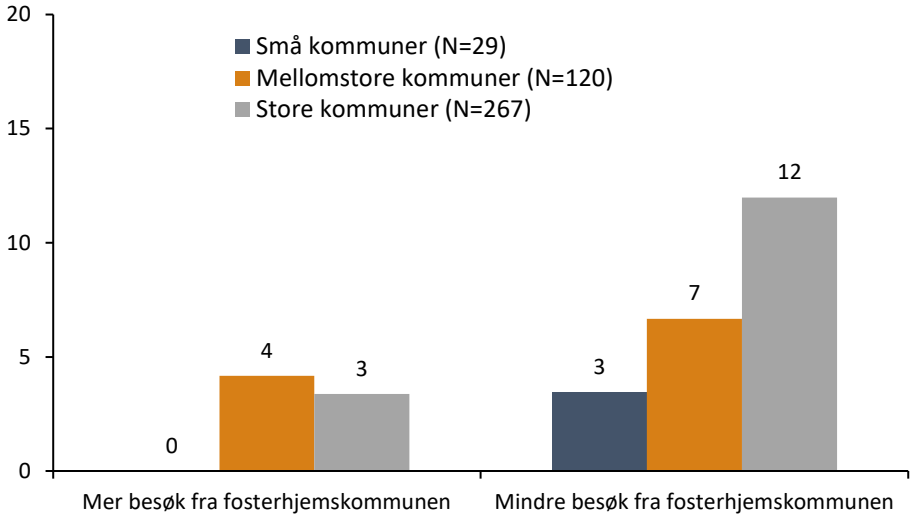
Figur 4.11 **I hvor stor grad fosterforeldre er enige i at tilsynsfører sikrer at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Kilde: Undersøkelse til fosterhjem 2022, Menon Economics.*

Rundt halvparten (56 prosent) av fosterforeldrene som er litt eller helt uenige i at tilsynsfører fra fosterhjemskommunen sikrer at barnet får forsvarlig omsorg, oppgir også at de er litt eller helt uenige i at barnevernstjenesten fra omsorgskommunen tilbyr tilstrekkelig oppfølging og/eller veiledning.[32] Selv om en andel på mellom 14 og 17 prosent av er litt eller helt uenige i at tilsynsfører sikrer forsvarlig omsorg, er det imidlertid få som oppgir å ha behov for mer tilsyn fra fosterhjemskommunen, se Figur 4.12. Fosterhjem i store kommuner uttrykker minst behov for mer besøk fra fosterhjemskommunen, sammenlignet med mellomstore og små kommuner. Vi vet ikke hvorfor noen fosterforeldre uttrykker ønske om mindre besøk fra fosterhjemskommunen.

Figur 4.12 **Andel av fosterforeldre som har uttrykt behov for mer/mindre besøk fra kommunen, i prosent**



Kilde: Undersøkelse til fosterhjem 2022, Menon Economics.

[32] *Dette tilsvarer 39 fosterhjem.*

5 Valg og godkjenning av fosterhjem

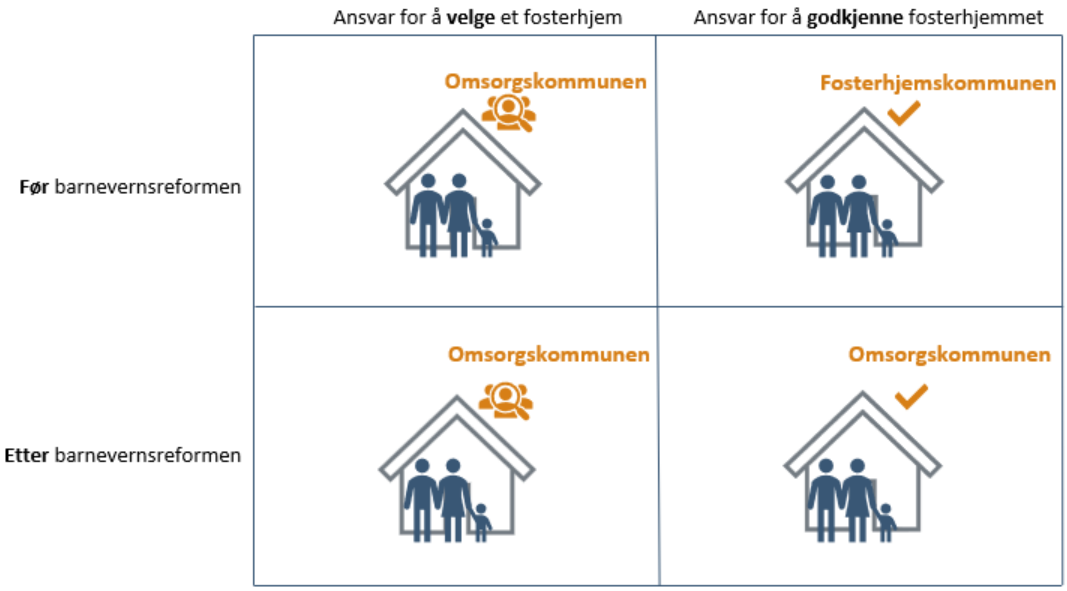
Før reformen hadde omsorgskommunen ansvar for valg av fosterhjem, mens fosterhjemskommunen (der fosterhjemmet ligger) hadde ansvar for godkjenning av fosterhjemmet. Gjennom barnevernsreformen samles ansvaret for både valg og godkjenning av fosterhjem hos omsorgskommunen. Omsorgskommunen har ansvar for å vurdere om fosterforeldrene har nødvendige forutsetninger til å ivareta det enkeltes barn særegne behov. Endringer i barnevernloven som trådte i kraft samtidig som reformen, stiller krav til at omsorgskommunen også har plikt til å undersøke om fosterhjemskommunen har informasjon om fosterhjemmet. Samling av ansvar forventes å bidra til en raskere prosess med mål om redusert ventetid for barnet og bedre kvalitet i plasseringsbeslutningen (rett hjelp til rett tid), samt mer effektiv ressursbruk og oppgavefordeling (delmål 4). Reform- og lovendringen forventes i hovedsak å påvirke ventetid og ressursbruk i de tilfellene kommunene vurderer en plassering utenfor omsorgskommunen. Oppstartsmålingen i dette kapittelet omfatter kun én indikator som måler endring i resultater som kan knyttes til nevnte reform- og lovendringer. 96 prosent av barnevernledere i store kommuner oppgir at de er litt eller helt enig i at barnevernstjenesten de representerer som regel har relevante opplysninger om fosterforeldre før barnet flytter inn, i de tilfellene omsorgs- og fosterhjemskommunen er forskjellig. Tilsvarende andeler er på 80 og 70 prosent for barnevernledere fra henholdsvis mellomstore og små kommuner. Over tid bør andelen kommuner som sikrer at alle relevante opplysninger er på plass før innflytting øke, i tråd med krav. Oppstartsmålingen av ventetid på fosterhjem og antall barn som venter er omtalt i kapittel 20.

5.1 Reformendring

Gjennom barnevernsreformen samles ansvaret for både valg og godkjenning av fosterhjem hos omsorgskommunen[33]. Endringen er illustrert i Figur 5.1.

[33] *Omsorgskommunene er kommunen som fatter vedtaket om plassering eller har reist sak for fylkesnemnda, jf. barnevernloven §§ 4-22 tredje ledd og 8-4 tredje ledd.*

Figur 5.1 **Illustrasjon av endring før og etter barnevernsreform som følge av omsorgskommunens samlede ansvar for valg og godkjenning av fosterhjem**



Tidligere hadde omsorgskommunen ansvar for valg av fosterhjem, mens fosterhjemskommunen (der fosterhjemmet ligger) hadde ansvar for godkjenning av fosterhjemmet (jf. tidligere §§ 4 og 5 i fosterhjemsforskriften). Ansvaret var derfor ofte delt mellom to kommuner. Det var imidlertid mulig for fosterhjemskommunen å inngå skriftlig avtale om at omsorgskommunen skulle godkjenne fosterhjemmet. Tilsvarende er det etter endringen mulig at det inngås skriftlig avtale om at fosterhjemskommunen kan godkjenne fosterhjemmet, jf. fosterhjemsforskriften § 5 tredje ledd.

Med virkning fra 1. januar 2022 lyder barnevernloven § 4-22 tredje ledd første punktum som følger: «*Barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvar for å velge et fosterhjem som er egnet til å ivareta det enkelte barnets behov og skal godkjenne fosterhjemmet.*» Videre er fosterhjemsforskriften § 5 endret til «*Barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvaret for å godkjenne fosterhjemmet. Ved valg av fosterhjem utenfor omsorgskommunen har denne plikt til å undersøke om fosterhjemskommunen har informasjon om fosterhjemmet. Dersom det besluttes plassering utenfor omsorgskommunen, skal fosterhjemskommunen informeres.*»

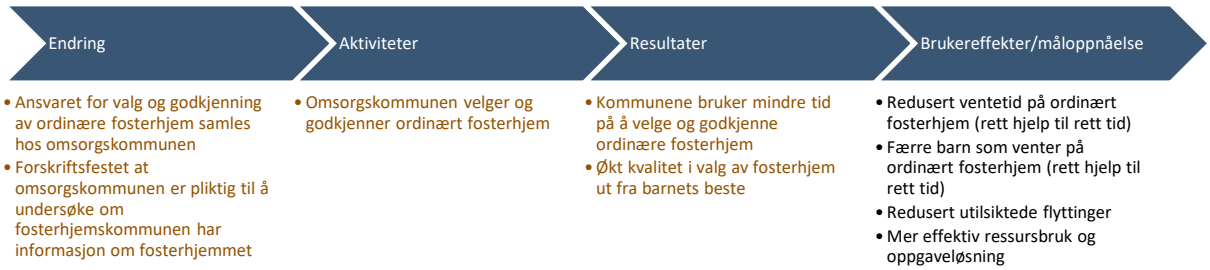
Endringene påvirker ikke reglene om at fosterhjemskommunen skal føre tilsyn med barn i fosterhjem.

5.2 Forventet respons

5.2.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 5.2 viser hvilke aktiviteter og resultater endringen om at valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommunen kan utløse dersom endringen skal bidra til barnevernsreformens overordnede mål om *rett hjelp til rett tid*, og delmålet *mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning*.

Figur 5.2 **Årsak-virkningskjede mellom reformendring «valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommune» og tilsiktede aktiviteter, resultater og brukereffekter/måloppnåelse***



**Farget tekst indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Én intensjon bak reformendringen er raskere prosesser, slik at barnet ikke må vente unødig lenge på å kunne flytte inn i et fosterhjem. Prosessen kan bli raskere dersom det for eksempel tidligere ville oppstått uenighet mellom omsorgskommunen og fosterhjemskommunen om fosterhjemmet burde godkjennes. Ettersom omsorgskommunen kjenner barnet best, vil en samling av ansvar hos omsorgskommunene kunne bidra til at en i større grad velger fosterhjem ut fra barnets behov. En annen hensikt med endringen er forenkling av regelverk og tydeliggjøring av omsorgskommunens helhetlige ansvar for fosterbarn. Reformendringen er én av flere endringer som kan bidra til redusert ventetid på fosterhjem og færre barn som venter på fosterhjem. Reformendringen forventes å virke sammen med forskriftsfesting om at omsorgskommunen er pliktig til å undersøke om fosterhjemskommunen har informasjon om fosterhjemmet.

5.2.2 Indikatorer

I Tabell 5-1 har vi oppsummert hvilke indikatorer eller størrelser det er hensiktsmessig å følge med på for å vurdere effektene av reformendringen om valg og godkjenning av fosterhjem, og om endringen bidrar til barnevernsreformens overordnede mål.

Tabell 5-1 **Indikatorer for å måle aktiviteter, resultater og brukereffekter som respons på endringen «Valg og godkjenning av fosterhjem»**

Nr.	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Hvorvidt relevante opplysninger om fosterforeldre fremkommer før barnet flytter inn	Spørreundersøkelse til barnevernleder
Brukereffekter		
	Antall barn som venter på fosterhjem	Bufdir
	Ventetid på fosterhjem	Bufdir

Endringen vil kun påvirke prosessen med valg og godkjenning av fosterhjem i de tilfellene fosterhjemmet ligger i en annen kommune enn omsorgskommunen. I hvilken grad endringen vil kunne bidra til redusert ventetid, og derigjennom færre barn som venter på fosterhjem, vil avhenge av en rekke forhold. Eksempelvis vil det avhenge av hvor tidkrevende godkjenningsprosessene var tidligere og i hvilken grad og hvor raskt omsorgskommunen undersøker og mottar relevant informasjon om fosterforeldrene fra kommunen der fosterhjemmet ligger.

Omsorgskommunen har ansvar for å vurdere om fosterforeldrene har nødvendige forutsetninger til å ivareta det enkelte barnets særegne behov. Dette krever god kunnskap om barnets og fosterhjemmets situasjon og behov. At omsorgskommunen mottar relevant informasjon om fosterhjemmet er dermed også en forutsetning for at omsorgskommunen skal kunne velge fosterhjem som er til det beste for barnet (og fosterforeldrene). Det er derfor viktig å følge med på hvorvidt relevante opplysninger om fosterforeldre fremkommer før barnet flytter inn. Etter endringen er loven endret til at omsorgskommunen har plikt til å undersøke om fosterhjemskommunen har informasjon om fosterhjemmet. En økning eller stabil utvikling i andelen barnevernstjenester som oppgir at relevante opplysninger fremkommer kan indikere at plikten overholdes.

Reformendringen vil kunne bidra til bedre matching og dermed redusere utilsiktede flyttinger, forutsatt at omsorgskommunen er bedre rustet til å vurdere barnets beste. Videre fordrer en eventuell reduksjon i utilsiktede flyttinger at relevante opplysninger om fosterforeldre fremkommer før barnet flytter inn.

5.3 Andel fosterhjemsplasseringer der omsorgs- og fosterhjemskommunen er ulik

Reformendringen er kun relevant i de tilfeller der fosterhjemskommunen ikke er den samme som omsorgskommunen.

Vi vet ikke andelen barn som plasseres i fosterhjem utenfor omsorgskommunen. Ut fra vår spørreundersøkelse til fosterhjem finner vi at 40 prosent av *fosterhjemmene* befinner seg i samme kommune som omsorgskommunen til barnet.[34] Et fosterhjem kan imidlertid ha flere barn. Ifølge Fosterhjemsforeningens undersøkelse til sine medlemmer bor 31 prosent av barna i fosterhjem i omsorgskommunen (Norsk Fosterhjemsforening, 2022).

I vår spørreundersøkelse til fosterhjem finner vi noen forskjeller mellom regionene. I stigende rekkefølge har region Øst, Sør, Midt, Vest og Nord en andel på henholdsvis 32, 38, 41, 43 og 54 prosent fosterhjem som befinner seg i omsorgskommunen. Terskelen for å plassere barnet i en annen kommune blir dermed høyere. Selv om vi ikke vet hvor representative respondentene er, gir det likevel en indikasjon på at endringen rundt valg og godkjenning av fosterhjem vil kunne påvirke en betydelig andel barn – gitt at barnevernsreformen ikke reduserer kommunenes plasseringer i andre kommuner enn omsorgskommunen.

5.4 Oppstartsmåling av indikatorer

I denne delen presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til reformendringen «Valg og godkjenning av fosterhjem». Vi viser til delkapittel 20.4 for en oppstartsmåling av antall barn som venter på fosterhjem og hvor lenge de venter.

5.4.1 Hvorvidt relevante opplysninger om fosterforeldre fremkommer før barnet flytter inn

Nærmest alle barnevernledere som har besvart spørreundersøkelsen oppgir at de er litt eller helt enig i at barnevernstjenesten de representerer som regel har relevante opplysninger om fosterforeldre før barnet flytter inn i fosterhjemmet. Figur 5.3 viser at flertallet av barnevernledere oppgir at de er helt enige, uavhengig av kommune-

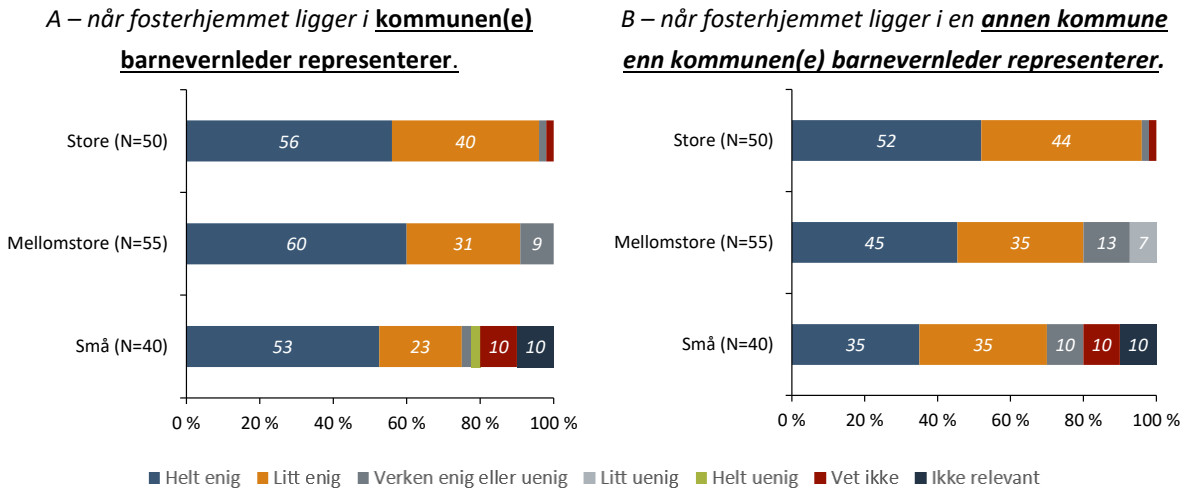
[34] *For de fosterhjemmene med mer enn ett barn er det mulig at omsorgskommunen ikke er den samme som fosterhjemskommunen. Dette har vi imidlertid ikke tall på, og det kan dermed være at andelen er noe lavere enn 40 prosent.*

størrelse. Hvorvidt fosterhjemmet befinner seg i kommunen barnevernleder representerer eller ikke, ser likevel ut til å ha en viss betydning. Dersom fosterhjemmet befinner seg i kommunen barnevernleder representerer, er mellom 53 og 60 prosent, avhengig av kommunestørrelse, helt enig i at barnevernstjenesten som regel har relevante opplysninger om fosterforeldre før barnet flytter inn i fosterhjemmet. Tilsvarende andel er mellom 35 og 52 prosent, avhengig av kommunestørrelse, dersom fosterhjemmet befinner seg i en annen kommune. Barnevernledere oppgir altså i større grad at de er helt enig i påstanden dersom fosterhjemmet ligger i kommunen barnevernleder representerer enn dersom fosterhjemmet ligger i en annen kommune.

Vi finner den største differansen i andelen barnevernledere som oppgir at de er helt enige avhengige av om det gjelder egen eller annen kommune blant barnevernledere i små kommuner. Fosterhjemmets beliggenhet ser derfor ut til å ha størst betydning for små kommuner. En forklaring på dette er at små kommuner ofte er distriktskommuner. Det betyr at distansen mellom dem og fosterhjemmet i andre kommuner kan være større for de små kommunene sammenlignet med avstand for større og mer sentrale kommuner.

Blant små kommuner er det én barnevernleder som er helt uenig i påstanden når fosterhjemmet ligger i kommunen(e) barnevernleder representerer. Når det gjelder fosterhjem som ligger i en annen kommune, er det ingen barnevernledere som oppgir at de er helt uenige, men et mindretall barnevernledere i mellomstore kommuner er litt uenige i påstanden (7 prosent).

Figur 5.3 **Barnevernleders enighet i påstander om barnevernstjenesten de representerer som regel har relevante opplysninger om fosterforeldre før barnet flytter inn når (A) fosterhjemmet ligger i kommunen(e) jeg representerer og (B) når fosterhjemmet ligger i en annen kommune fordelt på kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N = 145. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

6 Kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk lovfestes

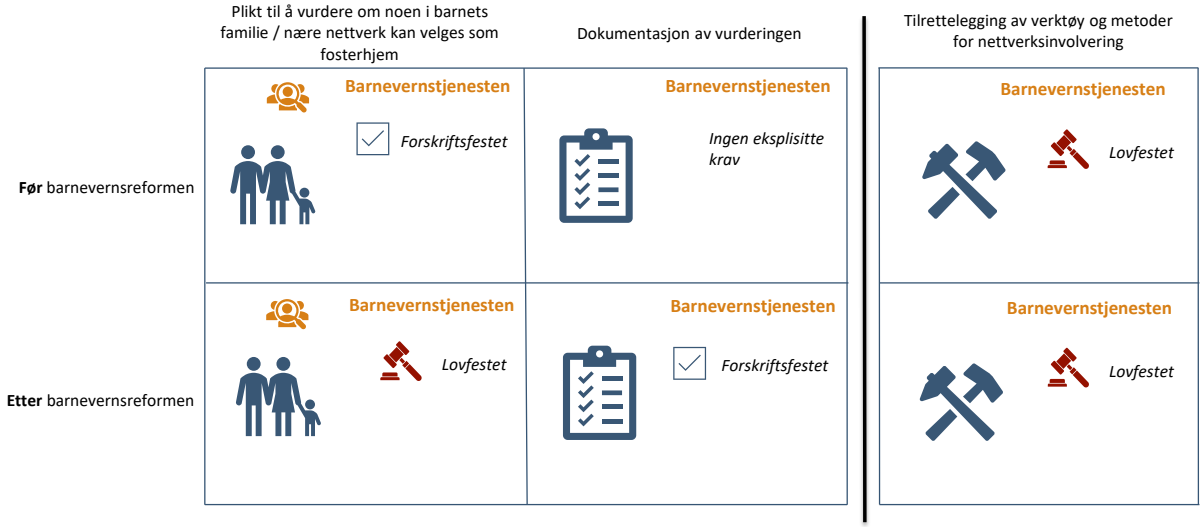
Gjennom barnevernsreformen har kommunens plikt til å vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem blitt endret fra å være forskriftsfestet til å bli lovfestet. En lovfesting av plikten til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk er ment å bidra til at kommunene gjør nettopp dette. I tillegg videreføres loven om at kommunene skal tilrettelegge for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering. At kommunen i større grad supplerer statens ansvar for å rekruttere fosterhjem der kommunene har et fortrinn, er videre tenkt å bidra til en mer effektiv oppgavefordeling mellom stat og kommune (delmål 4) samt en økt andel plasseringer i barnets familie og nære nettverk. Gitt dagens mangel på fosterhjem vil dette kunne redusere ventetiden på fosterhjemsplasseringer samt antall barn som venter (rett hjelp til rett tid). Som understøttende supplement til reformendringen, forskriftsfestes ansvaret om at vurderingen skal dokumenteres. Dette vil kunne bidra til god rettssikkerhet (delmål 3). Vi har utarbeidet indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som antas å endres som følge av ovennevnte endringer. Av barnevernledere som har besvart spørreundersøkelsen oppgir mellom 83 og 100 prosent, avhengig av kommunestørrelse, å alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk er egnet som fosterhjem. Videre oppgir mellom 39 og 54 prosent av barnevernledere, avhengig av kommune-størrelse, at barnevernstjenesten de representerer i svært stor grad tilrettelegger for nettverks-involvering ved vurderingen av om noen i familie eller nære nettverk er egnet som fosterhjem. Av totalt antall saker der Bufetat har bistått kommunene med å finne fosterhjem, har andelen saker om plasseringer i familie og nære nettverk økt fra 36 til 43 prosent i perioden 2017 til 2022. Videre viser tall fra Bufdir at andelen nye plasseringer i familie og nære nettverk har vært relativ stabil på mellom 41 og 45 prosent i perioden 2019 til 2022. Andelen familie- og nettverksplasseringer per kommune varierer imidlertid mellom 11 og 70 prosent i 2021, hvor medianen på landsbasis er 39 prosent. Nevnte andeler forventes å øke som følge av reform- og lovendringene.

6.1 Reformendring

Gjennom barnevernsreformen lovfestes kommunenes plikt til å alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem[35]. Endringen illustreres i Figur 6.1.

[35] *Med nære nettverk menes personer som barnet har en etablert og trygg tilknytning til. Det kan for eksempel være en nabo, fotballtrener eller støttekontakt. Vedkommende trenger ikke å bo i geografisk nærhet til barnet.*

Figur 6.1 **Illustrasjon av lovfestingen av kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk**



Kravet om at kommunen skal søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk var tidligere kun hjemlet i fosterhjemsforskriften. § 4 annet ledd sa da: «*Barnevernstjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.*». Denne formuleringen er nå tatt inn i barnevernloven § 4-22 tredje ledd tredje punktum. Lovendringen trådte i kraft 1. juli 2018, det vil si før øvrige endringer gjennom barnevernsreformen. Med virkning fra 1. januar 2022 ble det også lagt til et nytt annet punktum i fosterhjemsforskriften § 4 annet ledd, slik at § 4 annet ledd nå lyder: «*Barnevernstjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Vurderingen skal dokumenteres av barnevernstjenesten*.»

Vurderingsplikten innebærer at barnevernstjenesten alltid må kartlegge muligheten for om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Imidlertid presiseres det i Prop. 73 L (2016-2017) at det ikke er nødvendig at det brukes mye tid på kartleggingen dersom det er åpenbart at det ikke er noen i familie eller nære nettverk som kan godkjennes som fosterforeldre av hensyn til barnets beste. Ifølge Prop. 73 L (2016-2017) innebærer lovfestingen av ansvaret at kommunene skal ha vurdert muligheten for fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk før de henvender seg om fosterhjem til Bufetat. I Tjenestekatalog Fosterhjem (Bufdir, 2021b), gyldig fra og med 1. januar 2022, står det imidlertid at «*når det er hensiktsmessig for å oppfylle bistandsplikten i enkeltsaker, og kommunen ber om bistand til å søke etter eller vurdere fosterhjem i familie og nære nettverk, skal Bufetat inngå et samarbeid med kommunen om dette*». Kommunen kan be Bufetat om familierådskoordinator som hjelper familien med å kartlegge familie og nettverk, og avholde familieråd.

Kommunene skal også dokumentere og kunne redegjøre for vurderingene når de ber om bistand i henhold til god forvaltningsskikk. I høringsinnspillene ble det gitt enkelte innspill om varierende praksis ved dokumentasjon og kvalitet i vurderinger av familie og nettverk, og uklarheter i hvor omfattende vurderingene skal gjøres. Presiseringen i fosterhjemsforskriften om at vurderingen skal dokumenteres av barnevernstjenesten kan tydeliggjøre kommunenes krav til dokumentasjon. I Tjenestekatalog Fosterhjem (Bufdir, 2021b) står det også at kommunen kort skal redegjøre for begrunnelsen for at de ber Bufetat om bistand når de har vurdert at det ikke er mulig å finne fosterhjem i barnets familie eller nettverk.

Reformendringen bør sees i sammenheng med bestemmelsen i barnevernloven om å legge til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering med bakgrunn i Prop. 169 L (2016-2017). Her beskrives det at nær

sammenheng mellom vedtatt plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk og forslaget om å lovfeste bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering i forbindelse med slike vurderinger, taler for at bestemmelsene bør tre i kraft samlet. Selv om lovendringen ikke er en del av barnevernsreformen, understøtter bestemmelsen om bruk av verktøy og metoder reformendringen. Barnevernloven § 4-22 tredje ledd tredje og fjerde punktum sier nå: «*Barnevernstjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Barnevernstjenesten skal ved slike vurderinger legge til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering, dersom det er hensiktsmessig.*» Lovendringen trådte i kraft 1. juli 2018, det vil si før øvrige endringer gjennom barnevernsreformen.

Barnevernloven hadde før 2018 ikke egne bestemmelser om bruk av verktøy eller metoder for involvering av barnets familie eller nettverk, utover regler om barns medvirkning og rett til å få informasjon og uttale seg, jf. Prop. 169 L (2016-2017). Et eksempel på verktøy og metoder er bruk av familieråd, men også andre metoder eller verktøy som er hensiktsmessig i den enkelte situasjon, gjeldende kunnskap og faglig utvikling på feltet. Tilrettelegging for bruk av verktøy eller metoder for nettverksinvolvering kan benyttes ved vurdering av fosterhjem i forbindelse med frivillige plasseringer, i akuttsituasjoner og etter omsorgsovertakelse.

Fosterforeldre i barnets familie eller nære nettverk må fortsatt utredes og godkjennes på lik linje med andre fosterforeldre, og få opplæring og oppfølging. Bufetat har fortsatt ansvar for rekruttering av spesialiserte fosterhjem og bistandsplikt.

6.2 Forventet respons

6.2.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 6.2 viser hvilke aktiviteter og resultater lovfestingen av kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk kan utløse dersom endringen skal bidra til barnevernsreformens overordnede mål om *rett hjelp til rett tid*, og delmålene *bedre tilpasset hjelp, bedre rettssikkerhet* og *mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning*.

Figur 6.2 **Årsak-virkningskjede mellom reformendring lovfestelse av kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk, og tilsiktede aktiviteter, resultater og brukereffekter/måloppnåelse***



**Farget tekst indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Det er forventet at lovfestet plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk, kombinert med dokumentasjon av vurdering og bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering, sammen skal bidra til en høyere andel plasseringer i familie og nære nettverk. En videre tilsiktet effekt av økt andel familieplasseringer er redusert ventetid på ordinære fosterhjem utenom familie og nære nettverk, og derigjennom færre barn som venter. Videre vil tydeliggjøring (lovfesting) av kommunenes ansvar for vurderinger der de har et fortrinn, det vil si i familie og nære nettverk, kunne bidra til mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Forskriftsfesting av ansvaret om at vurderingen skal dokumenteres forventes å bidra til bedre rettssikkerhet.

6.2.2 Indikatorer

I Tabell 6-1 har vi oppsummert hvilke indikatorer eller størrelser det er hensiktsmessig å følge med på for å vurdere effektene av reformendringen om lovfestelse av kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk, og om endringen bidrar til barnevernsreformens overordnede mål.

Tabell 6-1 **Indikatorer for å måle aktiviteter, resultater og brukereffekter som respons på endringen «Lovfestelse av kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk»**

Nr.	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	I hvilken grad kommunen vurderer om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad barnevernstjenesten legger til rette for involvering av familiens nettverk dersom det er hensiktsmessig	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	Andel saker der Bufetat har bistått kommunen med familie- og nettverksplassering	Bufdir
Resultater		
	Antall og andel nye plasseringer i familie og nære nettverk	Bufdir
	Andel fosterhjemsplasseringer i familie og nære nettverk	Barnevern Kommunemonitor
Brukereffekter		
	Antall barn som venter på fosterhjem	Bufdir
	Ventetid på fosterhjem	Bufdir

Endringen kan medføre en økning i andelen kommuner som vurderer om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Det er samtidig ikke åpenbart hva det vil si å ha vurdert om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Hvordan man skal foreta vurderingen er verken beskrevet i lov, forskrift, maler eller tjenestekatalog. Dette kan bidra til ulik praksis blant barnevernstjenester/kommuner.

Dersom kommunene har vurdert at det ikke er mulig å finne fosterhjem i familie eller nære nettverk, er Bufetat pliktig til å bistå kommunen med å skaffe fosterhjem. I disse tilfellene vil Bufetat kunne bistå kommunen med å finne en familie- og nettverksplassering. Det er dermed også relevant å følge med på denne indikatoren.

Lovfestingen kan også medføre en økning i andelen plasseringer i familie og nære nettverk. Lovendringen trådte imidlertid i kraft 1. juli 2018, og det har allerede over år blitt jobbet med å involvere barnets familie og nære nettverk ved valg av fosterhjem, bruk av familieråd og å rekruttere fosterhjem i familie og nettverk. Hvorvidt andelen slike plasseringer øker framover avhenger av flere forhold, deriblant potensialet for å rekruttere fosterhjem i familie og nettverk og hvordan man jobber med å søke i og mobilisere familie og nettverk. Videre vil det avhenge av kompleksiteten i en sak og behovene til barnet, herunder om det er forhold som tilsier at barnet ikke bør bo med familie eller nettverk.

I høringsforslaget og Prop. 73 L (2016-2017) trekkes det frem at fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk i mange tilfeller vil være det beste alternativet for barn og unge. Tidligere studier tyder på at familie- og nettverksplasseringer ofte er mer stabile enn ordinære plasseringer, samt at barn og unge som vokser opp hos familie eller nære nettverk har bedre psykisk helse (Backe-Hansen, Christiansen, & Havik, 2013; Angel & Blekesaune, 2014) (Winokur, Holtan, & Batchelder, 2014). I lys av det er det relevant å følge med på om en økt andel plassering i familie og nære nettverk kan medføre reduksjon i antall utilsiktede flyttinger. Samtidig kan fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk ha særlige utfordringer knyttet til blant annet endrede roller innenfor storfamilien, og dobbeltrollen som oppstår i feltet mellom familierelasjoner og den profesjonelle relasjonen mot barnevernstjenesten (Tonheim, Iversen, & Grønn-Jensen, 2021).

Lovfestingen om å legge til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering vil også kunne bidra til økt bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering. Som del av oppstartsmålingen har vi ikke kartlagt omfanget av bruk, men snarere hvorvidt reformen har medført endring i bruk så langt (se Vedlegg K).

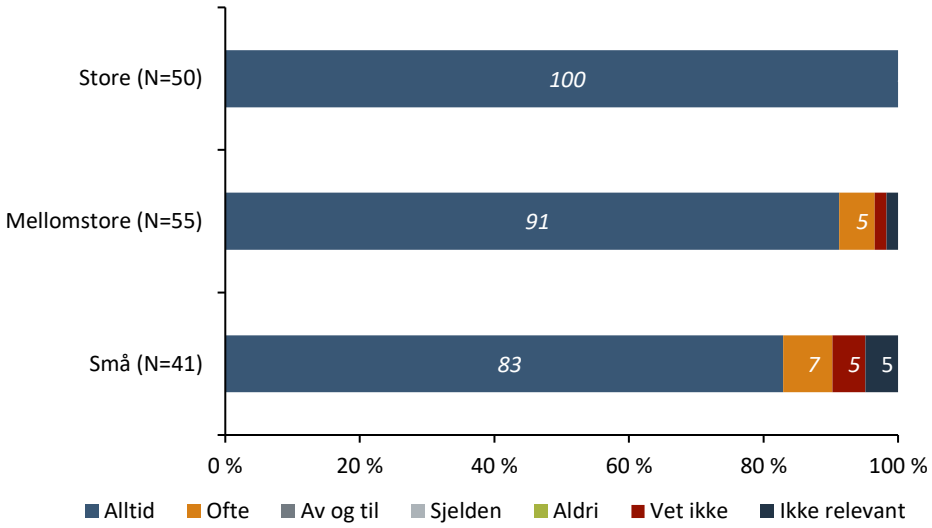
6.3 Oppstartsmåling av indikatorer

I denne delen presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til reformendringen om at barnevernstjenesten alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Vi viser til delkapittel 20.4 for en oppstartsmåling av antall barn som venter på fosterhjem og hvor lenge de venter.

6.3.1 Vurdering av fosterhjem i barnets familie og nære nettverk

Av barnevernledere som har besvart spørreundersøkelsen, oppgir flertallet at barnevernstjenesten de representerer *alltid* vurderer om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, gitt at det er aktuelt å plassere et barn i fosterhjem. I Figur 6.3 finner vi liten variasjon mellom kommunestørrelser i andelen som oppgir at vurderingen gjennomføres. Samtlige barnevernledere i store kommuner oppgir at de *alltid* vurderer, i tråd med plikten. Blant barnevernledere i små og mellomstore kommuner er det mellom 5 og 7 prosent som oppgir at barnevernstjenesten ofte vurderer om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. En andel barnevernledere fra små (fem prosent) og mellomstore kommuner (to prosent) oppgir at de ikke vet og tilsvarende andel oppgir at det ikke er relevant. Ettersom kommunene har en plikt til å vurdere, er det overraskende at enkelte barnevernledere ikke vet. At spørsmålet ikke oppleves som relevant av noen, kan skyldes at kommune ikke har saker der en fosterhjemsplassering vurderes som relevant. Det er ingen som oppgir at barnevernstjenesten sjeldent eller aldri vurderer om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.

Figur 6.3 **I hvilken grad barnevernstjenesten vurderer om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem fordelt på kommunestørrelse, i prosent***

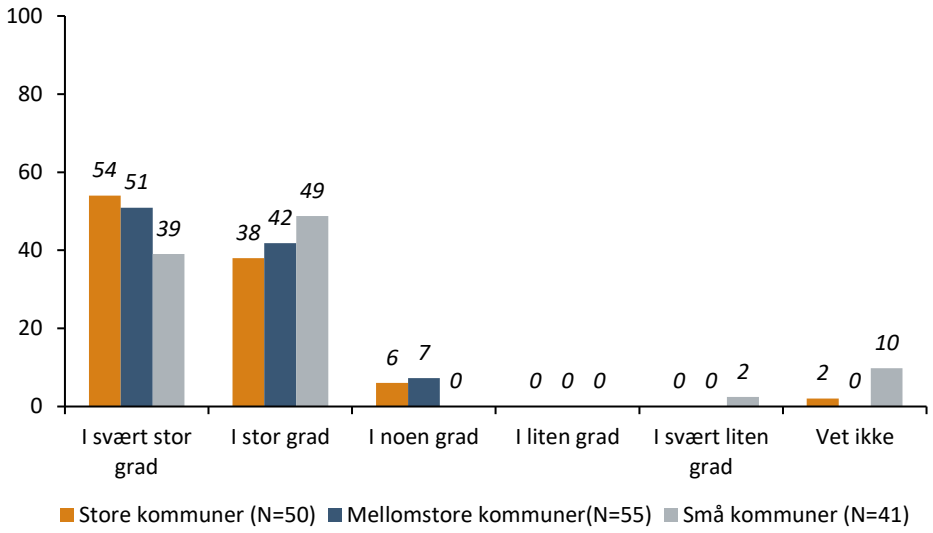


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=146. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Responsen til barnevernledere tyder på at potensialet for at barnevernstjenestene i enda større grad kan vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem er begrenset. Samtidig sier ikke svarene noe om på hvilken måte barnevernstjenesten har gjennomført vurderingene, og heller ikke hvor grundig vurderingene har vært.

En tilrettelegging for involvering av familiens nettverk vil kunne øke sannsynligheten for at barnevernstjenesten finner et egnet fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk. Som vist i Figur 6.4, oppgir mellom 39 og 54 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, at barnevernstjenesten i svært stor grad legger til rette for involvering av familiens nettverk dersom det er hensiktsmessig. En noe større andel barnevernledere i store og mellomstore kommuner oppgir at dette er tilfellet. Enkelte barnevernledere, i hovedsak fra små kommuner, oppgir at de ikke vet om barnevernstjenesten tilrettelegger for involvering av familiens nettverk dersom det er hensiktsmessig. Her er det viktig å være bevisst at «dersom det er hensiktsmessig» også inneholder et element av vurdering, og oppfatningen av dette kan variere mellom kommunene.

Figur 6.4 **I hvilken grad barnevernstjenesten legger til rette for involvering av familiens nettverk dersom det er hensiktsmessig ved vurderinger av om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, i prosent***



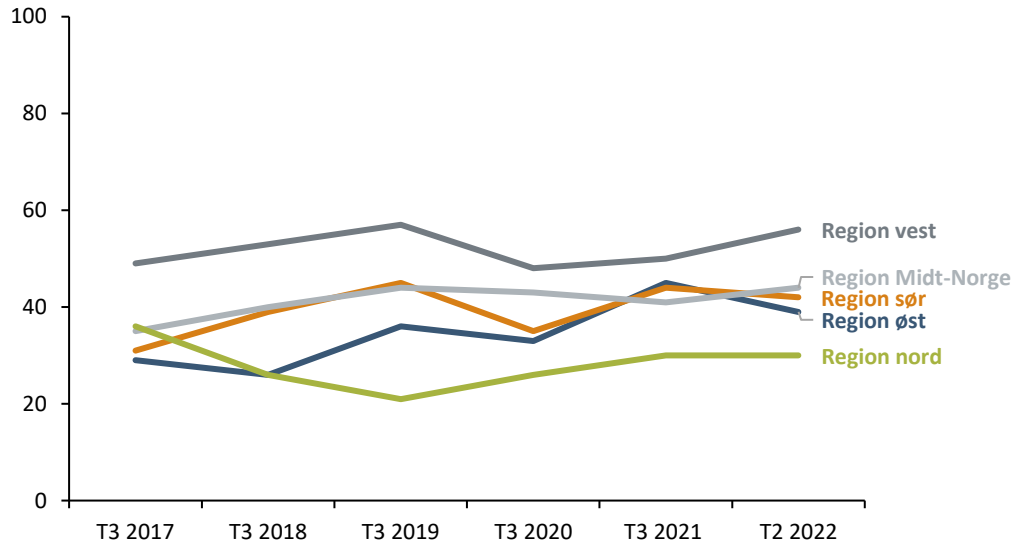
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=146. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Til tross for at lovendringen om bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering trådte i kraft i 2018, er det interessant å undersøke hvorvidt reformen kan ha påvirket barnevernstjenestens tilrettelegging av verktøy og metoder for nettverksinvolvering. Flertallet av barnevernledere oppgir at barnevernsreformen *ikke* har påvirket hvorvidt barnevernstjenesten legger til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering (se Vedlegg K). Dette gjelder barnevernledere i både store, mellomstore og små kommuner. Samtidig oppgir rundt en tredjedel av barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelsen, at barnevernsreformen har påvirket hvorvidt de legger til rette for bruk av verktøy og metoder for nettversinvolvering. Rundt 5 og 15 prosent av barnevernledere i henholdsvis mellomstore og små kommuner oppgir at de ikke vet.

6.3.2 Andel saker Bufetat bistår med som resulterer i familie- eller nettverksplassering

Dersom kommunene har vurdert at det ikke er mulig å finne fosterhjem i familie eller nære nettverk, er Bufetat pliktig til å bistå kommunen med å skaffe fosterhjem. Andel saker som har resultert i familie- og nettverks-plasseringer av totalt antall saker Bufetat har bistått kommunene med, kan gi en indikasjon på om Bufetat bidrar til å øke andelen plasseringer i familie og nære nettverk. Figur 6.5 viser andelen saker som har resultert i familie- og nettverksplasseringer fordelt på Bufetat-regioner i perioden 2017-2022. Region Vest har gjennomgående en høyere andel saker som resulterer i familie- og nettverksplasseringer, mens andelen de siste årene er lavest i region Nord. Samlet sett økte andelen saker som resulterte i familie- og nettverksplasseringer fra 36 prosent i 2017 til 43 prosent i 2022.

Figur 6.5 **Andel saker Bufetat har bistått kommunene med familie- og nettverksplasseringer av totalt antall saker Bufetat har bistått kommunen med å finne fosterhjemsplassering***



**Gjelder plasseringer hvor Bufdir har bistått kommunen med å finne fosterhjem. Oslo er inkludert i beregningene. Kilde: Corporter, styringskort, Bufdir. Statistikken oppgir ikke antall (N).*

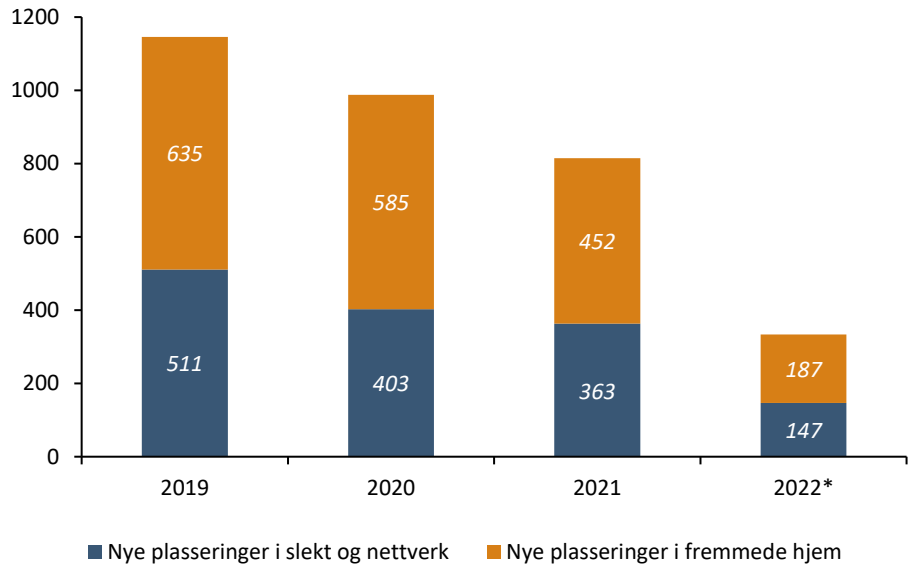
6.3.3 Antall og andel nye plasseringer i familie og nære nettverk

I perioden 2019 til 2021 har det vært en nedgang i antall nye plasseringer i fosterhjem. I 2019 lå antall nye fosterhjemsplasseringer på 1 146, fordelt på plasseringer i familie og nære nettverk og ordinære fosterhjem utenom familie og nettverk (Figur 6.6). Tilsvarende tall for 2021 er 815. Foreløpige tall viser at antall nye fosterhjemsplasseringer for 2022 lå på 334 per 31.10.2022.[36]

Den store nedgangen i antall nye plasseringer bør sees i sammenheng med EMD-dommene, som kan ha medført at barnevernstjenesten i mer begrenset grad plasserer barn og unge i fosterhjem (Bufdir, 2022a). Videre spiller antall bekymringsmeldinger inn på antall fosterhjemsplasseringer. I perioden 2019 til 2021 finner vi en liten nedgang i bekymringsmeldinger. Totalt antall bekymringsmeldinger har gått fra 57 988 i 2019 til 53 468 i 2021 (SSB). Bufdir viser til koronapandemien og tilhørende nedstenging som en mulig årsak til reduksjonen i bekymringsmeldinger. Videre startet barnevernstjenesten færre undersøkelser i 2021 sammenlignet med året før. Av undersøkelsene som ble gjennomført er det en lavere andel som resulterer i at barnevernstjenesten fatter vedtak om barnevernstiltak (Bufdir, 2022a).

[36] *Tallene fra 2022 er foreløpige og kan ikke sammenlignes direkte med tall fra øvrige år.*

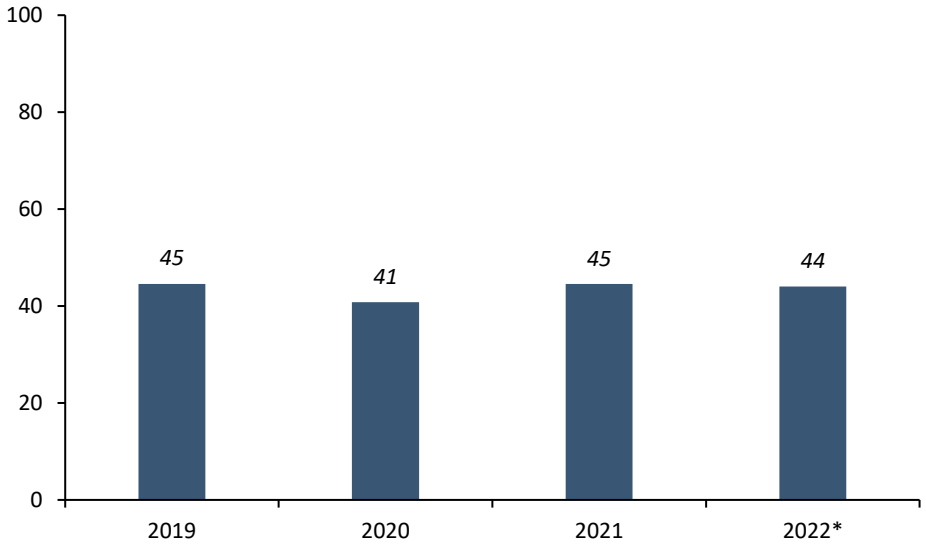
Figur 6.6 **Antall årlige nye fosterhjemsplasseringer i familie og nære nettverk og fremmede hjem, i perioden 2019-2022***



**Oslo er inkludert i beregningene. Foreløpige tall for 2022, hentet ut 31.10.22. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.*

I likhet med totalt antall nye plasseringer, er det en nedadgående trend i antall nye plasseringer i familie og nære nettverk (Figur 6.6). Samtidig er andelen plasseringer i famille og nære nettverk av totale nye plasseringer relativt stabil over samme periode. Andelen varierer mellom 41 og 45 prosent (Figur 6.7).

Figur 6.7 **Andel nye plasseringer i familie og nære nettverk av totalt antall nye plasseringer, i perioden 2019–2022***

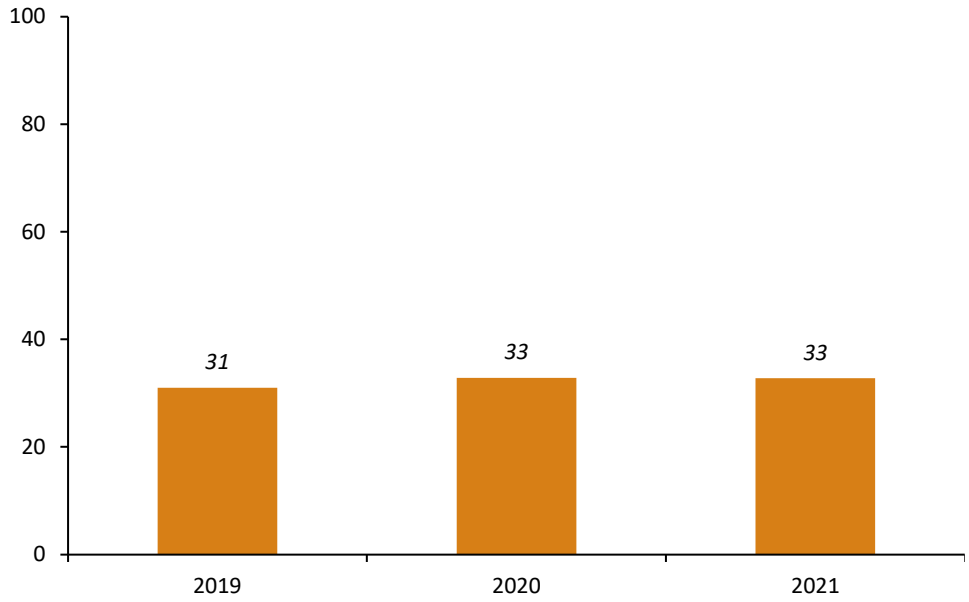


**Oslo er inkludert i beregningene. Foreløpige tall for 2022, hentet ut 31.10.22. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.*

6.3.4 Antall og andel plasseringer i familie og nære nettverk samlet sett

På landsbasis finner vi tilnærmet ingen endring i andelen barn og unge per 31. desember i fosterhjem hos familie og nettverk over de siste årene. Andelen barn og unge i familie- og nettverksplasseringer har økt med to prosentpoeng i perioden 2019 til 2021. I 2021 lå andelen på 33 prosent av barn og unge mellom 0 og 22 år i ordinære fosterhjem. Tilsvarende andel i 2019 var 31 prosent, se Figur 6.8.

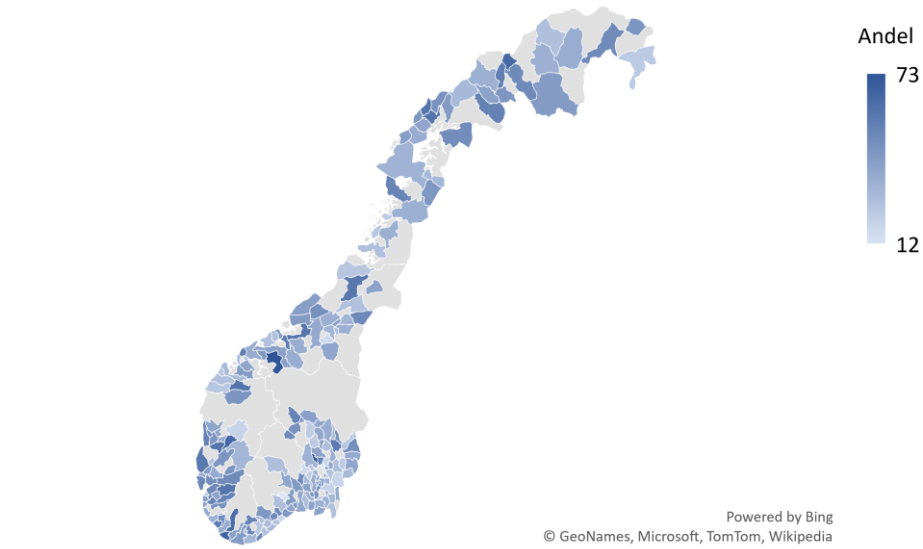
Figur 6.8 **Andel plasseringer av barn mellom 0 og 22 år i familie og nære nettverk i prosent av ordinære fosterhjem, per 31. desember, for perioden 2019-2021***



**Tallene inkluderer Oslo i beregningene. Kilde: SSB Tabell 10660, bearbeidet av Menon Economics.*

Dersom vi undersøker andelen plasseringer i familie og nære nettverk på kommunenivå, finner vi større variasjon enn på landsbasis. Figur 6.9 viser plasseringer i familie og nære nettverk som andel av totalt antall plasseringer i ordinære fosterhjem i løpet av 2021 på kommunenivå. Kartet viser kun kommuner hvor det foreligger offentlig statistikk (195 kommuner). Andelen plasseringer i familie og nære nettverk varierer mellom 12 og 73 prosent, med en median på 39 prosent. Medianen i små kommuner er på 46 prosent, mens tilsvarende andel for mellomstore og store kommuner er henholdsvis 37 og 38 prosent. Mellomstore kommuner har størst variasjon i andel plasseringer i familie og nære nettverk mellom kommunene. Nedre og øvre andel på 12 og 72 prosent tilhører mellomstore kommuner.

Figur 6.9 **Plasseringer i familie og nære nettverk som andel av totalt antall plasseringer i ordinære fosterhjem i løpet av 2021, per kommune, i prosent***



**Tall hentet fra Barnevern Kommunemonitor, oppdatert 23. september 2022. I kommunemonitoren mangler det statistikk for 161 kommuner. En forklaring på datamangelen er at informasjon er utelatt for å ivareta personvern. Oslo er ikke inkludert i beregningene. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics*

7 Økt kommunalt finansieringsansvar

Barnevernsreformen gir kommunene et økt økonomisk ansvar i form av fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem og økte egenandeler for statlige plasseringstiltak. Samtidig reduseres egenandelen for statlige hjelpetiltak. For å kompensere for økte egenandeler mottar kommunene mer i rammetilskudd. Det kompenseres imidlertid ikke fullt ut i alle kommuner.

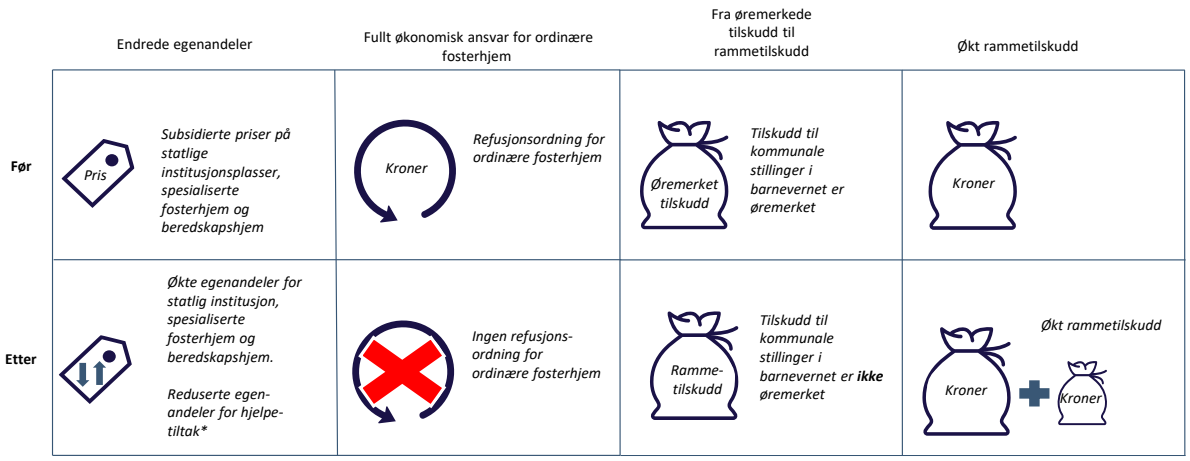
Endringene forventes å gi kommunene insentiver til flere av delmålene, inkludert sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging (delmål 1) samt mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning (delmål 4). Det er imidlertid viktig å presisere at hvis kommunene ikke prioriterer barnevern høyere, spesielt i omstillingsperioden, er det risiko for at reformen kan utløse en reduksjon i kvaliteten på barnevernet i kommunen.

Basert på indikatorene for å måle aktiviteter og resultater som antas å endres som følge av reformendringene, observerer vi ikke en økt prioritering av barnevern i perioden 2019-2021. Dette til tross for at flere kommuner oppgir å ha startet med tilpasningen til reformen før 2019. Vi finner heller ikke en vridning i tiltaksbruk for samme periode. I det videre evalueringsarbeidet står det sentralt å følge med på om kommunene prioriterer barnevern høyere, jobber mer forebyggende, kjøper mindre statlige plasseringstiltak, bygger opp egne tilbud i ulike deler av tiltakskjeden og lykkes med å få til et godt samarbeid med øvrige kommunale tjenesteområder. Sistnevnte fordi det kan være avgjørende for det forebyggende arbeidet. Basert på at manglende prioritering av barnevern kan ha innvirkning på kvaliteten til barnevern, er det viktig at vi gjør det vi kan for å fange opp i hvilken grad barna får rett hjelp til rett tid.

7.1 Reformendring

Gjennom barnevernsreformen får kommunene fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem, økte egenandeler for statlige plasseringstiltak (spesialiserte fosterhjem, beredskapshjem, institusjon og akuttiltak) og en egenandel for hjemmebaserte/polikliniske tjenester knyttet til sentre for foreldre og barn. Videre reduseres egenandelen for bruk av spesialiserte hjelpetiltak (Multisystemisk terapi (MST) og Funksjonell familieterapi (FFT)). For å kompensere for nevnte økninger og bidra til økt søkelys på tidlig innsats og forebygging, økes rammetilskuddet. Samtidig omgjøres det øremerkede tilskuddet til kommunale stillinger i barnevernet til rammetilskudd. Figur 7.1 illustrerer reformendringene.

Figur 7.1 **Illustrasjon av endring før og etter barnevernsreformen som følge av at kommunene får et helhetlig finansieringsansvar for barnevernsområdet**



**Senter for foreldre og barn (døgnopphold på senter) og spesialiserte hjelpetiltak (MST og FFT).*

Endringen i egenandeler for bruk av statlige barnevernstiltak

Kommunale egenandeler for bruk av statlige barnevernstiltak er endret fra 1. januar 2022. Kommunale egenandeler for bruk av spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak øker, jf. Tabell 7-1. Intensjonen bak høyere egenandeler er at de skal gi kommunene styrkede insentiver til å satse på forebygging og tidlig innsats og bidra til at statlige barnevernstiltak relativt sett ikke fremstår som billigere alternativer når kommunene får økt finansieringsansvar for fosterhjem, jf. Prop 1 S (2020-2021).

Tabell 7-1 **Satser for kommunal egenbetaling for statlige barnevernstiltak (per barn)***

	Institusjon	Spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem	Senter for foreldre og barn (døgn-opphold på senter)***	Senter for foreldre og barn (hjemmebasert/ poliklinisk)	Spesialiserte hjelpetiltak (MST og FFT)
Månedlig egenandel 2021	79 700	37 500**	73 600		18 800
Månedlig egenandel 2022	170 000	85 000	71 000	11 000	15 000
Endring i månedlige egenandeler fra 2021 til 2022	113 %	127 %	-4 %		-20 %

** Prisjustert til 2022-kroner med kommunal deflator. **Eksisterende plasseringer i beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem skal videreføres uten endringer i 2022. I slike tilfeller vil egenandelen være kr 37 100. *** For senter for foreldre og barn gjelder følgende: Ved plassering av én foresatt og ett barn betaler kommunen én sats. Ved plassering av to foresatte og ett barn betaler kommunen en og en halv sats. For hvert øvrige barn betaler kommunen halv sats. Kilde:* (Barne- og familiedepartementet, 2021a) *og* (Bufdir, 2022).

For plasseringer i beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem som skjedde før 2022, og som videreføres, betaler kommunene samme egenandeler som i 2021. Kostnadene ved tiltakene vil derfor øke gradvis ettersom barn og ungdom flyttes ut av tiltak og dette erstattes av nye plasseringer etter 1. januar 2022.

Egenandelen for døgnopphold på senter for foreldre og barn reduseres med fire prosent samtidig som det er innført en egenandel på 11 000 kroner for hjemmebaserte/polikliniske tjenester. Egenandelene for bruk av spesialiserte hjelpetiltak som Multisystemisk terapi (MST) og Funksjonell familieterapi (FFT) reduseres med 20 prosent.

Fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem

Tidligere har Bufetat hatt medfinansieringsansvar for ordinære fosterhjem og enkelte hjelpetiltak gjennom en refusjonsordning for kommunale utgifter. Fra og med 31. desember 2021 ble refusjonsordningen avviklet, og det fulle finansieringsansvaret er overført til kommunene. Det er beregnet at refusjonsordningen for kommunale utgifter til ordinære fosterhjem, inkludert refusjon av hjelpetiltak, utgjør om lag 395 millioner kroner i 2022. Denne summen innlemmes i rammetilskuddet for 2022, jf. Prop 1 S (2021-2022). For de kommunene som har benyttet seg av refusjonsordningen vil avviklingen av refusjonsordningen for kommunale utgifter til ordinære fosterhjem føre til at de på kort sikt må dekke inn kostnadene selv. På lengre sikt kan en tilpasning være at man reduserer bruken av fosterhjem. Sistnevnte representerer en positiv utvikling hvis man har jobbet forebyggende og derigjennom redusert behovet for plassering i fosterhjem.

Endringer i rammetilskuddet direkte knyttet til barnevernsreformen

Barnevernsreformen medfører at kommunene får økt økonomisk ansvar på barnevernsområdet, både gjennom fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem og endrede egenandeler for statlige barnevernstiltak. Som en følge av disse to endringene vil kommunene samlet sett kompenseres med en økning i rammetilskuddet på 1 310 millioner kroner.[37] De to endringene med tilhørende økt rammetilskudd kan knyttes direkte til reformen. Tabell 7-2 oppsummerer hvordan det økte finansieringsansvaret for barnevern endrer rammetilskuddet for kommunene. Det økte rammetilskuddet er fordelt til alle kommuner utenom Oslo kommune.

Tabell 7-2 **Økt kommunalt rammetilskudd som en direkte konsekvens av barnevernsreformen, i millioner 2022-kroner**

Endring	Type endring	Økt rammetilskudd i 2022
Fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem	Endret oppgavefordeling som en direkte konsekvens av barnevernsreformen	395,0
Endrede egenandeler for statlige barnevernstiltak	Endret oppgavefordeling som en direkte konsekvens av barnevernsreformen	915,0
Økning i rammetilskudd som en direkte følge av reformen		***1 310,0***

Kilde: Prop 1 S (2021-2022)[38]

Reformen innebærer at kommunene må betale høyere egenandeler enn det de tidligere gjorde for spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak. I Prop. 73 L (2016-2017) ble det understreket mulige avvik mellom faktiske utgifter til tiltak og kompensasjonen gjennom økt rammetilskudd i omstillingsperioden. Kommunene ble derfor kompensert med en økning på 915 millioner kroner i rammetilskuddet. Disse midlene fordeles til alle kommuner unntatt Oslo kommune. Hver enkelt kommune fikk en rammeøkning som ble tildelt 50 prosent gjennom inntekts-

[37] *Kapittel 571 post 60 over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett.*
[38] *Endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, regelendringer og finansiering (inkl. innlemming av øremerkede tilskudd).*

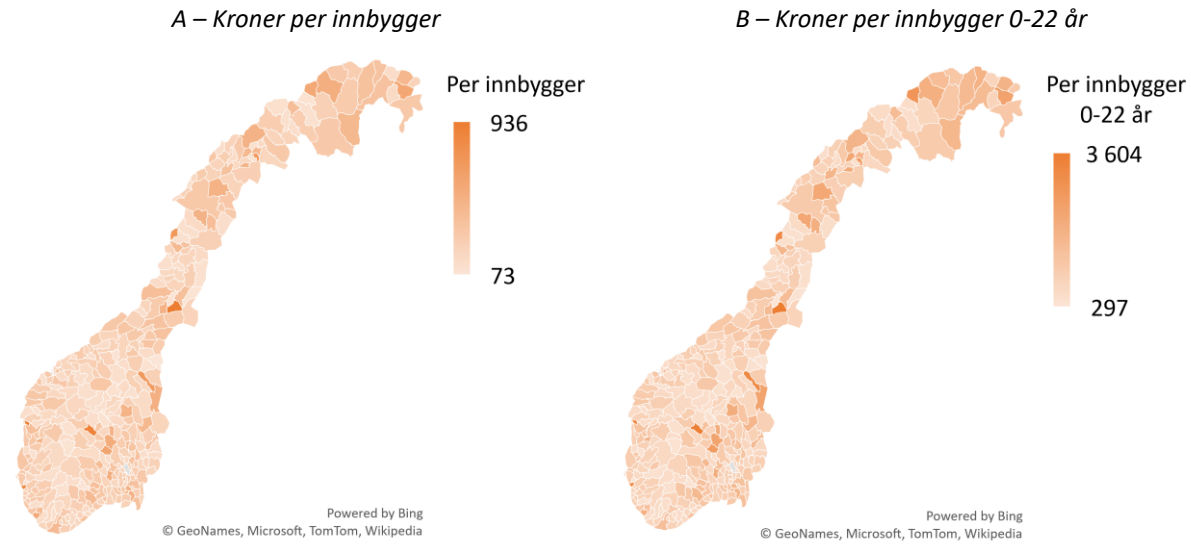
systemet og 50 prosent gjennom en overgangsordning som baserer seg på kommunens faktiske bruk av Bufetat sine tiltak som omfattes av egenandel i 2021. Kompensasjonen over rammetilskuddet ble besluttet å ha en overgangsperiode på tre år (fra 2022 til og med 2024).[39]

Statsforvalterne disponerer i tillegg skjønnsmidler som er ment å fange opp kommuner som ikke treffes tilstrekkelig av økningen i rammetilskuddet og andre faste tilskuddsordninger, jf. Prop. 1 S (2021-2022). Statsforvalter i Rogaland har ved én anledning uttalt en bekymring for at noen kommuner ikke vil bli tilstrekkelig kompensert for det økte finansieringsansvaret barnevernsreformen medfører. Som en respons på dette vil trolig flere statsforvaltere holde igjen en større del av skjønnstilskuddet enn det som er påkrevd, for å sikre sårbare kommuner (Statsforvalteren i Rogaland, 2021). Hvordan skjønnsmidlene er fordelt i 2022 og hva som er begrunnelsen for fordelingen vil bli kartlagt i neste delrapport når man har tall for hele 2022. Statsforvalteren i Innlandet la imidlertid til grunn følgende kriterier for fordeling av særskilt kompensasjon for utgifter i forbindelse med barnevernsreformen (Statsforvalteren i Innlandet, 2022):

- Stort avvik mellom egenandel/refusjoner i 2020 og utbetalt beløp 2022.
- Stor økning i egenandel/refusjoner fra 2020 til 2021.
- Stort avvik mellom øremerkede stillinger i 2021 og beløp utbetalt 2022.

KS gjennomførte en beregning av hva hver enkelt kommune kom til å få i økt rammetilskudd for 2022 som følge av reformen. Fordelingen av 1,3 milliarder kroner i økt rammetilskudd til kommunene er vist i Figur 7.2. Som vi ser av figuren, er det betydelige variasjoner i hvor mye en kommune mottar. Kommuner som kommer best ut av fordelingen er kommuner som både har høy uttelling i inntektssystemet og som hadde store utgifter til kjøp av statlige plasseringstiltak i 2021.

Figur 7.2 **Økt rammetilskudd (1,3 milliarder) fordelt på alle kommuner utenom Oslo kommune, 2022-kroner***



**Tallene representerer en foreløpig beregning fra 26. november 2021. Kilde: KS, bearbeidet av Menon Economics.*

[39] *Overgangsperioden var opprinnelig på to år, men ble utvidet til tre år i forbindelse med Prop. 1 S Tillegg 1 Endring av Prop 1 S (2021-2022) Statsbudsjettet 2022.*

Det er krevende å vurdere om fordelingen av det økte rammetilskuddet er rimelig eller ikke. Det er to årsaker til det. For det første er det krevende å kontrollere fullt ut for det reelle behovet innenfor barnevern. Fordelingen av midler gjennom inntektssystemet forsøker nettopp på dette, ved å fordele andelen av rammetilskuddet etter kriterier med tilhørende kriterievekt vist i Tabell 7-3. Samtidig vurderes barnevernskriteriene i inntektssystemet til kommunene å ha svak forklaringskraft (NOU 2022: 10).

Tabell 7-3 Delkostnadsnøkkelen for barnevern i det kommunale inntektssystem for 2022, i prosent

	Kriterievekt
Innbyggere 0-1 år	2,73
Innbyggere 2-5 år	5,76
Innbyggere 6-15 år	14,02
Innbyggere 16-22 år	10,50
Barn 0-15 år med enslige forsørgere	41,22
Lavinntektskriteriet	25,77
Sum	**100,00**

Kilde: Grønt hefte, 2022.

Det er også uklart om inntektssystemet fullt ut kompenserer for behovsforskjeller. Eksempelvis fant Telemarksforsking (2013) at antall personer med psykiatri- eller rusdiagnoser har en signifikant sammenheng med driftsutgifter innenfor barnevern i seks av åtte år. Denne variabelen ligger ikke inne som fordelingskriterium i dagens inntektssystem. I tillegg er det krevende å vurdere om bruken av statlige plasseringstiltak i 2021 gir en god indikasjon på behovet for plasseringstiltak i 2022. Eksempelvis har Larvik kommune etablert et kommunalt plasseringstiltak (Gyda ressurssenter) som i noen tilfeller er et substitutt til statlige plasseringstiltak. Slik fordelingen av midlene gjøres (basert på kommunens bruk av Bufetats statlige tiltak), kompenseres ikke Larvik kommune for behovet for plasseringstiltak fordi de har gjort det i egenregi. Det betyr imidlertid ikke at behovet for (ressurser til) plasseringer ikke er der.

Øvrige endringer som indirekte er en del av reformen

Tidligere år har kommunene mottatt øremerkede tilskudd til kommunale stillinger i barnevernstjenesten. I 2021 ble det anslått at tildelingen dekket over 1 000 årsverk i det kommunale barnevernet (Prop 1 S (2021-2022)). Prop. 73 L (2016–2017) fastsetter at det øremerkede tilskuddet også bør inngå i rammetilskuddet til kommunen, fra og med barnevernsreformen trer i kraft, for å bidra til at kommunene får et mer helhetlig kommunalt finansieringsansvar for barnevernstjenestene. Dette er også i tråd med at frie inntekter (rammetilskudd) utgjør hovedmodellen for finansiering av kommunenes oppgaver. I Prop. 1 S (2021-2022) foreslo departementet å innlemme det øremerkede tilskuddet som en del av rammetilskuddet. Overføringen tilsvarer om lag 841,1 mill. kroner fordelt etter kostnadsnøkkelen for barnevernet i inntektssystemet i 2022 (Stortinget, 2021). For interkommunale samarbeid har vertskommunen[40] tidligere mottatt det øremerkede tilskuddet på vegne av alle kommuner i samme interkommunale samarbeid. Gjennom en økning i rammetilskuddet vil midlene bli fordelt mellom hver kommune etter delkostnadsnøkkelen i barnevern, og en eventuell samarbeidsavtale med andre kommuner knyttet til finansiering av kommunale stillinger må gjøres på eget initiativ, jf. Prop. 73 L (2016-2017).

[40] *De aller fleste interkommunale samarbeid innenfor barnevern er vertskommunesamarbeid. Det finnes imidlertid noen få eksempler på andre samarbeidsmodeller. Siden disse kun utgjør et fåtall, har vi ikke kartlagt hvordan det øremerkede tilskuddet er fordelt til kommunene i disse samarbeidene.*

Stortinget har vedtatt nye krav om relevant utdanning for ansatte i barnevernet, jf. Prop. 133 L (2020-2021). Kravene trer i kraft i 2022, med en implementeringsperiode på ti år. Merkostnadene er anslått til 440-610 millioner kroner for 2031. Rammetilskuddet er foreslått økt med 52,5 millioner kroner i 2022, fordelt etter delkostnadsnøkkelen for barnevern (Stortinget, 2021). I tillegg til økningen i rammetilskuddet på bakgrunn av høyere egenandeler for statlige barnevernstiltak og fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem, øker også rammetilskuddet som en følge av andre endringer som påvirker kommunens helhetlige finansieringsansvar for barnevernet. Det ene er innlemmingen av øremerkede tilskudd til kommunale stillinger som en del av rammetilskuddet, vedtatt i Prop. 1 S (2021-2022). Det andre har bakgrunn i Stortingets vedtak om nye krav til relevant utdanning for ansatte i barnevernet, jf. Prop. 133 L (2020–2021), Lov om barnevern (barnevernloven) og lov om endringer i barnevern, som trer i kraft i 2022.

Som en følge av reformendringene, innlemming av øremerkede tilskudd til kommunale stillinger og krav om relevant utdanning for ansatte i barnevernet vil kommunene samlet sett kompenseres med en økning i rammetilskuddet på 2 204 millioner kroner.[41] Tabell 7-4 viser hvordan økningen i rammetilskudd fordeler seg på direkte reformendringer, innlemming av øremerkede tilskudd til kommunale stillinger og krav om relevant utdanning.

Tabell 7-4 **Økt kommunalt rammetilskudd som en direkte og indirekte konsekvens av barnevernsreformen, i millioner 2022-kroner**

Endring	Type endring	Økt rammetilskudd i 2022
Økning i rammetilskudd som en direkte følge av reformen		***1 310,0***
Innlemming av øremerkede tilskudd til stillinger i barnevernet	Flytting av øremerkede tilskudd til rammetilskuddet som en konsekvens av barnevernsreformen	841,1
Kompetansekrav i barnevernet	Endring i barnevernloven	52,5
Samlet økning i rammetilskuddet		***2 203,6***

Kilde: Prop 1 S (2021-2022).[42]

7.2 Prinsipiell diskusjon av hvordan de økonomiske endringene påvirker kommunenes mulighetsrom på kort sikt

Endringene som er gjennomgått i delkapittelet over er begrunnet i å gi kommunene større økonomisk ansvar for barn og unge som har behov for barnevernstjenester. Det betyr at kommunene, som tar beslutningene om tiltak til barn og unge med behov for barnevernstjenester, i større grad bærer kostnadene ved beslutningen. Det vil si at det finansielle ansvarsprinsipp[43] i større grad oppfylles og at det faglige og økonomiske ansvaret legges til det samme forvaltningsnivået.

[41] *Kapittel 571 post 60 over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett.*
[42] *Endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, regelendringer og finansiering (inkl. innlemming av øremerkede tilskudd)*
[43] *Det finansielle ansvarsprinsipp betyr at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007)*

Idéen er at økte egenandeler på plasseringstiltak, i kombinasjon med reduserte egenandeler på statlige spesialiserte hjelpetiltak, skal gi økonomiske insentiver til tidlig innsats og forebygging. Helt prinsipielt definerer tre ytterpunkter kommunenes valgmuligheter. Kommunene kan blant annet:

1) Fortsette å kjøpe statlige plasseringstiltak som før og få økte kostnader.[44]
2) Jobbe mer forebyggende og på den måten vri tiltaksbruken til et lavere kostnadsnivå.
3) Redusere kvaliteten i barnevernstjenestene ved å nedprioritere at barn med behov får rett hjelp til rett tid.

I en overgangsfase er det naturlig at kommunene kombinerer to av de tre mulighetene. Målet og forventningen er at man i løpet av reformperioden beveger seg mot målet med reformen. Det kan ta tid å se resultatene av det forebyggende arbeidet i form av for eksempel færre omsorgsplasseringer enn man ellers ville hatt. Figur 7.3 oppsummerer kommunens valgmuligheter og viser intensjonen med reformen. De økte egenandelene gir økte insentiver til tidlig innsats og forebygging, men isolert sett gir endringen også insentiver til å redusere kvaliteten på barnevernstjenestene. Det kan eksempelvis handle om at barn og unge med behov for institusjonstilbud eller spesialiserte fosterhjem[45] ikke får tilbudet de har behov for.

Figur 7.3 **Tre mulige responser på økte egenandeler på statlige plasseringstiltak**



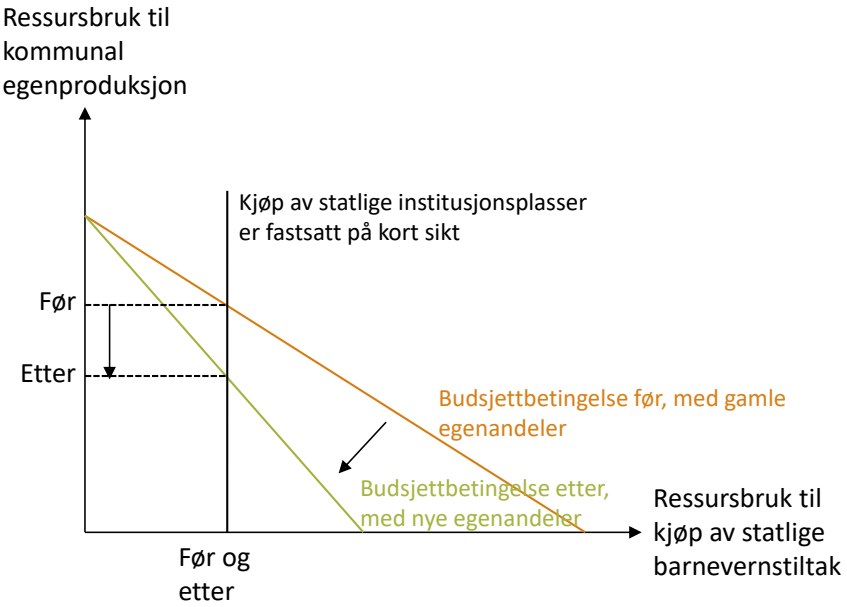
Med bakgrunn i at kommunene i dag både har barn og unge som er plassert i statlige tiltak og samtidig skal øke fokuset på tidlig innsats, er omstillingsperioden spesielt krevende for kommunene. Det er grunn til å forvente at kommuner som forsøker å følge barnevernsreformens intensjoner får høyere kostnader frem til man har lykkes med tidlig innsats og forebygging og at det har gitt resultater. I omstillingen er man avhengig av at kommuneledelsen prioriterer barnevernsområdet med økte midler og legger til rette for samarbeid mellom barnevern og andre deler av oppvekstområdet om tidlig innsats og forebygging.

Vi starter med å undersøke effektene av de to reformendringene, økte egenandeler på statlige plasseringstiltak og økt rammetilskudd, med en teoretisk tilnærming. På kort sikt vil kommunene oppleve at prisen på de statlige tiltakene øker, samtidig som at det kan være krevende å finne gode alternativer til institusjonsplasser. Det er også sånn at det sannsynligvis alltid vil være noen barn og unge som har behov for tilbudet som gis på statlige

[44] Med økte kostnader menes høyere kostnader enn de ellers ville hatt på det samme tidspunktet, siden behovet kan variere over tid.
[45] Bufetat har imidlertid ikke bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem.

institusjoner. I denne diskusjonen må man være bevisst på at for plasseringer i beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem som skjedde før 2022, og som videreføres, betaler kommunene samme egenandeler som i 2021.[46] Til et budsjett avsatt til plassering i statlige og kommunale tiltak betyr det at kommunen kan ha mindre midler disponibelt til de øvrige kommunale tiltakene. Denne situasjonen, som er gjeldende på kort sikt, er illustrert i Figur 7.4. Figuren viser at kommunene kan løse barnevernsoppdraget ved å kjøpe tjenester av staten eller løse oppgavene selv. Kommunenes valgmuligheter til et fastsatt budsjett er illustrert med budsjettbetingelsen. Budsjettbetingelsen representerer alle kombinasjoner av ressursbruk til statlig kjøp og til egenproduksjon som kommunene kan velge, når de bruker hele budsjettet som er satt av til barnevern på barnevern. Figuren illustrerer at på kort sikt vil de økte egenandelene gjøre at man får mindre statlige tiltak for et fastsatt budsjett. Dette er illustrert ved en flytting av budsjettbetingelsen til kommunen langs x-aksen mot origo, fra oransje til grønn linje. Denne forflytningen kan forklares ved at økte priser på statlige tiltak til et fastsatt budsjett gjør at de får færre statlige tiltak for det avsatte budsjettet, mens prisen på egenproduserte tjenester forblir uendret. Det som gjør denne endringen spesielt krevende er at kommunene (i stor eller liten grad) er låst til å betale for allerede inngåtte avtaler om tiltak med Bufetat som ble inngått før reformen. Alt annet likt betyr det at kommunene har mindre å rutte med til kommunale tiltak etter reformen. Til et fastsatt budsjett betyr dette mindre ressursbruk til kommunale tiltak. Skal kommunene opprettholde den kommunale barnevernsaktiviteten og i tillegg øke aktiviteten rundt forebygging og tidlig innsats, må kommunepolitikerne prioritere barnevern høyere. Dette er naturligvis bare en del av historien siden kommunene også mottar rammetilskudd, og over tid vil bindingen knyttet til å betale for statlige plasseringstiltak gradvis reduseres. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at reduksjonen går til null, siden kommunene sannsynligvis fortsatt vil ha behov for statlige tiltak i fortsettelsen.

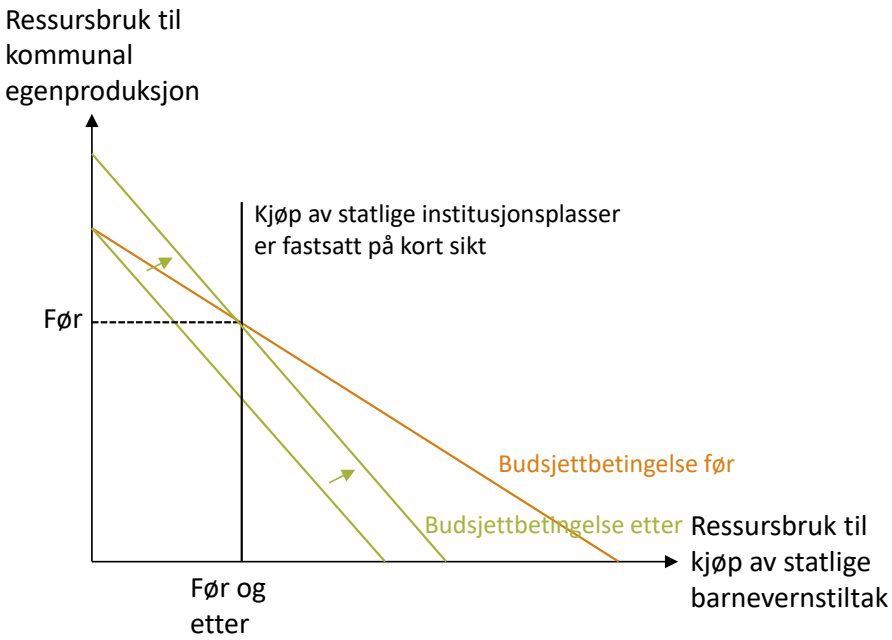
Figur 7.4 **Illustrasjon av den kortsiktige effekten av økte egenandeler på kommunal egenproduksjon av barnevernstjenester til et fastsatt budsjett til barnevern**



[46] *Det betyr at det kun er egenandelene for institusjonstiltak som øker for plasseringer gjennomført før 2022, mens egenandelen for spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem er uendret for disse plasseringene.*

Samtidig som egenandelene på statlige institusjonsplasser øker får kommunene en midlertidig økning i rammetilskuddet, se Figur 7.5. Det økte midlertidige rammetilskuddet bidrar isolert sett til å motvirke effekten av økte priser på statlige institusjonsplasser. I hvilken grad økningen i rammetilskuddet gjenspeiler de faktiske økonomiske ekstrakostnadene kommunene får ved økte egenandeler, vil variere. Ifølge Bufdir er det kommuner som får mindre i rammetilskudd enn ekstrakostnader de har ved økte egenandeler. Uavhengig av nivået på det økte rammetilskudd og nivå på ekstrakostnaden, er det kommunene selv som beslutter hvordan man skal respondere på reformendringene. For at kvaliteten til barnevernstilbudet til barn og unge som trenger det skal videreføres samtidig som man øker arbeidet med forebygging og tidlig innsats, må barnevern og tilgrensende sektorer prioriteres høyere helt frem til man har lykkes med det forebyggende arbeidet – og utgiftene til omsorgstiltak går ned. I kommuner som ikke får kompensert fullt ut for ekstrakostnaden av økte egenandeler betyr det at de på kort sikt må nedprioritere andre oppgaver til fordel for barnevern. En god start er at økningen i rammetilskudd og kommunens prioriteringer samlet kompenserer fullt ut for de økte egenandelene, illustrert i Figur 7.5.[47] Når kommunen setter av et større budsjett til barnevern kan kommunen isolert sett både ha en større egenproduksjon av barnevernstjenester og kjøpe mer tiltak fra Bufetat. Budsjettøkningen er illustrert ved at den grønne budsjettlinjen skifter utover i diagrammet. Det betyr at kommunen prioriterer barnevern mer enn tidligere, så mye at barnevernstjenesten i kommunen kan opprettholde nivået på egenproduserte barnevernstjenester selv om egenandelene på statlige barnevernstiltak øker. Isolert sett betyr det at den ekstraordinære prioriteringen også kan være midlertidig frem til man har frigjort seg fra de statlige institusjonsplassene. I den grad man har behov for mer inngripende tiltak etter at man har økt søkelyset på forebygging og tidlig innsats, er det en mulighet å bygge opp egne kommunale fosterhjem og institusjoner. Det er imidlertid ikke åpenbart at det vil gi lavere kostnader enn å kjøpe statlige tiltak.

Figur 7.5 **Illustrasjon av den kortsiktige effekten av hvordan økte kommunale prioriteringer kan bidra til å opprettholde kommunens egenproduksjon av barnevernstjenester**



[47] *I kommuner der utgiftene til omsorgstiltak er bundet opp i kontrakter på kort sikt slik at det er vanskelig å få til en vridning mot forebyggende tiltak med eksisterende budsjett, kan det bety at kommunene må prioritere barnevern enda høyere, hvis de skal lykke med sitt forebyggende arbeid – og sikre at utgiftene til omsorgstiltak reduseres på lengre sikt.*

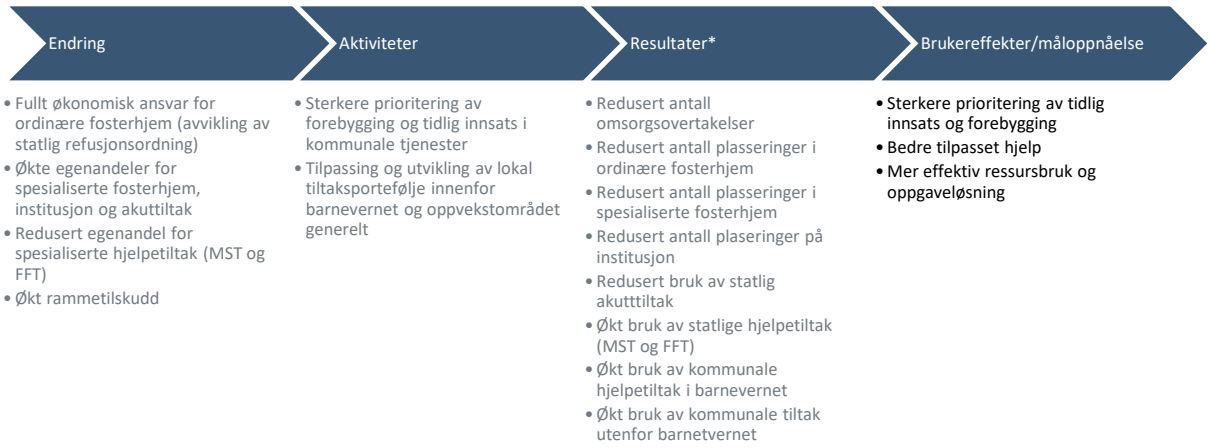
Reformens hovedintensjon er at de økte egenandelene for institusjoner, og reduserte egenandeler til statlige hjelpetiltak, gir insentiver til tidlig innsats og forebygging. Idéen er at kommunene i større grad tar kostnaden når barnet/ungdommen har behov for mer inngripende tiltak, som spesialisert fosterhjem og institusjon. For å unngå å ha unødvendig høye kostnader til barnevern, kan kommunene jobbe for å fange opp barn som ikke har det bra tidligere enn før, og derigjennom redusere de kostbare statlige plasseringstiltakene. Det fordrer naturligvis at kommunene har kompetanse og kapasitet til å jobbe forebyggende. For å få til omstillingen krever det spesielt høye prioriteringer på kort sikt. For på kort sikt skal man både ivareta barna som allerede er i barnevernet på en god måte og samtidig jobbe forebyggende for å redusere dette behovet på lengre sikt. Det betyr at folkevalgte og kommuneledelse må se på de forebyggende aktivitetene som en investering for å redusere fremtidige utgifter. Implikasjonen av disse vurderingene er at vi i løpet av evalueringsarbeidet må fange opp om grupper av kommuner ikke prioriterer oppvekstområdet tilstrekkelig og derigjennom ikke følger intensjonen med reformen.

7.3 Forventet respons

7.3.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 7.6 viser hvilke aktiviteter og resultater økt kommunalt finansieringsansvar kan føre til hvis reformen virker etter intensjonen. Intensjonen er at økt kommunalt finansieringsansvar skal bidra til barnevernsreformens overordnede mål om *rett hjelp til rett tid*, og delmålene *sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene, bedre tilpasset hjelp* og *mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning*.

Figur 7.6 Årsak-virkningskjede mellom reformendring «endring av kommunalt finansieringsansvar» og tilsiktede aktiviteter, resultater og brukereffekter*



**Samtlige forventede resultater er på lang sikt. En nedgang i plasseringstiltak på kort sikt, gitt samme behov, vil kunne indikere at barn ikke får rett hjelp til rett tid. Farget tekst indikerer aktiviteter og resultater som følge av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Endringen i kommunalt finansieringsansvar omfatter flere endringer som enkeltvis og samlet sett er tenkt å bidra til sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene. Avviklingen av den statlige refusjonsordningen for ordinære fosterhjem (jf. kapittel 7.1) har som intensjon å bidra til økt kostnadsbevissthet hos kommunene. Dette kan bidra til lavere kostnader per fosterhjem og/eller redusert bruk av fosterhjem på sikt. Videre er økningen i kommunenes egenandel for spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak ment å redusere etterspørselen etter disse tiltakene på sikt, mens de reduserte egenandelene for statlige hjelpetiltak er

ment å gi insentiver til bruken av disse hjelpetiltakene. Den generelle økningen i rammetilskuddet er tenkt å kompensere kommunene for økte egenandeler og det fulle finansieringsansvaret for ordinære fosterhjem, i tillegg til endringer som ikke inngår som del av reformen: innlemmingen av øremerkede tilskudd til kommunale stillinger som en del av rammetilskuddet samt nye krav til relevant utdanning for ansatte i barnevernet. Med en økning i rammetilskuddet står kommunene i prinsippet fritt til å bruke midlene på hva de vil. Intensjonen er imidlertid at kommunene skal være mer delaktig og ta ansvar selv, og bruke en del av midlene på forebygging og tidlig innsats, herunder tilpassing og utvikling av lokal tiltaksportefølje innenfor barnevernet og oppvekstområdet generelt.

Barnevernet er et område preget av lange prosesser og der utfall av tiltak eller mangel på tiltak først kan fanges opp empirisk etter lang tid. Kommunens bruk av plasseringstiltak i regi av Bufetat kan være resultat av hendelser som fant sted fem til ti år tidligere, og derfor er det viktig å presisere at resultatene listet opp i resultatkjeden ikke kan tolkes entydig som respons på reform før det har gått en del år. Videre vil en nedgang i bruken av plasseringstiltak på kort sikt kunne være en indikasjon på at barn *ikke* får rett hjelp til rett tid.

7.3.2 Indikatorer

I Tabell 7-5 har vi oppsummert hvilke indikatorer eller størrelser det er hensiktsmessig å følge med på for å vurdere effektene av reformendringen om endringer av kommunenes finansieringsansvar, og om endringen bidrar til barnevernsreformens overordnede mål.

Tabell 7-5 Indikatorer for å måle aktiviteter, resultater og brukereffekter som respons på endringen «økt kommunalt finansieringsansvar»

Nr.	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Driftsutgifter til barnevernsfunksjonene i KOSTRA[48]	SSB (Tabell 12362 og 07459)
	Samlede driftsutgifter for Bufetat	Bufdir
Resultater		
	Antall barnevernstiltak utenfor hjemmet per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall plasseringer i statlig institusjon per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall plasseringer i ordinære fosterhjem per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall plasseringer i spesialiserte fosterhjem per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall plasseringer i beredskapshjem utenom familie og nære nettverk per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall plasseringer i midlertidig hjem i familie og nære nettverk per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall hjelpetiltak i hjemmet per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)

[48] KOSTRA-funksjonene 244 barnevernstjeneste, 251 barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet.

	Antall hjelpetiltak MST per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall hjelpetiltak FFT per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Barnevernstjenestens egne/lokale barnevernstiltak	Barnevernlederundersøkelsen 2022
	Bruk av hjelpetiltak utenfor barnevernet	SSB (Tabell 10660)

Reformendringen med tilhørende endring i rammetilskuddet kan medføre en økning i driftsutgifter til barnevernsfunksjonene som føres i KOSTRA. Det er interessant å følge med på denne utviklingen sett opp mot utvikling i statlige overføringer som kan knyttes til reformen. Det er ikke gitt at endringen vil medføre økte utgifter, da det avhenger av kommunenes prioriteringer, både til barnevern, til oppvekstområdet generelt og/eller helt andre ting. Økte egenandeler for statlige barnevernstiltak kan medføre en tiltaksvridning. Ettersom tiltak utenfor hjemmet i praksis er mer kostbare enn hjelpetiltak i hjemmet og andre forebyggende tiltak, er det grunn til å tro at man vil se en vridning mot flere tiltak på mindre inngripende nivå. Det kan være en positiv utvikling hvis det betyr mer tidlig innsats og forebygging. Prioriteringene kan være forskjellige mellom kommuner, noe som potensielt kan føre til økte forskjeller i kvalitet i kommunens arbeid. En eventuell økt vektlegging av økonomiske hensyn kan også føre til at mer inngripende tiltak blir nedprioritert i større grad enn ønsket.

Endringene forventes på sikt å medføre en reduksjon i antall omsorgsovertakelser, antall barn i ordinære fosterhjem, spesialiserte fosterhjem og statlig institusjoner. Økt bruk av hjelpetiltak kan forhindre behovet for plasseringer. Plasseringer i fosterhjem er som regel tiltenkt å være mer varige enn institusjon, og som hovedregel synes fosterhjem å foretrekkes framfor institusjon når barn skal bo utenfor hjemmet. Fosterhjem er også mindre kostbart enn institusjon. Samlet sett kan dette gjøre at det er en større reduksjon i bruken av statlige plasseringstiltak enn fosterhjem. Det er imidlertid behovene til barna som (forhåpentligvis) avgjør, og det ikke er sikkert at behovene endres så mye som tiltenkt gjennom tidlig innsats og forebygging.

Med bakgrunn i økte egenandeler på bruk av statlige institusjoner og spesialiserte fosterhjem, er det også interessant å følge med på i hvilken grad kommunene bygger opp egne plasseringstiltak, som institusjoner og forsterkede fosterhjem. Vi har etablert et solid grunnlag for å vurdere nettopp det for fosterhjem, ved å kartlegge deres forsterkning i dag – som kan vurderes opp mot fremtidig utvikling. Når det gjelder kommunenes oppbygging av institusjonstilbud, har vi ikke utarbeidet en totaloversikt i oppstartsmålingen, men ser for oss å kartlegge omfanget av kommuner som har søkt om å etablere et eget institusjonstilbud. Det er også interessant å få innsikt i hvor mange kommuner som har søkt som har fått tillatelse.

Reduserte egenandeler for utvalgte statlige hjelpetiltak (MST og FFT), sammen med økt fokus på forebyggende arbeid, gir samlet sett en forventning om økt bruk av hjelpetiltak i hjemmet. Det er imidlertid vanskelig å vurdere hvorvidt man forventer å se en økning i bruken av hjelpetiltak i hjemmet på kort sikt. For det første, gitt alt annet likt, vil det på kort sikt være et tilsvarende behov for plasseringstiltak i kommunene som før reformen trådte i kraft. For det andre er det uvisst hvilken kompetanse og kapasitet kommunene har til å følge opp og gjennomføre hjelpetiltak i hjemmet, på kort sikt. Reformen innebærer også en reduksjon i egenandelen ved opphold i sentre for foreldre og barn. Ettersom tilbudet ved sentrene også endres, viser vi til omtale tilknyttet indikatorer i kapittel 9.

En eventuell tiltaksvridning til tiltak på mindre inngripende nivå kan også påvirke inntekts- og utgiftsnivået til Bufetat (Prop. 1 S (2021-2022)). Den direkte effekten av økte egenandeler er at Bufetats inntekter fra salg av

tjenester til kommunene vil øke. Økte egenandeler forventes på sikt å bidra til at kommunene vil kjøpe mindre statlige institusjonsplasser og spesialiserte fosterhjem. Basert på at inntektene fra salg av disse tjenestene er lavere enn det faktiske utgiftsnivået, kan vi forvente at statens nettoutgifter til institusjoner og spesialiserte fosterhjem reduseres ytterligere. Reduserte egenandeler på statlige hjelpetiltak vil ha en motsatt virkning. Basert på at nettoutgiften til institusjoner og spesialiserte fosterhjem er betydelig større enn til hjelpetiltakene, forventer vi at reformendringene isolert sett bidrar til en reduksjon i Bufetats utgifter.

I lys av at barnevernsreformen på mange måter er en oppvekstreform, hvor blant annet tidlig innsats og samarbeid på tvers av områder er sentralt, er det interessant å følge med på endringen i ressursbruken også innen andre oppvekstområder som barnehage, grunnskole og helse. Gjennom intervjuer av representanter fra KS og referansegruppen kom det forslag om fem KOSTRA-funksjoner som kan bli påvirket av barnevernsreformen:

- 201: Barnehage, herunder aktivitet og drift i barnehage
- 202: Grunnskole, herunder all undervisning i grunnskolen, administrasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)
- 215: Skolefritidstilbud
- 231: Aktivitetstilbud til barn og unge, herunder fritidsklubber, kor, korps
- 232: Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjenester, herunder alle helsestasjonstjenester for barn og ungdom

Vi har imidlertid valgt å se bort fra disse i oppstartsmålingen.[49] For det første vil forebyggende arbeid kun være en liten andel av den totale ressursbruken som vises i KOSTRA. For det andre er det uvisst hvorvidt en økning eller nedgang i utgifter skyldes forebyggende arbeid og hvor stor andel av totalutgiftene det i så fall utgjør.

Det er vanskelig å vite hvor stor andel av ressursbruken i andre tjenesteområder som omhandler forebyggende arbeid. SSB har imidlertid barnevernsstatistikk som viser bruk av barnevernstiltak utenfor barnevernet. I forbindelse med KOSTRA-rapporteringen skal kommunene oppgi bruk av barnevernstiltak innenfor nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenesteområder, undersøkelser og behandling fra andre tjenesteområder og bolig. I lys av delmålet om sterkere prioritering av tidlig innsats og forbyggende arbeid, vil det være interessant å følge med på utviklingen i bruken av barnevernstiltakene utenfor barnevernet. Med bakgrunn i økte egenandeler og økt søkelys på forebygging og tidlig innsats, er vår forventning at barnevernstiltak utenfor barnevernet vil øke.

Vi har også identifisert noen indikatorer som kan fange opp mulige utilsiktede konsekvenser. For det første kan de økonomiske insentivene medføre at kommuner velger å benytte et billigere, men mindre egnet plasseringstiltak. Dersom det er tilfellet, vil det kunne medføre en økning i antall utilsiktede flyttinger. Denne statistikken er imidlertid ikke tilgjengelig til denne rapporten. I stedet ser vi på antall flyttinger etter første plassering (se kapittel 20.4.420.4.420.4.4).

Et siste moment som er verdt å nevne er tilbakeføring til biologiske foreldre. Selv om det ikke finnes statistikk på antall tilbakeføringer, er en slik indikator noe som ideelt sett kunne fanget opp om kommunene jobber på en annen måte med målsetning om gjenforening mellom barn og foreldre.

---

[49] Hvis vi på et senere tidspunkt i evalueringen vurderer at det gir merverdi å se nærmere på utvikling i netto driftsutgifter for disse KOSTRA-funksjonene, er det fullt mulig å analysere dataene bakover i tid.

7.4 Oppstartsmåling av indikatorer

I denne delen presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til reformendringen om økt kommunalt finansieringsansvar. Vi viser til delkapittel 20.4 for en oppstartsmåling av antall barn som venter på fosterhjem og hvor lenge de venter.

7.4.1 Kommunale driftsutgifter til barnevernsfunksjoner

Prisjusterte netto driftsutgifter, ført på alle barnevernsfunksjonene i KOSTRA, er tilnærmet identiske i 2020 og 2021. Det indikerer at reformen ikke har utløst økte prioriteringer til barnevern i kommunene samlet sett før reformen trådte i kraft. Basert på de samme tallene, fordelt på underliggende funksjoner, finner vi heller ingen vridninger mellom barnevernsfunksjonene i KOSTRA. Dette indikerer at reformen ikke (enda) har innvirkning på omdisponeringer internt i barnevernet. Forventningen er at ettersom kommunene øker den forebyggende innsatsen skal ressursbruken vris fra funksjonen Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet (252) til Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet (251) og andre deler av oppvekstområdet. Forventet effekt på barnevernsfunksjonen barnevernstjeneste (244) er uklar, blant annet fordi det er uklart i hvilken grad reformen påvirker drift og saksbehandling i kommunene. Reformen bidrar eksempelvis til at barnevern-administrasjonen får flere oppgaver gjennom årlig rapportering, samtidig som man også kan forvente at man over tid realiserer effektiviseringsgevinster (i form av mindre saksbehandling) som et resultat av økt forebyggende innsats.

Det er viktig å være klar over at kommunenes driftsutgifter til barnevern kan være ført på feil funksjoner. I dialog med KS og SSB er det spesielt stor risiko for at utgifter er feilført på funksjon 251 og burde vært ført på funksjon 252, og motsatt. Implikasjonen av slik feilføring er at man skal tolke tall på kommunenivå med varsomhet. I et nasjonalt perspektiv og med aggregerte tall (eksempelvis for store, mellomstore og små kommuner) er det imidlertid grunn til å tro at man kan observere utviklingstrekk i løpet av evalueringsperioden. Tabell 7-6 viser hvilke utgifter som skal føres på hvilke funksjoner.

Tabell 7-6 Presisering av innhold i barnevernsfunksjonene i KOSTRA

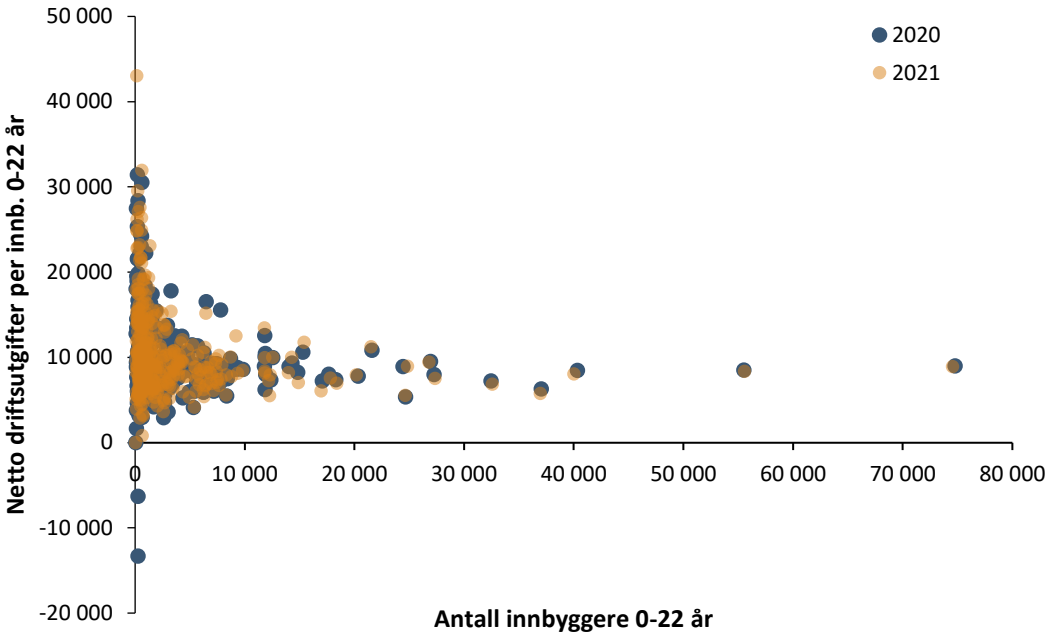
Funksjonstittel	Innhold
244 Barnevernstjeneste	• Drift av barnevernstjenesten • Saksbehandling som gjennomføres av ansatte eller personell engasjert i barnevernstjenesten • Barnevernsberedskap/barnevernsvakt • Utgifter til sakkyndig bistand/advokat til utredning og saksbehandling • Utgifter til tolk • Bruk av kommuneadvokat i forbindelse med saker i fylkesnemnda uttrykkes ved fordeling av utgifter • Dersom barnevernstjenesten og andre tjenester har felles kontor og stillinger skal utgiftene fordeles mellom aktuelle funksjoner
251 Barneverntiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	• Inntekter og utgifter til tiltak når det er vedtak etter barnevernloven, når barnet ikke er plassert av barnevernet, herunder: ○ Utgifter til hjelpetiltak for barn og familier ○ Utgifter til plasser i sentre for foreldre og barn ○ Tiltaksstillinger i barnevernstjenesten

252 Barneverntiltak når barnet er plassert av barnevernet	• Inntekter og utgifter til tiltak når det er vedtak etter barnevernloven, når barnet har plasseringstiltak fra barnevernet, herunder: ○ Utgifter til tiltak som fosterhjem, akuttplasseringer, institusjon, bofellesskap. Det vil si hovedtiltakskategoriene 1-Institusjon, 2-Fosterhjem, samt tiltakskategori 8.2 Bolig med oppfølging (inkluderer også bofellesskap) i KOSTRA-statistikken for barnevern (skjema 15 Barnevern). ○ Utgifter til hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering ○ Tilsynsfører i fosterhjem

Kilde: KMD (2021).

Figur 7.7 viser at det er små forskjeller mellom kommuner på hvor store netto driftsutgifter barnevernet har per innbygger 0-22 år mellom 2020 og 2021. Størst forskjeller finner vi mellom de minste kommunene. Fra 2020 til 2021 økte utgiftene per innbygger mellom 0 og 22 år marginalt. Median netto driftsutgift per innbygger (0-22 år) lå på 8 900 kroner i 2020 og 9 000 kroner i 2021. Gjennomsnittet ligger mellom 9 800 og 10 300 kroner for henholdsvis 2020 og 2021. Det understreker at forskjellene mellom kommunene ikke er store fra 2020 til 2021. Enkelte kommuner skiller seg imidlertid ut med høye netto driftsutgifter i 2021. Det kan både representere høye utgifter det året og feilføring. To kommuner har negativt netto driftsresultat i 2020. Siden det er vanskelig å se for seg at kommunen kan ha så betydningsfulle overskudd på driften av barnevernstjenester, representerer negative netto driftsresultater sannsynligvis feilføringer. En forklaring kan være at man eksempelvis er verts-kommune og fører inntektene på en barnevernsfunksjon og utgiftene på en annen funksjon i KOSTRA.

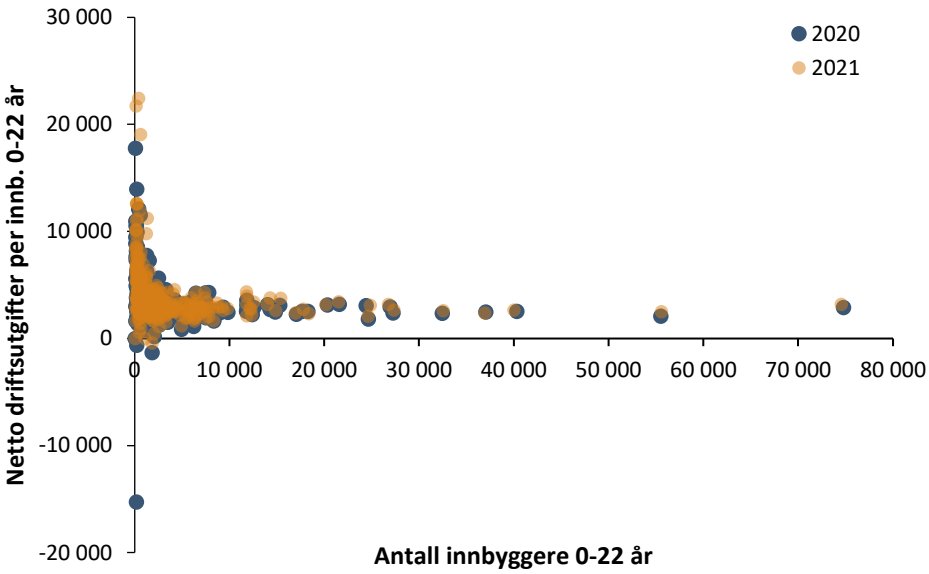
Figur 7.7 **Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten generelt og omsorgstiltak i og utenfor hjemmet per innbygger 0-22 år versus antall innbyggere 0-22 år, målt i 2022- kroner***



** KOSTRA-funksjonene 244 barnevernstjeneste, 251 barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet. Oslo kommune er ikke med. Prisjustert til 2022-kroner med kommunal deflator. Kilde: SSB (tabell 12362 og 07459).*

Dersom vi ser på barnevernsfunksjonen 244, utgifter til drift, saksbehandling og beredskap ser vi heller ikke store forskjeller mellom kommuner for 2020 og 2021. I den grad det er forskjell er det hovedsakelig mellom de minste kommunene, slik som det samlede bildet (Figur 7.7) også viste. Utgiftene til drift av barnevernstjenesten ser ut til å ha holdt seg stabile for årene 2020 og 2021 med en median på 3 100 og 3 400 kroner per innbygger (0-22 år) for henholdsvis 2020 og 2021. Gjennomsnittet lå på 3 500 og 4 000 kroner per innbygger (0-22 år) for henholdsvis 2020 og 2021. Tre kommuner er registrert med negative netto driftsutgifter i 2020. Det skyldes sannsynligvis også feilføringer. En forklaring kan være at man eksempelvis er vertskommune og fører inntektene på en barneverns-funksjon og utgiftene på en annen barnevernsfunksjon.

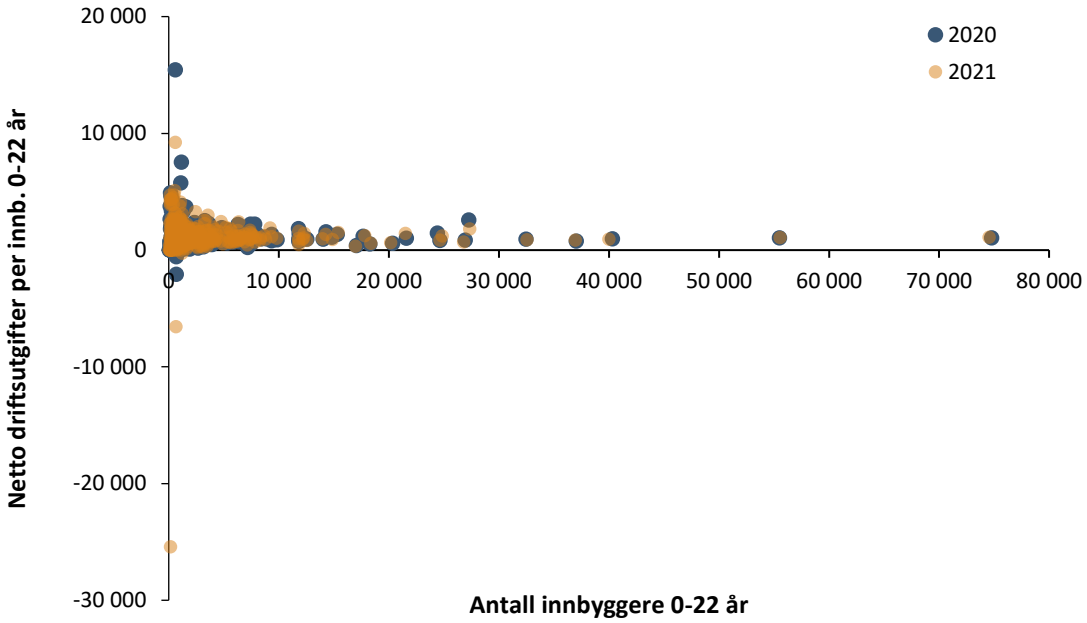
Figur 7.8 **Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten generelt per innbygger 0-22 år versus antall innbyggere 0-22 år, målt i 2022-kroner***



**KOSTRA-funksjonen 244 barnevernstjeneste. Oslo kommune er ikke med. Prisjustert til 2022-kroner med kommunal deflator. Kilde: SSB (tabell 12362 og 07459), bearbeidet av Menon Economics.*

Dersom vi ser på barnevernsfunksjonen 251, utgifter til tiltak når det er vedtak etter barnevernloven når barnet ikke er plassert av barnevernet (Figur 7.9), ser vi ikke store forskjeller mellom kommuner mellom 2020 og 2021. Utgifter til tiltak for barn som ikke er plassert av barnevernet ser ut til å være den utgiftsposten som varierer minst mellom kommuner, justert for antall innbyggere mellom 0 og 22 år. Utgiftene til hjelpetiltak ser også ut til å ha holdt seg stabile for årene 2020 og 2021 med en median på 1 000 kroner per innbygger (0-22 år) for begge år med et gjennomsnitt på 1 200 kroner og 1 100 kroner per innbygger (0-22 år) for henholdsvis 2020 og 2021.

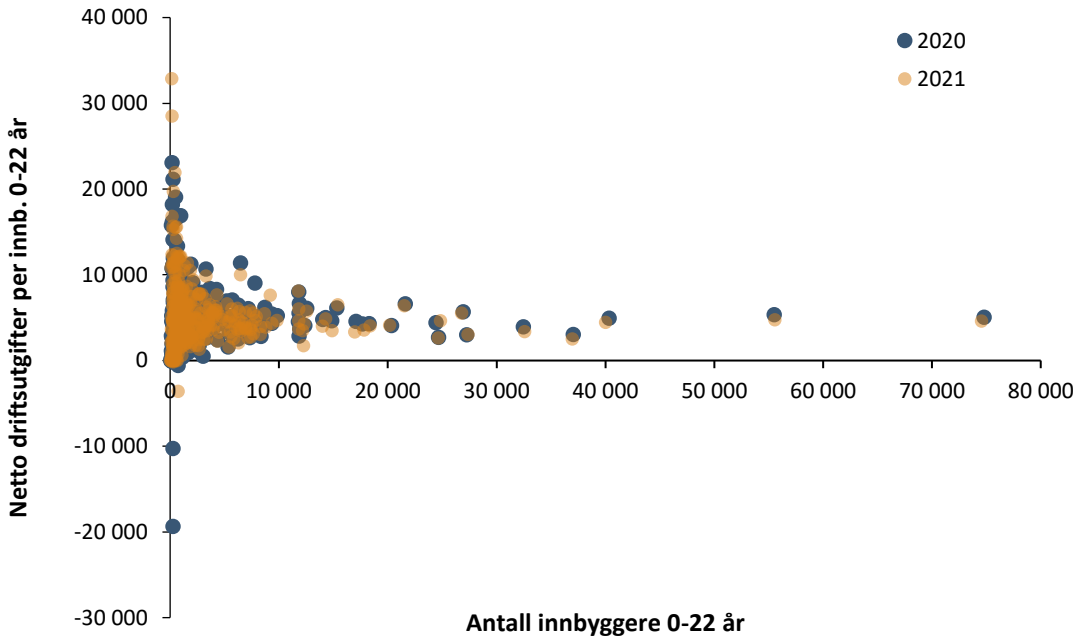
Figur 7.9 **Netto driftsutgifter til plasseringstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet, per innbygger 0-22 år versus antall innbyggere 0-22 år, målt i 2022-kroner***



*** KOSTRA-funksjonen 251 barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet. Oslo kommune er ikke med. Prisjustert til 2022-kroner med kommunal deflator. Kilde: SSB (tabell 12362 og 07459), bearbeidet av Menon Economics.*

Dersom vi ser på barnevernsfunksjonen 252, utgifter til tiltak når det er vedtak etter barnevernloven når barnet er plassert av barnevernet (Figur 7.10), ser vi noe større forskjeller mellom kommuner sammenlignet med barnevernsfunksjonen 251 (Figur 7.9) mellom 2020 og 2021. Utgiftene til tiltak utenfor hjemmet ser imidlertid ut til å ha holdt seg stabile for årene 2020 og 2021, med en median på 4 600 kroner per innbygger (0-22 år) for begge år, med et gjennomsnitt per innbygger (0-22 år) på 5 100 og 5 200 kroner for henholdsvis 2020 og 2021. To kommuner har negative netto driftsutgifter i 2020 og én i 2021. Det skyldes sannsynligvis også feilføringer. En forklaring kan være at man eksempelvis er vertskommune og fører inntektene på en barnevernsfunksjon og utgiftene på en annen barnevernsfunksjon.

Figur 7.10 **Netto driftsutgifter til plasseringstiltak når barnet er plassert av barnevernet, per innbygger 0-22 år versus antall innbyggere 0-22 år, målt i 2022-kroner***



**KOSTRA-funksjonen 252 barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet. Oslo kommune er ikke med. Prisjustert til 2022-kroner med kommunal deflator. Kilde: SSB (tabell 12362 og 07459), bearbeidet av Menon Economics.*

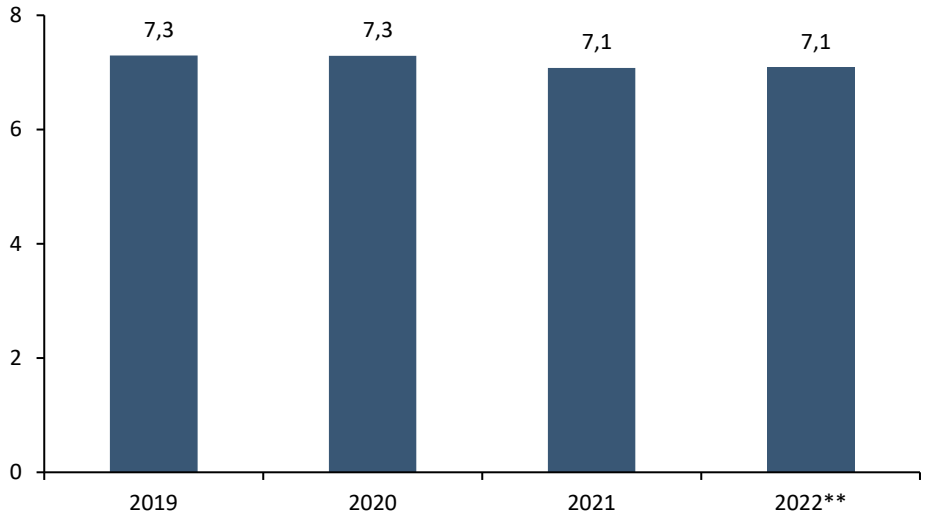
Reformen innebærer en reduksjon i egenandelene til spesialiserte hjelpetiltak og senter for foreldre og barn, samtidig som egenandelene for spesialiserte fosterhjem og institusjon har økt. Sammen med andre reformendringer skal dette bidra til blant annet sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging. På dette grunnlaget forventer vi at driftsutgifter til hjelpetiltak (251) øker. Det er imidlertid usikkert hvorvidt driftsutgifter til plasseringstiltak (252) øker eller reduseres som en følge av tidlig innsats og forebygging. På den ene siden forventes det en generell vridning fra plasseringstiltak til bruk av hjelpetiltak i hjemmet. Isolert sett vil dette redusere driftsutgiftene til plasseringstiltak. På den andre siden, med økt kommunalt ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem kan driftsutgiftene til plasseringstiltak isolert sett øke. I tillegg vil økt innsats i fosterhjem (mer og bedre oppfølging og veiledning) også være et forebyggende tiltak for å unngå en eventuell institusjonsplassering. Det er imidlertid uklart hvorvidt en unngått institusjonsplassering på bakgrunn av økt ressursbruk inn i fosterhjemmet samlet sett vil medføre en økning eller reduksjon i driftsutgiftene til plasseringstiltak (252). Uansett må virkningene fremover analyseres i lys av overføringer av midler fra stat til kommune.

7.4.2 Samlede driftsutgifter for Bufetat

Med bakgrunn i økte egenandeler på statlige tiltak og forventning om mer tidlig innsats og forebygging, forventes aktiviteten i barnevernet i kommunene å øke på kort sikt, samtidig som aktiviteten i den statlige delen av barnevernet forventes å reduseres tilsvarende. På lengre sikt, ettersom kommunene lykkes med forebygging og tidlig innsats, forventer vi at utgiftene i både stat og kommune reduseres. Budsjetterte statlige utgifter til barnevern taler for at statens utgifter til barnevern ikke reduseres første år etter reformen trådte i kraft. Årsaker til dette kan være at en stor del av barna som er plassert i statlige institusjoner og statlige (spesialiserte) fosterhjem ikke har blitt voksne og/eller flyttet inn i et kommunalt fosterhjem. Det er også grunn til å tro at det tar tid før kommunene kommer godt i gang med forebygging og tidlig innsats, og enda lengre tid før man ser effekten av de forebyggende tiltakene på utgifter til institusjoner og spesialiserte fosterhjem.

Driftsutgiftene til Bufetat har holdt seg relativt stabilt i perioden 2019 til 2021, se Figur 7.11. Budsjettet for 2022 er like stort som regnskapet for 2021.

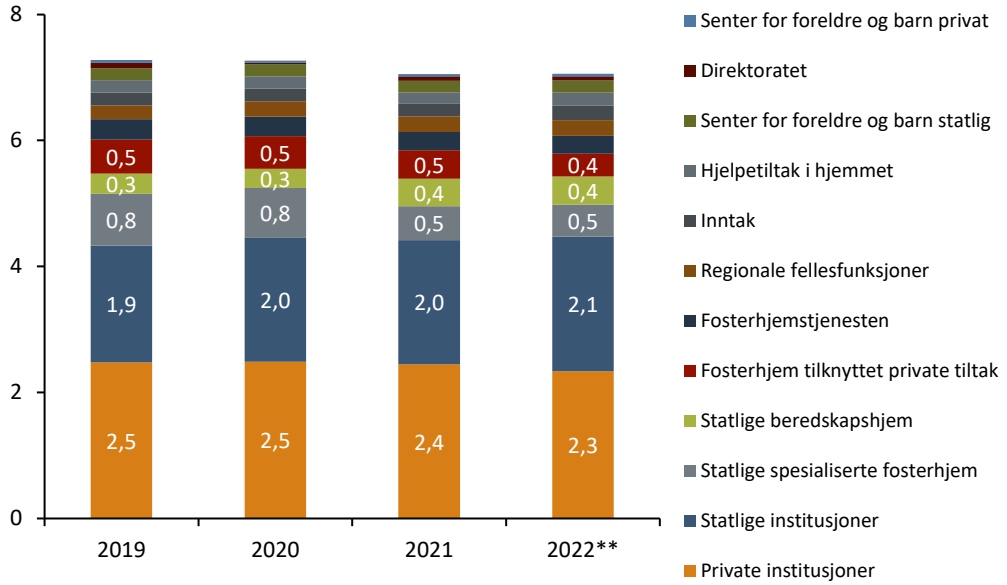
Figur 7.11 Bufetats samlede driftsutgifter for årene 2019-2021 og budsjett for 2022, i milliarder 2022-kroner*



**Prisjustert til 2022-kroner med kommunal deflator. **Tallene for 2022 representerer budsjetterte utgifter. Kilde: Bufdir*

Det er også interessant å følge med på hvordan sammensetningen av Bufetats utgifter har utviklet seg mer detaljert de siste årene. Figur 7.12 viser at kjøp fra private institusjoner har gått ned med 100 millioner kroner fra 2019 til 2021. Det er budsjettert med en tilsvarende reduksjon fra 2021 til 2022. Statlige institusjoner viser en tilsvarende økning, 100 millioner fra 2019 til 2021 og budsjett på 100 millioner ekstra i 2022. På fosterhjems-området har ressursbruken gått ned med 100 millioner. Årsaken er at utgiftene til statlige fosterhjem (spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem) ble redusert med 100 millioner fra 2020 til 2021, mens utgiftene til private har ligget fast. I budsjettet for 2022 legges det opp til at kjøp av private fosterhjem skal kuttes med 100 millioner.

Figur 7.12 **Bufetats samlede driftsutgifter for årene 2019-2021 og budsjett for 2022 fordelt på ulike regnskaps-funksjoner, i milliarder 2022-kroner***



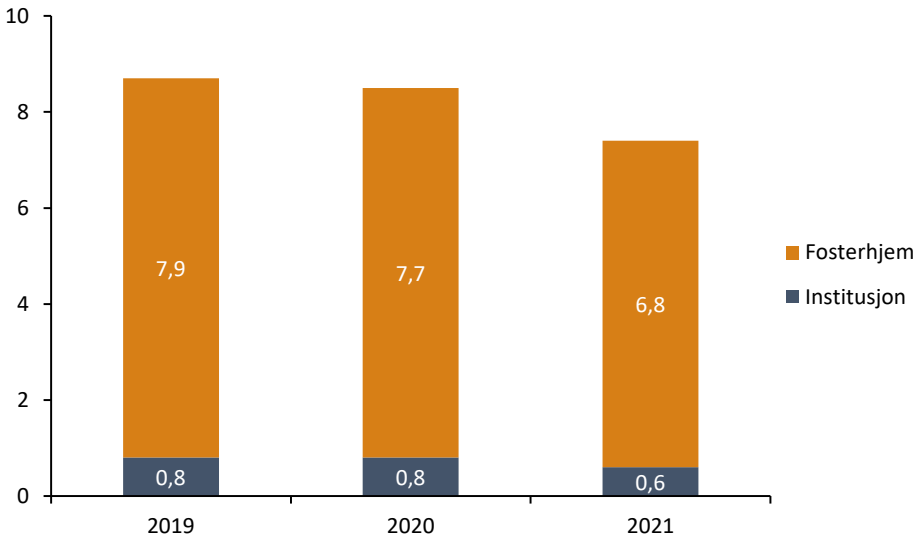
**Prisjustert til 2022-kroner med kommunal deflator. **Tallene for 2022 representerer budsjetterte utgifter. Kilde: Bufdir*

7.4.3 Antall plasseringer utenfor hjemmet

Som en del av oppstartsmålingen og før vi går nærmere inn i detaljene er det interessant å se nærmere på utvikling i bruk av omsorgstiltak, se Figur 7.13. Figuren viser at bruken av fosterhjem og institusjon samlet og hver for seg har gått ned når vi kontrollerer for barn og unge i målgruppen. En forklaring på nedgangen vi observerer kan være færre innkomne bekymringsmeldinger som følge av mer hjemmeundervisning og mindre fritidsaktiviteter i perioden med covid-19 i 2020 og 2021. Bufdir (2022) melder også om at det i tillegg til en reduksjon i antall innkomne meldinger og oppstartede undersøkelser, observeres at en lavere andel av undersøkelsene konkluderer med at barnevernstjenesten fatter vedtak om barnevernstiltak.[50]

[50] *36 prosent av undersøkelsene endte med vedtak om å iverksette tiltak i 2021, mot 42 prosent i 2016.*

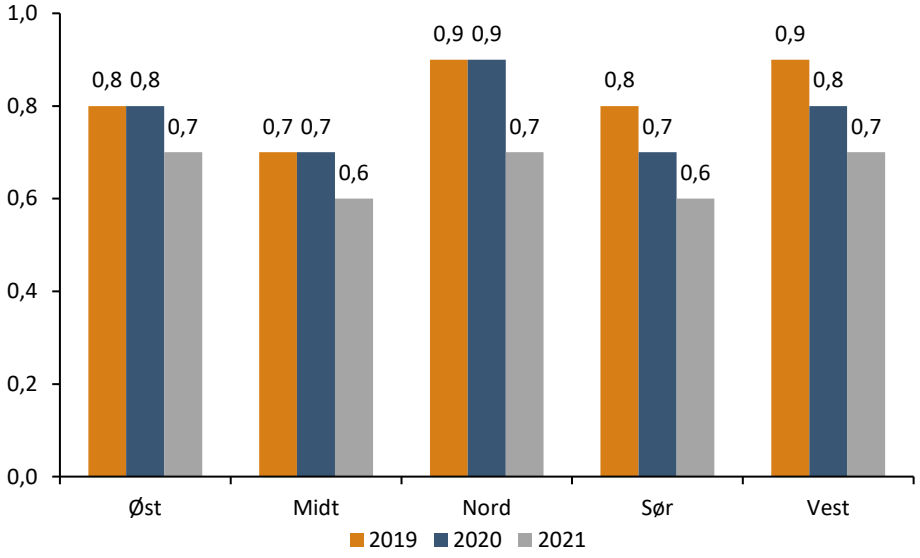
Figur 7.13 **Antall barnevernstiltak utenfor hjemmet per 31. desember, per 1000 innbygger i alderen 0-22 år***



**Oslo kommune er inkludert i tallene. Kilde: SSB (Tabell 10660).*

Et nærmere blikk på utviklingen av barnevernstiltak i institusjoner i hver av barnevernsregionene viser det samme bildet som for aggregerte tall, se Figur 7.14. Nedgangen er på mellom 14 og 23 prosent over de tre årene.

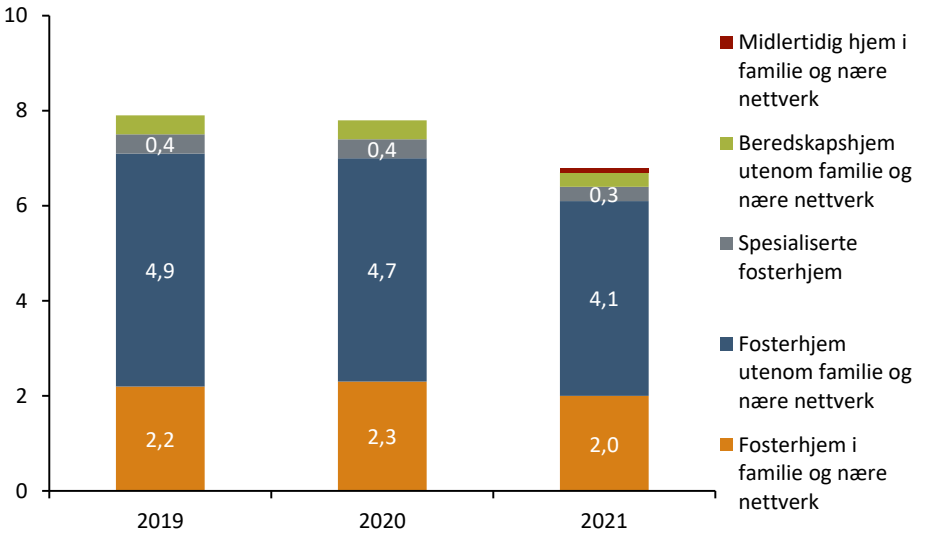
Figur 7.14 **Antall institusjonstiltak fordelt etter barnevernsregioner per 31. desember, per 1000 innbygger i alderen 0-22 år**



Kilde: SSB (Tabell 10660).

Bruken av barnevernstiltak i ulike typer fosterhjem har også gått ned, Figur 7.15. Unntaket er midlertidig plassering i familie og nære nettverk. Det er uklart for oss om økningen fra null i 2019 og 2020 til 2021-nivået representerer en reell økning eller at man har økt detaljeringsgraden på rapporteringen. Uansett observerer vi at øvrige barnevernstiltak i fosterhjem går ned fra 2020 til 2021. Den absolutte nedgangen er størst blant ordinære fosterhjem.

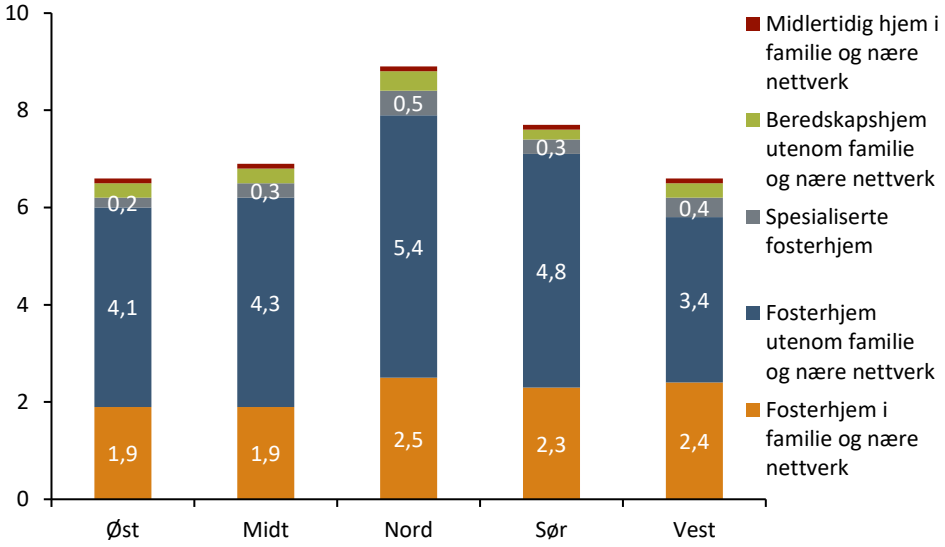
Figur 7.15 **Antall fosterhjemstiltak i løpet av året, per 1000 innbygger i alderen 0-22 år ***



**Oslo kommune er inkludert i tallene. I tillegg til de fem typene fosterhjem som vises i figuren finnes «fosterhjem etter bvl § 4-27» og «andre fosterhjemstiltak». Begge disse fosterhjemskategoriene var imidlertid null for samtlige år og vi har derfor valgt å ta dem ut fra figuren. Kilde: SSB (Tabell 10660).*

Nord er regionen med størst bruk av fosterhjemstiltak per tusen i alderen mellom 0 og 22 år, se Figur 7.16. Figuren viser at ordinære fosterhjemsplasseringer er det dominerende tiltaket på fosterhjemsområdet. Samtidig ser vi at bruken av tiltaket varierer mellom regionene. Plasseringer i familie og nære nettverk er det nest største fosterhjemstiltaket. Det er mest brukt i barnevernsregion Nord. Ser vi plasseringer i familie og nære nettverk opp mot øvrige fosterhjemsplasseringer har barnevernsregion Vest høyest andel. Ellers er det relativt lik bruk av spesialiserte fosterhjem, beredskapshjem og midlertidige hjem på tvers av regionene.

Figur 7.16 **Antall fosterhjemstiltak per 31. desember 2021 fordelt etter barnevernsregioner, per 1000 innbygger 0-22 år**



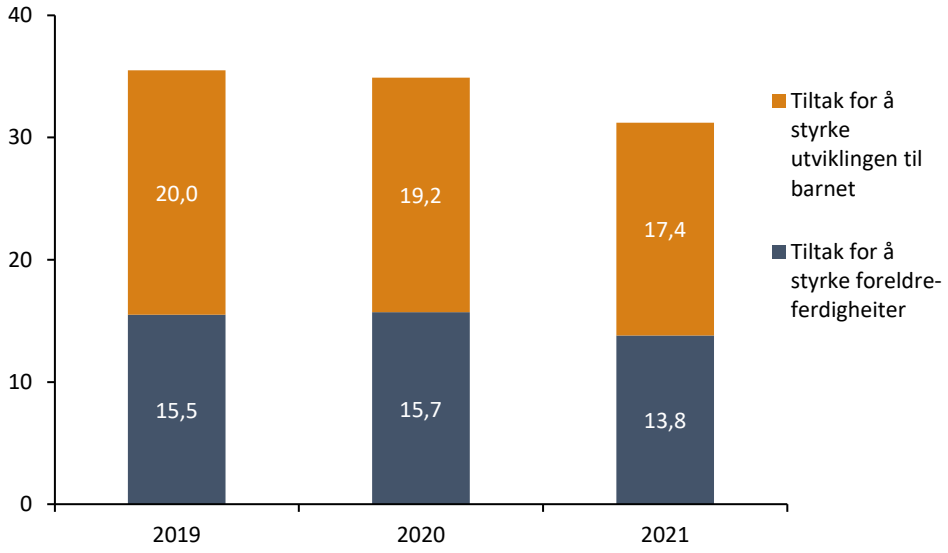
Kilde: SSB (Tabell 10660).

7.4.4 Antall hjelpetiltak i hjemmet

Sett i lys av reformendringene, spesielt økte egenandeler og økt søkelys på tidlig innsats og forebygging, er det interessant å følge med på kommunenes bruk av hjelpetiltak i barnevernet. Hjelpetiltak er tiltak etter barnevernloven § 4-4. Målet med hjelpetiltak er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Hjelpetiltak omfatter tiltak i hjemmet og kan deles inn i tiltak som styrker barnets utvikling og tiltak for å styrke foreldre-ferdigheter. De siste tre årene finner vi en liten nedgang i den totale bruken av hjelpetiltak i hjemmet. Bruken av de statlige hjelpetiltakene med reduserte egenandeler som følge av reformen (MST og FFT) er stabil i årene før barnevernsreformen trådte i kraft.

Fra 2019 til 2021 har den samlede bruken av hjelpetiltak i hjemmet blitt redusert, både tiltak for å styrke foreldreferdigheter og tiltak for å styrke barns utvikling (Figur 7.17). Vi finner samme mønster for samtlige barnevernsregioner. Det er uklart hva nedgangen skyldes. En mulig forklaring er nevnte nedgang i innkomne bekymringsmeldinger i forbindelse med covid-19, som også kan ha resultert i færre hjelpetiltak.

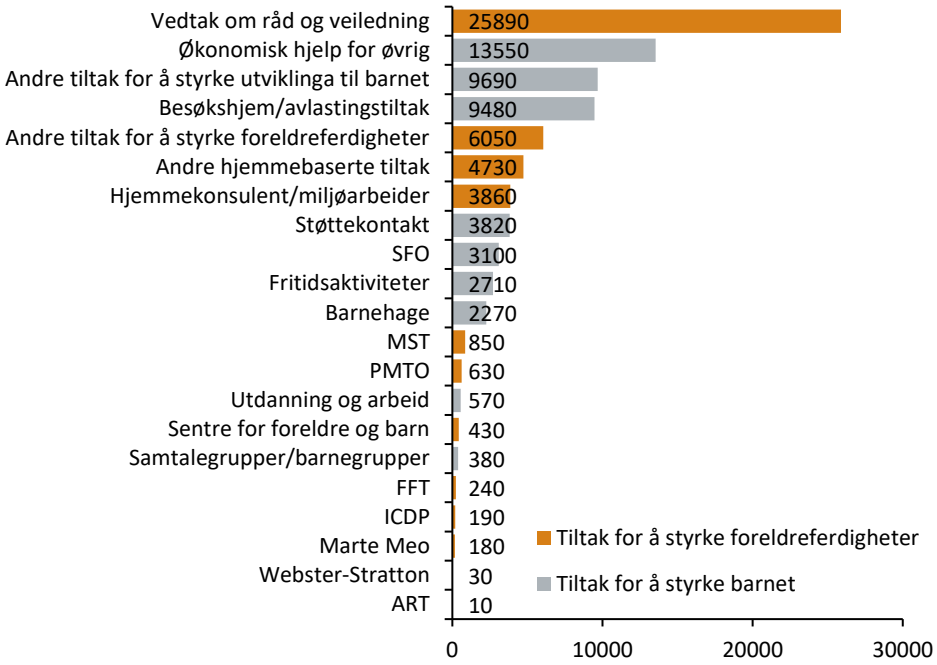
Figur 7.17 **Antall hjelpetiltak i hjemmet, per 31. desember, per 1000 innbygger i alderen 0-22 år ***



**Oslo er inkludert i tallene. Kilde: SSB (Tabell 10660).*

Figur 7.18 viser antall hjelpetiltak for å styrke utviklingen til barnet og hjelpetiltak for å styrke foreldreferdigheter på landsbasis i løpet av året 2021. Vedtak om råd og veiledning var det mest brukte tiltaket i 2021, også i de to foregående årene. Økonomisk hjelp for øvrig, andre tiltak for å styrke utviklingen til barnet samt besøkshjem/ avlastningstiltak er de tiltakene som er mest brukt etter råd og veiledning.

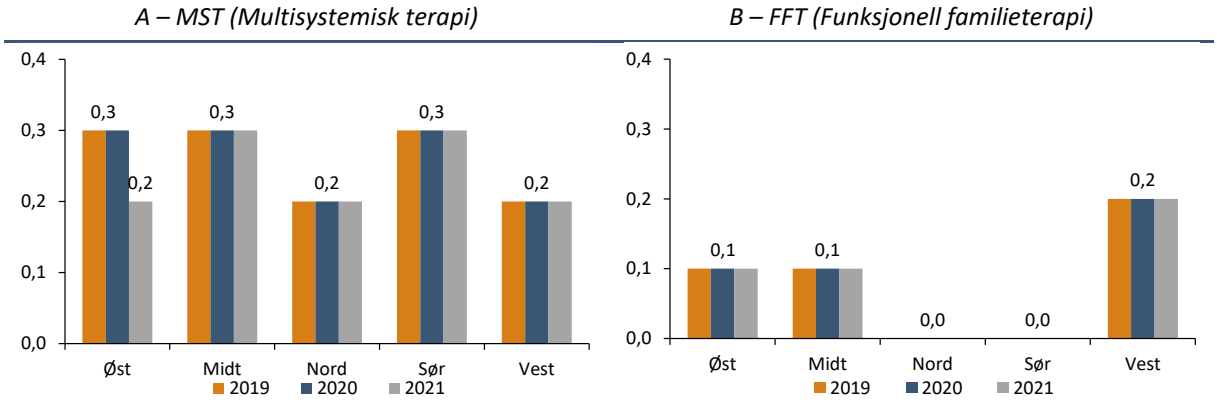
Figur 7.18 **Antall hjelpetiltak i hjemmet fordelt på type hjelpetilak i løpet av 2021 for hele landet samlet***



**Oslo er inkludert i tallene. MST=Multisystemisk behandling, PMTO=Parent Management Training Oregon, FFT=funksjonell familieterapi, ICDP= International Child Development Programme, ART=Aggression Replacement Training. Kilde: SSB (Tabell 10660).*

Delmålet sterkere prioritering av tidlig innsats og økt fokus på forebyggende tiltak kan blant annet forstås som et mål om å vri tiltaksbruken fra plasseringstiltak til hjelpetiltak i hjemmet, som eksempelvis MST og FFT. I tillegg, som en følge av barnevernsreformen, har egenandelen for MST og FFT blitt redusert med 20 prosent for kommunene. Det er derfor interessant å følge med på utviklingen i bruken av disse hjelpetiltakene. Bruken av tiltakene er stabil de tre siste årene forut for reformen (Figur 7.19). Region Nord og Sør tilbyr ikke FFT og har dermed ikke rapportert noe bruk av FFT for samme periode (NUBU, 2022).

Figur 7.19 **Antall hjelpetiltak MST og FFT per 31. desember, per 1000 innbygger i alderen 0-22 år, fordelt etter barnevernsregioner**



Kilde: SSB (Tabell 10660).

7.4.5 Barnevernstjenestens tilbud av egne/lokale tiltak

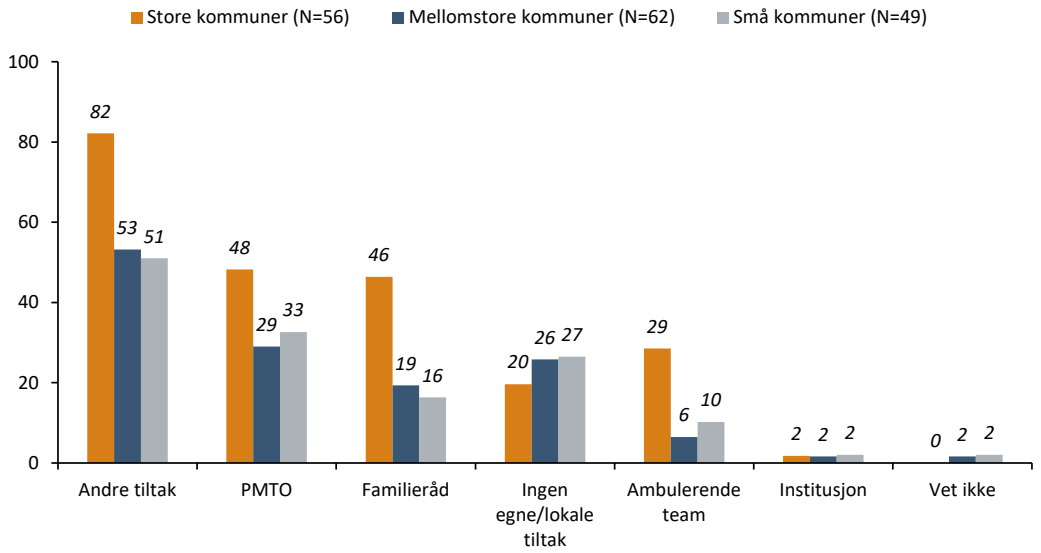
I spørreundersøkelsen til barnevernledere har vi kartlagt hvorvidt de tilbyr egne/lokale tiltak. Eksempler på egne/lokale tiltak kommunen kan være leverandør av er PMTO, familieråd, ambulerende team og institusjon.

Figur 7.20 viser barnevernledernes svar på om de har egne tiltak. PMTO er det konkrete tiltaket flest barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir å tilby. Nærmere halvparten av barnevernledere fra store kommuner oppgir at kommunen har PMTO. Rundt halvparten av barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir likevel at kommunen(e)/barnevernstjenesten de representerer hadde *andre* egne/lokale tiltak utover egne/lokale tiltak som *PMTO, familieråd, ambulerende team og institusjon*. I store kommuner oppgir 82 prosent av barnevernledere at de hadde egne *andre* tiltak utover alternativene etter reformen. Tilsvarende andel for mellomstore og små kommuner er henholdsvis 53 og 51 prosent. Det er altså flere barnevernledere i store kommuner som oppgir at de har *andre* lokale tiltak, sammenlignet med mellomstore og små kommuner.

Under *andre tiltak* har nærmere en tredjedel av barnevernlederne spesifisert at de har familieterapi og familieveiledning som et eget/lokalt tiltak. En fjerdedel av barnevernlederne nevner at de tilbyr COS som et eget lokalt tiltak, hvorav enkelte oppgir å ha mange andre tiltak i tillegg til COS. En tredjedel av barnevernlederne nevner enten at de har ICDP, PMTO og/eller PYC som eget/lokalt tiltak. Et fåtalls barnevernledere nevner også at de bruker miljøterapeuter og at de tilbyr Turning into Teens (TINT), Marte Meo og TBO.

Nærmere en fjerdedel av barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir at kommunen(e)/barnevernstjenesten ikke hadde egne/lokale tiltak. Det er forskjell i andelen barnevernledere som oppgir at de ikke hadde egne tiltak i små og store kommuner. Av barnevernledere i små kommuner oppgir 27 prosent at de ikke hadde egne tiltak, tilsvarende andel for store kommuner er 20 prosent.

Figur 7.20 **Hvorvidt kommunen(e)/barnevernstjenesten hadde/har egne/lokale tiltak (utover statlig tilbud) i dag (på tidspunktet undersøkelsen ble besvart) i prosent***



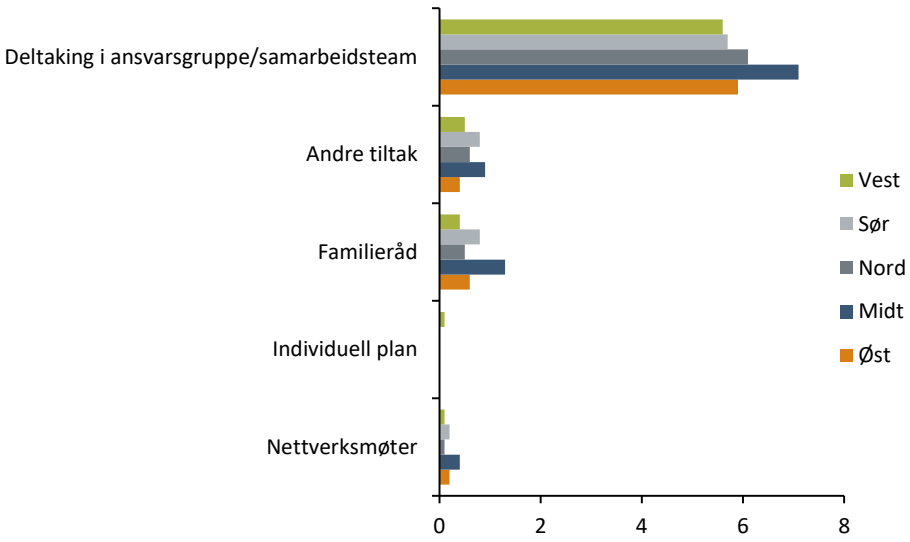
**Tillatt med flere svaralternativer. Følgelig kan summen overstige 100 prosent. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=167. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

7.4.6 Antall tiltak utenfor barnevernet

Siden intensjonen er at kommunene skal jobbe mer forebyggende er det også relevant å undersøke i hvilken grad barnevernstjenesten i kommunen samarbeider med andre tjenester i kommunen. Vår forventning er derfor at barnevernsreformen skal bidra til at bruken av tiltak utenfor barnevernet øker. Basert på Statistisk sentralbyrås barnevernsstatistikk finnes det statistikk som viser barnevernstiltak innenfor nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenesteområder, undersøkinger og behandling fra andre tjenesteområder og bolig. Det er viktig å påpeke at samarbeid mellom tjenesteområder sannsynligvis omfatter mye mer enn det vi fanger opp i Statistisk sentralbyrå sin statistikk. I det videre evalueringsarbeidet står det derfor sentralt å jobbe videre med å identifisere nye indikatorer som fanger opp omfanget av samarbeid mellom tjenesteområder på en mer nyansert måte.

Barnevernstiltak innenfor nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenesteområder består av familieråd, nettverksmøter, individuell plan, deltaking i ansvarsgruppe/samarbeidsteam og andre nettverks-/samarbeids-tiltak. Omfanget og bruken av disse tiltakene er vist i Figur 7.21. Figuren viser at bruken av ansvarsgruppe/ samarbeidsteam er det mest brukte tiltaket innenfor denne tiltakskategorien. Ifølge Bufdir (2022) har det vært en økning i bruken av dette tiltaket de senere årene. Dette er også del av en bevisst satsing for å utnytte ressurser i barnets familie og nettverk, og for å gi barn og familier bedre koordinert oppfølging fra flere hjelpeinstanser. Familieråd, nettverksmøter og individuell plan er lite brukt. Det er snakk om relativt små forskjeller mellom barnevernsregionene. Det er imidlertid noe høyere bruk av ansvarsgruppe/samarbeidsteam og familieråd i region Midt. At det brukes mer i Midt kan tilsi at tiltaket benyttes mer i regionen eller være et uttrykk for at behovet er større i Midt.

Figur 7.21 **Barnevernstiltak innenfor nettverkssamarbeid/samarbeid med andre tjenester per 31. desember 2021, per 1 000 innbygger i alderen 0-22 år***

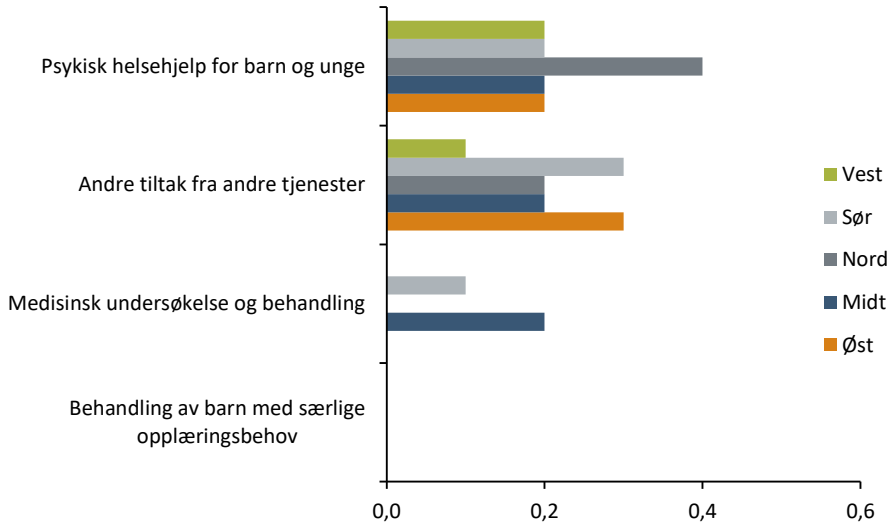


**Oslo er inkludert i tallene. Kilde: SSB (Tabell 10660).*

Undersøkelser og behandlinger fra andre tjenester består av psykisk helsehjelp for barn og unge, medisinsk undersøkelse og behandling (bvl § 4-10), behandling av barn med særlige opplæringsbehov (bvl § 4-11) og andre tiltak. Det rapporterte omfanget og bruken av disse tiltakene er vist i Figur 7.22. Figuren viser at psykisk helsehjelp for barn og unge er det mest brukte tiltaket innenfor denne tiltakskategorien. Medisinsk undersøkelse og behandling og behandling av barn med særlige opplæringsbehov er lite eller ikke brukt. Ut fra rapporteringen

ser det ut til at det kun er region Sør og Midt som har tatt i bruk medisinsk undersøkelse og behandling. Det er uklart hvorvidt variasjonen mellom regionene skyldes ulikt tilbud eller ulik registreringspraksis.

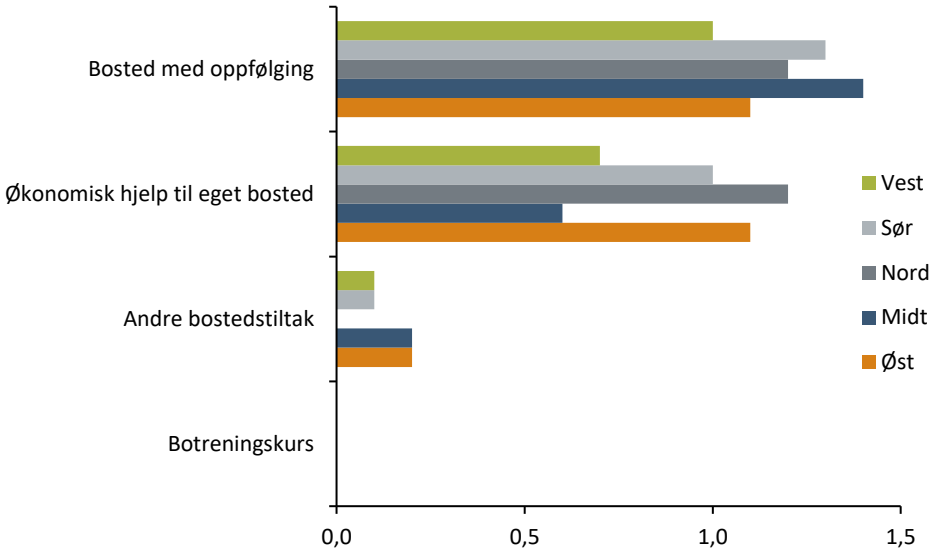
Figur 7.22 **Barnevernstiltak innenfor undersøkelser og behandlinger per 31. desember 2021, per 1000 innbygger i alderen 0-22 år***



**Oslo er inkludert i tallene. Kilde: SSB (Tabell 10660).*

Barnevernstiltak innenfor bosted består av økonomisk hjelp til egen bolig/hybel, bosted med oppfølging (inkludert bofelleskap), botreningskurs og andre bostedstiltak. Det rapporterte omfanget og bruken av disse tiltakene er vist i Figur 7.23. Figuren viser at bosted med oppfølging, etterfulgt av økonomisk hjelp til eget bosted, er de to mest brukte tiltakene i denne tiltakskategorien. Ingen kommuner rapporterer om å ha gjennomført botreningskurs. Med bakgrunn i at Larvik kommune tilbyr botreningskurs til ungdom og unge voksne (Pedersen et al., 2022) er dette feil. Det sår tvil ved statistikken og representerer underrapportering. Dette gjør det krevende å si noe om reell utvikling i barnevernstiltak utenfor barnevernet. En observert økning i tiltaksbruken kan både bety en reell økning i bruk av tiltakene eller en forbedret rapportering.

Figur 7.23 **Barnevernstiltak innenfor bosted per 31. desember 2021, per 1000 innbygger i alderen 0-22 år***



**Oslo er inkludert i tallene. Kilde: SSB (Tabell 10660).*

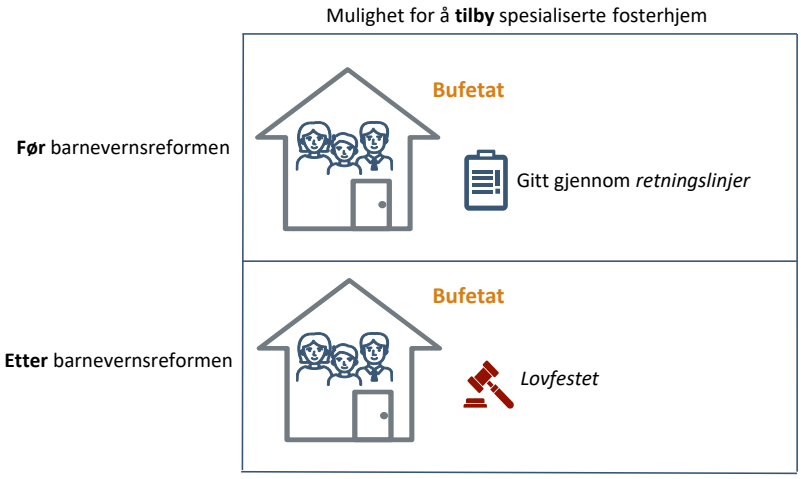
8 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem

Gjennom barnevernsreformen har Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem (tidligere statlige familiehjem) blitt lovfestet. Ansvaret var tidligere definert i retningslinjer. Som understøttende supplement til reformendringen, presiseres målgruppene for spesialiserte fosterhjem i tjenestekatalogen for fosterhjem med hensikt om å tydeliggjøre hvilke barn og unge som bør plasseres i spesialiserte fosterhjem. Lovfestingen og tydeliggjøringen av målgruppen forventes å sikre en bedre forståelse av tiltakets formål og hvilket ansvar staten har. I kombinasjon med økte egenandeler på spesialiserte fosterhjem, forventes kommunenes etterspørsel etter tiltaket å falle. De samlede endringene er ment å bidra til sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging (delmål 1), bedre tilpasset hjelp (delmål 2) og mer effektiv ressursbruk og oppgavefordeling (delmål 3). Vi har utarbeidet indikatorer for å måle forhold som antas å endres som følge av reformendringen, herunder indikatorer på ressursbruk til spesialiserte fosterhjem (og beredskapshjem) og antall barn plassert i spesialiserte fosterhjem. I løpet av 2021 bodde 460 barn i spesialiserte fosterhjem, og i overkant av 310 barn per 1. januar 2022. Økte egenandeler og potensielt også lovfestingen og tydeliggjøringen av målgruppen forventes å redusere antall barn i spesialiserte fosterhjem ved neste måling. Per 1. januar 2022 var 61 prosent av barn i spesialiserte fosterhjem mellom 13 og 17 år, 22 prosent var under 13 år og de resterende 17 prosent over 18 år. Presiseringen i tjenestekatalogen om at tiltaket skal prioriteres for barn over 13 år forventes å øke andelen barn over 13 år.

8.1 Reformendring

Gjennom barnevernsreformen er Bufetats mulighet til å tilby spesialiserte fosterhjem lovfestet. Endringen er illustrert i Figur 8.1.

Figur 8.1 **Illustrasjon av lovfestingen av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem**



Bufetat tilbød spesialiserte fosterhjem (tidligere betegnet som statlige familiehjem) også før reformen. Bufetat var også ansvarlig for generell og individuell oppfølging av disse fosterhjemmene. Tilbud og bruk av spesialiserte fosterhjem var ikke spesifisert i barnevernloven, men det var gitt retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem gjennom rundskriv fra departementet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2010). Her står det blant annet at «*Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for å rekruttere fosterhjem. Dette*

innebærer at statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for at det til enhver tid finnes et tilstrekkelig antall av forskjellige typer hjem, herunder familiehjem og beredskapshjem, som kan ivareta barn med ulike behov.» Spesialiserte fosterhjem har oppdragsavtale med Bufetat, og er fosterhjem som tar imot barn og unge med omfattende omsorgsbehov, hovedsakelig ungdom i aldersgruppen 13–18 år. Vi viser til Pedersen et al. (2022) for en nærmere omtale av målgruppen før og etter 1.1.2022.

Gjennom barnevernsreformen ble det lovfestet at Bufetat i særlige tilfeller *kan* tilby spesialiserte fosterhjem til barn med særskilte behov, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav c. Bufetat har imidlertid ikke plikt til å tilby spesialiserte fosterhjem, og det er Bufetat som bestemmer om et barn skal få et spesialisert fosterhjem eller ikke. Barnevernloven sier, med virkning fra 1. januar 2022, at Bufetat etter anmodning fra kommunen skal bistå barnevernstjenesten med plassering av barn i institusjon, og at de i særlige tilfeller kan tilby plass i spesialisert fosterhjem som alternativ plassering.

Kommunal barnevernstjeneste skal fortsatt følge opp og føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet. Som omtalt i kapittel 7 blir også egenandelene for bruk av spesialiserte fosterhjem høyere gjennom reformen.

Bufdir har også utviklet tjenestekatalog for fosterhjem gyldig fra 1. januar 2022 (Bufdir, 2021b). Her spesifiseres blant annet målgruppen for spesialiserte fosterhjem. Ifølge hjemmesidene til Bufdir kan Bufetat tilby spesialiserte fosterhjem dersom (Bufdir, u.å.a)

- barnets behov ikke kan ivaretas gjennom forsterkninger i et ordinært fosterhjem
- et familiebasert omsorgstilbud vurderes å være et bedre alternativ for barnet enn institusjon
- det finnes et tilgjengelig hjem som kan ivareta det konkrete barnets behov

Videre ble det presisert i tjenestekatalogen at tiltaket kan benyttes for alle i målgruppen, uavhengig av alder, men at ungdom over 13 år skal prioriteres.[51] Barna kan bo i spesialiserte fosterhjem opptil fylte 20 år. Plasseringen kan også utvides inntil fylte 23 år hvis fosterforeldre inngår en ordinær fosterhjemsavtale med kommunen, men dette må være avtalt med kommunen (Bufdir, 2021b).[52]

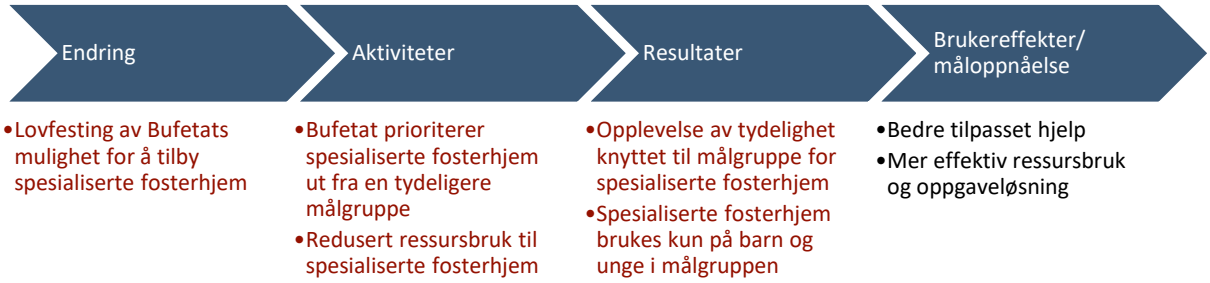
8.2 Forventet respons

8.2.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 8.2 viser hvilke aktiviteter og resultater endringen om lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem kan utløse dersom endringen skal bidra til barnevernsreformens overordnede mål om rett hjelp til rett tid, og delmålene *bedre tilpasset hjelp, bedre rettssikkerhet* og *mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning*.

[51] *Vi viser til Pedersen et al. (2022) for en diskusjon av uklarheter knyttet til aldersgrensen. Andre førende dokumenter fastsetter at tiltaket som hovedregel skal benyttes for barn og unge i aldersgruppen 12–18 år, og unntaksvis for barn under 12 år.*
[52] *Muligheten for ettervern er utvidet til 25 år. Dette gjelder trolig også for spesialiserte fosterhjem.*

Figur 8.2 **Årsak-virkningskjede mellom reformendring «lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem» og tilsiktede aktiviteter, resultater og brukereffekter***



**Farget tekst indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Hensikten med endringen er å oppnå et mer forutsigbart tilbud av spesialiserte fosterhjem, tilpasset en klart definert målgruppe, jf. kunnskapsgrunnlag for arbeid med barnevernsreformen. Presiseringen i Tjenestekatalog Fosterhjem (Bufdir, 2021b) er videre ment å bidra til at spesialiserte fosterhjem kun brukes til barn og unge i målgruppen. Lovendringen og presiseringen i tjenestekatalogen skal bidra til at Bufetats tilbud oppfattes som tydeligere både fra Bufetats og kommunenes ståsted. Ifølge Meld. St. 17 (2015-2016) har tiltaket tidligere vært brukt til barn som ikke har mer omfattende utfordringer enn barn som bor i ordinære, forsterkede fosterhjem. Gitt at dette fortsatt er tilfelle vil ovennevnte endringer bidra til å begrense bruken til barn og unge i målgruppen, og dermed også redusere Bufetats tilhørende ressursbruk.

8.2.2 Indikatorer

I Tabell 8-1 har vi oppsummert hvilke indikatorer eller størrelser det er hensiktsmessig å følge med på for å vurdere effektene av reformendringen om lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem, og om endringen bidrar til barnevernsreformens overordnede mål.

Tabell 8-1 **Indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som respons på endringen om «lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem»**

Nr.	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Ressursbruk totalt og per oppholdsdag for spesialiserte fosterhjem (og bered-skapshjem)	Bufdir
Resultater		
	Antall/andel barn i spesialiserte fosterhjem	Bufdir, BiRK
	Aldersfordeling til barn og unge i spesialiserte fosterhjem	Bufdir, BiRK
Utilsiktede resultater		
	Andel ordinære fosterhjem med tiltak tilsvarende spesialiserte fosterhjem	Spørreundersøkelsen til fosterhjem

Reformendringen og tilhørende presisering i tjenestekatalogen for fosterhjem forventes å bidra til at Bufetats tilbud og tilhørende målgruppe oppfattes som tydeligere både fra Bufetats og kommunenes ståsted. Dersom det er tydeligere for kommuner og Bufetat når spesialisert fosterhjem er aktuelt som tiltak, kan det bidra til at tilbudet i større grad benyttes til de barna det er ment for enn før reformen. En eventuell reduksjon i antall plasseringer i spesialiserte fosterhjem vil kunne redusere Bufetats totale ressursbruk.

Ifølge en nylig evaluering av statlige spesialiserte fosterhjem (Pedersen, et al., 2022) oppgir imidlertid informanter fra regionskontorene i Bufetat at lovfestingen ikke har medført en endring. Flere informanter fra Bufetat beskriver at målgruppen er tydeliggjort gjennom tjenestekatalogen. Samtidig innebærer flere av eksemplene som gis på tydeliggjøring ikke en forskjell fra hva eldre førende dokumenter tilsier om bruk. I intervjuer med utvalgte kommuner som har plassering i spesialiserte fosterhjem, uttrykker enkelte informanter at målgruppen har blitt spisset det siste året, og at dette har gjort det mer utfordrende å få plassert barn i et spesialisert fosterhjem. Informantene kobler den opplevde endringen til barnevernsreformen. Andre opplever målgruppen som mindre presis etter innføringen av barnevernsreformen. Det er uklart hvilke endringer som ligger bak denne opplevelsen. Vi viser til evalueringen av statlige spesialiserte fosterhjem (Pedersen, et al., 2022) for en mer inngående drøfting av hvorvidt målgruppen fremstår som tydelig for de ulike aktørene.

Ideelt sett vil vi kunne følge med på hvorvidt barn i spesialiserte fosterhjem i større grad er innenfor målgruppen enn tidligere, blant annet hvorvidt det er en nedgang i bruk av tiltaket til barn som kunne vært plassert i forsterket fosterhjem. Pedersen et al. (2022) finner imidlertid også at det i begrenset grad foreligger systematisert kunnskap om hvilke barn som vurderes for spesialiserte fosterhjem og hva som kjennetegner disse barna. Dersom systematisert kunnskap tilgjengeliggjøres på sikt, vil vi kunne bruke dette til å vurdere utviklingen. Samtidig vil vi i begrenset grad kunne tilskrive reformendringen en eventuelt mer målrettet bruk.

Dersom tilbudet er innrettet riktig, bør det være et visst samsvar mellom behovet for spesialiserte fosterhjem og tilbudet av det. Det vil være interessant å følge med på både tilbud av spesialiserte fosterhjem, gjennom tilgjengelige plasser fra Bufetats side og hvordan disse tildeles, og etterspørsel, gjennom henvendelser om bruk av spesialiserte fosterhjem fra kommunens side. Ideelt sett skulle vi også visst hvor mange barn som er i målgruppen, uavhengig av antall henvendelser fra kommunen om spesialiserte fosterhjem. Avvik mellom forespørsel om spesialiserte fosterhjem og faktisk innvilgelse kan indikere at målgruppen ikke er tydelig nok, at det er gjort

feil vurdering enten av kommunal eller statlig barnevernstjeneste eller at tilbudet ikke er tilstrekkelig sett opp mot etterspørselen. Samtidig vil etterspørselen etter spesialiserte fosterhjem også kunne avhenge av andre endringer – spesielt økte egenandeler for spesialiserte fosterhjem.

Dersom behovet for spesialiserte fosterhjem reduseres, gitt nye kriterier, vil barn som tidligere ville blitt plassert i spesialiserte fosterhjem kunne bli plassert i ordinære fosterhjem med forsterkning. Det vil derfor være interessant å følge med på utviklingen av ordinære fosterhjem med forsterkning. Ideelt sett skulle vi visst hvor mange ordinære fosterhjem som anses som forsterkede fosterhjem, men det finnes ikke statistikk på dette. Dette skyldes blant annet at ordinære fosterhjem med forsterkning ikke er et definert tiltak, verken i tjenestekatalogen eller i statistikken til SSB eller Bufdir. Vi kan imidlertid følge med på andelen ordinære fosterhjem som mottar tiltak som minner om det spesialiserte fosterhjem mottar (avlastning, veiledning, osv.). Samtidig vil en økning i denne andelen også kunne være et resultat av endringer i kommunenes oppfølging av fosterhjem og/eller endrede behov.

Videre vil en ev. innstramming i bruken av spesialiserte fosterhjem, der barn i stedet plasseres i ordinære fosterhjem, kunne medføre økt ventetid på ordinære fosterhjem og/eller større behov for institusjonsplasser.

8.3 Oppstartsmåling av indikatorer

I denne delen presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til lovfesting av Bufetats mulighet til å tilby spesialiserte fosterhjem.

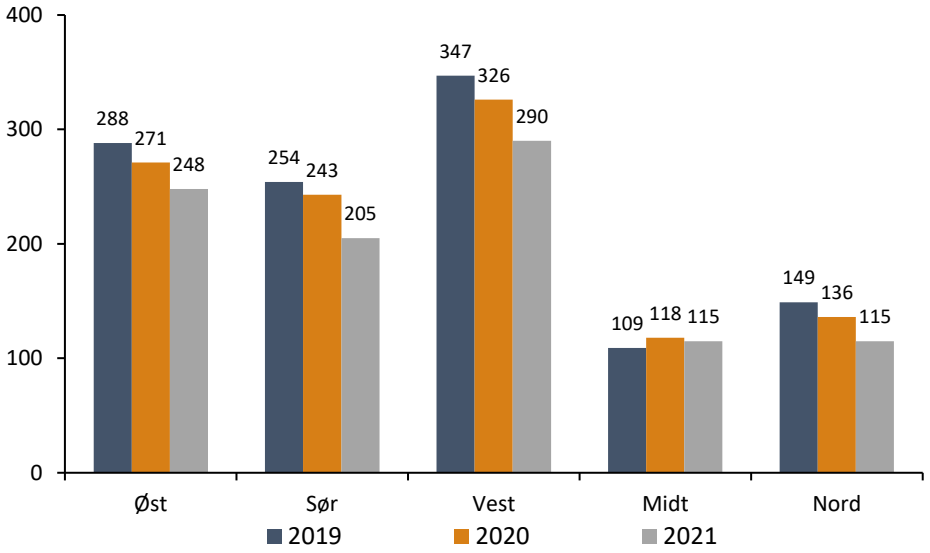
8.3.1 Ressursbruk totalt og per tiltak for spesialiserte fosterhjem

I oppstartsmålingen er det relevant å se på den totale ressursbruken til spesialiserte fosterhjem. Vi skulle ideelt sett hatt Bufetats ressursbruk til spesialiserte fosterhjem per region fordelt på ulike aktiviteter, herunder kostnader tilknyttet godtgjøring og avlastning, oppfølging og veiledning av fosterhjemmene osv. I tallgrunnlaget fra Bufdir er det imidlertid ikke mulig å skille ressursbruken til spesialiserte fosterhjem fra øvrige statlige fosterhjem (dvs. beredskapshjem) grunnet ulik føringspraksis i regionene. I dette delkapittelet presenterer vi derfor den samlede ressursbruken til Bufetat på spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem. Ressursbruken omfatter blant annet utgiftsdekning, oppdragsgodtgjørelse, lønn, refusjoner samt utgifter til særskilt opplæring og veiledning av statlige spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem.

Ressursbruken til spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem varierer mellom de ulike regionene, som vist i Figur 8.3. Region Vest skiller seg særlig ut ved å ha en relativt høy ressursbruk til spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem, sammenliknet med de andre regionene. Dette samsvarer med at region Vest har flere spesialiserte fosterhjem enn de andre regionene (Pedersen, et al., 2022). Samtidig vet vi fra SSBs statistikk om bruken av beredskapshjem at region Øst hadde flest plasseringer i beredskapshjem i løpet av 2021.[53] I perioden 2019 til 2021 har samtlige Bufetat-regioner en nedgang i ressursbruk til spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem, foruten region Midt hvor ressursbruken er relativt jevn over perioden.

[53] *Ifølge SSBs tabell 10660 hadde regionene følgende antall plasseringer i beredskapshjem i løpet av 2021: Nord (200), Midt-Norge (239), Vest (392), Sør (254) og Øst (510).*

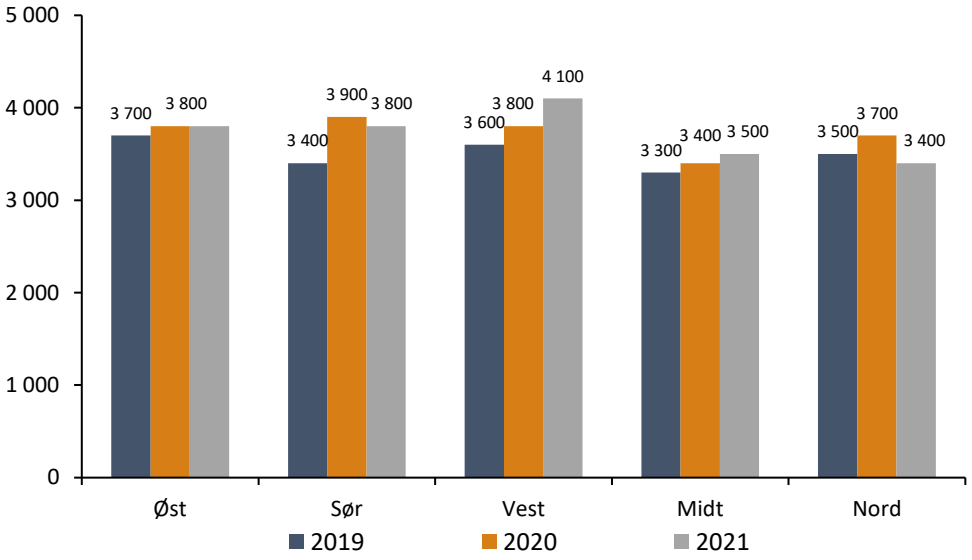
Figur 8.3 **Samlet ressursbruk (i millioner kroner) for statlige spesialiserte fosterhjem og statlige beredskapshjem per region, for årene 2019-2021***



**Prisjustert til 2022-kroner med kommunal deflator. Kilde: Bufdir.*

Ressursbruken antas å henge tett sammen med antall oppholdsdøgn i fosterhjemmene. Dersom vi ser på ressursbruken til spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem per oppholdsdøgn, er det færre forskjeller mellom regionene (se Figur 8.4). Antall fosterhjem i hver region ser dermed ut til å forklare forskjellene i ressursbruk mellom regionene i større grad enn ressursbruk per oppholdsdøgn. Gjennomsnittlig ressursbruk per oppholdsdøgn for spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem varierer mellom 3 500 2022-kroner i 2019 og 3 700 2022-kroner i både 2020 og 2021 (se Figur 8.4). I 2021 er ressursbruken per oppholdsdøgn høyest i region Vest og lavest i region Nord.

Figur 8.4 **Samlet ressursbruk per oppholdsdag (i 2022-kroner) i spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem per region, for årene 2019-2021***



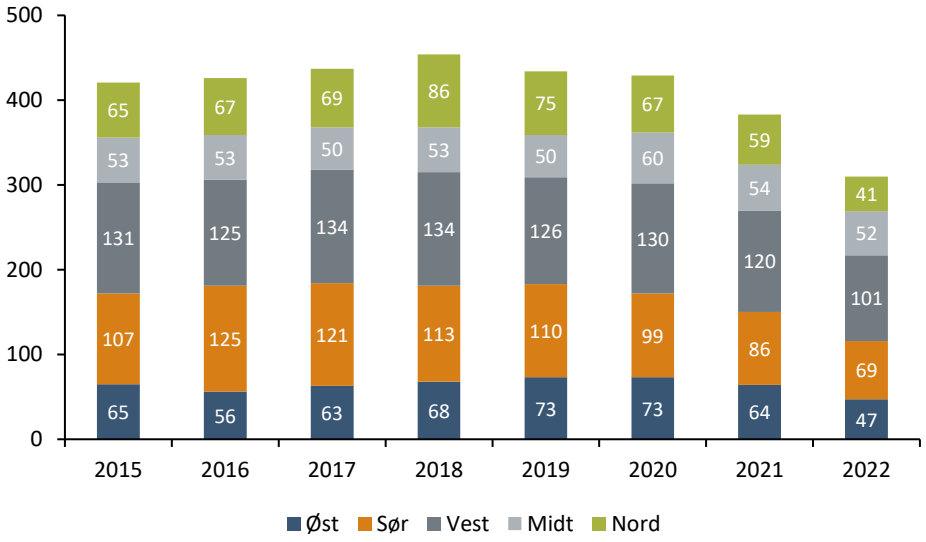
**Prisjustert til 2022-kroner med kommunal deflator. Kilde: Bufdir.*

8.3.2 Antall og andel barn i spesialiserte fosterhjem

Figur 8.5 gir en oversikt over totalt antall barn plassert i statlige familiehjem / spesialiserte fosterhjem per 1. januar i perioden 2015-2022. Antall barn i plasseringstiltaket økte gradvis frem mot 2018, for deretter å reduseres. I løpet av 2021 bodde 460 barn i spesialiserte fosterhjem. Per 1. januar 2022 var 310 barn plassert i spesialiserte fosterhjem.

Antall plasseringer i spesialiserte fosterhjem varierer mellom regionene. Region Vest hadde per 1. januar 2022 101 plasseringer i spesialiserte fosterhjem, mens region Nord og Midt hadde henholdsvis 41 og 52 plasseringer hver. Region Sør og Øst hadde henholdsvis 69 og 47 plasseringer. Samtlige regioner har redusert antall plasseringer siden 2020.

Figur 8.5 **Antall barn i spesialiserte fosterhjem fordelt på region per 1. januar, for årene 2015-2022**

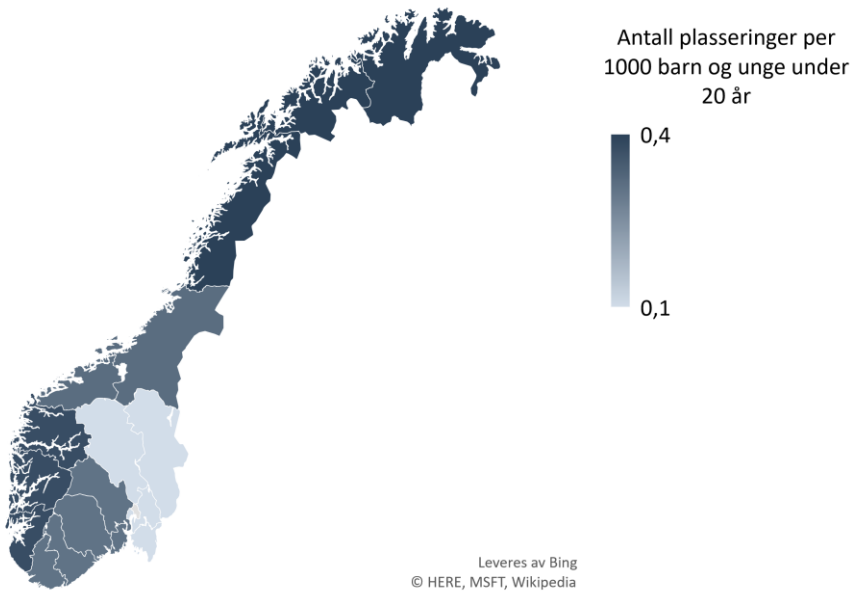


Kilde: Bufetat, BIRK.

Figur 8.6 viser antall plasseringer i spesialiserte fosterhjem som andel av 1000 barn og unge under 20 år per 1. januar 2022, for hver region. Region Øst har færrest andel plasseringer i spesialiserte fosterhjem med 0,1 per 1000 barn[54], sammenlignet med region Nord og Vest som har plassert 0,4 barn per 1000 barn. Region Midt og Sør har 0,3 plasseringer per 1000 barn. Plasseringer i spesialiserte fosterhjem er ikke nødvendigvis representativt for etterspørselen, da Bufetat ikke har bistandsplikt på tiltaket.

[54] *Barnepopulasjonen i Oslo er ekskludert fra beregningene, i tråd med at Oslo kommune ikke omfattes av Bufetat region Øst.*

Figur 8.6 **Antall plasseringer i spesialiserte fosterhjem som andel av 1000 barn og unge under 20 år per 1. januar 2022, fordelt på region**

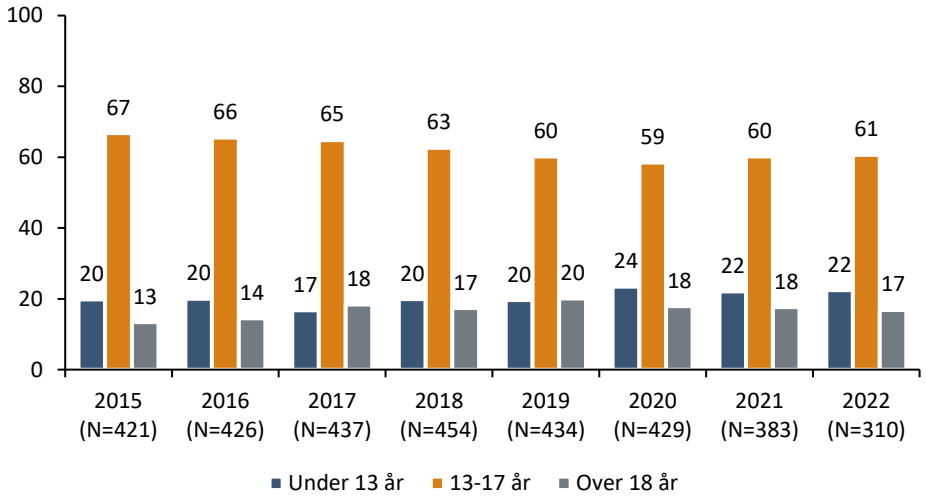


Kilde: Bufetat, BiRK og SSB (Tabell 07459).

8.3.3 Aldersfordeling til barn og unge i spesialiserte fosterhjem

Per 1. januar 2022 var 61 prosent av barn og unge i spesialiserte fosterhjem mellom 13 og 17 år, 22 prosent var under 13 år og de resterende 17 prosent var over 18 år. Barna som inngår i kategorien under 13 år er i hovedsak mellom 6 og 13 år. Per 1. januar 2022 er ingen barn under 6 år plassert i spesialisert fosterhjem. I enkelte regioner (Nord og Øst) har det tidligere vært plassert et fåtalls barn under 6 år i spesialiserte fosterhjem. Som vist i Figur 8.7, har fordelingen over alderskategorier vært relativt stabil de siste årene.

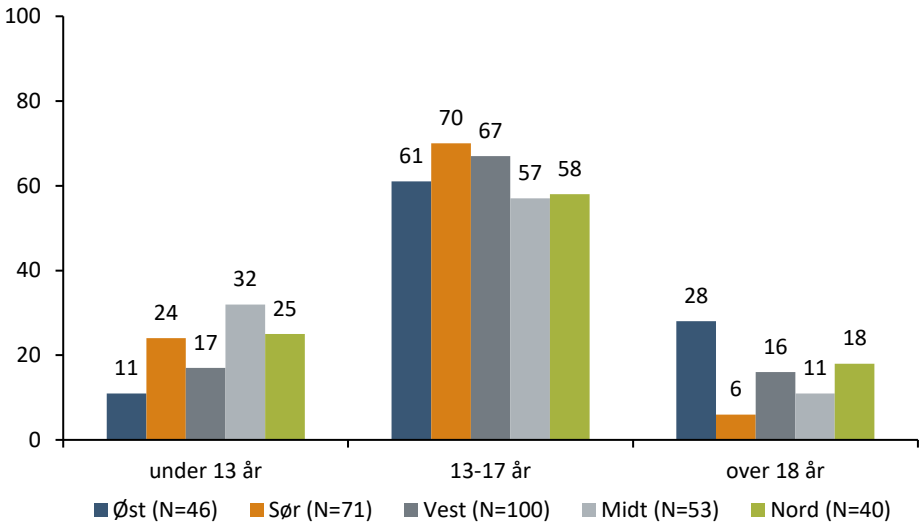
Figur 8.7 **Andel plasseringer i spesialiserte fosterhjem per 1. januar etter alderskategorier, for årene 2015-2022**



Kilde: Bufetat, BiRK.

Figur 8.8 viser regionale forskjeller i andelen barn i spesialiserte fosterhjem fordelt på de tre alderskategoriene per 1. januar 2022. Andelen barn i aldersgruppen 13-17 år er gjennomgående høyest, mellom 57 og 70 prosent. Mellom 11 og 32 prosent av barna i en gitt region var under 13 år, med høyest andel i region Midt. Region Øst hadde en større andel barn i alderskategorien over 18 år (28 prosent).

Figur 8.8 **Andel plasseringer i spesialiserte fosterhjem fordelt på alderskategori per 1. januar 2022, per region**



Kilde: Bufetat, BiRK.

8.3.4 Andel ordinære fosterhjem med tiltak tilsvarende spesialiserte fosterhjem

I prinsippet kan et ordinært fosterhjem forsterkes så mye at det i praksis kan ligne på et spesialisert fosterhjem. Det er samtidig vanskelig å etablere en klar definisjon på hvor mye og hvilken type forsterkning som skal til for at et ordinært fosterhjem kan sies å ha tiltak som tilsvarer et spesialisert fosterhjem. Fra spørreundersøkelsen til fosterhjem har vi hentet ut andelen ordinære fosterhjem som tilsier at de er forsterket, som en indikasjon på hvor mange fosterhjem som minner om et spesialisert fosterhjem. Ordinære fosterhjem som oppgir å ha mottatt minst to av følgende særskilte tiltak er definert som «ordinære, forsterkede fosterhjem»: frikjøp utover første året etter plassering, avlastning og særskilt veiledning. Av de til sammen 548 ordinære fosterhjemmene som har svart fullt eller delvis på undersøkelsen, er det 191 som har oppgitt å ha to eller flere av ovennevnte tiltak i fosterhjemmet. Basert på denne definisjonen innebærer det at om lag 35 prosent av de ordinære foster-hjemmene har tiltak som kan tilsvare spesialiserte fosterhjem. Det er viktig å understreke at vi i ikke vet hvor representativt utvalget som er definert som ordinære fosterhjem med forsterkning er.

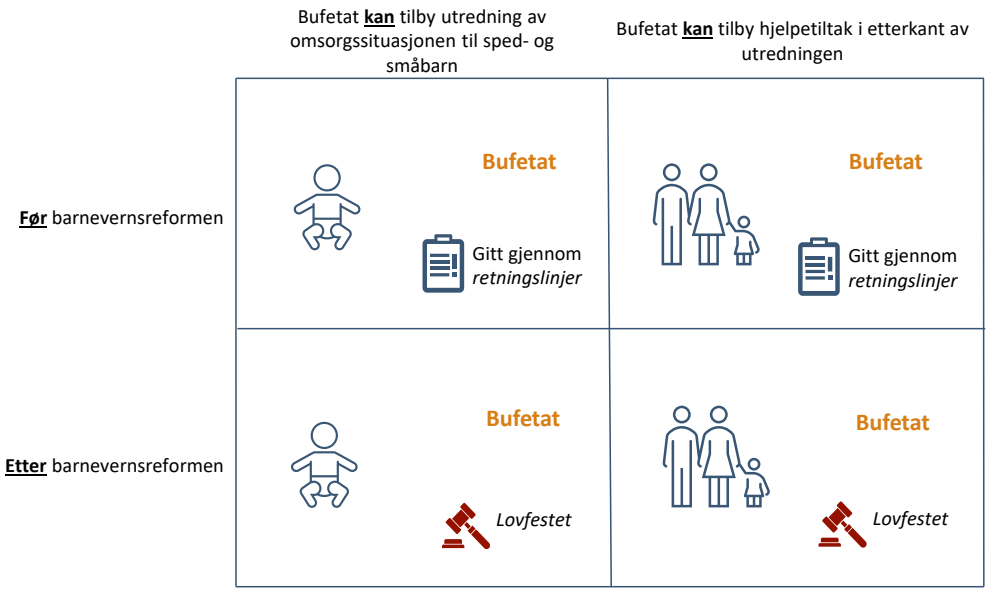
9 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn

Både før og etter barnevernsreformen er kommunal barnevernstjeneste ansvarlig for å gjennomføre undersøkelser og utredninger av omsorgssituasjonen til sped- og småbarn. I tilfeller hvor kommunen har behov for særskilte utredninger av barnet eller familien før de kan ta stilling til barnets behov, kan kommunene søke om bistand fra Bufetat til utredning av sped- og småbarn. Nytt av reformen er lovfesting av at Bufetat kan tilby utredning av sped- og småbarn. I tillegg lovfestes det at Bufetat i enkelte tilfeller kan bistå med hjelpetiltak i etterkant av utredningen. Da lovendringene er «kan»-bestemmelser, har Bufetat imidlertid ikke bistandsplikt for slike utredninger eller hjelpetiltak, verken før eller etter reformen. Vi har utarbeidet indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som følge av reformen. I perioden 2019 til 2021 finner vi en nedgående trend både i totalt antall oppholdsdager og totale utgifter ved statlige sentre for foreldre og barn. Til tross for nedgang i antall oppholdsdager og utgifter, har kostnadene per oppholdsdag økt for de fleste regionene i samme periode. Særlig har det vært en markant økning i ressursbruk i region Sør. I perioden 2019 til 2021 finner vi videre at totalt antall tiltak i sentre for foreldre og barn, for alle aldersgrupper, har sunket med omtrent 20 prosent. Vi finner størst nedgang i aldersgruppen 0-2 år. For nær samtlige regioner er det en reduksjon i antall tiltak sett opp mot barnepopulasjonen i perioden 2019 til 2021. Unntaket er region Sør som hadde en økning fra 2020 til 2021.

9.1 Reformendring

Gjennom barnevernsreformen er det lovfestet at Bufetat *kan* tilby utredninger av omsorgssituasjonen til sped- og småbarn, enten på sentre for foreldre og barn eller i familienes egne hjem. Videre er det lovfestet at Bufetat i enkelte tilfeller *kan* bistå med hjelpetiltak i etterkant av utredningen dersom det er behov for kompetanse og tiltak kommunen selv ikke har, og statlig tilbud vurderes som en forutsetning for at barnet skal få forsvarlig hjelp. Reformendringene er illustrert i Figur 9.1.

Figur 9.1 Illustrasjon av lovfestingen av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn



At Bufetat kan tilby utredninger av omsorgsituasjonen til sped- og småbarn er ikke nytt av barnevernsreformen. Ansvaret for undersøkelse og utredning av omsorgssituasjonen til familier med sped- og småbarn i risiko for omsorgssvikt, har både før og etter reformen ligget hos kommunene. Tilsvarende har også kommunens mulighet til å søke støtte til utredning av sped- og småbarn av Bufetat ligget der før reformen. Nytt av barnevernsreformen er imidlertid selve lovfestingen av Bufetats tilbud. I henhold til barnevernloven § 2-3 nytt tredje ledd bokstav a, kan Bufetat «*tilby barnevernstjenesten å utrede omsorgssituasjonen til barn i alderen 0-6 år der det er stor usikkerhet ved om det er alvorlige mangler ved denne. Barne-, ungdoms- og familieetaten kan tilby hjelpetiltak i etterkant av slik utredning når dette er nødvendig for at barnet skal få forsvarlig hjelp*». Endringen trådte i kraft fra 1. januar 2022.

Barnevernloven § 4-3 omhandler rett og plikt for barnevernstjenesten til å foreta undersøkelser ved mistanke om risiko for omsorgssvikt. Med ikrafttredelse fra 1. januar 2022 ble det for barnevernloven § 4-3 syvende ledd andre punktum lagt til at «*bestemmelsene i denne paragrafen gjelder så langt de passer for utredning som nevnt i § 2-3 tredje ledd bokstav a.*». Bufetat kan med det tilby utredning som del av barnevernstjenestens undersøkelse. Dette innebærer en juridisk og faglig dreining ved sentrene (Bufdir, u.å.b).

Kommunen betaler egenandel når Bufetat tilbyr utredninger ved sentre for foreldre og barn, jf. barnevernloven § 4-3. Hvis kommunen ønsker hjelpetiltak i regi av Bufetat uten at det har vært gjennomført utredning i statlig regi, må kommunen selv fullfinansiere dette.

I forbindelse med endringen utvikler Bufdir kunnskapsbaserte retningslinjer for utredning og hjelpetiltak for familier med barn 0-6 år i risiko for omsorgssvikt. Retningslinjene ble sendt på ekstern høring desember 2021, med høringsfrist 6. mars 2022 (Bufdir, 2021d). Bufdir opplyser om at høringen er avsluttet per 1. juni 2022 (Bufdir, 2022c).

På Bufdir sine hjemmesider står det presisert at inngangen til Bufetats tilbud vil være bistand til utredninger, og at saker uten behov for utredning vil falle utenfor det statlige tilbudet. Utredningen skal ende opp i en anbefaling om hvilke tiltak som bør iverksettes overfor barnet eller familien. Gitt at utredningen er gjennomført av senteret eller kommunen selv, kan Bufetat etter endt utredning bistå med hjelpetiltak og oppfølging av barnet og familien. Dette kan være aktuelt dersom det er behov for kompetanse og tiltak som man ikke kan forvente at kommunene har og hvor statlig bistand eller tilbud anses å være en forutsetning for at barnet skal få forsvarlig hjelp.

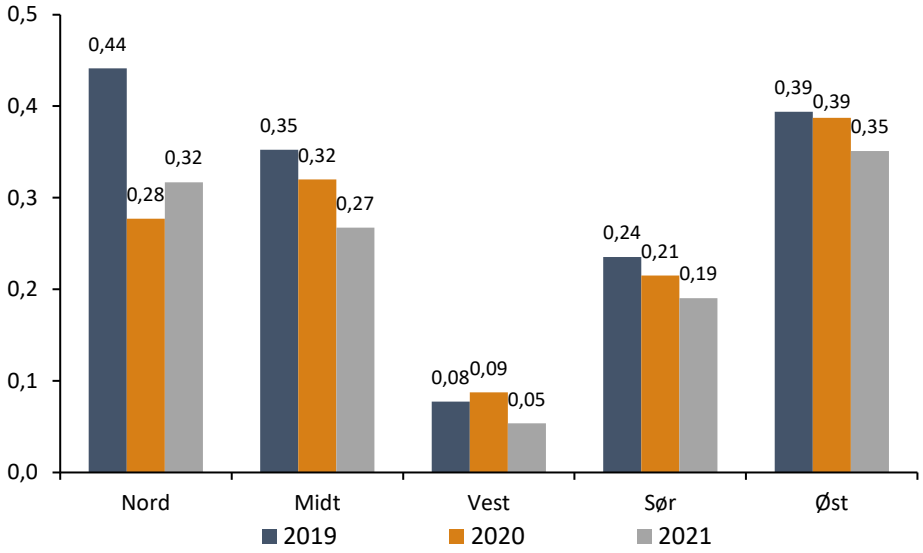
Bufetats tilbud kan gis enten i sentrene for foreldre og barn eller som hjemmebasert tilbud. Tilbudet er avgrenset til familier med barn i alderen 0-6 år med risiko for omsorgssvikt, og hvor det er reell tvil om hvorvidt vilkårene for omsorgsovertakelse er til stede. Det er Bufetat som avgjør om en utredning skal tilbys, men barnevernstjenesten må innhente samtykke fra foreldre og deretter fatte vedtak hvis de ønsker døgnbasert utredning ved senter for foreldre og barn.

9.1.1 Antall og andel statlige spesialiserte hjelpetiltak

Fra delkapittel 7.4.4 finner vi at bruken av MST og FFT i liten grad har variert de seneste årene (2019-2021). Region Nord og Sør tilbyr ikke FFT og har dermed ikke rapportert noe bruk av FFT for samme periode (NUBU, 2022).

Bruken av PMTO per 1 000 innbyggere 0-22 år ser ut til å ha gått ned eller holdt seg stabil for samtlige regioner i perioden 2019 til 2021.

Figur 9.2 Antall PMTO per 1 000 innbyggere i aldersgruppen 0-22 år per Bufetat-region, for perioden 2019-2021



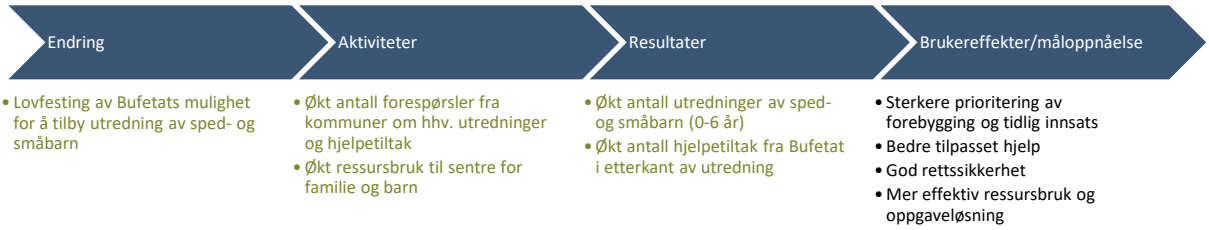
Kilde: SSB (Tabell 10661).

9.2 Forventet respons

9.2.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 9.3 viser hvilke aktiviteter og resultater endringen om lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn kan utløse dersom endringen skal bidra til barnevernsreformens overordnede mål om *rett hjelp til rett tid*, samt delmålene *sterkere prioritering av forebygging og tidlig innsats*, *bedre tilpasset hjelp*, *god rettssikkerhet* og *mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning*.

Figur 9.3 Årsak-virkningskjede mellom reformendring «lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn» og tilsiktede aktiviteter, resultater og brukereffekter*



**Farget tekst indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Endringen er tenkt å bidra til et likere og mer forutsigbart tilbud til kommuner på tvers av regioner. Endringen kan medføre økt etterspørsel etter utredninger til barn i aldersgruppen 0-6 år, særlig i områder der tilbudet har vært mer begrenset. Videre innebærer reformendringen at staten kan tilby hjelpetiltak og veiledning etter endt

utredningsopphold ved senteret. Dersom forespørselen og bruken av utredninger til sped- og småbarn øker, vil dette også kunne medføre økt ressursbruk til sentrene som gjennomfører utredningene.

9.2.2 Indikatorer

I Tabell 9-1 har vi oppsummert hvilke indikatorer eller størrelser det er hensiktsmessig å følge med på for å vurdere effektene av reformendringen om lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn, og om endringen bidrar til barnevernsreformens overordnede mål.

Tabell 9-1 Indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som respons på endringen om «lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn»

Nr.	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Ressursbruk til sentre for foreldre og barn totalt og per familie/barn	Bufdir
Resultater		
	Antall oppholdsdager i sentre for foreldre og barn	Bufdir
	Antall tiltak i sentre for foreldre og barn etter alder*	SSB (Tabell 10661)
	Andel tiltak i sentre for foreldre og barn per 1000 innbygger i alderen 0–17 år*	SSB (Tabell 10661)

**Det er uklart om statistikken omfatter utredninger og/eller hjelpetiltak.*

Ifølge Prop. 73 L (2016-2017) kan en lovfesting av tilbudet i seg selv bidra til en økning i kommunenes etterspørsel, men man kan likevel anta at kommunene vil være nøkterne i etterspørselen etter tilbudet dersom dagens nivå av egenandeler videreføres. Uansett er det interessant å følge med på utviklingen i etterspørsel og faktisk bruk av tiltaket.

I hvilken grad vi faktisk observerer en endring i etterspørsel og bruk av utredninger avhenger av en rekke forhold. Lovfestingen innebærer en avgrensning av tilbudet til barn 0-6 år. Flere av sentrene har tidligere også tilbudt utredninger av eldre barn. Samlet sett vil en derfor kunne se en nedgang i antall etterspurte og gjennomførte utredninger, men en økning for aldersgruppen 0-6 år. Videre avhenger etterspørselen av i hvilken grad kommunenes behov for utredninger var udekket forut for reformendringen (gitt et konstant behov). En eventuell manglende økning i etterspørselen vil ikke nødvendigvis tilsi at kommunene ikke handler i tråd med reformen, da det for eksempel kan indikere redusert behov som følge av andre tiltak. Videre vil avstand til sentrene kunne påvirke kommunenes etterspørsel etter tiltak. Eventuelle kapasitetsbegrensninger ved sentrene vil også være førende for hvor mye bruken kan øke. Hvor stor kapasitet sentrene tilbyr vil blant annet avhenge av hvordan Bufetat tolker muligheten for å tilby utredninger og hjelpetiltak i etterkant av utredning. Til denne første delrapporten har det ikke vært mulig å få statistikk om utredninger og hjelpetiltak. Det er også uklart om det foreligger statistikk om nevnte størrelser tilbake i tid.

Endringen innebærer også at staten kan tilby hjelpetiltak og veiledning etter endt utredningsopphold ved senteret når det må til for at barnet skal få et forsvarlig tilbud. Det statlige medfinansieringsansvar gjelder både utredninger og etterfølgende hjelpetiltak. Samtidig er det innført kommunale egenandeler for hjemmebaserte/ polikliniske tjenester, som kan redusere kommunenes insentiv til å ta i bruk disse tjenestene.

Kommunene kan be om bistand fra Bufetat til utredning av sped- og småbarn i ulike faser av en barnevernssak. Likevel vil det sannsynligvis i mange tilfeller skje i forbindelse med kommunens undersøkelse.

Det standardiserte forløpet for utredning ble pilotert fra 1. januar 2022 på ett pilotsenter i hver region, og full utrulling av forløpet på alle sentre, både statlige og private/ideelle, vil ifølge Bufdir forekomme innen utgangen av 2022. Standardiserte forløp for hjelpetiltak vil også piloteres i løpet av 2022. Sentre som ikke er en del av pilotering viderefører dagens tilbud inntil alle Bufetats sentre tilbyr utredning og hjelpetiltak. Full implementering forventes innen utgangen av 2022. Dette er noe vi må ta hensyn til i vurderingen. Det er ved inngangen til 2022 ikke ferdig definerte retningslinjer, og med det heller ikke ferdig definert når og hvordan tilbud skal gis. Det kan påvirke når og hva man kan forvente av respons og hvor tydelig tilbudet og ansvarsdelingen mellom stat og kommune oppfattes. Neste delrapport vil omfatte en oppdatert beskrivelse av tilbudet.

9.3 Oppstartsmåling av indikatorer

I denne delen presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til reformendringen om at Bufetat kan tilby barnevernstjenesten å utrede omsorgssituasjonen til barn i alderen 0-6 år der det er stor usikkerhet ved om det er alvorlige mangler ved denne.

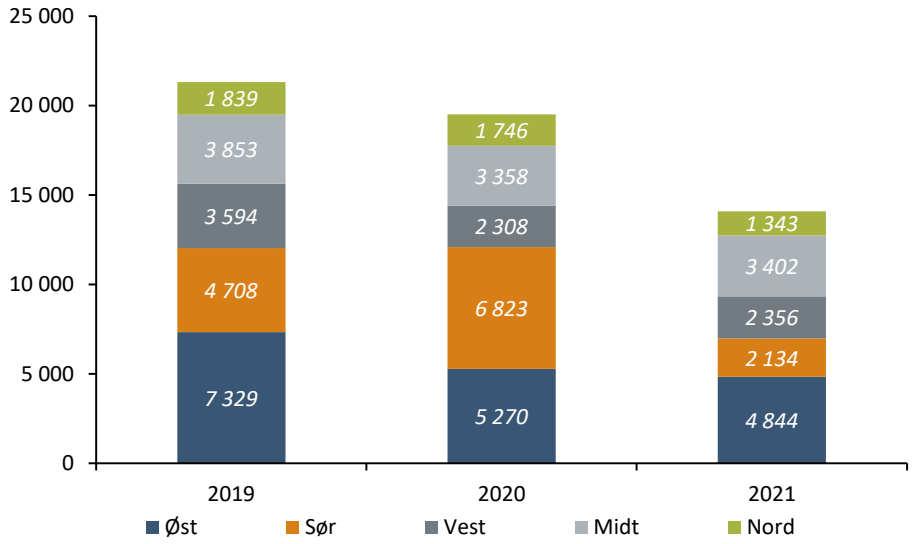
9.3.1 Ressursbruk og oppholdsdager ved sentre for foreldre og barn

En indikator for responsen på lovfestingen av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn, er utviklingen i ressursbruk og tilhørende oppholdsdager ved sentre for foreldre og barn. Da lovfestingen fungerer mer som en tydeliggjøring og lovendringen ikke er fullstendig iverksatt, vil det ikke være mulig per dags dato å vurdere responsen av endringen.

Av Figur 9.4 finner vi en nedgående trend i antall oppholdsdager på statlige sentre for foreldre og barn i perioden 2019 til 2021. Tilsvarende trend finner vi ved private sentre for foreldre og barn. Ifølge Bufdir henger nedgangen i antall oppholdsdager trolig sammen med den gradvise utrullingen av standardisert forløp for utredning og hjelpetiltak fra 1. januar 2022. I tillegg er trolig covid-19 en forklarende faktor på nedgangen.

Som vist i Figur 9.4 har sentre i region Øst samlet sett flest oppholdsdager gjennom perioden 2019 til 2021, mens region Nord har færrest. Generelt har alle regionene hatt en nedgang i bruk av statlige sentre for foreldre og barn, med unntak av region Sør som fikk en oppgang i 2020, etterfulgt av en stor nedgang. I tillegg hadde region Vest og Midt en liten økning i antall oppholdsdager på sentre for foreldre og barn fra 2020 til 2021.

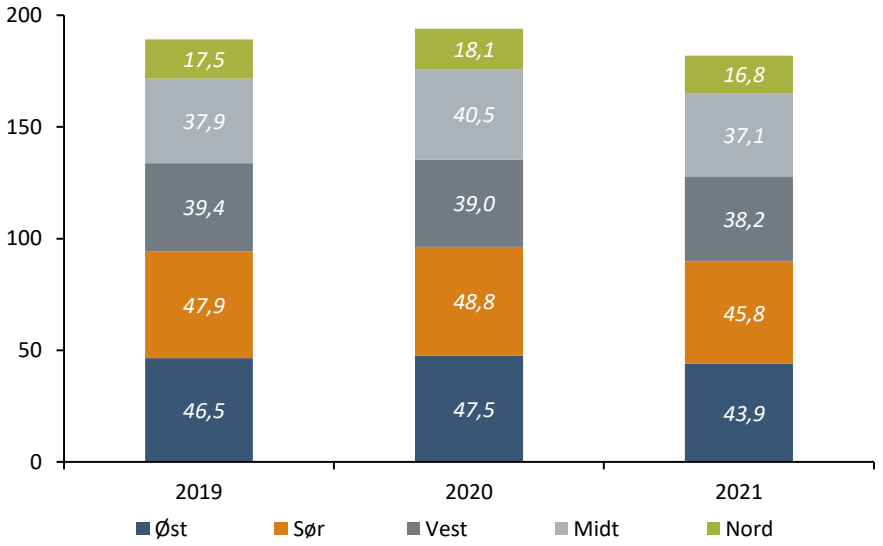
Figur 9.4 **Årlig antall oppholdsdager på statlige sentre for foreldre og barn, fordelt på Bufetat-regioner, for perioden 2019-2021**



Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.

Til tross for nedgang i antall oppholdsdager ved sentre for foreldre og barn, er nedgangen i utgifter ved sentrene betydelig mindre enn hva nedgangen i oppholdsdager viser over perioden 2019 til 2021 (Figur 9.5). For 2020 observerer vi i tillegg en liten økning i utgifter selv om antall oppholdsdager hat gått ned. Av Figur 9.5 finner vi også lite forskjeller i utgiftene mellom årene. Budsjettet for 2022 viser en syv prosent økning sett opp mot samlede utgifter i 2021.

Figur 9.5 **Årlige utgifter knyttet til opphold på statlig senter for foreldre og barn i millioner 2022-kroner*, per region, for perioden 2019-2021**

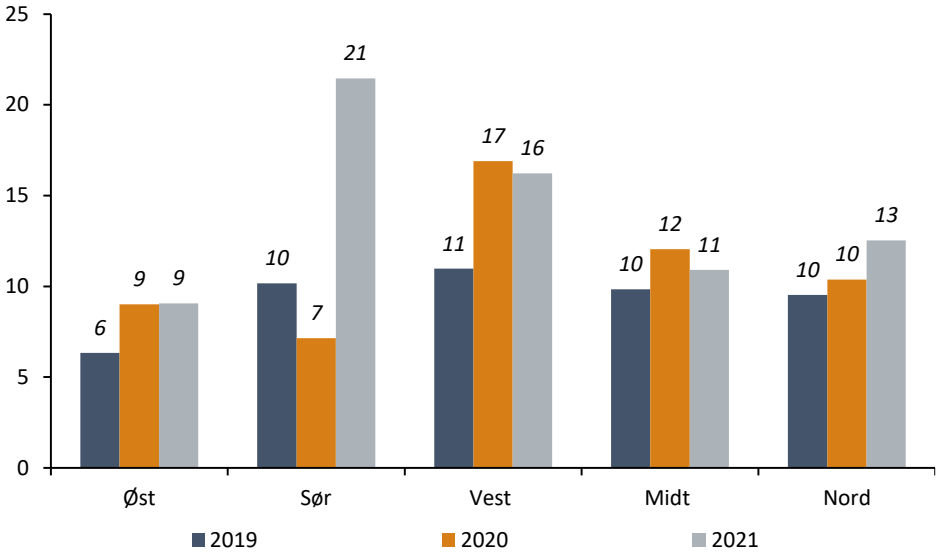


**Prisjustert med kommunal deflator. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.*

Figur 9.6 illustrerer at senterne brukte mindre ressurser per oppholdsdag i 2019 sammenlignet med senere år, med unntak av i region Sør. Selv om antall oppholdsdager på sentre for foreldre og barn er redusert fra 2019 til 2021, har kostnadene per oppholdsdag økt for de fleste regioner i samme periode. Særlig har det vært en

markant økning i ressursbruk i region Sør, hvor utgifter per oppholdsdag har økt fra 7 000 kroner i 2020 til 21 000 kroner i 2021.

Figur 9.6 **Utgifter per oppholdsdag i tusen 2022-kroner* per Bufetat-region, for perioden 2019-2021**



**Prisjustert med kommunal deflator. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.*

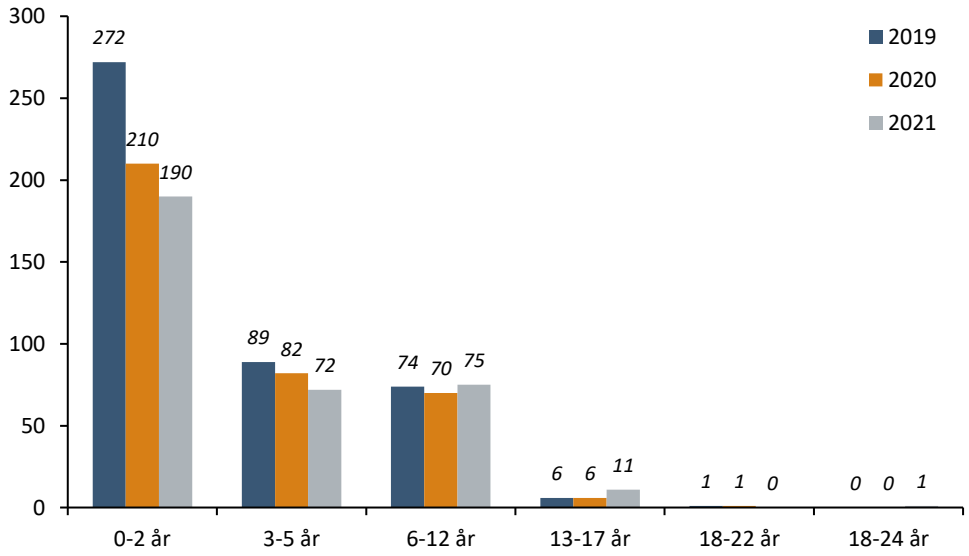
9.3.2 Antall tiltak i sentre for foreldre og barn

I perioden 2019 til 2021 har antall tiltak i sentre for foreldre og barn generelt hatt en nedadgående trend. Unntaket er tiltak rettet mot aldersgruppen 6 til 12 år og 13 til 17 år, som har hatt en liten vekst fra 2019 til 2021. Totalt antall tiltak i senter for foreldre og barn, for alle aldersgrupper, har imidlertid sunket med omtrent 20 prosent fra 2019 til 2021. Nedgangen er størst for aldersgruppen 0 til 2 år. Figur 9.7 viser også et betydelig høyere antall tiltak rettet mot barn i alderen 0 til 2 år enn for øvrige aldersgrupper.

Antall tiltak fordelt på ulike aldersgrupper varierer mellom regionene. Gjennomgående står region Øst for flest antall tiltak for barn 0 til 2 år i perioden 2019-2021, etterfulgt av region Vest. I aldersgruppen 3 til 5 år står region Vest for flest tiltak. Unntaket er i 2019 hvor Øst hadde større bruk av tiltaket. Region Midt har størst bruk av tiltak for barn i aldersgruppene 6 til 12 år og 13 til 17 år. Variasjonene mellom regionene med hensyn på antall tiltak rettet mot ulike aldersgrupper kan tyde på at ikke alle sentre tilbyr utredning for alle alderskategorier. Særlig gjelder dette eldre barn.

Lovfestingen av Bufetats mulighet til å tilby utredning av sped- og småbarn avgrenser seg til utredning av barn 0 til 6 år. Vi forventer derfor en reduksjon i antall tiltak i sentre for foreldre og barn for eldre barn. Særlig forventer vi å se en reduksjon for denne aldersgruppen i region Midt, som har tilbudt flest utredninger av eldre barn.

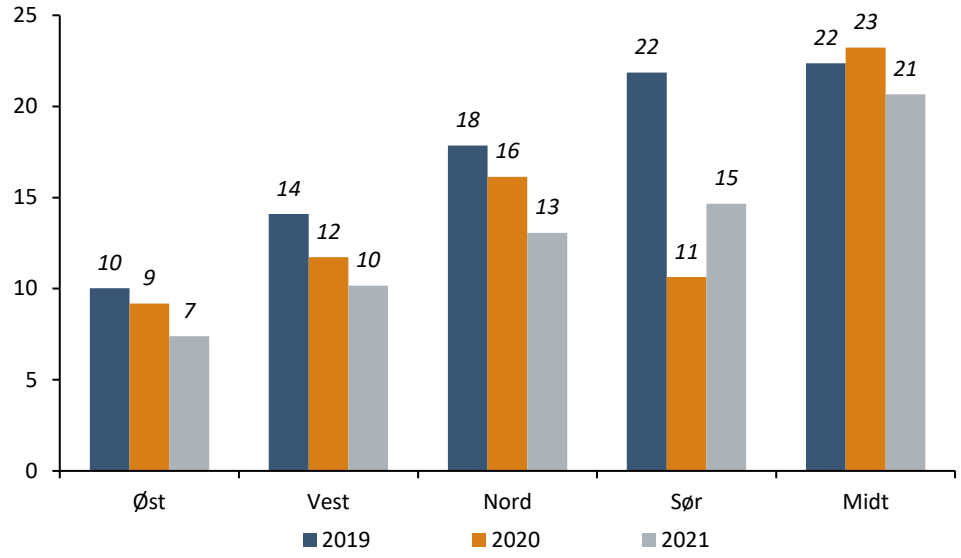
Figur 9.7 **Antall tiltak i løpet av året i sentre for foreldre og barn, fordelt etter aldersgruppe, for perioden 2019-2021***



**Det er uklart om statistikken omfatter utredninger og/eller hjelpetiltak. Kilde: SSB (Tabell 10661), bearbeidet av Menon Economics.*

Tilsvarende nedgående trend i bruk av senter for foreldre og barn finner vi også når vi ser på utviklingen i antall tiltak i senterne per 1 000 innbygger mellom 0 og 17 år ved utgangen av årene 2019 til 2021. For nær samtlige regioner er det en reduksjon i antall tiltak sett opp mot barnepopulasjonen i perioden 2019 til 2021 (Figur 9.8). Unntaket er region Sør med en økning fra 2020 til 2021. Av Figur 9.8 ser vi at region Midt har flest tiltak sett opp mot barnepopulasjonen alle tre årene.

Figur 9.8 **Antall tiltak i senter for foreldre og barn per 1000 innbygger i alderen 0-17 år, per 31. desember, for årene 2019-2021**



Kilde: SSB Tabell 10661, bearbeidet av Menon Economics.

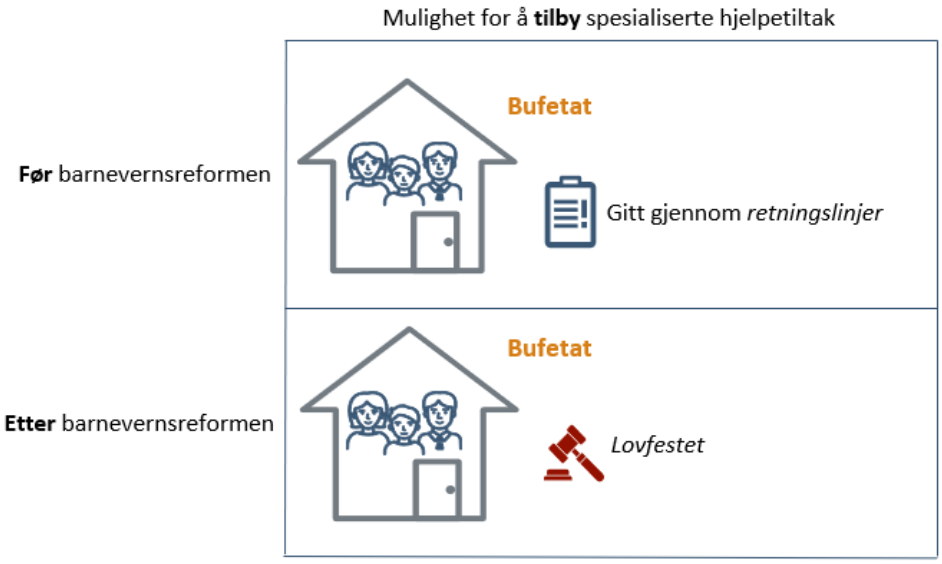
10 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak

Gjennom barnevernsreformen har Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak blitt lovfestet. Ansvaret var tidligere definert ut ifra retningslinjer. Bufetats ansvar for MST og FFT videreføres, samtidig som oppgaven med å tilby PMTO gradvis blir overført til kommunene. De samlede endringene er ment å bidra til sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging (delmål 1) samt bedre tilpasset hjelp (delmål 2). Vi har utarbeidet indikatorer for å måle forhold som antas å endres som følge av reformendringen om lovfesting, herunder indikatorer på ressurs- og tiltaksbruk av spesialiserte hjelpetiltak. Ut fra de samlede utgiftene til Bufetat til spesialiserte hjelpetiltak ser det ikke ut til at kommunene har økt bruken av spesialiserte hjelpetiltak i perioden 2019-2021. Dette til tross for at flere kommuner oppgir å ha startet med tilpasningen av reformen før 2019. Bufetat har imidlertid budsjettert med en økning i ressursbruken til spesialiserte hjelpetiltak for 2022, noe som kan tyde på en forventning om økt bruk av tiltakene fremover. MST er det spesialiserte hjelpetiltaket som har blitt brukt mest i perioden 2019-2021, etterfulgt av PMTO og FFT. Bruken av MST og FFT har holdt seg stabil i samme periode, mens bruken av PMTO er redusert i enkelte regioner. Bruk av tiltakene sett opp mot barnepopulasjonen varierer mellom regionene. Bufetat tilbyr ikke FFT i region Sør og Nord. Følgelig er det heller ikke registrert bruk av tiltaket i disse to regionene i perioden 2019-2021.

10.1 Reformendring

Både før og etter reformen tilbyr Bufetat statlige hjelpetiltak i hjemmet som et supplement til kommunenes hjelpetiltak. Gjennom barnevernsreformen ble det imidlertid lovfestet at Bufetat kan tilby spesialiserte hjelpetiltak der det kan forhindre plassering utenfor hjemmet, jf. barnevernloven § 2-3 nytt tredje ledd bokstav b. Dette innebærer at Bufetat kan tilby tiltak ved problembelastning som kan gi grunnlag for plassering i fosterhjem eller institusjon. Endringen er illustrert i Figur 10.1.

Figur 10.1 **Illustrasjon av lovfestingen av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak**



Bufetat har ifm. reformen utviklet tjenestekatalog for hjelpetiltak som gjelder fra 1. januar 2022 (Bufdir, 2021c). Den gir en oversikt over tjenestetilbudet og tydeliggjør ansvarsforhold og forventninger til tjenestene. Her er blant annet statlige hjelpetiltak beskrevet. Den statlige tiltaksporteføljen vil kunne endre seg over tid iht. forskning og praksisutvikling. Tilbudet består i dag av Multisystemisk terapi (MST), Funksjonell familieterapi (FFT) og Parent Management Training Oregon (PMTO). Disse tiltakene blir videreført også etter reformen, men det statlige tilbudet av PMTO vil gradvis avvikles og oppgaven med å tilby PMTO blir overført til kommunene. PMTO tilbys i dag, og før reformen, både av kommuner og Bufetat. Ifølge tjenestekatalogen for hjelpetiltak vil Bufetat tilby PMTO ut 2023, hvorav tiltaket deretter skal tilbys av kommunene selv. Bufetat vil imidlertid fortsatt ha en rolle i implementeringen og tilby metode- og kvalitetsstøtte til kommuner som tilbyr PMTO (Bufdir, u.å.c).

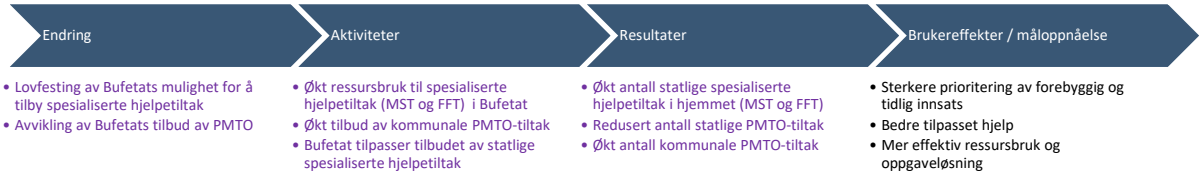
Hjelpetiltakene som tilbys av staten er tiltak som kommunene i liten grad vil kunne tilby målgruppen som har behov for det fordi det kreves en viss mengde saker for å kunne etablere tilstrekkelig kompetanse på området. Bufetat vil fortsatt avgjøre om det skal gis tilbud om spesialiserte hjelpetiltak basert på retningslinjer for tilbudet. Kommunene betaler en egenandel for bruk av MST og FFT, og denne ble ifm. reformen redusert, jf. Kapittel 7. Dersom kommunen ønsker å benytte seg av statlige tiltak, kan de søke om dette gjennom Bufetats henvisnings-skjema.

10.2 Forventet respons

10.2.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 10.2 viser hvilke aktiviteter og resultater endringen om lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak kan utløse dersom endringen skal bidra til barnevernsreformens overordnede mål om rett hjelp til rett tid, og delmålene *sterkere prioritering av tidlig innsats, bedre rettssikkerhet og forebygging i kommunene*, *bedre tilpasset hjelp* og *mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning*.

Figur 10.2 **Årsak-virkningskjede mellom reformendring «lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak» og tilsiktede aktiviteter, resultater og brukereffekter***



** Hvorvidt kommunenes samlede ressursbruk til hjelpetiltak øker eller reduseres, avhenger blant annet av hvorvidt kostnadene ved å tilby PMTO i tillegg til økte kostnader grunnet økt etterspørsel overstiger innsparte kostnader som følge av reduserte egenandeler. Farget tekst indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Endringen innebærer i stor grad en lovfesting av etablert praksis og en tydeliggjøring av ansvarsforholdet mellom statlig og kommunalt nivå. Endringen er ment å sikre et likere og mer forutsigbart tilbud på tvers av Bufetats regioner. Endringen kan medføre økt etterspørsel av spesialiserte hjelpetiltak i regioner/kommuner som tidligere har opplevd et utilstrekkelig tilbud – gitt at Bufetat tilrettelegger for et tilnærmet likt tilbud på tvers av regionene. Gitt at tilbudet tilpasses etterspørselen, vil økt etterspørsel kunne medføre økt ressursbruk i Bufetat. Det er forventet at kommuner som ellers ville benyttet seg av PMTO i statlig regi vil bygge opp kapasitet og kompetanse

på området og/eller benytte seg av andre tilbydere.[55] Hvorvidt kommunenes samlede ressursbruk til hjelpetiltak øker eller reduseres, avhenger blant annet av hvorvidt kostnadene ved å tilby PMTO i tillegg til økte kostnader grunnet økt etterspørsel overstiger innsparte kostnader som følge av reduserte egenandeler.

10.2.2 Indikatorer

I Tabell 10-1 har vi oppsummert hvilke indikatorer eller størrelser det er hensiktsmessig å følge med på for å vurdere effektene av reformendringen om lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak og om endringen bidrar til barnevernsreformens overordnede mål.

Tabell 10-1 **Indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som respons på endringen om «lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak»**

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Ressursbruk totalt og per oppholdsdag i statlige hjelpetiltak	Bufdir
Resultater		
	Antall årlige oppholdsdager i statlige hjelpetiltak	Bufdir
	Andel som mottar statlig MST per 1 000 innbyggere i aldersgruppen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Andel som mottar statlig FFT per 1 000 innbyggere i aldersgruppen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Andel som mottar statlig PMTO per 1 000 innbyggere i aldersgruppen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Andel kommuner som tilbyr PMTO	Spørreundersøkelsen til barnevernleder

Endringen innebærer i stor grad en lovfesting av etablert praksis og en tydeliggjøring av ansvarsforholdet mellom statlig og kommunalt nivå. Det er derfor ikke gitt at bruken av MST og FFT vil endre seg. Isolert sett vil lovfestingen kun bidra til en økning i etterspørsel, og dermed ressursbruk, dersom kommuner manglet tilstrekkelig informasjon om tilbudet til å kunne benytte seg av det. Samtidig vil reduserte egenandeler for kommuner, omtalt i delkapittel 7.1, kunne bidra til økt etterspørsel.

For PMTO blir det imidlertid en reell ansvarsdeling gjennom barnevernsreformen. Bufetat og Bufdir vil fortsatt ha en rolle her, men vil fra 2023 ikke lenger tilby tiltaket. Det er forventet at kommuner som ellers ville benyttet seg av PMTO i statlig regi vil bygge opp kapasitet og kompetanse på området og/eller benytte seg av andre tilbydere.[56] Det er dermed spesielt interessant å undersøke hvordan kommunene opplever endringen og bruker tiltaket. Kommunalt tilbud forventes å øke i takt med nedtrapping av statlig tilbud, men kan bli dekket gjennom

[55] PMTO har en annen målgruppe (barn 3-12 år) enn MST og FFT (11/12-18 år). Tiltakene er dermed ikke substitutter til hverandre.
[56] PMTO har en annen målgruppe (barn 3-12 år) enn MST og FFT (11(12)-18 år), tiltakene er dermed ikke substitutter til hverandre.

kjøp fra private tilbydere. Barnevernlederes oppgitte svar om endringer i kommuners kjøp av PMTO-tiltak fra private aktører vises i delkapittel 13.6.

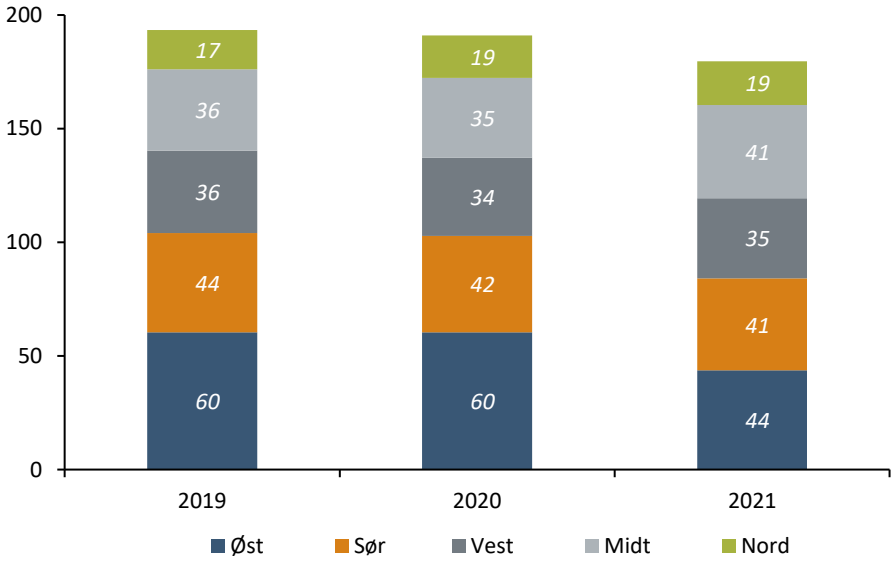
10.3 Oppstartsmåling av indikatorer

I denne delen presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til reformendringen om lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak. Indikatorene bygger nesten utelukkende på statistikk om ressursbruk og tiltaksbruk forut for at reformen trådte i kraft. Antall og andel per 1 000 innbygger som mottar statlig spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet vises i delkapittel 7.4.4. Andel kommuner som har egne/lokale PMTO-tiltak, utover statlig tilbud, vises i delkapittel 7.4.5.

10.3.1 Ressursbruk og antall oppholdsdager i statlige hjelpetiltak

Bufdirs statistikk om statlige hjelpetiltak omfatter MST, PMTO, FFT og «Annet»[57]. Figur 10.3 viser utviklingen i årlige utgifter knyttet til oppholdsdager for statlige hjelpetiltak i hjemmet for Bufetat-regionene i perioden 2019 til 2021. Fra 2019 til 2021 er samlede utgifter for regionene redusert med syv prosent. I likhet med samlede utgifter har utgiftene sunket fra 2019 til 2021 for alle regioner, med unntak av i region Midt og Nord som har hatt en økning i utgifter over samme periode. Bufetat har budsjettert med en forventet økning i utgifter for 2022 sett opp mot året før. Økningen i budsjettet kan skyldes en forventning om at reduserte egenandeler vil bidra til økt etterspørsel og dermed økt ressursbruk i 2022. Som nevnt forventes ikke PMTO å avvikles før i 2023.

Figur 10.3 **Årlige utgifter tilknyttet oppholdsdager for statlige hjelpetiltak i hjemmet i millioner 2022-kroner*, for perioden 2019-2021**

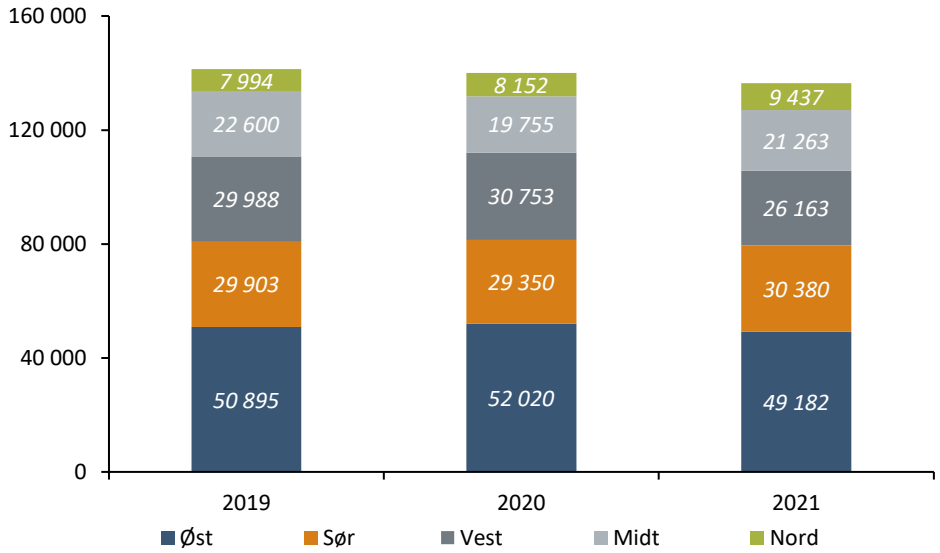


**Prisjustert med kommunal deflator. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.*

[57] *«Annet» omfatter oppfølging etter behandling eller MultifunC, familieråd utenom som del av rekrutteringsprosessen av fosterhjem samt etatens egne ansatte familierådkoordinatorer.*

Antall oppholdsdager tilknyttet statlige hjelpetiltak er relativt stabilt i perioden 2019-2021 for alle regionene, se Figur 10.4. Enkelte regioner, med unntak av region Nord og Sør, viser en liten reduksjon i antall oppholdsdager, mens region Nord og Sør har hatt en liten økning fra 2019 til 2021. Som vist i Figur 10.4 har region Øst samlet sett flest oppholdsdager gjennom perioden 2019 til 2021, mens region Nord har færrest.

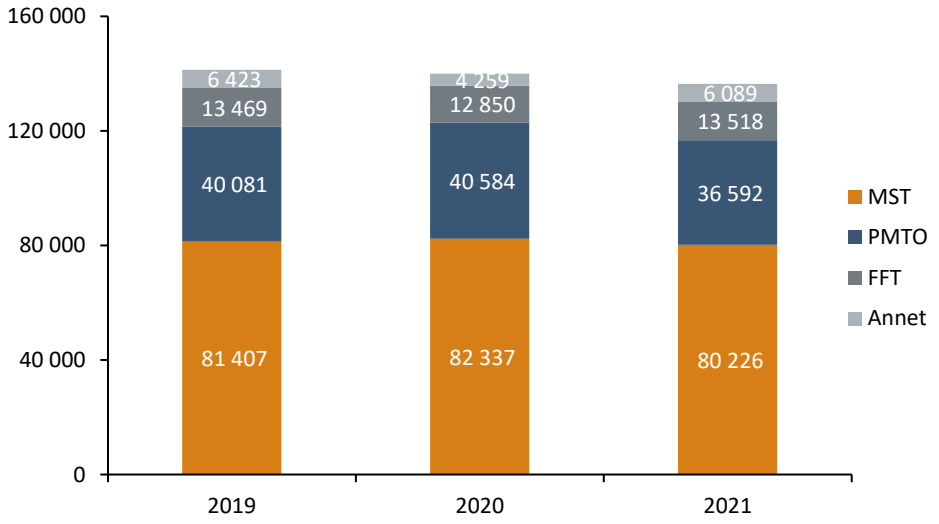
Figur 10.4 **Antall oppholdsdager for statlige hjelpetiltak i hjemmet per Bufetat-region, for perioden 2019-2021**



Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.

Figur 10.5 fordeler i stedet antall oppholdsdager på type hjelpetiltak: MST, PMTO, FFT og «Annet». Fordelingen mellom type hjelpetiltak er relativt stabil i perioden 2019 til 2021. Vi ser imidlertid en liten nedgang i antall oppholdsdager for både MST og PMTO i perioden, mens antall oppholdsdager for FFT og «Annet» har økt fra 2020 til 2021.

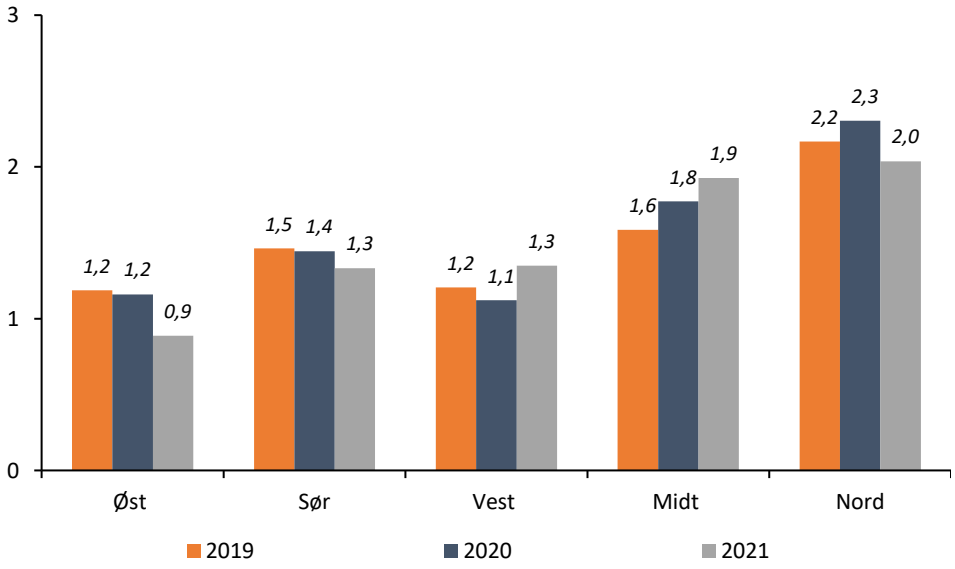
Figur 10.5 **Antall oppholdsdager for statlige hjelpetiltak fordelt etter type tiltak, for perioden 2019-2021**



Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics. «Annet» omfatter oppfølging etter behandling eller MultifunC, familieråd utenom som del av rekrutteringsprosessen av fosterhjem samt etatens egne ansatte familierådkoordinatorer.

Ser vi utviklingen i antall oppholdsdager og årlige utgifter tilknyttet statlige hjelpetiltak i hjemmet, finner vi en liten nedgang i ressursbruk per oppholdsdag samlet sett fra 2019 til 2021. Figur 10.6 viser imidlertid regionale forskjeller i ressursbruken per oppholdsdag, med gjennomgående høyest ressursbruk per oppholdsdag i region Nord. Ressursbruken per oppholdsdag med statlig hjelpetiltak i hjemmet har sunket i region Øst, Sør og Midt, mens den har økt i region Vest og Midt.

Figur 10.6 **Ressursbruk per oppholdsdag med statlig hjelpetiltak per Bufetat-region i tusen 2022-kroner*, for perioden 2019-2021**



**Prisjustert med kommunal deflator. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.*

11 Standardisering av økonomiske rammevilkår til fosterforeldre

Standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre er ikke en del av barnevernsreformen, men et tiltak som skal støtte opp under implementeringen av barnevernsreformen. Fast grunnstøtte, veiledende satser til utgiftsdekning samt standardiserte rammer/varighet på første frikjøpsperiode inngår i standardiseringen. En forutsetning for at anbefalingene skal følges er at anbefalingene er kjent. Mellom 50 og 80 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at de i stor eller svært stor grad har kjennskap til de nye anbefalingene om økonomiske vilkår. Samtidig oppgir halvparten (48 prosent) av fosterforeldrene at de i liten eller i svært liten grad har kjennskap til de nye anbefalingene. Den varierende graden av kjennskapen til anbefalingene blant barnevernledere kan ha ført til at informasjon om de nye anbefalingene ikke har blitt kommunisert tilstrekkelig til fosterhjemmene. Vi har også utarbeidet indikatorer for å kunne følge med på utviklingen i hvorvidt kommunen følger anbefalingene om standardiseringen av økonomiske rammevilkår til fosterforeldrene. Ut fra spørreundersøkelsen til fosterhjem ser det ut til at anbefalingene rundt økonomiske rammevilkår følges i stor grad. Kun tre prosent av fosterforeldrene oppgir å ikke motta noen form for grunnstøtte. Av dem som mottar grunnstøtte, er det kun to prosent som oppgir å motta mindre enn 1G. Gjennomsnittlig og median utgiftsdekning er høyere enn veiledende satser for 2021, med unntak av de eldste barna. Dette kan ha sammenheng med at flere av barna som er eldre enn 15 år egentlig er i ettervern.

11.1 Endring som understøtter reformen

Bufdir har utarbeidet faglig begrunnede anbefalinger for standardiserte økonomiske rammevilkår for fosterforeldre. Anbefalingene omfatter fosterhjem som kommunene har ansvaret for. Det vil si ordinære fosterhjem, inkludert fosterhjem i familie og nære nettverk. Anbefalingene trådte i kraft 1.1.2022.

Formålet med anbefalingene er blant annet å bidra til at kommunene får et godt grunnlag til å anslå kostnadene knyttet til sitt finansieringsansvar for fosterforeldre, bidra til økt stabilitet for barna og redusere utilsiktede flyttinger, oppnå bedre rekruttering av fosterhjem, samt bidra til enhetlig behandling av fosterhjem og likeverdig behandling av fosterhjem på tvers av kommunene (Bufdir, 2021a).

Bufdir anbefaler en modell bestående av følgende komponenter:

- fast grunnstøtte, utgiftsdekning og barnetrygd
- standardiserte perioder for frikjøp den første perioden etter at barnet har flyttet inn
- kriterier for frikjøp utover den første perioden

Anbefalingene er nærmere beskrevet i Boks 11.1. Anbefalingene omfatter ikke pensjon, men Bufdir presiserer at kommunene kan kompensere fosterhjem for tapt opptjening av tjenestepensjon.

Boks 11.1 Nærmere om Bufdirs anbefalinger for standardiserte økonomiske rammebetingelser

Fast grunnstøtte skal fungere som kompensasjon for oppgavene som følger av fosterhjemsoppdraget. Grunnstøtten utbetales per barn i fosterhjemmet, så lenge barnet bor i fosterhjemmet. Ordningen tilsvarer utbetaling av 1 G årlig (gjennomsnittlig grunnbeløp per år er 109 784 kroner i 2022), og erstatter den tidligere ordningen med arbeidsgodtgjøring. Fosterforeldre bør alltid motta grunnbeløp, også om én eller begge er helt eller delvis er frikjøpt fra ordinært arbeid.

Utgiftsdekning til fosterhjemmet skal dekke utgiftene ved å ha et barn boende hos seg. Gjeldende ordning med veiledende satser for utgiftsdekning videreføres uten endringer. Dersom barnet har særlige behov som fører til økt slitasje på inventar, utstyr og boligmasse i fosterhjemmet, bør det vurderes å øke utgiftsdekning utover satsen som følger av KS' veiledende satser.
Barnetrygd er et supplement til utgiftsdekningen og skal gå til underhold av barnet. Barnetrygd utbetales til fosterforeldrene når de har søkt om å motta den.

Standardiserte rammer/varighet for første frikjøpsperiode er et virkemiddel som skal legge til rette for at barnet skal etablere en trygg relasjon til fosterhjemmet. Den av fosterforeldrene som er frikjøpt fra ordinært arbeid får inntektskompensasjon. Tidligere inntekt dekkes med veiledende tak på inntil 6 G. Inntektskompensasjonen bør være adskilt fra grunnbeløpet. Varigheten på frikjøp varerier med barnas alder. Dersom barnet er mellom 0 og 1 år, anbefaler Bufdir frikjøp av fosterhjem på 56 uker. Er barnet mellom 13 og 18 år, anbefales en frikjøpsperiode på 22 uker. For øvrige aldre ligger varigheten på frikjøp et sted mellom 22 og 56 uker. Målet er at de standardiserte periodene for frikjøp skal oppleves tilstrekkelig nok til at de fleste fosterforeldre vil kunne returnere tilbake til ordinært arbeid etter den første frikjøpsperioden.

Iverksettelse av frikjøp som avviker fra den første perioden skal vurderes dersom det er forhold som kan tilsi et annet kompensasjonsnivå. Kommunen skal vurdere sakene enkeltvis. Standardisert frikjøpsperiode kan reduseres dersom fosterhjemmet mener det ikke er behov for omfattende inntektskompensasjon. Barnevernstjenesten må dele denne oppfattingen. Frikjøpsperioden kan også forlenges og inkludere mer omfattende og varige rammebetingelser, for eksempel hvis det er vanskelig å finne gode bo- og omsorgstilbud, eller hvis barnet har store, vedvarende utfordringer. Behovet for forlengelse skal kartlegges av barnevernstjenesten i god tid før standardisert frikjøpsperiode tar slutt. Frikjøpsperioden kan dermed bli en direkte forlengelse av den første perioden eller oppstå senere i plasseringsforløpet.

Kilde: (Bufdir, 2022a).

11.2 Forventet respons

11.2.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 11.2 viser hvilke aktiviteter og resultater endringen om standardisering av økonomiske rammevilkår til fosterforeldre kan utløse dersom endringen skal bidra til barnevernsreformens overordnede mål om rett hjelp til rett tid, og delmålet *bedre tilpasset hjelp*.

Figur 11.1 **Årsak-virkningskjede mellom understøttende endring «standardisering av økonomiske rammevilkår til fosterforeldre» og tilsiktede aktiviteter, resultater og brukereffekter***



**Farget tekst indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Anbefalingene er tenkt å bidra til økt stabilitet for barna, i form av færre brudd, samt bedre rekruttering av fosterhjem og enhetlig og likeverdig behandling av fosterhjem på tvers av kommunene. En bedre rekruttering av fosterhjem vil kunne bidra til redusert ventetid på fosterhjem og færre barn som venter på fosterhjem. Videre er endringen ment å hjelpe kommunene å anslå kostnader tilknyttet finansieringsansvar for fosterhjem og synliggjøre oppdragsavtaler mellom involverte aktører.

11.2.2 Indikatorer

I Tabell 11-1 har vi oppsummert hvilke indikatorer eller størrelser det er hensiktsmessig å følge med på.

Tabell 11-1 **Indikatorer for å måle aktiviteter, resultater og effekter som respons på endringen om «Standardisering av økonomiske rammevilkår til fosterforeldre»**

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	I hvilken grad barnevernleder oppgir å ha kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene	Spørreundersøkelse til barnevernledere
	I hvilken grad fosterhjem oppgir å ha kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene	Spørreundersøkelsen til fosterhjem
	I hvilken grad barnevernstjenesten etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem	Spørreundersøkelse til barnevernledere
	I hvilken grad barnevernstjenesten etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem	Spørreundersøkelsen til fosterhjem
Resultater		
	Andelen fosterhjem som mottar grunnstøtte i tråd med anbefalingene	Spørreundersøkelsen til fosterhjem

	Andelen fosterhjem som har utgiftsdekning i tråd med anbefalingene	Spørreundersøkelsen til fosterhjem
	Andelen fosterhjem som har frikjøp i tråd med anbefalingene	Spørreundersøkelsen til fosterhjem
Brukereffekter		
	Antall barn som venter på fosterhjem	Bufdir
	Ventetid på fosterhjem	Bufdir

Dersom kommunene følger anbefalingene, forventer vi en økning i andelen barnevernledere og fosterhjem som oppgir å ha kjennskap til anbefalingene samt som oppgir at barnevernstjenesten følger Bufdirs anbefalinger. Videre forventes en økning i andelen fosterhjem som oppgir å motta grunnbeløp, utgiftsdekning og frikjøp i tråd med anbefalingene. Dersom kommuner har tilbudt grunnbeløp, utgiftsdekning og frikjøp utover anbefalingene og nå reduserer dette, vil dette imidlertid kunne medføre rekrutteringsutfordringer og potensielt også økt ventetid på fosterhjem i de aktuelle kommunene.

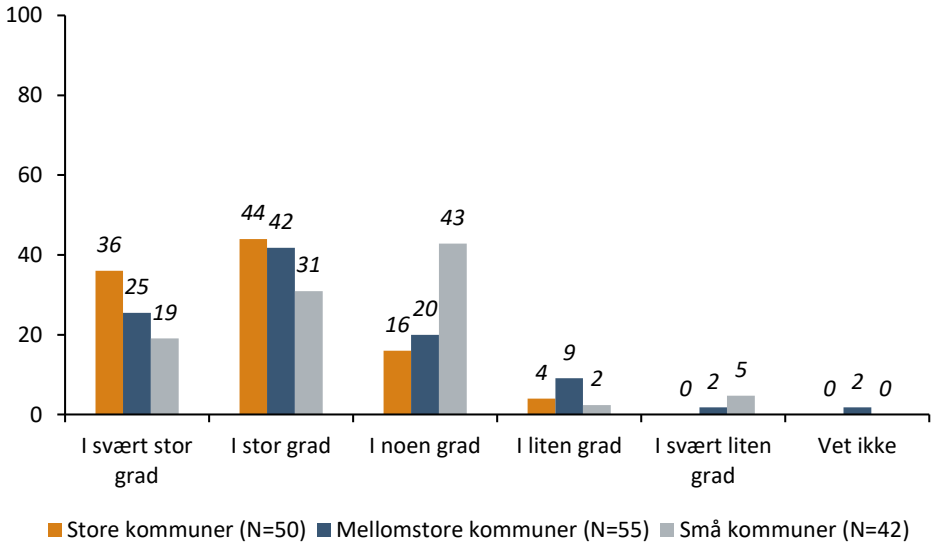
11.3 Oppstartsmåling av indikatorer

I denne delen presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til endringen om standardisering av økonomiske rammevilkår. En forutsetning for at anbefalingene følges, er at de er kjent. Vi gjennomgår først funn fra spørreundersøkelsene til barnevernledere og fosterforeldre om hvorvidt de har kjennskap til anbefalingene.

11.3.1 Barnevernlederes kjennskap til anbefalingene

Vi har kartlagt i hvilken grad barnevernledere har kjennskap til Bufdir sine anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene. Mellom 50 og 80 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at de i stor eller svært stor grad har kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene som kommunene har ansvar for. Flertallet av barnevernledere i store og mellomstore kommuner oppgir at de i stor grad har kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger. De fleste barnevernledere i små kommuner oppgir derimot at de i noen grad har kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår. Dette kan tyde på at barnevernledere i store og mellomstore kommuner har bedre kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår sammenlignet med barnevernledere i små kommuner. Mellom 4 og 11 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at de i liten eller svært liten grad har kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår, med en overvekt av barnevernledere fra mellomstore kommuner.

Figur 11.2 **I hvilken grad barnevernleder oppgir å ha kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene som kommunene har ansvar for, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



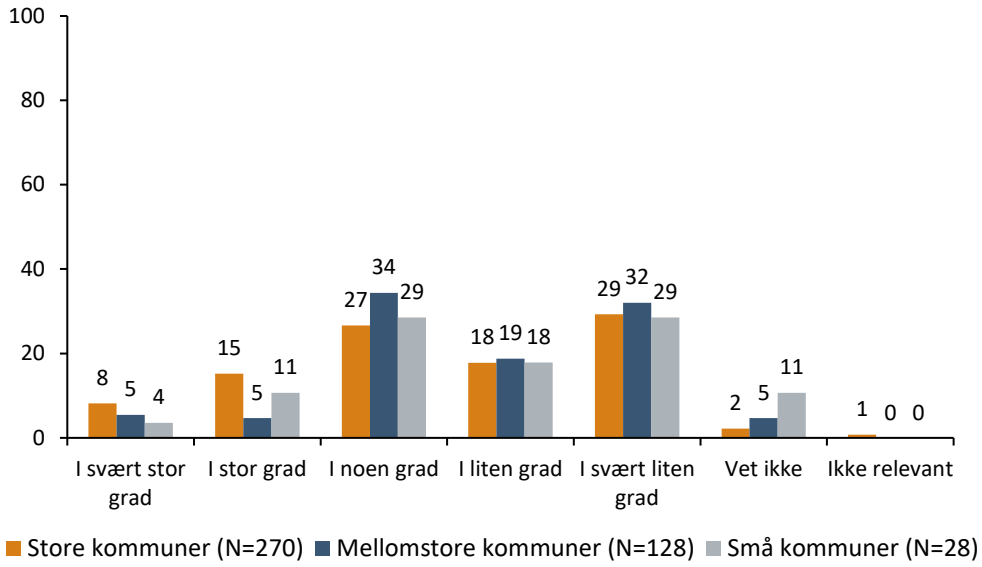
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=147. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Det er 55 barnevernledere som har avlagt åpne svar på om de har erfaringer med de faglige anbefalingene til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem og/eller kriteriemodeller for å vurdere behovet for og omfang av frikjøp. Flesteparten av barnevernlederne beskriver at kriteriemodellen fungerer godt for nye plasseringer/fosterhjem, men at det oppleves som vanskelig og krevende i allerede eksisterende fosterhjem. En barnevernleder beskriver det slik: «*Det er komplisert å trappe ned eller avslutte forsterkningstiltak/særlige tiltak/frikjøp. Som alle andre "lønnsmottakere" ønsker heller ikke fosterforeldre å gå ned i lønn*». Barnevernledere opplever at noen fosterforeldre truer med oppsigelse dersom de ikke får forlenget frikjøp. Videre rapporterer barnevernledere at behovet for frikjøp er større og mer komplekst i de krevende sakene enn det standardiseringen tar høyde for. Noen barnevernledere mener også at frikjøpsbehovet ofte er mer langvarig enn anbefalingen. Flere barnevernledere fremhever at fosterhjemsgodtgjørelse burde bli pensjonsgivende.

11.3.2 Fosterforeldrenes kjennskap til anbefalingene

Figur 11.3 viser at mellom 10 og 23 prosent av fosterforeldrene oppgir at de i stor eller svært stor grad har kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene som kommunene har ansvar for. Blant barnevernledere er tilsvarende andel på mellom 50 og 80 prosent, avhengig av kommunestørrelse. Sammenlignet med barnevernledere er det altså få fosterforeldre med oppdragsavtale gjennom den kommunale barnevernstjenesten som ser ut til å ha god kjennskap til Bufdir sine anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår. Vi finner ikke store forskjeller mellom kommunestørrelser, men fosterhjem med en mellomstor kommune som sin omsorgskommune oppgir i mindre grad enn andre at de er kjent med de nye anbefalingene. Over halvparten av fosterforeldre har svart at de i liten grad eller svært liten grad er kjent med anbefalingene eller at de ikke vet. Blant fosterforeldre som oppgir at de ikke vet, er det særlig mange fra små kommuner.

Figur 11.3 **I hvilken grad fosterforeldre i ordinære fosterhjem oppgir å ha kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene som kommunene har ansvar for, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



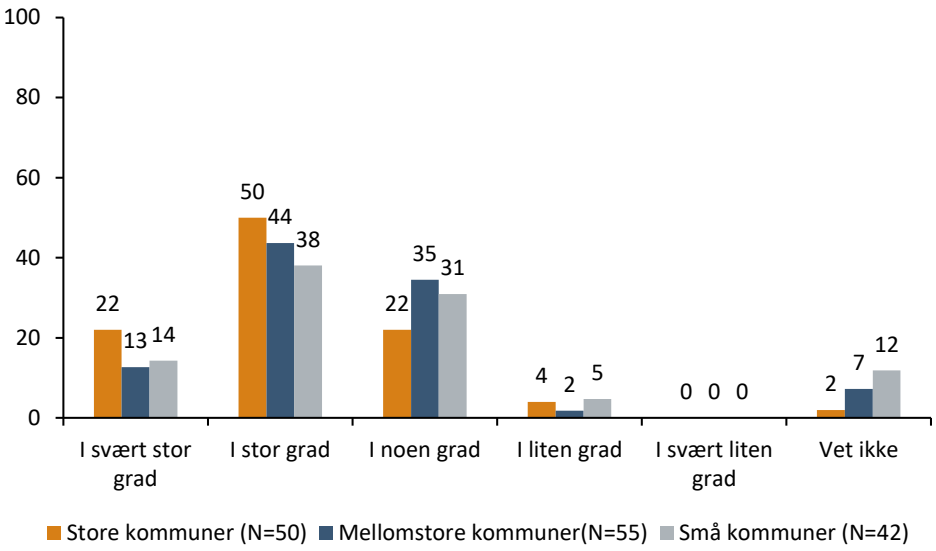
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=426. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem.*

11.3.3 Kommunenes etterlevelse av anbefalingene ifølge barnevernleder

Mellom 52 og 72 prosent av barnevernledere oppgir at barnevernstjenesten i stor eller svært stor grad etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem.[58] Som vist i Figur 11.4 er det særlig barnevernledere fra store kommuner som oppgir at barnevernstjenesten i stor eller svært stor grad etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger. Dette kan tyde på at barnevernstjenesten i store kommuner i noe større grad etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger. En forklaring bak dette kan være at store kommuner gjerne har tilgang på mer ressurser og kompetanse enn mindre kommuner, noe som innebærer at forholdene i de store kommunene i større grad legger til rette for en etterlevelse av Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem. En annen forklaring på at store kommuner etterlever anbefalingene kan være at store barnevernstjenester som engasjerer mange fosterhjem har større behov for standardiserte rammevilkår for fosterhjem. Videre ser vi at resultatet samsvarer med funnene i Figur 11.2, hvor mellom 50 og 80 prosent av barnevernledere oppgir at de i stor eller svært stor grad har kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for ordinære fosterhjem. Funnene i Figur 11.2 tyder også på at store kommuner i større grad kjenner til anbefalingene enn mellomstore og små kommuner. At barnevernstjenesten i store kommuner i størst grad har kjennskap til anbefalingene, gir dem også best forutsetninger for å etterleve anbefalingene. Blant de få barnevernlederne som svarer at de ikke vet om barnevernstjenesten etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger, er det en overvekt av barnevernledere fra mellomstore og små kommuner. Dette kan også ha sammenheng med at tilgangen på ressurser og kompetanse kan variere avhengig av kommunestørrelse.

[58] *Her bør det synliggjøres at spørsmålet retter seg mot etterlevelse nå og fanger ikke opp om kommunen har en plan for innfasing/ved revidering av avtaler osv.*

Figur 11.4 **I hvilken grad barnevernstjenesten etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=147. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

11.3.4 Kommunenes etterlevelse av anbefalingene ifølge fosterhjem

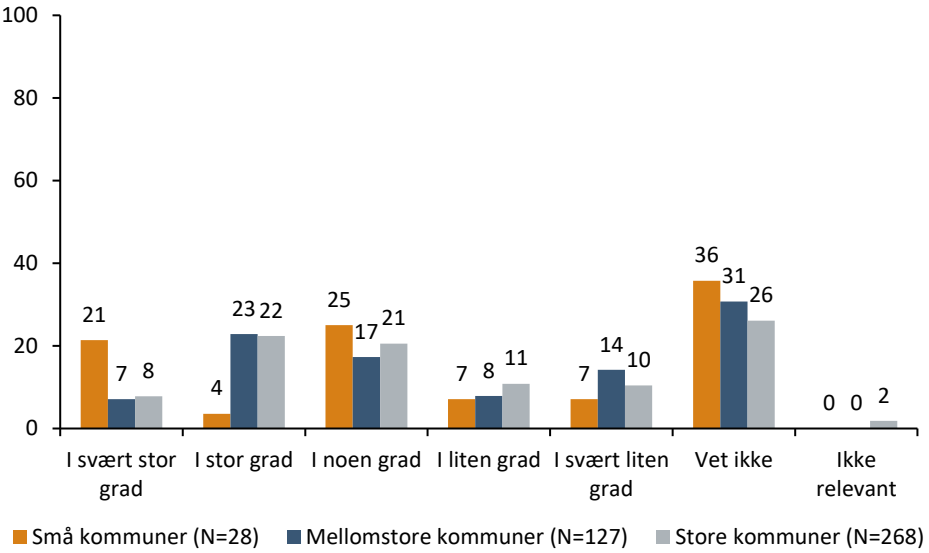
Mellom 25 og 30 prosent av ordinære fosterhjem, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at barnevernstjenesten i svært stor eller stor grad etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger (se Figur 11.5). Dette er betydelig lavere enn hva barnevernledere oppgir, hvorav mellom 52 og 72 prosent av barnevernledere mener barnevernstjenesten i svært stor eller stor grad etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering. I åpne svar fra undersøkelsen er det flere fosterhjem som uttrykker at de opplever at kommunen ikke etterlever anbefalingene.[59] De fleste som påpeker dette, viser eksempelvis til at anbefalingen om å motta grunnstøtte for samme periode som man er frikjøpt ikke følges.

Til tross for at over halvparten av fosterforeldrene oppgir å ha lite kjennskap til anbefalingene, er det få som oppgir at de i liten eller svært liten grad er fornøyd med etterlevelsen av anbefalingene, se Figur 11.5. Det uttrykkes imidlertid gjennom de åpne svarene fra spørreundersøkelsen en generell bekymring rundt at standardisering kan føre til at det er vanskeligere å søke om å få innvilget bedre økonomiske rammevilkår.

Videre er det omtrent en tredjedel som oppgir å ikke vite hvorvidt kommunen etterlever anbefalingene. To mulige forklaringer er at kommunen ikke har tatt i bruk anbefalingene eller at standardiseringen ikke har blitt godt nok kommunisert til fosterhjemmene. Begge forklaringene kommer til uttrykk gjennom de åpne svarene fra spørreundersøkelsen. Som nevnt er det flere som gir uttrykk for at deres kommune ikke følger anbefalingene. I tillegg uttrykker enkelte fosterhjem at de ikke er kjent med at det har kommet nye anbefalinger og at det generelt er manglende info om juridiske anliggender og overordnede endringer i retningslinjer fra kommunen.

[59] *105 fosterhjem utdypet sin vurdering rundt kommunens etterlevelse av anbefalingene. 60 prosent av disse oppga at de ikke visste eller i liten eller i svært liten grad opplevde at anbefalingene ble fulgt av kommunen.*

Figur 11.5 **I hvilken grad ordinære fosterhjem opplever at barnevernstjenesten etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

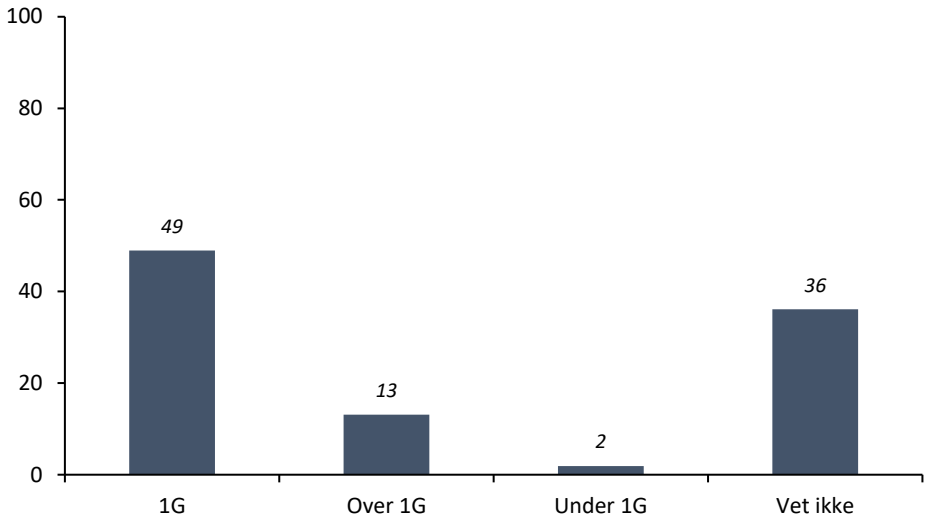


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=423. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.*

11.3.5 Fosterhjems mottak av grunnstøtte, utgiftsdekning og frikjøp

Som omtalt i Boks 11.1 bør alle fosterhjem motta grunnstøtte så lenge barnet bor i fosterhjemmet. Grunnstøtten bør etter barnevernsreformen minst være en årlig utbetaling på 1 G, tilsvarende i underkant av 110 000 kroner, og økes ved behov. Ut fra spørreundersøkelsen til fosterhjemmene oppgir 96 prosent å motta grunnstøtte, 3 prosent oppgir å ikke motta noen form for godtgjørelse, mens én prosent oppgir å motta null kroner i støtte, per oktober 2022. Om lag halvparten av fosterhjemmene oppgir å motta grunnstøtte på omtrent 1 G, mens 13 prosent oppgir å motta grunnstøtte på over 1 G, se Figur 11.6. Kun 2 prosent oppgir å motta grunnstøtte på under 1 G. Det er imidlertid en betydelig andel som oppgir å ikke vite hvor mye de får i grunnstøtte (36 prosent). Det er uklart hva som er årsaken til at hvert tredje fosterhjem ikke vet hvor mye de mottar i grunnstøtte. En mulig forklaring kan være at fosterforeldrene ikke har et forhold til den årlige grunnutbetalingen ettersom utbetalingen skjer månedlig.

Figur 11.6 **Fordeling på mottak av grunnstøtte for ordinære fosterhjem, i prosent**



N=374. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.

Veiledende satser for utgiftsdekning skal videreføres etter barnevernsreformen uten endringer, se Tabell 11-2 og Tabell 11-3.[60] Aldersfordelingen for utgiftsdekningen har imidlertid blitt presisert for 2022 slik at satsene ikke har overlappende aldersgrupper slik som tilfellet var før 2022. Når vi sammenligner hva fosterforeldrene oppgir å motta i utgiftsdekning med veiledende satser fra KS, sammenligner vi med satsene fra 2021. For å ikke dobbelttelle, har vi tatt utgangspunkt i de nye aldersgruppene (fra 2022) uten overlapp når vi presenterer gjennomsnittstall på utgiftsdekning fra spørreundersøkelsen.

Tabell 11-2 **Veiledende satser for utgiftsdekning for fosterhjem per barn per måned fra juli 2021**

Alder	Utgiftsdekning
0-6 år	5 656
6 -11 år	7 020
11- 14 år	7 675
15 år eller eldre	8 330

Kilde: KS

Tabell 11-3 **Veiledende satser for utgiftsdekning for fosterhjem per barn per måned fra oktober 2022**

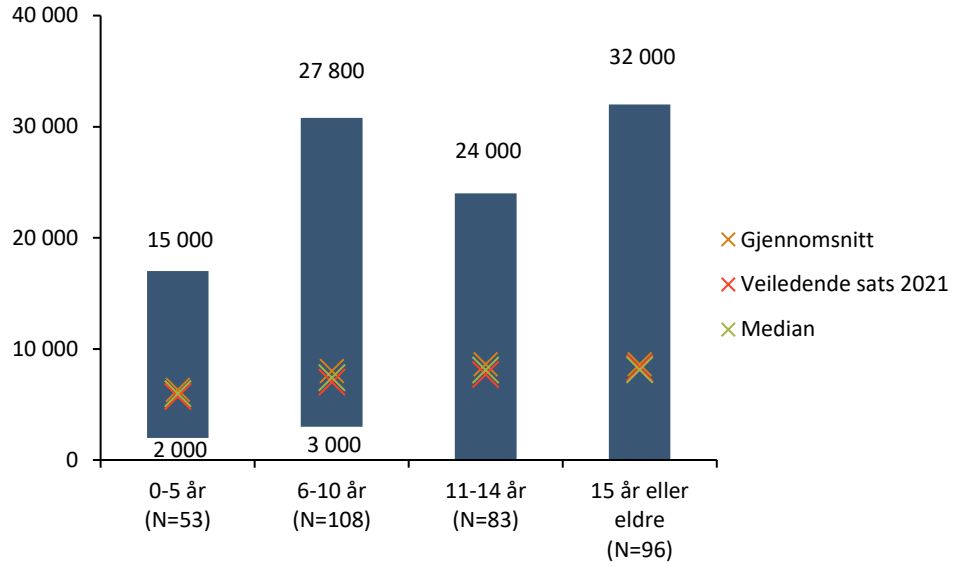
Alder	Utgiftsdekning
0-5 år	6 161
6 -10 år	7 647
11- 14 år	8 360
15 år eller eldre	9 074

Kilde: KS

[60] *Utgiftsdekningen for 2022 er justert iht. folketrygdens grunnbeløp og konsumprisindeks. Det er også gjort en tilleggsjustering fra oktober 2022 på grunn av sterk prisvekst.*

Til sammen er det 340 ordinære fosterhjem som har svart på spørsmålet om hvor mye fosterhjemmet mottar i utgiftsdekning for det siste barnet som var plassert i fosterhjemmet. Ut fra respondentene i spørreundersøkelsen finner vi at utgiftsdekningen øker i takt med alder, noe som også samsvarer med de veiledende satsene vi sammenligner med (2021). Den gjennomsnittlige (og median) utgiftsdekningen oppgitt i spørreundersøkelsen er høyere for nesten samtlige alderskategorier, sammenlignet med veiledende satser for 2021, se Figur 11.7. Unntaket er gjennomsnittet og medianen for barn som er 15 år eller eldre, som ligger omtrent 200 kroner under den veiledende satsen for 2021. Den største forskjellen mellom faktisk utgiftsdekning og veiledende sats finner vi for aldersgruppen 6 til 10 år, hvor gjennomsnittet ligger 15 prosent over veiledende sats for 2021.

Figur 11.7 Utgiftsdekning for siste barn plassert for ordinære fosterhjem, etter aldersgrupper*



**Den blå søylen viser min og maks utgiftsdekning for hver aldersgruppe. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.*

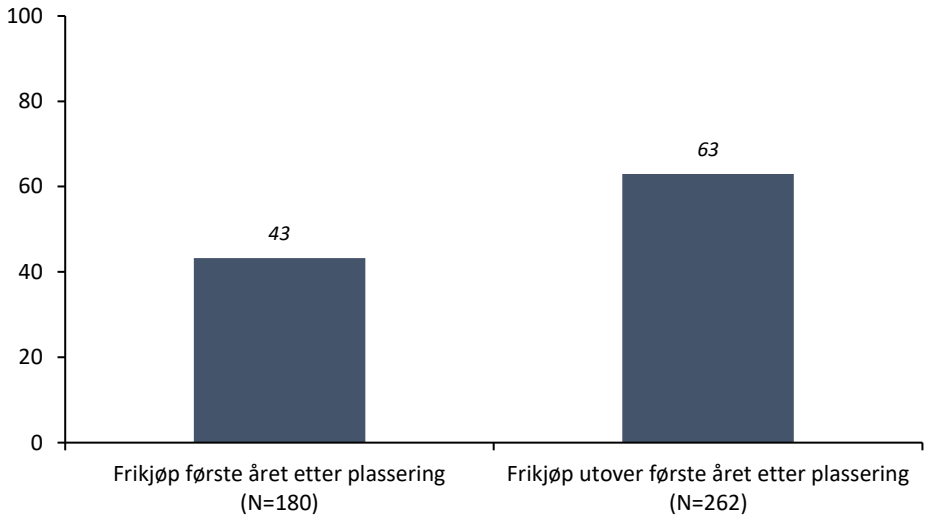
Som beskrevet i Boks 11.1 er barnetrygd en rettighetsbasert ordning man må søke om, som skal gå til underhold av barnet. I spørreundersøkelsen til fosterhjem har vi spurt hvor mye fosterforeldrene mottar i barnetrygd for sitt siste barn som er plassert. Andelen som oppgir å ikke motta barnetrygd er 9 prosent. Det er uklart hva årsaken er at 9 prosent av de som har svart på spørsmålet oppgir å motta null i støtte. En mulig forklaring er at kommunen ikke har informert fosterforeldrene om rettigheten og at de dermed ikke har søkt.[61] Vi vet heller ikke om foster-foreldrene i det hele tatt har søkt om barnetrygd.

Etter at barnevernsreformen trådte i kraft har man også fått på plass standardiserte rammer for varighet på første frikjøpsperiode, avhengig av barnets alder. I spørreundersøkelsen har vi ikke spurt hvor lenge én eller begge fosterforeldrene var frikjøpt i første periode for barnet som er plassert på nåværende tidspunkt, og vi kan derfor ikke si noe om andel som er frikjøpt i tråd med standardiseringen. Ut fra spørreundersøkelsen finner vi imidlertid at over 40 prosent av fosterforeldrene som svarte på undersøkelsen var frikjøpt første året etter plassering, mens 63 prosent var frikjøpt utover første året etter plassering. En mulig forklaring på at kun 40 prosent av fosterforeldrene oppgir å ha vært frikjøpt første året etter plassering kan være fordi plasseringen

[61] *Vi har informasjon om at enkelte fosterforeldre avstår også fra å kreve barnetrygd og lar heller foreldre til barnet beholde denne, slik at de eventuelt kan bidra til diverse utgifter til barnet (barnehage, klær osv.). Det er imidlertid uklart hvor mange som gjør dette.*

skjedde før anbefalingene rundt frikjøp kom på plass. En annen forklaring kan være at anbefalingen for plassering av eldre barn var en kortere frikjøpsperiode enn ett år. Det er derfor mulig at flere fosterforeldre ikke har svart på spørsmålet til tross for at de ble frikjøpt i en anbefalt periode i det første året etter plassering.

Figur 11.8 **Andel fosterforeldre som oppgir å være frikjøpt første året etter plassering, utover første året etter plassering eller begge deler, i prosent**



Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.

12 Årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret

Årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret er ikke en direkte del av barnevernsreformen, men er viktig for å understøtte reformen. Den er derfor tatt med her som et eget selvstendig punkt. I forkant av barnevernsreformen ble det innlemmet lovkrav om redegjørelse av tilstanden i barnevernstjenesten til kommunestyret. Før lovkravet inneholdt ikke barnevernloven noen krav om tilstandsrapportering til kommunestyret. Vi har utarbeidet indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som antas å kunne påvirkes. Ifølge barnevernlederundersøkelsen mottok mellom 85 og 91 prosent av kommunestyrene, avhengig av kommunestørrelse, redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten i 2021. Av kommunedirektørene som har svart på kommunedirektørundersøkelsen oppgir mellom 76 og 86 prosent, avhengig av kommunestørrelse, tilsvarende. Kommunedirektører og barnevernledere fra henholdsvis store og mellomstore kommuner rapporterer om størst vekst i antall tilstandsrapporteringer i perioden 2018-2021, sammenlignet med små kommuner i tilsvarende periode. Videre oppgir mellom 23 og 48 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, at tilstandsrapportering i stor eller svært stor grad har utløst diskusjon i kommunestyret som har bidratt til høyere bevissthet og engasjement om tilstanden i barnevernet. Vi finner også at mellom 38 og 55 prosent av kommunedirektørene, avhengig av kommunestørrelse, opplever at redegjørelse om tilstand i barnevernstjenesten og påfølgende diskusjon i svært liten eller liten grad har utløst beslutninger i kommunestyret som ellers ikke ville vært fattet.

12.1 Endring som understøtter reformen

Gjennom lovvedtak 128 (2019-2020), basert på Prop. 73 L (2016-2017), Prop. 84 L (2019-2020) og Innst. 310 L (2019-2020), ble det besluttet et nytt åttende ledd i barnevernloven § 2-1: «*Kommunestyret selv skal minst én gang i året få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten*.» Forslaget ble vedtatt med virkning fra 1. januar 2021. Før dette tidspunktet inneholdt ikke barnevernloven noen krav om tilstandsrapportering til kommunestyret.

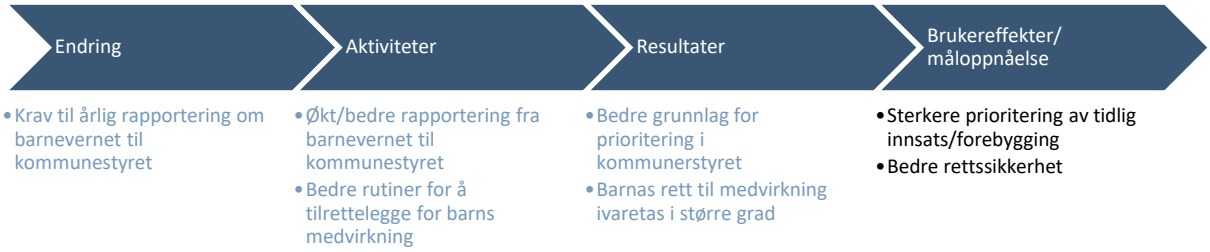
Bufdir har utarbeidet en veileder for tilstandsrapportering for kommunale barnevernstjenester og forslag til mal for rapportering (Bufdir, u.å.d.).

12.2 Forventet respons

12.2.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 12.1 viser hvilke aktiviteter og resultater endringen om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret kan utløse dersom endringen skal bidra til barnevernsreformens overordnede mål om *rett hjelp til rett tid*, og delmålet *sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging, bedre tilpasset hjelp*, *bedre rettssikkerhet*, samt *mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning.*

Figur 12.1 **Årsak-virkningskjede mellom «krav til årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret» og tilsiktede aktiviteter, resultater og brukereffekter***



**Farget tekst indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Formålet med tilstandsrapportering er å gi kommunene bedre innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet. Følgelig er tilstandsrapporteringen tiltenkt å skape bedre grunnlag for kommunens prioritering og styring av den kommunale barnevernstjenesten. Krav om årlig rapportering kan også fungere som en form for internkontroll av barnevernstjenesten, noe som kan bidra til bedre rettssikkerhet for barn og unge. En videre tilsiktet virkning av kravet er at redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten skal skape bevissthet rundt hva det vil si å være et godt barnevern. For å oppnå tilsiktet virkning er det derfor viktig at det i tillegg rettes fokus på selve prosessen med å utarbeide rapporten, behandlingen av den og diskusjon rundt innholdet i rapporten. Dersom de folkevalgte i større grad blir engasjerte og delaktige i beslutninger knyttet til barnevernstjenesten, kan kravet om tilstandsredegjørelse også bidra til å forbedre lokaldemokratiet i kommunale barnevernssaker.

12.3 Indikatorer

I Tabell 12-1 har vi oppsummert hvilke indikatorer eller størrelser det er hensiktsmessig å følge med på for å vurdere effektene av kravet til årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret.

Tabell 12-1 **Indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som respons på endringen om «årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret»**

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Har kommunestyret fått redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten i løpet av året?	Spørreundersøkelse til kommunedirektør, Spørreundersøkelse til barnevernleder
Resultater		
	Hvorvidt tilstandsrapportering har bidratt til høyere bevissthet og engasjement i kommunestyret om tilstanden i barnevernet	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	Hvorvidt tilstandsrapporten og tilhørende prosess har utløst beslutninger i kommunestyret som ellers ikke ville skjedd	Spørreundersøkelse til kommunedirektør

Den første indikatoren fanger opp hvorvidt kommunestyret har fått en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten i løpet av året. Ettersom dette er en oppstartsmåling for å fange opp endringer forut for barnevernsreformen, kartlegger vi til denne rapporten også i hvilke år (2018-2022) kommunestyrene har mottatt en redegjørelse. Over tid forventer vi at en økt andel kommuner vil oppgi å ha mottatt en tilstandsrapport. Gitt formuleringen av kravet, at kommunestyret minst én gang i året skal få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten, er det ikke åpenbart at rapporteringen må være skriftlig for at lovkravet skal være ivaretatt. For å sikre transparens og sporbarhet, og for å ivareta formålet med kravet, forventer vi samtidig at redegjørelsen vil skje skriftlig.

En rekke forhold tilsier at kvaliteten på tilstandsredegjørelsen vil kunne variere og derigjennom også hvorvidt en kan forvente høyere bevissthet og engasjement i kommunestyret, samt bedre grunnlag for prioritering.

Kravet spesifiserer ikke hvem som skal gi en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten til kommunestyret, selv om det blant annet i Prop. 84 L (2019-2020) er understreket at barnevernstjenestens leder bør være involvert i rapporteringen. Flere høringsinstanser mente ansvaret for rapportering burde legges til kommunedirektøren i den enkelte kommune, for å sikre bindeleddet mellom politisk og administrativt nivå.[62] Dette er også fremhevet i Innst. 310 L (2019-2020) hvor det står at «*bestemmelsen er utformet med tanke på at det er kommunedirektøren som skal ha det øverste ansvaret for rapporteringskravet*». I veilederen til Bufdir står det at det ikke finnes en fasit for hvordan involvering og forankring bør være, men at ulike måter blant annet inkluderer at barnevernstjenesten selv utformer rapporten eller at det nedsettes en arbeidsgruppe hvor også andre deler av kommunen er representert, eventuelt også eksterne aktører.

Gjennom kravet er det heller ikke spesifisert når kommunestyret skal motta rapporten, så lenge det skjer minst én gang i året. Det betyr at rapporteringen kan skje på ulike tidspunkter for ulike kommuner og at kommunestyret eventuelt kan be om *flere* tilstandsrapporter i løpet av ett år.

Videre er det ikke gjennom lovendringen stilt konkrete krav til hva tilstandsrapporten skal inneholde.[63] Prop. 84 L (2019-2020) spesifiserer imidlertid at tilstandsrapporten blant annet bør omfatte forhold som kapasitet og kompetanse i barnevernstjenesten, ressursbruk og samarbeid med andre velferdstjenester, informasjon om hvordan barnevernstjenesten arbeider for å ivareta barn og familiers medvirkning og informasjon om familienes erfaringer i møte med barnevernstjenesten. Hvilken informasjon tilstandsrapporten inneholder, hvorvidt innholdet varierer fra periode til periode og hvordan kommunestyret benytter og følger opp mottatt informasjon vil kunne variere mellom kommuner. I Prop. 73 L (2016-2017) og Prop. 84 L (2019-2020) står det også at rapporteringen i stor grad bør basere seg på digitale løsninger og eksisterende rapporteringer og statistikk.

Kravet om tilstandsrapportering omfatter alle kommuner, også de som er i et samarbeid, og ikke kun vertskommunen i et interkommunalt samarbeid. Det kan imidlertid variere hvordan rapporteringen innrettes ved interkommunale samarbeid. For kommuner i et samarbeid kan det eksempelvis leveres én separat rapport per kommune, en felles rapport for hele tjenesten eller en todelt rapport.

I hvilken grad tilstandsrapporten resulterer i mer diskusjoner i kommunestyret om barnevern vil også avhenge av i hvilken grad kommunestyret trekkes med i disse diskusjonene.

---

[62] Ifølge kommuneloven kan kun rådmannen pålegges å rapportere til kommunestyret.
[63] Bufdir har som nevnt over utarbeidet et forslag til nettbasert veileder for tilstandsrapportering til kommunestyret (Bufdir, u.å.d.).

12.4 Oppstartsmåling av indikatorer

I denne delen presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til kravet om at «*kommunestyret selv skal minst én gang i året få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten*».

12.4.1 Kommunenes etterlevelse av krav om årlig tilstandsredegjørelse

Av responsen til kommunedirektører og barnevernledere som har svart på undersøkelsene, fremkommer det at de fleste kommunestyrer har mottatt en redegjørelse av tilstanden i barnevernstjenesten i løpet av perioden 2018 til 2022. Figur 12.2 viser at andelen kommunedirektører og barnevernledere som oppgir at kommunestyret i kommunen de representerer mottok tilstandsrapportering øker over tid, frem til 2021. Dette er ikke overraskende, da innføring av lovkrav om årlig tilstandsrapportering trådte i kraft 1.1.2021, jf. bvl § 2-1 åttende ledd.

Samtidig tilsier tallene for 2021 at ikke alle kommuner oppfyller lovkravet om årlig tilstandsrapportering. Basert på svarene fra kommunedirektørene, er lovoppfyllelsen lavest i små kommuner. Rundt en fjerdedel av kommunedirektørene i små kommuner oppgir ikke at de har mottatt en redegjørelse i 2021. Andelen er noe lavere i store og mellomstore kommuner (14-15 prosent). Svarene til barnevernledere viser også at ikke alle kommuner har mottatt en tilstandsredegjørelse. Forskjellen mellom andelen kommunedirektører og barnevernledere som oppgir at kommunestyret i kommunen de representerer fikk redegjørelse av tilstanden i 2021 kan skyldes at utvalget av kommuner som er dekket av de to undersøkelsene ikke sammenfaller helt.

For 2022 er det mellom 36 og 42 prosent av kommunedirektørene, avhengig av kommunestørrelse, som oppgir at kommunestyret i deres kommune har mottatt en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten. Tilsvarende andel for barnevernledere varierer mellom 34 og 43 prosent. Sannsynligvis er den lave andelen et resultat av at spørreundersøkelsene ble sendt ut i mai, med senere purringer, og at tilstandsrapporteringene kan forekomme senere i 2022.[64] De foreløpige tallene for 2022 betyr altså ikke nødvendigvis at lovkravet ikke oppfylles. Ser vi på åpne svar gitt av barnevernledere (25 prosent har avlagt åpne svar), oppgir flesteparten at redegjørelsen av tilstanden skal komme i løpet av høsten 2022, noe som bekrefter dette.[65] Noen peker også på organisatoriske vansker og lav kapasitet som grunn til at tilstandsrapporten ikke er levert.

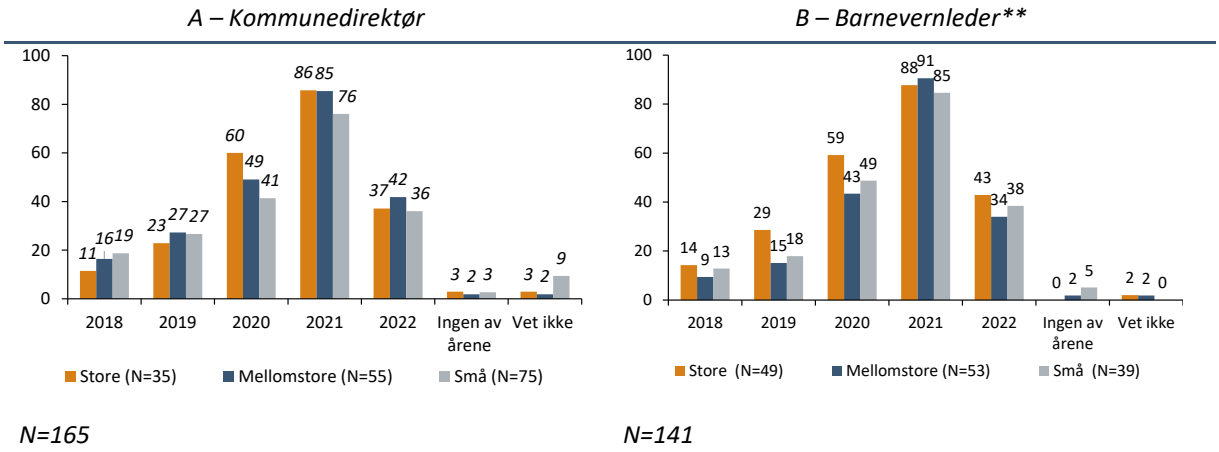
Det er ulik praksis mellom kommuner når det kommer til hvilke aktører som involveres i utformingen av tilstandsrapporten (se vedlegg VJ.3). Ifølge kommunedirektørenes svar er det mest vanlig å kun involvere aktører fra barnevernstjenesten i utarbeidelse av rapporten. 83 prosent av kommunedirektørene oppgir at det kun er barnevernstjenesten som har utarbeidet tilstandsrapporten. Tilsvarende andeler i mellomstore og store kommuner er på henholdsvis 73 og 66 prosent. I underkant av en tredjedel av kommunedirektører fra store kommuner oppgir at andre deler av kommunens administrative nivå er representert i utformingen av tilstandsrapporten, i tillegg til barnevernstjenesten. Tilsvarende arbeidsgrupper er mindre vanlig i mellomstore og små kommuner.

---

[64] *Kommunedirektørundersøkelsen ble sendt ut i mai. Det ble også sendt ut to purringer, en i mai og en i september. Barnevernlederundersøkelsen ble sendt ut i mai med en relansering samme måned. Det ble sendt ut to purringer, en i mai og en i oktober.*

[65] *I spørreundersøkelsen til kommunedirektører var det ikke mulig å avlevere åpne svar.*

Figur 12.2 **Hvilke år kommunedirektører og barnevernledere oppgir at kommunestyret i kommunen de representerer har mottatt en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



N=165 *N=141*

**Tillatt med flere svaralternativer. Følgelig kan summen overstige 100 prosent.* *Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. ** Barnevernledere som svarer på vegne av flere kommuner, oppgir sine svar ut fra sin generelle oppfatning. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

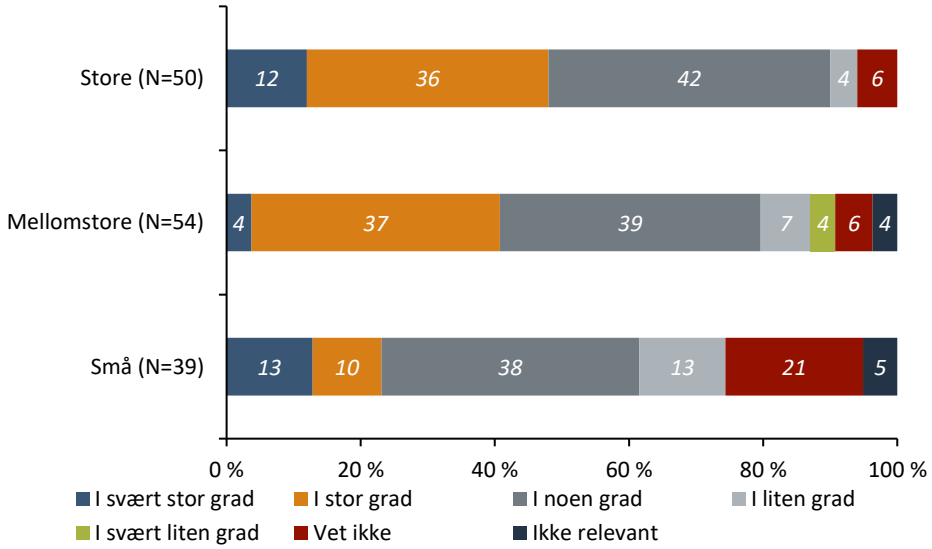
Videre finner vi at over en fjerdedel av kommunedirektørene oppgir at ingen andre aktører enn de som er involvert i utarbeidelsen av tilstandsrapporten involveres før tilstandsrapporten legges frem for kommunestyret. Særlig er dette tilfellet for representanter fra små kommuner, hvor 40 prosent oppgir at ingen andre aktører involveres (se vedlegg VJ.3).

12.4.2 Kommunenes vurdering av årlig tilstandsrapportering

I tillegg til å undersøke kommunenes etterlevelse av lovkravet om årlig tilstandsrapportering, er det interessant å undersøke om lovkravet er treffsikkert. En måte å vurdere om lovforslaget bidrar til å understøtte reformen, er å undersøke i hvilken grad tilstandsrapportering har bidratt til høyere bevissthet, engasjement og utløst beslutninger som ellers ikke ville vært fattet i kommunestyrene.

Av barnevernledere som har svart på spørreundersøkelsen, oppgir mellom 23 og 48 prosent, avhengig av kommunestørrelse, at tilstandsrapportering i stor eller svært stor grad har ført til diskusjon i kommunestyret som har bidratt til høyere bevissthet og engasjement om tilstanden i barnevernet, se Figur 12.3. Det er størst andel barnevernledere fra store og mellomstore kommuner som oppgir at tilstandsrapportering har hatt en slik effekt. Samtidig oppgir 11 og 13 prosent av barnevernledere fra henholdsvis mellomstore og små kommuner at tilstandsredegjørelse i liten eller svært liten grad har bidratt til høyere bevissthet og engasjement i kommunestyret om tilstanden i barnevernet. Tilsvarende andel er på fire prosent for barnevernledere fra store kommuner. Rundt en fjerdedel av barnevernlederne i små kommuner oppgir at de ikke vet eller at spørsmålet ikke er relevant. Sistnevnte funn kan være en indikasjon på at tilstandsredegjørelsen ikke er levert.

Figur 12.3 **I hvilken grad barnevernleder opplever at redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten og påfølgende diskusjon har bidratt til høyere bevissthet og engasjement i kommunestyret om tilstanden i barnevernet, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

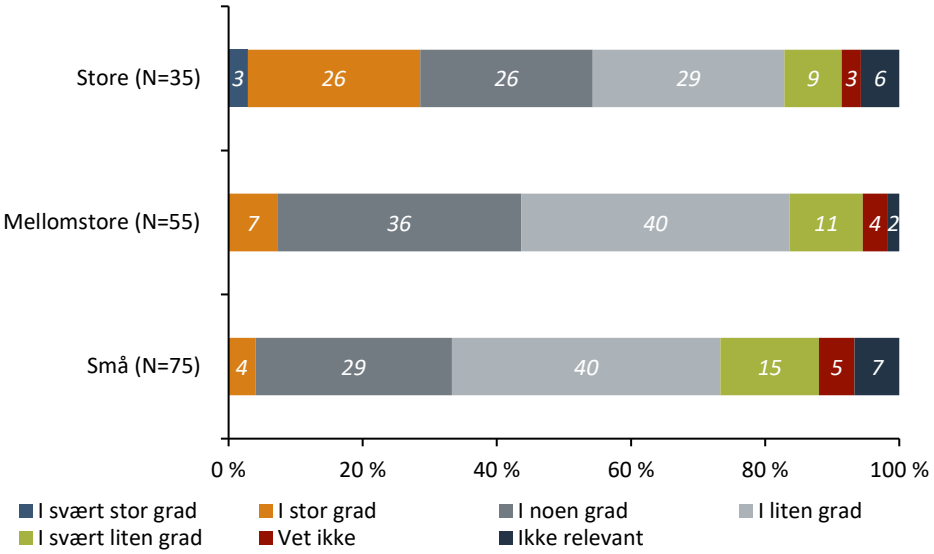


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=143. Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Et annet formål med krav om tilstandsrapportering til kommunestyret er å bedre beslutningsgrunnlaget til kommunestyret. Følgelig er det interessant å kartlegge om redegjørelse om tilstand har utløst beslutninger som ellers ikke ville vært fattet av kommunestyret. Mellom 38 og 55 prosent av kommunedirektørene, avhengig av kommunestørrelse, opplever at redegjørelse om tilstand i barnevernstjenesten og påfølgende diskusjon i svært liten eller liten grad har utløst beslutninger i kommunestyret som ellers ikke ville vært fattet (se Figur 12.4). Over halvparten av kommunedirektørene fra små kommuner oppgir at tilstandsredegjørelsen og påfølgende diskusjon i kommunestyret i svært liten eller liten grad har utløst beslutninger som ellers ikke ville vært fattet. En forklaring på dette kan være at kvaliteten på tilstandsredegjørelsen er lav. Imidlertid finner vi at omtrent halvparten av kommunedirektørene, uavhengig av kommunestørrelse, vurderer kvaliteten på den siste redegjørelsen som særdeles eller meget god (se vedlegg VJ.3).

Videre illustrerer Figur 12.4 at tilstandsredegjørelsen har størst innvirkning for store kommuner, hvor 29 prosent av kommunedirektørene oppgir at rapporteringen i svært stor eller stor grad har utløst beslutninger i kommunestyret til kommunen de representerer som ellers ikke ville vært fattet. Det kan være en rekke forklaringer på at relativt flere kommunedirektører fra store kommuner rapporterer om at tilstandsredegjørelse i svært stor eller stor grad har utløst beslutninger i kommunestyret som ellers ikke ville vært fattet. En mulig forklaring er at store kommuner potensielt har flere saker som kan diskuteres i kommunestyret og at barnevernsområdet i mindre grad var på sakslisten før reformen.

Figur 12.4 **I hvilken grad kommunedirektører oppgir at redegjørelse om tilstand i barnevernstjenesten og påfølgende diskusjon har utløst beslutninger i kommunestyret til kommunen de representerer som ellers ikke ville vært fattet, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=165. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Til tross for at en overvekt av kommunedirektører vurderer *kvaliteten* på tilstandsredegjørelsen som god (se vedlegg VJ.3), er det flere som oppgir mangler ved tilstandsrapporteringen. Av kommunedirektørene som har valgt å utdype ønskede forbedringsområder ved tilstandsrapporteringen (15 prosent), er det størst andel som etterspør et utvidet forebyggende perspektiv i rapporten. En stor andel ønsker også at det skal være bedre samarbeid og bredere involvering av samarbeidende kommuner og/eller relevante etater gjennom prosessen med tilstandsrapporteringen. Det er særlig kommunedirektører i interkommunale samarbeid fra små kommuner som oppgir dette. Videre påpeker samtlige kommunedirektører som har valgt å legge ved åpne svar, at det er ønskelig med mer utdypende analyse og dokumentasjon på utfordringsbildet. Andre sier også at det er viktig med gode implementeringsprosesser og at det er behov for mer faglig og økonomisk kapasitet for å sikre en god tilstandsredegjørelse.

13 Hvilke foreløpige endringer har reformen bidratt til?

Vårt overordnede inntrykk er at de aller fleste kommunene har satt i gang arbeidet med å tilpasse seg reformen. En forutsetning for at reformen skal virke etter intensjonen er at kommunene responderer på reformendringene i tråd med intensjonen. Basert på at offentlig relevant statistikk for 2022 (det første året etter reformendringene trådte i kraft) ikke er tilgjengelig for oss før i 2023, baserer vi vår vurdering av den initiale responsen på spørreundersøkelser til kommunedirektører og barnevernledere og kvalitative intervjuer. Sett opp mot ambisjonene med reformen, er vår vurdering at det likevel er urovekkende at ikke flere kommuner har kommet skikkelig i gang med omstillingsarbeidet. Det er eksempelvis nesten ingen kommuner som oppgir at de prioriterer barnevern betydelig høyere enn tidligere, som mange vil si er en forutsetning for å lykkes med forebygging samtidig som man tar vare på barna i omsorgstiltak. En forklaring kan være at kommunene har satt av mer midler til andre deler av oppvekstområdet for å styrke det forebyggende arbeidet. Det kan se ut som at store kommuner generelt har kommet lenger i omstillingen enn mellomstore og små kommuner. Samtidig ser vi i de kvalitative intervjuene at de små kommunene i utvalget har forberedt seg over lengre tid enn de større kommunene. Disse funnene må sees i sammenheng med at forberedelsene som er gjort til reformen er gjennomført i en tid med covid-19-pandemi. Dette kan ha forsinket omstillingsarbeidet i kommunene.

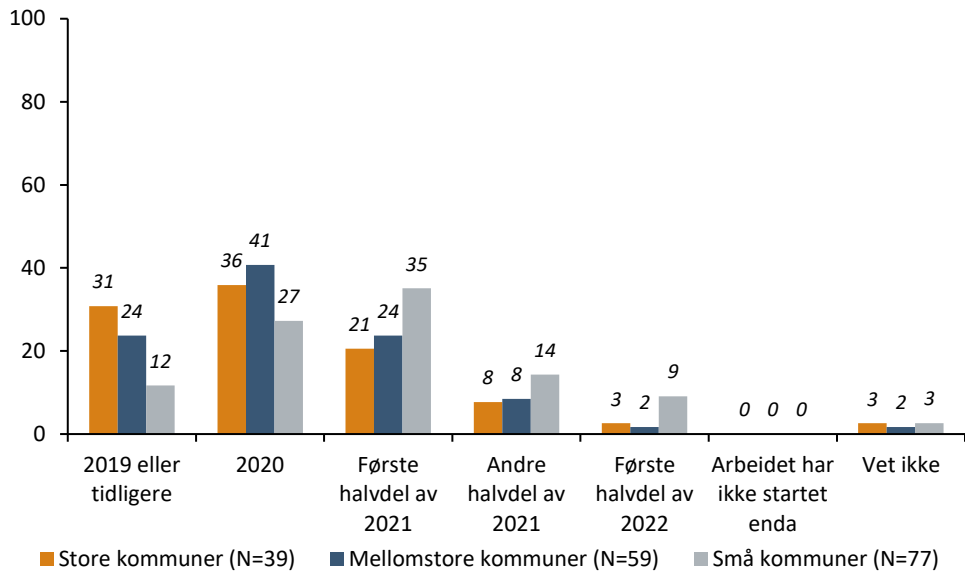
Flest kommunedirektører og barnevernledere oppgir at kommunen de representerer har styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale tjenester. Dette er i tråd med forventede og tiltenkte endringer som følge av reformen. Styrket kompetanse i barnevernet trekkes også frem av 55 prosent av kommunedirektørene og 66 prosent av barnevernlederne som har svart på spørreundersøkelsene. Økt samarbeid med andre kommuner trekkes frem av 45 prosent av kommunedirektører og 65 prosent av barnevernledere som har besvart spørsmålet. Økt samarbeid mellom kommuner kan både representere formelle samarbeid i tråd med kommuneloven eller uformelle faglige samarbeid. I 2021 var det ifølge Bufdir sin oversikt 195 kommuner som hadde inngått et formelt samarbeid om barnevern. Forutsatt at samarbeidene som er dekket av Bufdirs tall ikke er avviklet, finner vi at antall samarbeidende kommuner har økt fra 195 til 260 kommuner. Hvis forutsetningen er riktig, betyr det at minst 65 kommuner har inngått samarbeid på barnevernsområdet etter Bufdirs forrige kartlegging. Dette indikerer at reformen kan ha utløst flere interkommunale samarbeid om barnevernstjenester. En grunnleggende forutsetning for at kommunene skal lykkes med tidlig innsats og forebygging samtidig som barna som allerede er plassert av barnevernet blir tatt godt hånd om, er at kommunene prioriterer mer midler til barnevern og/eller tilgrensende tjenester. Vi finner at 1 av 2 store kommuner og 2 av 3 mellomstore og små kommuner ikke har prioritert barnevern høyere i 2022 enn tidligere år. Det er kun et fåtall kommuner som prioriterer barnevern mye høyere enn tidligere år. Blant de kommunene som oppgir at de har prioritert barnevern høyere i år enn tidligere, oppgir rundt to tredjedeler at det skyldes barnevernsreformen. Nesten én av fem kommuner som oppgir at de har prioritert barnevern høyrere, oppgir at det skyldes økt bevissthet om behovet for prioriteringer av barnevern.

13.1 Når startet kommunenes tilpasninger til barnevernsreformen?

Når kommunene startet arbeidet med å tilpasse seg reformendringene er en indikasjon på den initiale responsen. Figur 13.1 viser når kommunedirektører som har besvart spørreundersøkelsen oppgir å ha startet arbeidet med å tilpasse seg endringene som følge av barnevernsreformen.

Svar fra kommunedirektørene tilsier at store og mellomstore kommuner jevnt over har vært tidligere ute med å tilpasse seg reformendringene enn små kommuner. Omtrent en tredjedel av kommunedirektørene fra de store kommunene oppgir å ha startet arbeidet med å tilpasse seg reformendringene i 2019 eller tidligere. Til sammenligning oppgir 24 prosent og 12 prosent av kommunedirektører i henholdsvis mellomstore og små kommuner at de startet opp i 2019 eller tidligere. Samtidig oppgir 88 og 89 prosent av kommunedirektører fra henholdsvis store og mellomstore kommuner å ha startet innen første halvdel av 2021, mens tilsvarende andel er på 74 prosent for kommunedirektører fra små kommuner. På tidspunktet undersøkelsen ble besvart, oppgir alle kommunedirektører å ha startet arbeidet. Samtidig oppgir 9 prosent av kommunedirektørene i små kommuner at arbeidet startet i første halvdel av 2022, dvs. rett etter at reformen trådte i kraft. Tilsvarende andel i store og mellomstore kommuner er på henholdsvis tre og to prosent.

Figur 13.1 **Kommunedirektørenes svar på når kommunen de representerer startet arbeidet med å tilpasse seg endringene som følge av barnevernsreformen, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



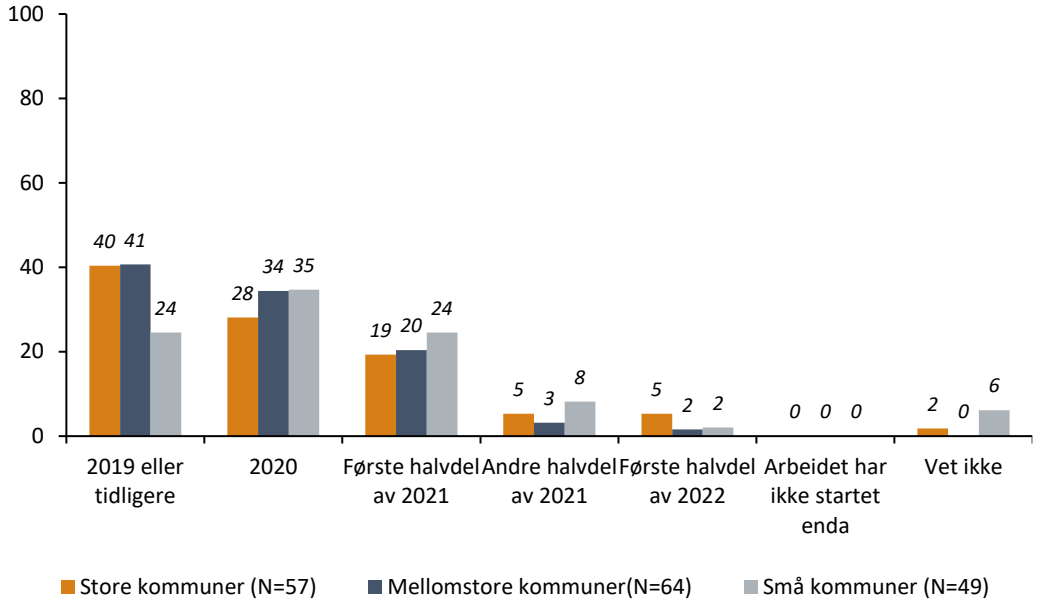
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=175. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics*.

Sammenlignet med barnevernledere som har svart på tilsvarende spørsmål, avviker oppgitte svar til en viss grad fra kommunedirektørene. Blant barnevernledere er det klart flest som har svart at arbeidet med å tilpasse seg endringene som følge av barnevernsreformen startet i enten 2020 eller 2019 eller tidligere uavhengig av kommunestørrelse. Blant barnevernledere i store og mellomstore kommuner er det et flertall som oppgir at de har startet med arbeidet i 2019 eller tidligere. Blant barnevernledere i små kommuner oppgir flest derimot å ha startet arbeidet med å tilpasse seg endringene som følge av barnevernsreformen i 2020.

For kommunedirektører var det flest som oppga at de startet med arbeidet i 2020, med unntak av små kommuner, hvor størst andel har oppgitt at de startet arbeidet første halvdel av 2021. Dette kan indikere at barnevernet startet tidlige tilpasninger til reformen som kommunedirektører ikke er klar over. Det kan også være andre mulige forklaringer bak denne forskjellen. En forklaring kan være at barnevernledere og kommunedirektører representerer ulike kommuner. Det kan derfor være slik at kommunene barnevernlederne representerer startet tidligere enn kommunene kommunedirektørene representerer. En annen mulig forklaring er at barnevernledere og kommunedirektører som har svart har ulike oppfatninger. Det å starte arbeidet med å

tilpasse seg endringene som følger av barnevernsreformen kan tolkes ulikt, noen vil anse det å delta på relevante møter som en start på arbeidet, mens andre kan tolke det å starte arbeidet som at man har kommet i gang med selve omstillingen.

Figur 13.2 **Barnevernlederes svar på når kommunen man representerer startet arbeidet med å tilpasse seg endringene som følge av barnevernsreformen, i prosent***

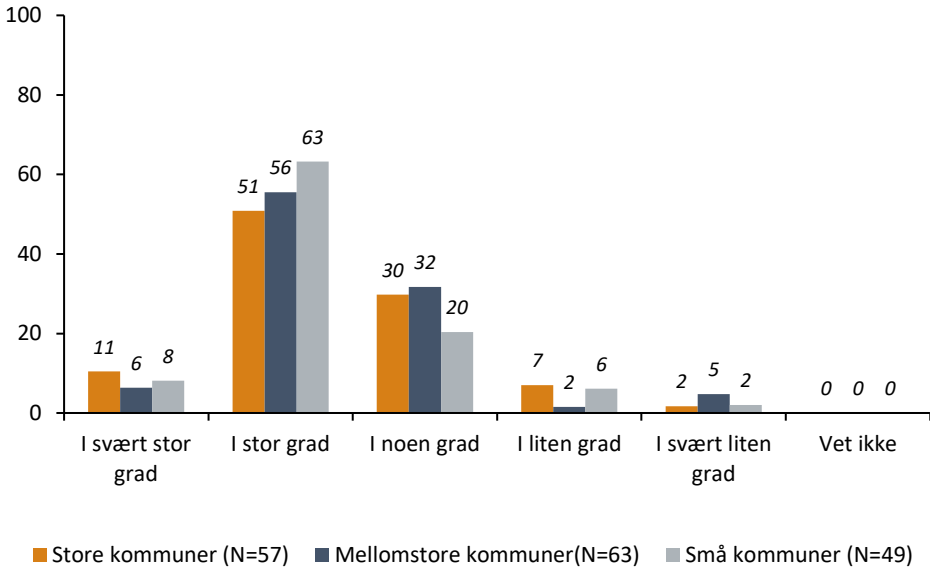


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=170. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics*.

13.2 Informasjon om barnevernsreformen fra statlige aktører

God informasjonsflyt fra statlige aktører er blant annet viktig for at barnevernledere skal få tilstrekkelig informasjon til å gjøre nødvendige tilpasninger og prioriteringer og at man tilrettelegger for erfaringsdeling og læring. Mellom 62 prosent og 71 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at statlige aktører i svært stor eller stor grad har gitt tilstrekkelig informasjon om barnevernsreformen. Størst andel finner vi for barnevernledere fra små kommuner. Rundt åtte prosent av barnevernlederne, samlet sett, oppgir at det i svært liten eller liten grad har blitt gitt tilstrekkelig med informasjon fra statlige aktører.

Figur 13.3 **I hvilken grad barnevernledere opplever at det har blitt gitt tilstrekkelig informasjon om barnevernsreformen fra statlige aktører, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=169. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics*.

Barnevernledere ble bedt om å utdype hvilken informasjon de har savnet og eventuelt fra hvilken aktør, dersom de oppga at de i noen, liten eller svært liten grad har blitt tilsendt tilstrekkelig informasjon om barnevernsreformen. Det var 57 av 60 barnevernledere som besvarte det åpne spørsmålet. Mange av barnevernlederne påpekte at informasjonen om barnevernsreformen kom for sent, at den var utydelig og at det var vanskelig å få tak i konkret informasjon. Barnevernlederne savnet informasjon om de økonomiske konsekvensene for kommunene, og informasjon om hvilke oppgaver som skal være igjen i Bufetat. Flere barnevernledere opplever at Bufetat i svært liten grad er villig til å dele kompetanse. Videre er det mange barnevernledere som reagerer på at reformen ikke het oppvekstreform fra starten av. Barnevernledere beskriver at de måtte finne ut av mye selv og at samarbeidspartnere til barnevernstjenesten ikke har fått tilstrekkelig informasjon om reformen.

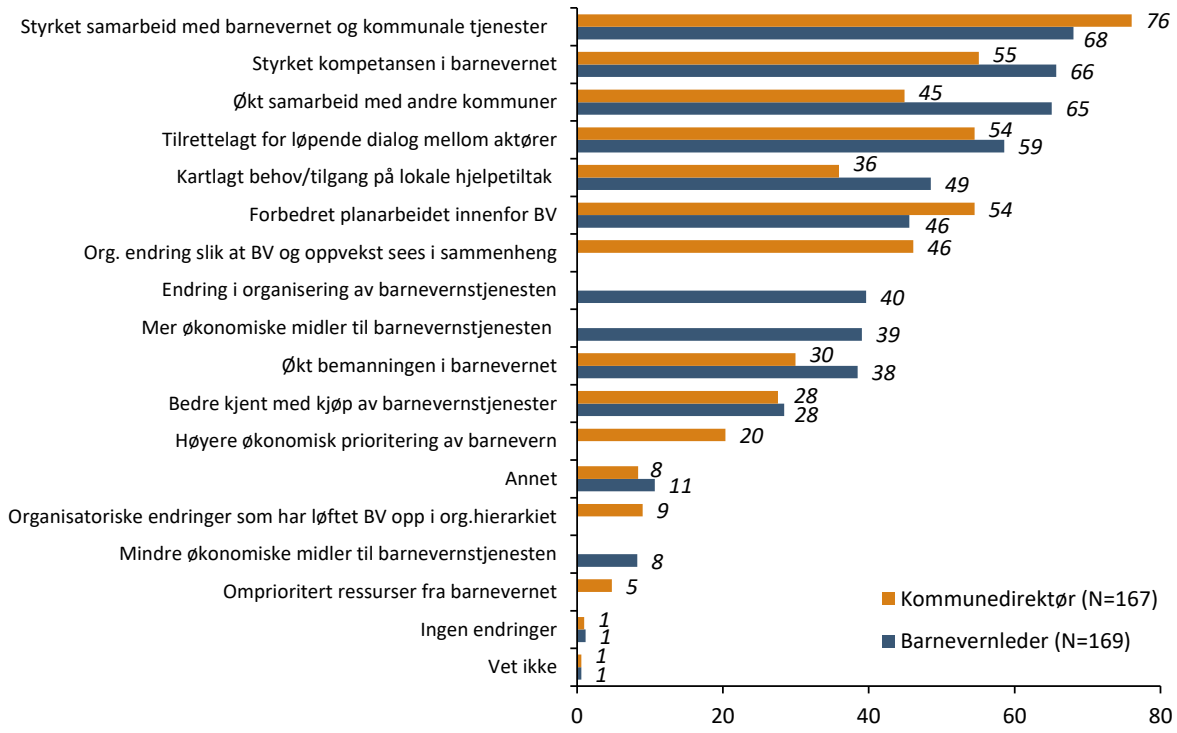
13.3 Kommunenes overordnede endringer

Barnevernsreformen skal bidra til at kommunene skal gi flere barn rett hjelp til rett tid, deriblant gjennom sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene. Flere av reformendringene medfører økt ansvar for kommunene. For å lykkes med reformen og det økte ansvaret kan reformendringene samlet sett tilsi behov for overordnede endringer i kommunene. Figur 13.4 viser hvilke overordnede endringer kommunedirektører og barnevernledere oppgir å ha gjort som følge av barnevernsreformen, uavhengig av kommunestørrelse. Som nevnt i kapittel 2 må tallene som ikke er oppdelt etter kommunestørrelse tolkes varsomt, som følge av skjevheter i utvalget som har svart. Figuren viser imidlertid at de to overordnede endringene flest kommunedirektører og barnevernledere oppgir å ha iverksatt er at samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale tjenester er styrket og at kompetansen i barnevernet er styrket. Styrket samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen er den overordnede endringen flest kommunedirektører og barnevernledere har oppgitt å ha iverksatt også når en ser på svarene fordelt på kommunestørrelse. Dette er i tråd med forventede og tiltenkte endringer som følge av reformen. Blant annet for å få til et styrket arbeid med, og sterkere prioritering av, tidlig innsats og forebygging, er det nødvendig med samarbeid og endringer i hele oppvekst-

sektoren. Prop. 73 L (2016–2017) fremhever at «samarbeid på tvers mellom profesjoner og tjenester er avgjørende for å komme tidlig inn med hjelp som virker». Et større kommunalt ansvar er tiltenkt å gi bedre sammenheng mellom ulike tjenester og et bedre tilpasset tjenestetilbud til barn i barnevernet. Samtidig er det henholdsvis 24 og 32 prosent av kommunedirektører og barnevernledere som har besvart spørsmålet som ikke har oppgitt at samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale tjenester er styrket.

Økt samarbeid med andre kommuner trekkes frem av 45 prosent av kommunedirektører og 65 prosent av barnevernledere som har besvart spørsmålet. Økt samarbeid mellom kommuner kan både representere formelle samarbeid i tråd med kommuneloven eller uformelle faglige samarbeid. I 2021 var det ifølge Bufdir sin oversikt 195 kommuner som hadde inngått et formelt samarbeid om barnevern. I spørreundersøkelsene til kommunedirektører og barnevernledere stilte vi også spørsmål om kommunene de representerer løser barnevernsoppgaver (helt eller delvis) innenfor interkommunale samarbeid. Svarene på dette spørsmålet i begge undersøkelser gir mulighet til å supplere Bufdir sine tall fra 2021. Forutsatt at samarbeidene som er dekket av Bufdirs tall ikke er avviklet, finner vi at antall samarbeidende kommuner har økt fra 195 til 260. Hvis forutsetningen er riktig, betyr det at minst 65 kommuner har inngått samarbeid på barnevernsområdet etter Bufdirs forrige kartlegging. Dette indikerer at reformen kan ha utløst flere interkommunale samarbeid.

Figur 13.4 **Hvilke overordnede endringer kommunedirektører og barnevernledere oppgir å ha gjort som følge av barnevernsreformen, uavhengig av kommunestørrelse, i prosent***



**Kommunedirektører og barnevernledere har fått litt ulike svaralternativer tilpasset deres stillingsbeskrivelse. Svaralternativene i figurene er justert uten å endre meningsinnholdet. Flere svaralternativer var tillatt, følgelig kan summen av andelene overstige 100 prosent. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Figur 13.4 viser videre at 46 prosent av kommunedirektørene som har besvart undersøkelsen, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir at de har gjennomført organisatoriske endringer slik at barnevern og oppvekstområdet for øvrig sees mer i sammenheng. Det er 9 prosent av kommunedirektørene, uavhengig av kommune-

størrelse, som oppgir at barnevern har blitt løftet høyere opp i organisasjonshierarkiet. Videre finner vi at 28 prosent oppgir å ha gjort seg bedre kjent med barnevernstjenestens kjøp av statlige tjenester. Én kommunedirektør oppgir å ikke vite om barnevernsreformen har utløst overordnede endringer i kommunen.

Ser vi på barnevernlederes svar, oppgir 40 prosent, uavhengig av kommunestørrelse, at det har blitt gjort endringer i organiseringen av barnevernstjenesten (Figur 13.4). Denne andelen er på 31 og 44 prosent når en kun ser på barnevernledere fra henholdsvis mellomstore og små kommuner. I likhet med kommunedirektørenes besvarelse er det nærmere en tredjedel av barnevernledere som oppgir å ha gjort seg bedre kjent med barnevernstjenestens kjøp av statlige tjenester, uavhengig av kommunestørrelse. Videre oppgir 46 prosent av barnevernlederne at planarbeidet innenfor barnevernsområdet og/eller oppvekstområdet er forbedret. Blant de 11 prosentene som avga åpne svar var det flere som påpekte at de har forbedret planarbeidet innenfor barnevernsområdet og/eller oppvekstområdet på ulike måter, blant annet gjennom arbeid med overordnet plan for forebygging og tidlig innsats i kommunen. Flere fremhever også at de er i oppretningsfasen eller utreder oppretningen av Familiens hus i sin respektive kommune som følge av reformen.

Halvparten av barnevernlederne oppgir å ha gjort mellom tre og fem overordnede endringer. Det er færrest barnevernledere som oppgir å ha gjort 1-2 endringer (8 prosent). Det er kun et fåtall som oppgir å ha gjort mer enn 10 endringer (2 prosent). Blant de 156 barnevernlederne som har oppgitt at de har gjort tre eller flere overordnede endringer, oppgir over halvparten å ha gjort minst tre av de fire følgende endringene: inngått/økt samarbeid med andre kommuner, styrket kompetansen i barnevernet, styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre, og lagt bedre til rette for en løpende dialog mellom politisk, administrativ og faglig ledelse om styring, strategiske valg og ressurser i barnevernstjenesten.

Generelt finner vi, basert på kommunedirektørenes oppgitte svar, at de store kommunene gjennomgående har tatt flere overordnede grep som følge av barnevernsreformen, mens kommunedirektører fra de små kommunene oppgir å ha gjort færrest overordnede endringer. Vedlegg L viser de overordnede endringene rangert etter endringer som har størst differanse avhengig av kommunestørrelse. En større andel kommunedirektører som representerer store kommuner oppgir at de har økt bemanningen i barnevernet (57 prosent). Tilsvarende andeler for mellomstore og små kommuner er på henholdsvis 29 og 18 prosent. Videre oppgir rundt to tredjedeler av kommunedirektørene fra store kommuner at barnevernstjenesten i deres kommune har styrket kompetansen, mens tilsvarende andeler i mellomstore og små kommuner er på henholdsvis 61 og 45 prosent. Basert på kommunedirektørenes respons har store kommuner i større grad enn mellomstore og små kommuner forbedret planarbeidet innenfor barnevernsområdet og/eller oppvekstområdet, gjort seg bedre kjent med barnevernstjenestens kjøp av barnevernstjenester, og prioritert en større del av kommunens økonomiske handlingsrom til barnevern som følge av iverksettelse av reformen. En større andel kommunedirektører fra store kommuner oppgir også at kommunen de representerer har kartlagt behov for og tilgang på lokale hjelpetiltak på tvers av tjenester (57 prosent). Tilsvarende andeler for mellomstore og små kommuner er henholdsvis 27 og 32 prosent.

Ifølge barnevernleders oppgitte svar har de store kommunene gjennomgående iverksatt flere overordnede endringer som følge av barnevernsreformen, mens barnevernledere fra mellomstore kommuner oppgir å ha gjort færrest overordnede endringer. Vedlegg L viser de overordnede endringene rangert etter endringer som har størst differanse avhengig av kommunestørrelse. En større andel barnevernledere som representerer store og mellomstore kommuner oppgir at barnevernstjenesten har fått tilført mer økonomiske midler (henholdsvis 47 og 43 prosent). Tilsvarende andel for små kommuner er på 24 prosent. Videre oppgir nærmere to tredjedeler av barnevernledere fra store kommuner at de har kartlagt behov for og tilgang på lokale hjelpetiltak på tvers av tjenester. Tilsvarende andeler i mellomstore og små kommuner er henholdsvis 43 og 45 prosent. Det er også en

betydelig større andel barnevernledere fra store kommuner som oppgir at de har gjort seg bedre kjent med barnevernstjenestens kjøp av barnevernstjenester (37 prosent), sammenlignet med mellomstore og små kommuner hvor tilsvarende andel er på henholdsvis 21 og 29 prosent. Samtidig er det en overvekt av barnevernledere fra små kommuner som oppgir at de har lagt bedre til rette for en løpende dialog mellom politisk, administrativ og faglig ledelse om styring, strategiske valg og ressurser i barnevernstjenesten (69 prosent). Tilsvarende andel for store og mellomstore kommuner varierer mellom henholdsvis 60 og 49 prosent. Basert på barnevernleders respons har også små kommuner i større grad enn store og mellomstore kommuner styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen(e) (76 prosent). I store og mellomstore kommuner oppgir henholdsvis 60 og 70 prosent av barnevernlederne at kommunen har styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen(e).

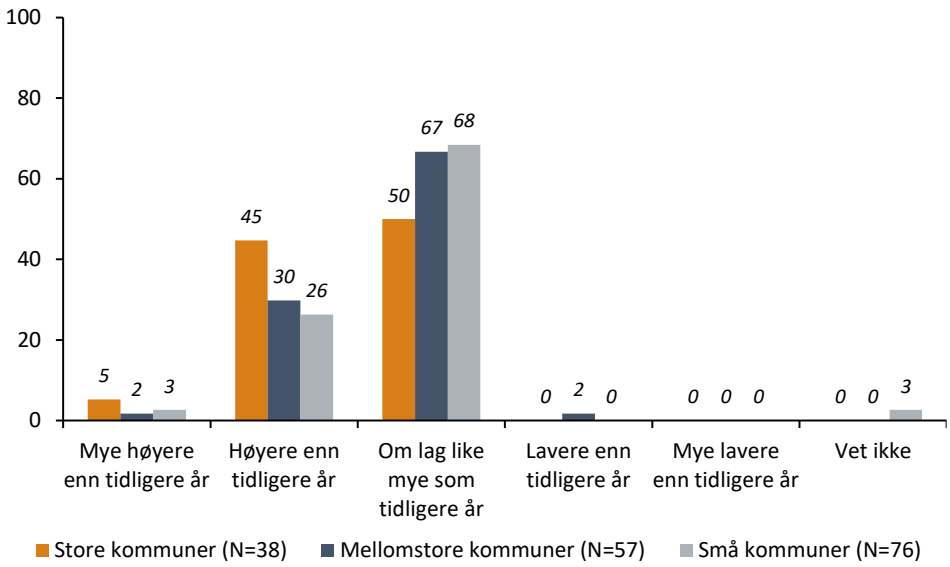
Selv om kommunedirektører og barnevernledere fra store kommuner oppgir å ha gjennomført flest overordnede endringer, sammenlignet med representanter fra mellomstore og små kommuner, er det likevel stor variasjon innad i samtlige kommunegrupper.

13.4 Kommunenes budsjettmessige endringer

Reformendringen med tilhørende endring i rammetilskuddet vil kunne medføre en endring i driftsutgifter til barnevernsfunksjonene (budsjett og regnskap) i KOSTRA. Det er ikke åpenbart at endring i rammetilskuddet vil medføre økte utgifter, siden det vil avhenge av kommunens prioriteringer av barnevern. Fra budsjettdiskusjonen i kommunestyret for regnskapsåret 2022 oppgir størst andel av kommunedirektørene fra mellomstore og små kommuner at barnevern er om lag like mye prioritert som tidligere år, se Figur 13.5. Halvparten av kommunedirektørene fra store kommuner oppgir å ha prioritert barnevern høyere eller mye høyere enn tidligere år, mens den andre halvparten oppgir at barnevernet er prioritert om lag like mye.

Det er kun én av kommunedirektørene (fra mellomstor kommune) som oppgir at barnevern er prioritert lavere enn tidligere år. Oppgitt grunn er at behovet for kostnadskrevende tiltak har blitt lavere, samt at kommunen har iverksatt tiltak som gjør at behovet blir dekket mer kostnadseffektivt.

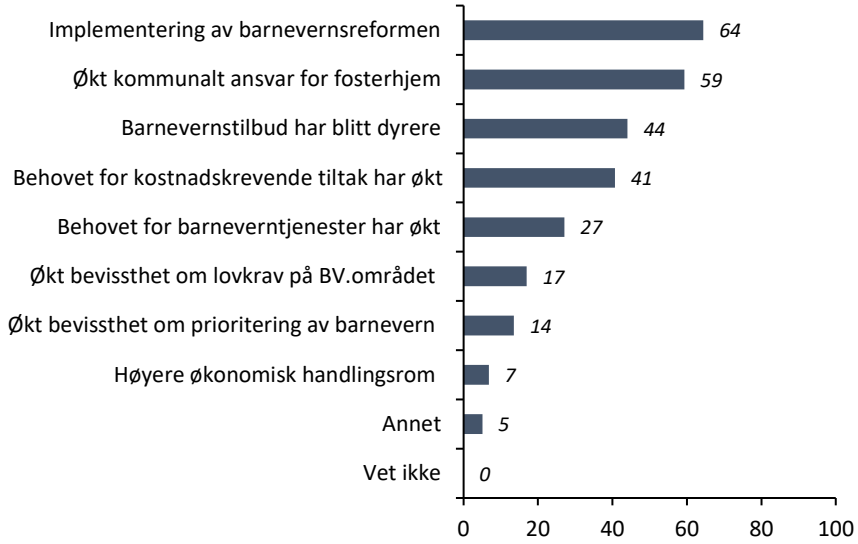
Figur 13.5 **Hvorvidt kommunedirektørene oppgir at barnevern har blitt prioritert mer eller mindre i forhold til tidligere år basert på budsjettdiskusjonen i kommunestyret for regnskapsåret 2022, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=171. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Det er interessant å undersøke årsakene til at barnevern er prioritert høyere i år enn tidligere. Rundt to tredjedeler av kommunedirektørene som oppgir å ha prioritert barnevern høyere i driftsbudsjettet 2022 oppgir at barnevern ble prioritert høyere grunnet implementering av / forberedelse til barnevernsreformen. I Figur 13.6 ser vi at påfølgende høyt rangerte årsaker er økt kommunalt ansvar for fosterhjem, samt at tilbud til barn og unge i barnevernet har blitt dyrere, med henholdsvis 59 og 44 prosent. Svarene i Figur 13.6 må tolkes med varsomhet, siden store kommuner er overrepresentert og små kommuner er underrepresentert i aggregerte tall.

Figur 13.6 **Oppgitte årsaker for høyere prioritering av barnevern, av kommunedirektørene som oppga at barnevern er prioritert høyere enn tidligere år, i prosent***

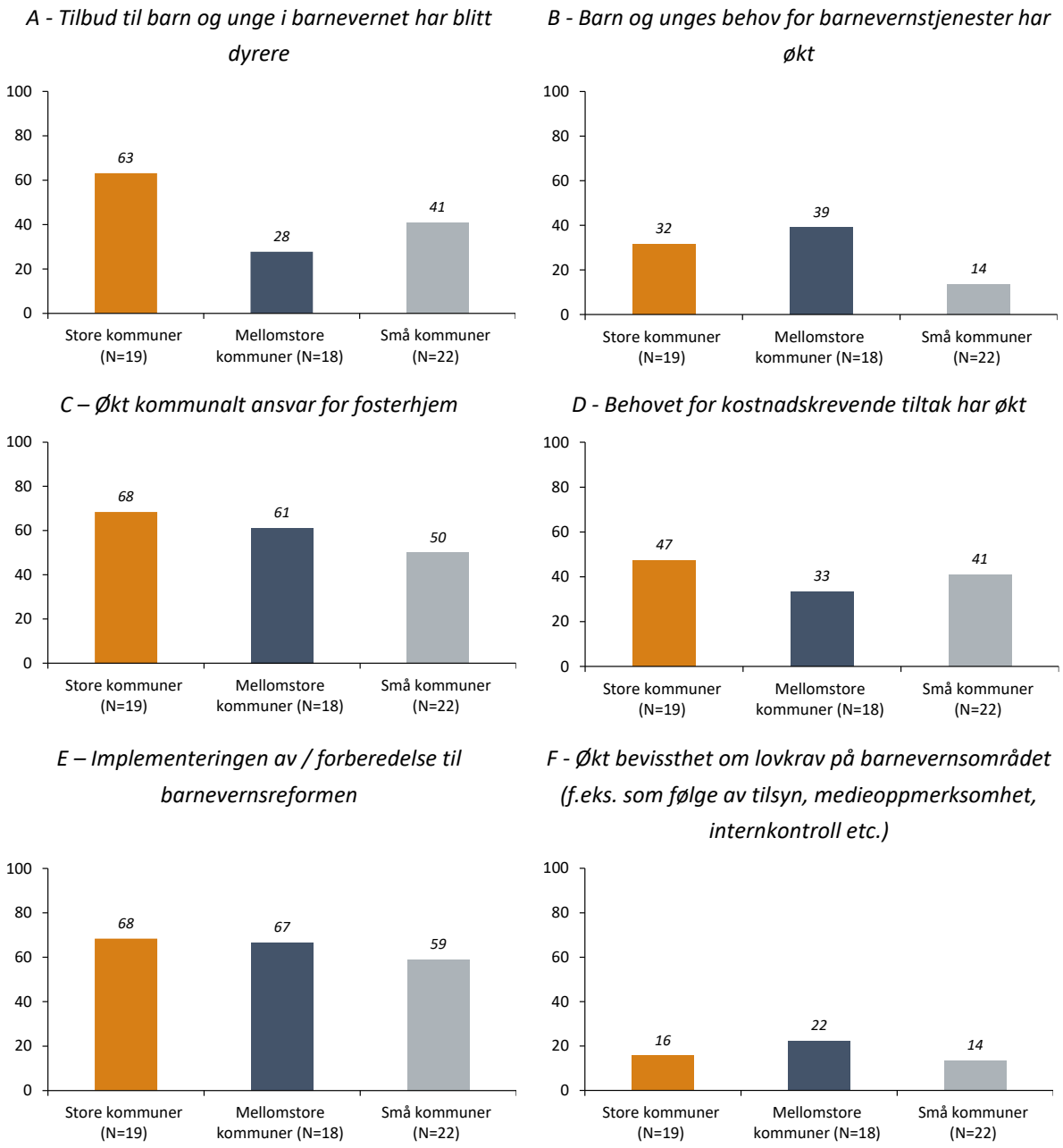


**Flere svaralternativer tillatt. Følgelig kan summen av svarene overstige 100 prosent. N=59. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Figur 13.7 viser årsaker til høyere prioritering av barnevern fordelt på kommunestørrelse. Det er variasjon i hvilken grad kommunedirektørene oppgir at *A – tilbud til barn og unge har blitt dyrere* etter reformen. Samtidig må vi ha i mente at antall observasjoner er lavt. To tredjedeler av kommunedirektører i store kommuner som har prioritert barnevern høyere, oppgir at dyrere barnevernstjenester har bidratt til økt prioritering i driftsbudsjettet for 2022. Til sammenligning oppgir 28 og 41 prosent av kommunedirektører fra henholdsvis mellomstore og små kommuner tilsvarende. En forklaring på at barnevernstilbudet oppleves dyrere er de økte egenandelene på statlige institusjonsplasser.

En annen årsak til at barnevern er prioritert høyere i driftsbudsjettet for 2022 enn tidligere år, ifølge kommunedirektører, er at *B – barn og unges behov for barnevernstjenester har økt*. Representanter fra mellomstore kommuner rapporterer om størst økning i behov for barnevernstjenester (39 prosent). Til sammenligning oppgir 14 og 32 prosent av kommunedirektører fra henholdsvis små og store kommuner tilsvarende. Resultatet indikerer at det samlede behovet for barnevernstjenester har økt minst i små kommuner.

Figur 13.7 **De viktigste årsakene kommunedirektører oppgir for at barnevern er prioritert høyere i år enn tidligere. Rangert etter hvor oppgitte årsaker varierer mest basert på kommunestørrelsen kommunedirektørene representerer. Fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



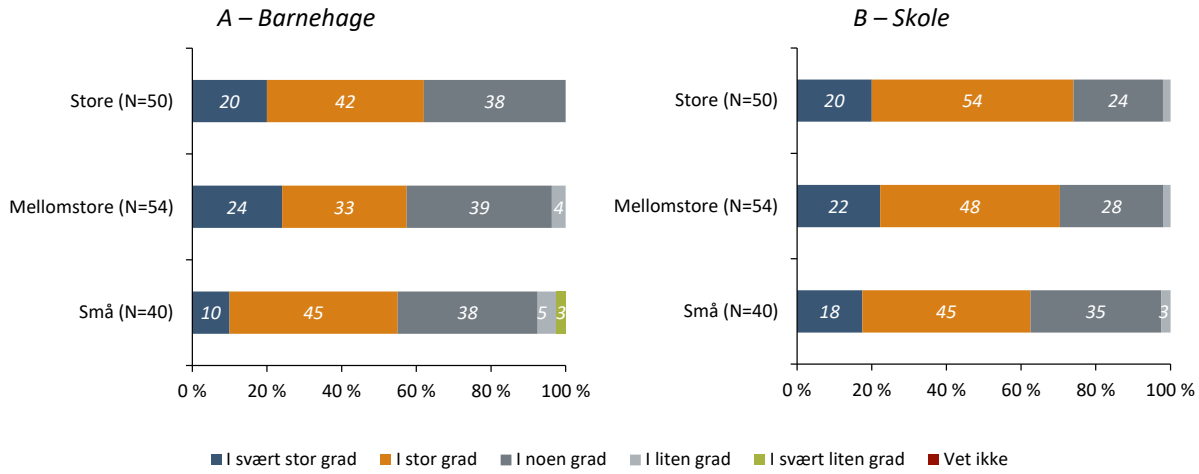
**Flere svaralternativer er tillatt. Følgelig kan summen av svarene overstige 100 prosent. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=59. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Tre kommunedirektører har avlagt åpne svar på spørsmålet (5 prosent). De oppgir blant annet dyrere barnevernstjenester som årsak til at barnevern er prioritert høyere i år enn tidligere. I tillegg påpeker én at prioriteringen er rettet mot tiltak utenfor hjemmet.

13.5 Endringer i samarbeid mellom kommunale tjenesteområder

Figur 13.8 og Figur 13.9 viser at barnevernstjenesten samarbeider med flere kommunale tjenesteområder, i varierende grad. Barnevernleder oppgir at barnevernstjenesten de representerer i størst grad samarbeider med skole etterfulgt av barnehage. Dette gjelder for alle tre kommunestørrelser. Mellom 63 prosent og 74 prosent av barnevernledere oppgir at de i svært stor grad eller stor grad samarbeider med skole, tilsvarende andel for samarbeid med barnehage er mellom 55 og 62 prosent.

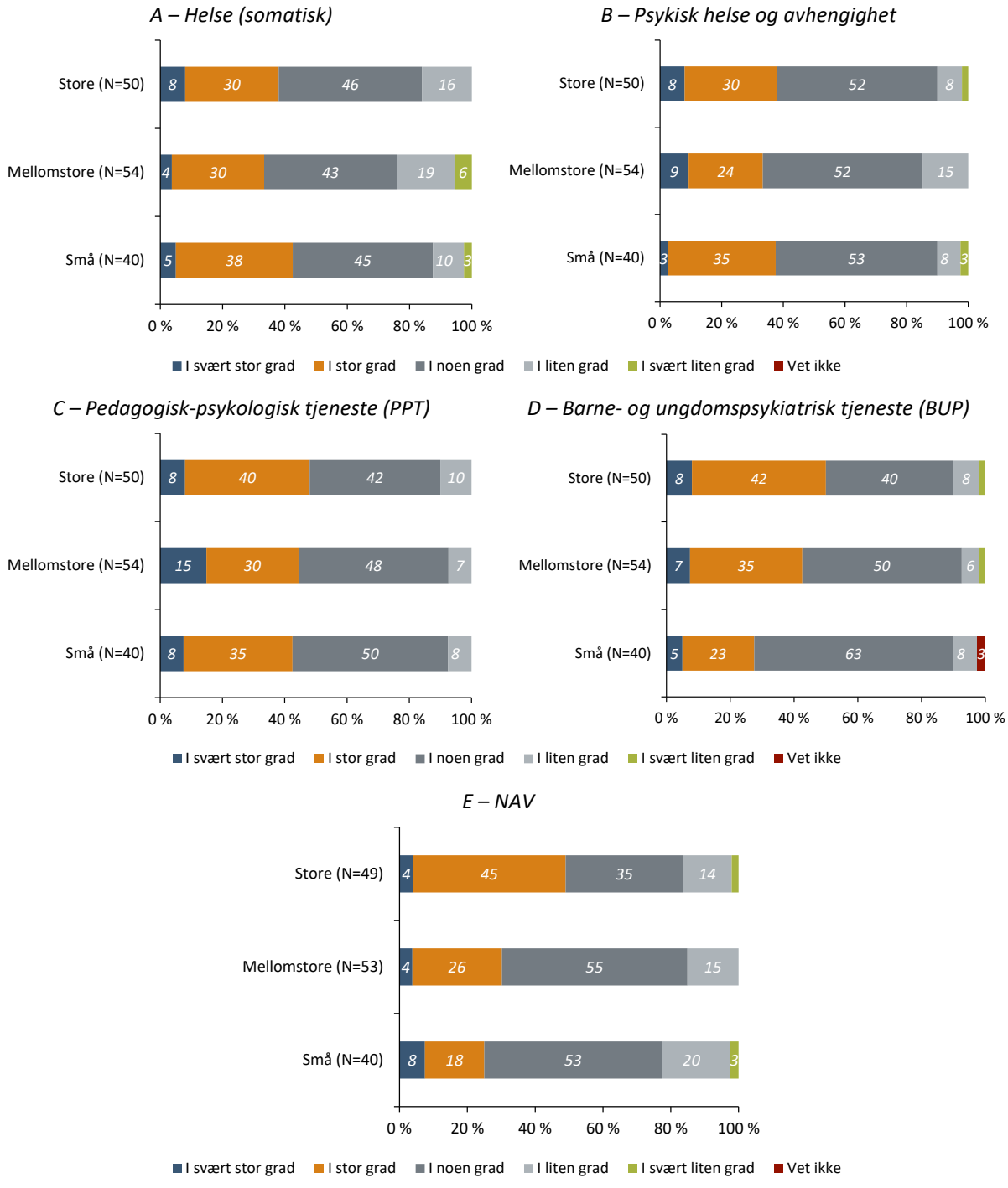
Figur 13.8 **I hvilken grad barnevernleder oppgir at barnevernstjenesten samarbeider med barnehage og grunnskole i kommunen, fordelt på kommunestørrelse* i prosent**



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=144. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Flertallet av barnevernledere oppgir at barnevernstjenesten i noen grad samarbeider med helse (somatisk), psykisk helse og avhengighet og Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), uavhengig av kommunestørrelse. Barnevernledere i store kommuner oppgir i større grad å samarbeide mer med NAV og BUP enn små og mellomstore kommuner. Henholdsvis 50 og 49 prosent av barnevernledere fra store kommuner oppgir at barnevernstjenesten i stor eller svært stor grad samarbeider med BUP og NAV. Blant barnevernledere i mellomstore og små kommuner svarer derimot over halvparten at de kun i noen grad samarbeider med BUP og NAV. Helse, psykisk helse og NAV er de tjenestene størst andel barnevernledere oppgir at barnevernstjenesten i liten eller svært liten grad samarbeider med. En fjerdedel av kommunedirektører fra mellomstore kommuner oppgir at barnevernstjenesten i liten eller svært liten grad samarbeider med helse. Tilsvarende andeler for mellomstore og små kommuner er på 16 og 13 prosent. Videre oppgir 16 og 23 prosent av barnevernledere fra henholdsvis store/mellomstore og små kommuner oppgir at barnevernstjenesten i liten eller svært liten grad samarbeider med NAV. Ti prosent av barnevernledere fra store kommuner oppgir at barnevernstjenesten i liten eller svært liten grad samarbeider med BUP. Tilsvarende andel for både mellomstore og små kommuner er åtte prosent.

Figur 13.9 **I hvilken grad barnevernleder oppgir at barnevernstjenesten samarbeider med andre relevante deler av kommunens tjenesteapparat, fordelt på kommunestørrelse*, i prosent**

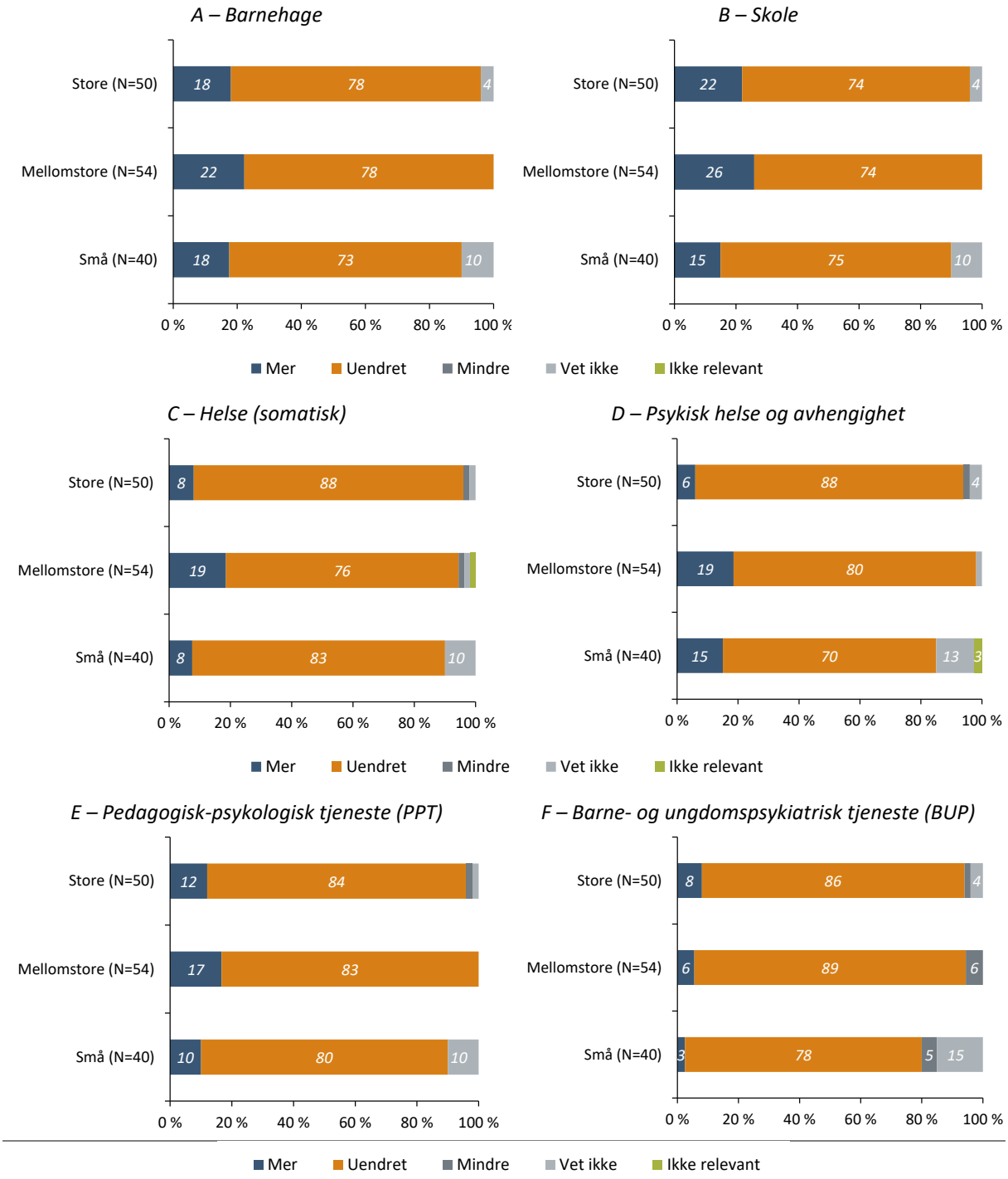


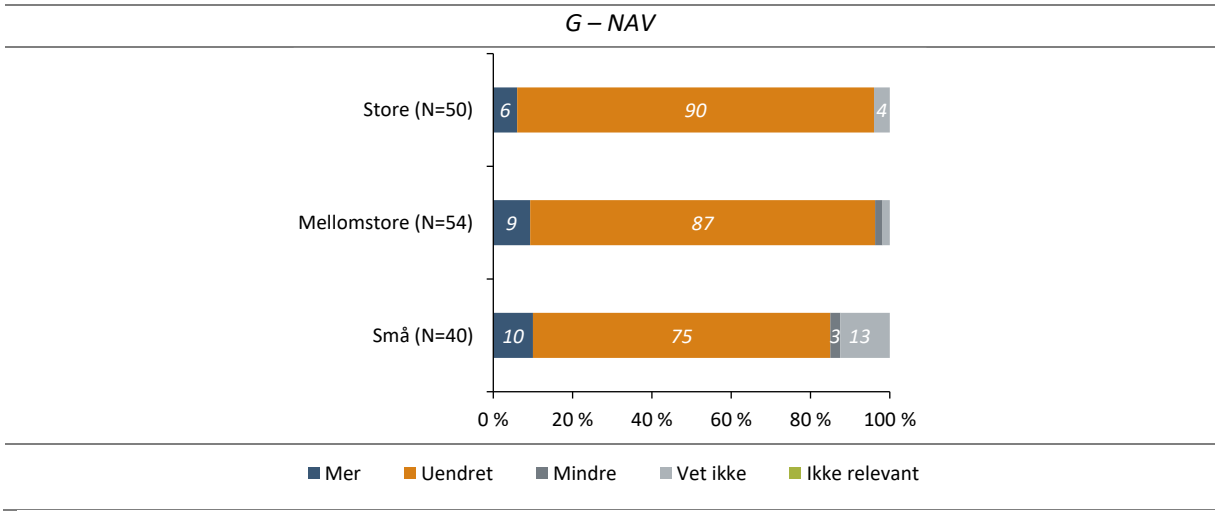
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=142-144. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

De fleste barnevernledere oppgir at barnevernstjenestens samarbeid med kommunale tjenesteområder er uendret etter at barnevernsformen trådte i kraft. Mer enn 80 prosent av barnevernledere oppgir at samarbeidet mellom barnevernstjenesten og de kommunale tjenesteområdene helse, psykisk helse og avhengighet, PPT, BUP og NAV er uendret, uavhengig av kommunestørrelse. Til tross for at det er en høy andel barnevernledere som

oppgir at samarbeidet er uendret, er andelen noe lavere når det gjelder barnehage og skole sammenlignet med øvrige kommunale tjenesteområder. Mellom 18 og 22 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at de samarbeider mer med barnehage etter at reformen trådte i kraft. Når det gjelder barnevernstjenestens samarbeid med skole, er det mellom 15 og 26 prosent av barnevernledere som oppgir at de samarbeider mer med skolen enn før barnevernsreformen, hvorav den laveste andelen oppgis av barnevernledere fra små kommuner.

Figur 13.10 **I hvilken grad barnevernleder samarbeider mer eller mindre med ulike kommunale tjenesteområder etter at reformen trådte i kraft, i prosent***





**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=144. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Samlet sett er det 55 barnevernledere (35 prosent) som oppgir at barnevernstjenesten samarbeider mer med én eller flere tjenesteområder. Av disse oppgir syv prosent at barnevernstjenesten samarbeider mer med fem eller flere tjenesteområder, mens 37 prosent oppgir at de samarbeider med tre eller fire tjenesteområder. I underkant av en tredjedel (29 prosent) oppgir at de samarbeider med to tjenesteområder. De resterende barnevernlederne (27 prosent) oppgir å samarbeide mer med ett tjenesteområde. Dette tyder på at det økte samarbeidet er jevnt fordelt i ulike kommuner, og at det ikke kun er noen få barnevernledere som oppgir å ha økt samarbeid med flere tjenester.

Vi viser til Vedlegg I for en beskrivelse av hvilke tjenesteområder barnevernstjenesten samarbeider med om forebyggende arbeid og/eller tidlig innsats, gjennomføring av tiltak/behandling og veiledning og/eller oppfølging av barn og unge.

13.6 Endringer i kommunenes kjøp av tiltak

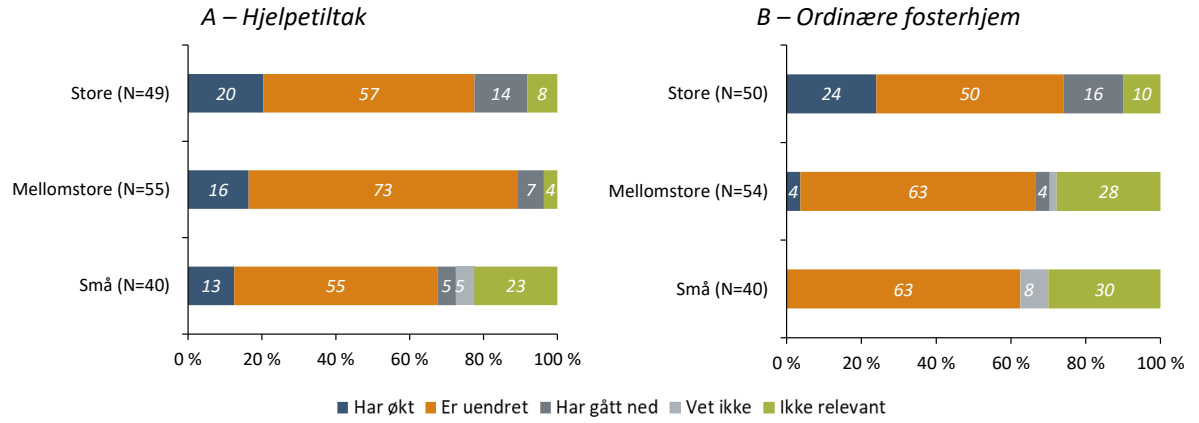
Tjenestetilbudet til barn i barnevernet er sammensatt av ulike tjenester fra ulike aktører. En grov inndeling av leverandørene av barnevernstjenester er kommunens eget tiltak/tilbud samt kjøp av private og statlige tiltak. Siden kommunens økonomiske og faglige ansvar på barnevernsområdet har økt, er det interessant å kartlegge om det er en endring i kommunenes i kjøp av private og statlige tiltak.

13.6.1 Endringer i kjøp av private tiltak

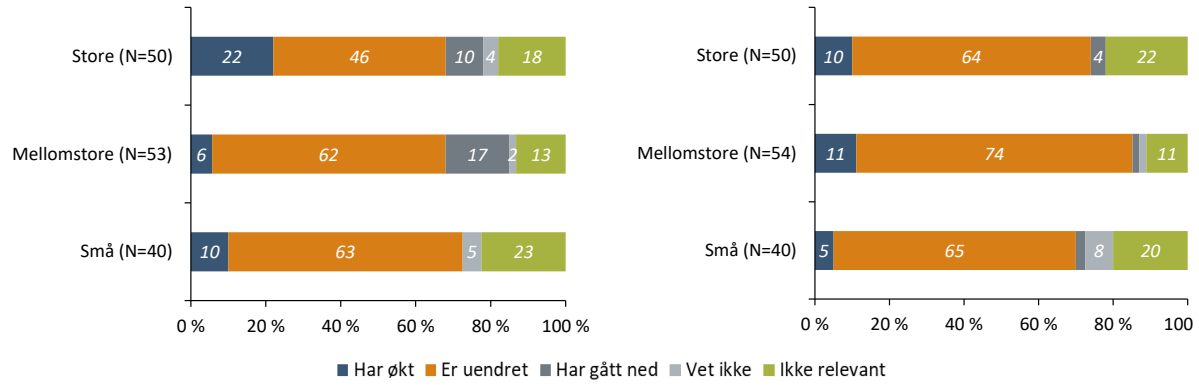
Bruk av private aktører i det kommunale barnevernet har økt over tid og har ført til at private aktører har blitt en viktig leverandør av tjenester og tiltak i kommunene (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017a). Det er interessant å undersøke om økt kommunalt ansvar som følge av barnevernsreformen har bidratt til endring i bruk av private aktører. Kommunenes bruk av private leverandører bør imidlertid sees i sammenheng med forslag om å endre fosterhjemsforskriften til å begrense kommunens adgang til å benytte ordinære fosterhjem tilknyttet private tjenesteytere (Barne- og familiedepartementet, 2022). Selv om loven ikke trer i kraft før 1. juli 2023, kan kommunene ha begynt å tilpasse bruken av private leverandører som følge av lovforslaget.

Figur 13.11 viser at de fleste barnevernledere oppgir at kjøp av tiltak fra private aktører er uendret som følge av barnevernsreformen.

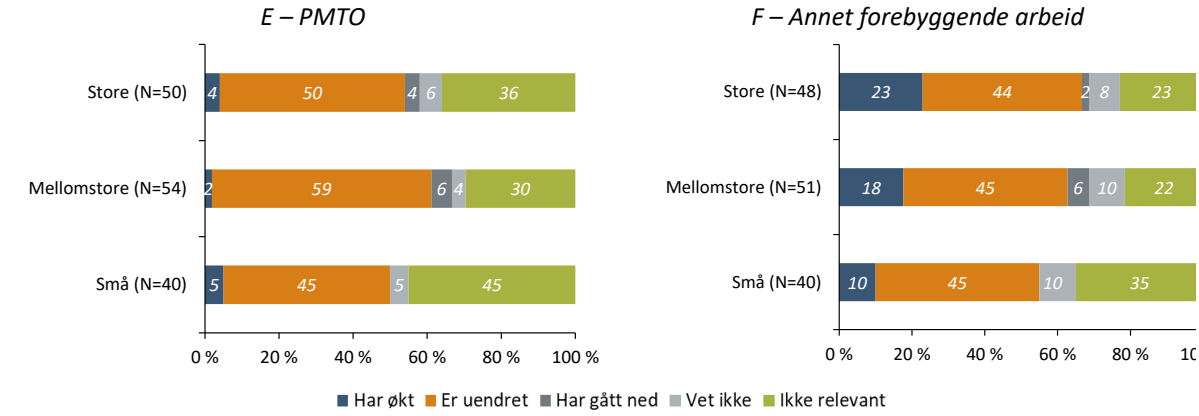
Figur 13.11 **Endring i kjøp av tiltak fra private aktører som et resultat av barnevernsreformen, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



N=144. *N=144.*

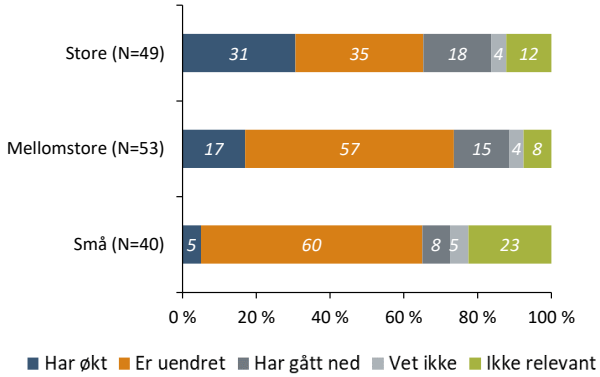


N=143. *N=144.*



N=144. *N=139.*

G – Generell bruk av private aktører



N=142.

**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Mer enn halvparten av barnevernledere oppgir at det ikke har vært en endring i kjøp av hjelpetiltak, ordinære fosterhjem, oppfølging og veiledning av fosterhjem og familieråd, uavhengig av kommunestørrelse. En del barnevernledere oppgir at det ikke er relevant med kjøp av tiltak fra private aktører, dette gjelder særlig PMTO hvor 30 til 45 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, har svart at det ikke er relevant. Når det gjelder kjøp av annet forebyggende arbeid fra private aktører, har rundt en fjerdedel av barnevernledere svart at det ikke er relevant.

Mellom 10 og 23 prosent av barnevernledere oppgir at kjøp av annet forebyggende arbeid har økt, tilsvarende andel for kjøp av hjelpetiltak er mellom 13 og 20 prosent. Barnevernledere i store kommuner oppgir i noe større grad at kjøp av private tiltak har økt sammenlignet med barnevernledere i mellomstore og små kommuner, dette gjelder kjøp av hjelpetiltak, ordinære fosterhjem, oppfølging og veiledning av fosterhjem, annet forebyggende arbeid og generell bruk av private aktører.

Det er noen barnevernledere som også oppgir at kjøp av tiltak fra private aktører har gått ned. Mellom 8 og 18 prosent oppgir en nedgang i generell bruk av private aktører. Mellom 5 og 14 prosent oppgir at det har vært en nedgang for hjelpetiltak. Det er flere barnevernledere i store kommuner som i noe større grad oppgir at kjøp av private tiltak har gått ned sammenlignet med barnevernledere i mellomstore og små kommuner, dette gjelder hjelpetiltak, ordinære fosterhjem, familieråd og generell bruk av private aktører.

Vi kjenner ikke omfanget av kommunenes kjøp av ordinære fosterhjem tilknyttet private aktører. Svarene til barnevernlederne indikerer at et utvalg store kommuner har respondert på reformen ved enten å øke eller redusere kjøpet av ordinære fosterhjemstjenester fra private. Et fåtalls barnevernledere fra mellomstore kommuner oppgir å ha økt bruken (se Figur 13.11). Stortingsvedtaket om å begrense kommunens adgang til å benytte ordinære fosterhjem tilknyttet private tjenesteytere vil begrense denne muligheten fremover. I senere statusmålinger vil det være interessant å følge med på i hvilken grad lovforslaget påvirker bruken av private tjenesteytelser i barnevernet, både når det kommer til endringer i kjøp av ordinære fosterhjem tilknyttet private tjenesteytere, men også bruk av private barnevernstjenester utover ordinære fosterhjem.

Blant barnevernlederne som oppga at det var en endring i kjøp av tiltak fra private aktører, var det 74 som utdypet i åpent svarfelt (63 prosent). Flere barnevernledere beskriver at kjøp av private aktører ikke har endret seg utenom at de kjøper fosterhjem. Mangelen på spesialiserte fosterhjem/beredskapshjem fra Bufetat er noe mange barnevernledere fremhever som en årsak til at de nå må benytte private aktører. Videre uttrykker flere

barnevernledere at de bruker private aktører i minst mulig grad, og kun i enkelttilfeller når andre alternativ medfører for store geografiske avstander for involverte eller at det generelt er mangel på kapasitet/ tilgjengelighet i det kommunale/statlige tilbudet.

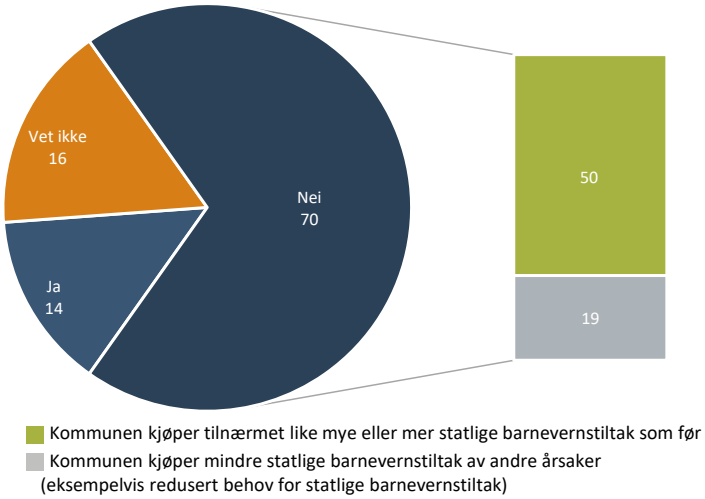
13.6.2 Endringer i kjøp av statlige tiltak

Økt kommunalt finansieringsansvar innebærer økte egenandeler for statlige barnevernstiltak. Dette kan medføre en tiltaksvridning (se kapittel 7.3 for utdypende forklaring). Et ideelt utfall er at økte egenandeler medfører mer effektiv og riktig ressursbruk. Imidlertid er en bekymring at økonomiske insentiver reduserer bruken av statlige barnevernstiltak mer enn det behovet tilsier.

Ser vi bort ifra kommunestørrelse, oppgir 70 prosent av kommunedirektørene at kommunen de representerer *ikke* kjøper mindre statlige barnevernstiltak som en konsekvens av økte egenandeler, se Figur 13.12. Av disse er det størst andel kommunedirektører i mellomstore (69 prosent) og små (76 prosent) kommuner som oppgir at det ikke kjøpes mindre statlige tiltak, se Figur 13.13. Dette er enten fordi kommunen kjøper mindre statlige barnevernstiltak av andre årsaker enn økte egenandeler, for eksempel redusert behov for statlige barnevernstiltak, eller fordi kommunene kjøper tilnærmet like mye (eller mer) som før reformen. De fleste av kommunedirektørene oppgir sistnevnte som årsak til at kommunen ikke kjøper mindre statlige barnevernstiltak som følge av økte egenandeler.

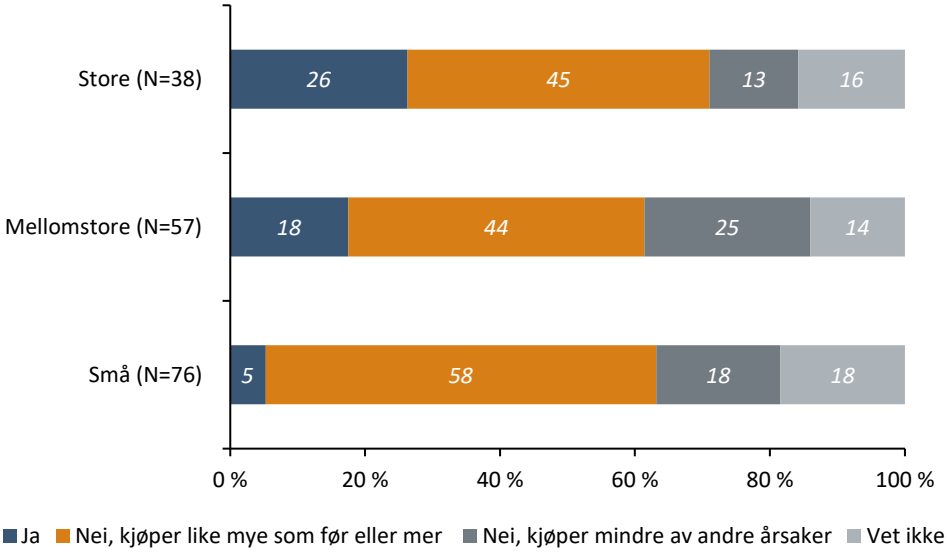
Tilnærmet 14 prosent av kommunedirektørene, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir at økte egenandeler har ført til mindre kjøp av statlige barnevernstiltak i kommunen de representerer (se Figur 13.12). Det betyr at vi observerer en tiltaksvridning. I denne kategorien er det oppsiktsvekkende at vi finner en overvekt av kommunedirektører som representerer de store kommunene, hvor over en fjerdedel har oppgitt dette (se Figur 13.13). Til sammenligning oppgir 18 og 5 prosent av kommunedirektører fra henholdsvis mellomstore og små kommuner tilsvarende. En vridning mot mindre kjøp av statlige barnevernstiltak er ønskelig hvis mindre inngripende eller alternative tiltak kan dekke behovet til barnet. Vridningen kan likevel også bety at de store kommunene substituerer seg bort fra å iverksette tiltak der det er behov for statlige barnevernstiltak for å unngå kostnadene slike tiltak medfører. I så fall er dette en utilsiktet konsekvens som går på bekostning av barnets behov.

Figur 13.12 **Hvorvidt kommunedirektørene oppgir at økte egenandeler for statlige barnevernstiltak har bidratt til at kommunen de representerer kjøper mindre statlige barnevernstiltak, i prosent**



N=171. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.

Figur 13.13 **Hvorvidt kommunedirektørene oppgir at økte egenandeler for statlige barnevernstiltak har bidratt til at kommunen de representerer kjøper mindre statlige barnevernstiltak, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

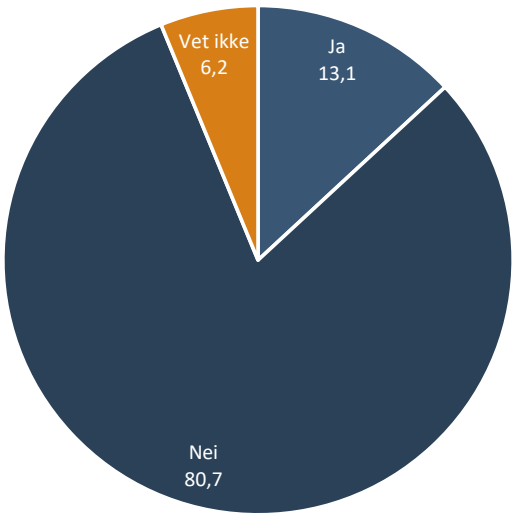


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=171. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Over tre fjerdedeler av barnevernledere som har svart på undersøkelsen oppgir at økte egenandeler for statlige barnevernstiltak *ikke* har bidratt til at kommunen de representerer kjøper mindre statlige barnevernstiltak, se Figur 13.14. Blant disse er det et flertall som oppgir at de enten kjøper like mye som før eller mer mens resterende kjøper mindre av andre årsaker. Mellom 39 og 64 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at kommunen kjøper tilnærmet like mye som før reformen eller mer. Mellom 24 og 37 prosent, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at de kjøper mindre statlige barnevernstiltak av andre årsaker enn økte egenandeler (Figur 13.15). Av Figur 13.15 finner vi at det er størst andel barnevernledere fra små kommuner som rapporterer om at det kjøpes mindre statlige barnevernstiltak av andre årsaker (37 prosent).

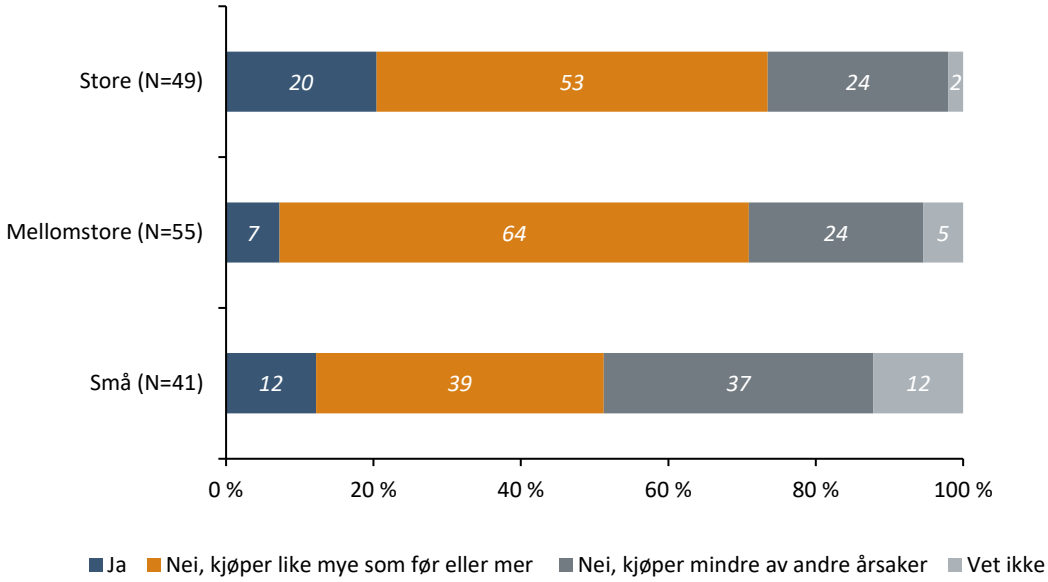
Tilnærmet 13 prosent av barnevernledere oppgir imidlertid at økte egenandeler for statlige barnevernstiltak er årsaken til at kommunen de representerer kjøper mindre statlige barnevernstiltak (Figur 13.14). Det er flest barnevernledere fra store kommuner (20 prosent) som oppgir at økte egenandeler har ført til lavere kjøp av statlige barnevernstiltak (Figur 13.15). Til sammenligning oppgir 7 og 12 prosent av barnevernledere fra henholdsvis mellomstore og små kommuner tilsvarende.

Figur 13.14 **Hvorvidt økte egenandeler for statlige barnevernstiltak har bidratt til at kommunen(e) barnevernleder representerer kjøper mindre statlige barnevernstiltak, i prosent**



N=145. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.

Figur 13.15 **Hvorvidt økte egenandeler for statlige barnevernstiltak har bidratt til at kommunen(e) barnevernleder representerer kjøper mindre statlige barnevernstiltak fordelt på kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=145. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Videre er det interessant å sammenligne svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og barnevernleder-undersøkelsen. Dersom vi ser bort ifra kommunestørrelse, har barnevernledere og kommunedirektører noe ulik oppfatning av hvorvidt økte egenandeler for statlige barnevernstiltak har bidratt til at kommunen de representerer kjøper mindre statlige barnevernstiltak (Figur 13.12 og Figur 13.14). Det er en høyere andel barnevernledere som oppgir at økte egenandeler ikke har bidratt til at kommunen kjøper mindre statlige

barnevernstiltak. Omtrent 80 prosent av barnevernledere oppgir at økte egenandeler ikke har ført til at kommunen de presenterer kjøper mindre statlige barnevernstiltak. Tilsvarende andel for kommunedirektører er 70 prosent. Blant kommunedirektører er det en høyere andel som oppgir at de ikke vet (16 prosent) sammenlignet med barnevernledere hvor 6 prosent oppgir at de ikke vet.

Sammenligner vi andelen som svarer ja på at økte egenandeler har ført til mindre kjøp av statlige barnevernstiltak, er det relativ liten variasjon mellom kommunedirektører og barnevernledere uavhengig av kommunestørrelse. Omtrent 13 prosent av barnevernledere oppgir at økte egenandeler har ført til mindre kjøp av statlige barnevernstiltak, tilsvarende andel for kommunedirektører er 14 prosent. Imidlertid finner vi at det er en lavere andel barnevernledere fra store og mellomstore kommuner (henholdsvis 20 og 7 prosent) som oppgir at de kjøper mindre statlige barnevernstiltak sammenlignet med kommunedirektører fra store og mellomstore kommuner (henholdsvis 26 og 18 prosent). At barnevernledere i mindre grad oppgir at økte egenandeler har ført til redusert kjøp av statlige barnevernstiltak, kan tyde på at tiltaksvridningen som følge av økte egenandeler ikke nødvendigvis er så stor som det fremgår av kommunedirektørenes svar. En annen årsak til at svarene avviker mellom representantene i store og mellomstore kommuner kan være at utvalgene fra de to undersøkelsene ikke sammenfaller 100 prosent.[66]

13.7 Oppsummering

En forutsetning for at reformen skal virke etter intensjonen er at kommunene responderer på reformendringene i tråd med intensjonen. Fordi offentlig relevant statistikk for 2022 (det første året etter reformendringene trådte i kraft) ikke er tilgjengelig for oss før i 2023, baserer vår vurdering av den initiale responsen på spørreundersøkelser til kommunedirektører og barnevernledere.

Flertallet av kommunedirektører og barnevernledere oppgir at kommunen de representerer har styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale tjenester. Dette er i tråd med forventede og tiltenkte endringer som følge av reformen. Prop. 73 L (2016–2017) fremhever at «samarbeid på tvers mellom profesjoner og tjenester er avgjørende for å komme tidlig inn med hjelp som virker». Forventningen er at et større kommunalt ansvar gir bedre sammenheng mellom ulike tjenester og et bedre tilpasset tjenestetilbud til barn i barnevernet.

Styrket kompetanse i barnevernet trekkes også frem av 55 prosent av kommunedirektørene og 66 prosent av barnevernlederne som har svart på spørreundersøkelsene. En medvirkende årsak til at kommunene oppgir å ha styrket kompetansen i barnevernet er sannsynligvis kompetansesatsingen i kommunalt barnevern som ble startet opp i 2018 og som blant annet er ment å forberede kommunene på barnevernsreformen. Kompetansesatsingen består av en rekke målrettede tiltak som videreutdanninger, tjenestestøtte, dialogmøter, veiledningsteam og kommunale læringsnettverk. Stortinget har også vedtatt nye krav om relevant utdanning for ansatte i barnevernet, jf. Prop. 133 L (2020-2021), med en implementeringsperiode på ti år. Merkostnadene blir kompensert for gjennom økninger i rammetilskuddet til kommunene.

Økt samarbeid med andre kommuner trekkes frem av 45 prosent av kommunedirektører og 65 prosent av barnevernledere som har besvart spørsmålet. Økt samarbeid mellom kommuner kan både representere formelle samarbeid i tråd med kommuneloven eller uformelle faglige samarbeid. I 2021 var det ifølge Bufdir sin oversikt 195 kommuner som hadde inngått et formelt samarbeid om barnevern. I spørreundersøkelsene til kommunedirektører og barnevernledere stilte vi også spørsmål om kommunene de representerer løser barnevernsoppgaver i samarbeid med andre kommuner. Vi ser at 45 prosent av kommunedirektørene og 65 prosent av barnevernlederne oppgir at kommunen de representerer har økt samarbeidet med andre kommuner som følge av barnevernsreformen. Det er ikke overraskende at flere barnevernledere enn kommunedirektører oppgir at samarbeidet har økt, ettersom barnevernledere i større grad har kjennskap til barnevernet enn kommunedirektører.

[66] *Omfanget av kommuner som er dekket i begge undersøkelsene er omtalt i delkapittel 2.8.*

oppgaver (helt eller delvis) innenfor interkommunalt samarbeid. Svarene på dette spørsmålet i begge undersøkelser gir mulighet til å supplere Bufdir sine tall fra 2021. Forutsatt at samarbeidene som er dekket av Bufdirs tall ikke er avviklet, finner vi at antall samarbeidende kommuner har økt fra 195 i 2021 til 260 kommuner i 2022. Hvis forutsetningen er riktig, betyr det at minst 65 kommuner har inngått samarbeid på barnevernsområdet etter Bufdirs forrige kartlegging. Dette indikerer at reformen kan ha utløst flere interkommunale samarbeid.

En grunnleggende forutsetning for at kommunene skal lykkes med tidlig innsats og forebygging samtidig som barna som allerede er plassert av barnevernet blir tatt godt hånd om, er at kommunene prioriterer mer midler til barnevern og/eller tilgrensende tjenester. Vi finner at 1 av 2 store kommuner og 2 av 3 mellomstore og små kommuner ikke har prioritert barnevern høyere i 2022 enn tidligere år. Det er kun et fåtall kommuner som prioriterer barnevern mye høyere enn tidligere år. Blant de kommunene som oppgir at de har prioritert barnevern høyere i år enn tidligere, oppgir rundt 65 prosent at det skyldes barnevernsreformen. Om lag 60 prosent av de som oppgir at barnevern er prioritert høyere, oppgir at årsaken til økte overføringer til barnevern er det økte ansvaret for fosterhjem. Nesten én av fem kommuner som oppgir at de har prioritert barnevern høyrere, oppgir at det skyldes økt bevissthet om behovet for prioriteringer av barnevern.

Vårt overordnede inntrykk etter å ha gjennomgått svarene på spørreundersøkelsene er at de aller fleste kommunene har satt i gang arbeidet med å tilpasse seg reformen. Sett opp mot ambisjonene med reformen, er vår vurdering at det likevel er urovekkende at ikke flere kommuner har kommet skikkelig i gang med omstillingsarbeidet. Det er eksempelvis nesten ingen kommuner som oppgir at de prioriterer barnevern betydelig høyere enn tidligere, som mange vil si er en forutsetning for å lykkes med forebygging samtidig som man tar vare på barna i omsorgstiltak. En forklaring kan være at kommunene har satt av mer midler til andre deler av oppvekstområdet for å styrke det forebyggende arbeidet. Det kan se ut som at store kommuner generelt har kommet lenger i omstillingen enn mellomstore og små kommuner. Disse funnene må sees i sammenheng med at forberedelsene som er gjort til reformen er gjennomført i en tid med covid-19-pandemi. Dette kan ha forsinket omstillingsarbeidet i kommunene.

14 Status på forbedringsområder

For at reformen skal lykkes er det nødvendig med endring på fire prioriterte forbedringsområder: barnas behov i sentrum, tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune, utdanning og kompetanse, og lokal forankring og styring. Reformendringene sammen med andre endringer som understøtter reformen skal sammen bidra til forbedringer på disse områdene, som derigjennom tilrettelegger for måloppnåelse.

Oppsummert finner vi at det er et forbedringspotensial knyttet til hvorvidt barnas behov tas hensyn til tidlig nok, hvorvidt barna blir hørt, at behovene deres kartlegges godt nok for å iverksette riktig tiltak, samt at eksisterende hjelpe- og omsorgstiltak ikke nødvendigvis er tilpasset barnas behov.

Vurderingene fra et flertall av barnevernledere og kommunedirektører er at det er lokal forankring og god styring i kommunestyret. Også her er det imidlertid et forbedringspotensial. Til tross for at en større andel kommunestyrer mottar en årlig tilstandsredegjørelse har redegjørelsen i varierende grad medført økt bevissthet, engasjement og nye beslutninger, og da særlig i små kommuner. En medvirkende årsak kan være varierende kvalitet på redegjørelsen grunnet manglende krav til innhold og hvilke aktører som skal medvirke. Videre oppgir under en tredjedel av barnevernledere fra små og mellomstore kommuner at kommuneledelsen (politisk og administrativ ledelse) i stor eller svært stor grad har god nok styring av barnevernsområdet. Det er delte meninger blant kommunedirektørene om hvor godt styringen av det interkommunale samarbeidet av barnevernet fungerer, og da særlig blant kommunedirektører tilhørende små kommuner.

Kommunedirektører og barnevernledere er delte i synet på om samhandlingen og ansvarsdelingen mellom stat og kommune har blitt tydeligere etter at reformen trådte i kraft. Mangelfull samhandling og ansvarsdeling kan føre til at kommunalt og statlig barnevern samlet sett ikke leverer et tilpasset tilbud til barn og unge.

Ifølge barnevernledere som har besvart spørreundersøkelsen vår er det særlig små kommuner som opplever utfordringer knyttet til kompetanse, mens barnevernledere fra store kommuner i større grad opplever utfordringer med å opprettholde en stabil bemanning. Samtidig er over en fjerdedel av barnevernledere fra små kommuner litt eller helt uenig i at bemanningen er tilstrekkelig. Rundt to tredjedeler av barnevernledere oppgir at kompetansen i barnevernstjenesten er styrket som følge av barnevernsreformen, og da særlig i store og mellomstore kommuner. Flere kommuner har også økt bemanningen som følge av barnevernsreformen, og da særlig i store kommuner.

Gjennom barnevernsreformen er det pekt på fire innsatsområder som skal bidra til å nå målene. I dette kapittelet redegjør vi for status for de fire forbedringsområdene basert på spørreundersøkelser til barnevernledere og kommunedirektører, rundt et halvt år etter at barnevernsreformen trådte i kraft.

14.1 Barnas behov i sentrum

Ett av de prioriterte forbedringsområdene i barnevernsreformen er barnas behov i sentrum. Som presisert i Prop. 73 L (2016–2017) er det barnas behov som skal ligge til grunn for barnevernets arbeid. Tiltak og hjelp skal være tilpasset behovene til barn og familier, slik at barna får den hjelpen og omsorgen de har behov for.

Det er mange forhold som påvirker hvorvidt tilbudet og arbeidet som gjøres i barnevernet er godt nok tilpasset behovene til barn og familier. I Prop. 73 L (2016–2017) fremheves blant annet faglige, økonomiske og organisatoriske rammer. Det påpekes samtidig svakheter ved organisering og ansvarsdeling og i forankring og styring av barnevernet, kompetanseutfordringer, mangel på egnede tiltak og for dårlig kvalitet i det forebyggende arbeidet.

Slike utfordringer og svakheter har innvirkning på beslutninger som tas og kan bidra til at barnas behov ikke i tilstrekkelig grad settes i sentrum. Ett av grunnlagene for reformen er derfor at barnevernet i større grad bør innrettes slik at insentivene til de som beslutter og handler på barnas vegne sammenfaller med barnas behov. Forbedringsområdet henger dermed tett sammen med de øvrige forbedringsområdene om tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune, utdanning og kompetanse og lokal forankring og styring.

14.1.1 Oppsummerende status på forbedringsområdet

Barnas behov i sentrum er en viktig grunnstein i reformen, men samtidig krevende å operasjonalisere og måle empirisk. For det første er det mye som påvirker hvorvidt barnets behov er i sentrum, som omtalt over. Blant annet vil de øvrige forbedringsområdene, og status ved disse, være med på å påvirke bildet. For det andre er det ikke åpenbart hvilke eventuelle indikatorer som kan gi informasjon om status på området. Forbedringsområdet kan sies å henge tett sammen med hovedmålet med reformen om rett hjelp til rett tid og delmålene om bedre tilpasset hjelp, sterkere prioritering av tidlig innsats og god rettssikkerhet. En sterkere prioritering av forebygging og tidlig innsats kan eksempelvis også forstås som at en setter barnas behov i sentrum tidlig, før barnets situasjon og utvikling forverres.

Overordnet kan vi likevel dele opp vurderinger av forbedringsområdet etter hvorvidt barnas behov settes i sentrum før barnevernstjenesten fatter vedtak om barnevernstiltak, samt etter barnevernstjenesten har truffet vedtak i henhold til barnevernloven, jf. barnevernloven § 2-1.

Hvor tidlig barnas behov tydeliggjøres, og dermed kan ivaretas av barnevernstjenesten, vil avhenge av samarbeidet med andre tjenester. Når barnevernstjenesten mottar melding plikter barnevernstjenesten etter bvl § 4-2 snarest, og senest innen en uke, å gjennomgå meldingen og vurdere om den skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3. Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak, skal barnevernstjenesten snarest undersøke forholdet, jf. § 4-3. En slik undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder, i særlige tilfeller kan fristen utvides til seks måneder, jf. § 6-9. Nær en tredjedel av barnevern-ledere peker på for sent mottak av bekymringsmeldinger som en av årsakene til at barnevernstjenesten ikke får gitt barn og unge rett hjelp til rett tid (se delkapittel 20.5). Svarene indikerer et økt behov for samarbeid på tvers av instanser for å sikre tidligere iverksettelse av tiltak som ivaretar barnets behov.

Etter mottatt bekymringsmelding skal barnevernet innen frist på tre måneder gjennomføre undersøkelser, jf. barnevernloven § 4-2. Samtidig setter loven krav om at: «Undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Det skal legges vekt på å hindre at kunnskap om undersøkelsen blir spredt unødig.» (§ 4-3). I underkant av en tredjedel av barnevernledere peker på «mangelfull kartlegging/utredning av barn» som en årsak til at de ikke tilbyr rett hjelp til rett tid (se delkapittel 20.5). I undersøkelsesfasen skal barnevernstjenesten danne seg et helhetsbilde av barnet, barnets foreldre og behov for hjelp. I løpet av denne perioden skal det gjennomføres samtaler med barn og foreldre, innhentes opplysninger om barnets fungering fra f.eks. barnehage, skole, helsestasjon, PPT osv. Dette arbeidet tar tid, og det er kanskje begrenset hvor god kartlegging man får til av hvert enkelt barn – spesielt dersom en også står overfor utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse.

Barnevernstjenesten skal, når barnet har behov for det, iverksette hjelpetiltak for barnet og familien, jf. bvl § 4-4. Overordnet finner vi at flertallet (81 prosent) av barnevernledere er i stor eller svært stor grad enige i at barn

og unge med behov for hjelpetiltak er ivaretatt på en god måte (se delkapittel 17.4).[67] Samtidig oppgir 70 prosent av barnevernledere at hjelpetiltakene ikke dekker behovene (se delkapittel 20.5).

Valg av plasseringssted etter vedtak om omsorgsovertakelse skal skje ut fra hensynet til barnets behov, jf. bvl § 4-15. Det er større spredning i barnevernledernes vurderinger av hvorvidt barnevernstjenesten ivaretar barn og unge med behov for fosterhjem på en god måte. Særlig i store kommuner virker det å være behov for økt fokus på barn med behov for fosterhjem (se delkapittel 17.4). Dette henger trolig sammen med lengre ventetid på fosterhjem for barn tilhørende store omsorgskommuner (se delkapittel 20.4), men er også i tråd med fosterhjemmenes vurderinger etter plassering. En tredjedel av fosterhjemmene fra store kommuner er litt eller helt uenig i at omsorgskommune ivaretar barn og unge i fosterhjem godt. Forskjellen i hvor enig kommunen og fosterforeldre er i denne påstanden kan tyde på at det er behov for tiltak for å ivareta barnets beste (se delkapittel 4.3.3). Det er også spredning i hvor stor grad barnevernledere oppgir at barnevernstjenesten ivaretar barn og unge med behov for institusjon.

Iht. barnevernloven § 4-1 skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet, og legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Barnets beste er et overordnet prinsipp som skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn, jf. grunnloven § 104, andre ledd og FNs barnekonvensjon art. 3. At barnas behov settes i sentrum forutsetter at barna blir lyttet til og at vurderingene deres tillegges vekt. Lov om barnevernstjenester (1992) § 1-6 fastslår barns rett til medvirkning i alle forhold som vedrører barnet etter barnevernlovgivningen og pålegger blant annet barnevernstjenesten å lytte til barnet og vektlegge barnets synspunkter i samsvar med barnets alder og modenhet. Krav til årlig rapportering og tilhørende anbefaling om barns medvirkning vil kunne bidra til at barns behov ivaretas ved at barnets synspunkt blir hørt, dokumentert og hensyntatt. Samtidig vet vi ikke i hvilken grad dette skjer. Overordnet vurderer fosterhjemmene at barna har en god mulighet til å medvirke. Vi finner imidlertid forskjeller mellom kommunestørrelser, hvor fosterhjem tilhørende små omsorgskommuner i større grad vurderer at barna har mulighet til å medvirke enn i mellomstore og store kommuner. En relativt stor andel fosterhjem, uavhengig av størrelsen på omsorgskommunen, peker også på at muligheten for å medvirke ikke er relevant. Flere fosterforeldre uttrykker i åpne svar at barnet ikke nødvendigvis har et behov for å medvirke eller at barna er for små til å kunne medvirke i særlig grad.

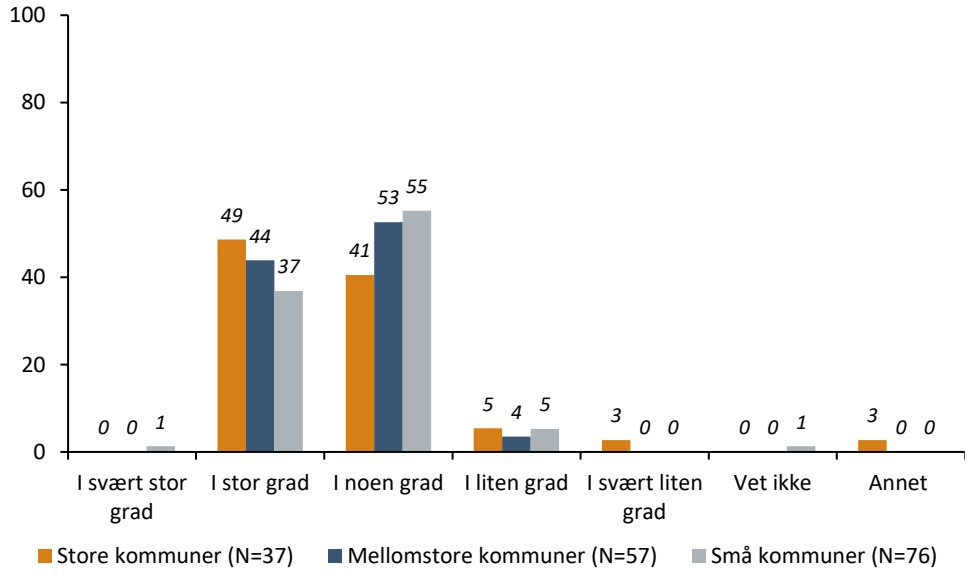
14.2 Lokal forankring og styring

Arbeidet rundt reformen skal konsentreres rundt utvalgte innsatsformer, hvor lokal forankring og styring fremheves som et viktig punkt. I en rapport fra 2015 viser Helsetilsynet til at dårlig styring og ledelse ofte er årsaken til svikt i det kommunale barnevernet (Helsetilsynet, 2015). Mangelfullt samarbeid og lite samordning på tvers av oppvekstområder trekkes også frem som en forklaring på svikt i det kommunale barnevernet i en annen rapport (Clifford, Fauske, Lichtwarck, & Marthinsen, 2015). God ledelse og styring er helt avgjørende for å kunne lykkes med reformen slik at tjenestetilbudet kan tilpasses lokale behov og dermed bidra til bedre tilpasset hjelp til barn og unge, men også for å klare å rette opp i feil og mangler. For kommunene innebærer det å sikre løpende dialog mellom politisk, administrativ og faglig ledelse om styring og strategiske valg, samt kartlegge behov og tilgang på lokale hjelpetiltak på tvers av tjenester. Det er også viktig at kommunens øverste leder tar eierskap til barnevernet, har god kjennskap til innholdet i tjenestetilbudet, samt sørger for riktige prioriteringer rundt ressursbruk både i og utenfor barnevernstjenesten (Prop. 73 L (2016-2017)).

[67] *Andelen er tilnærmet lik dersom vi deler opp svarene til barnevernledere etter kommunestørrelse.*

Hvorvidt kommunedirektørene har god innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet er et tegn på graden av lokal forankring og styring i kommunen. Mellom 38 og 49 prosent av kommunedirektørene, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at kommunestyret i deres kommune i stor eller svært stor grad har tilstrekkelig innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet, se Figur 14.1. Tre kommunedirektører fra store kommuner oppgir at kommunestyret har liten eller svært liten innsikt i tilstanden i barnevernet.

Figur 14.1 **I hvilken grad kommunedirektørene oppgir at kommunestyret har tilstrekkelig innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet i kommunen de representerer, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

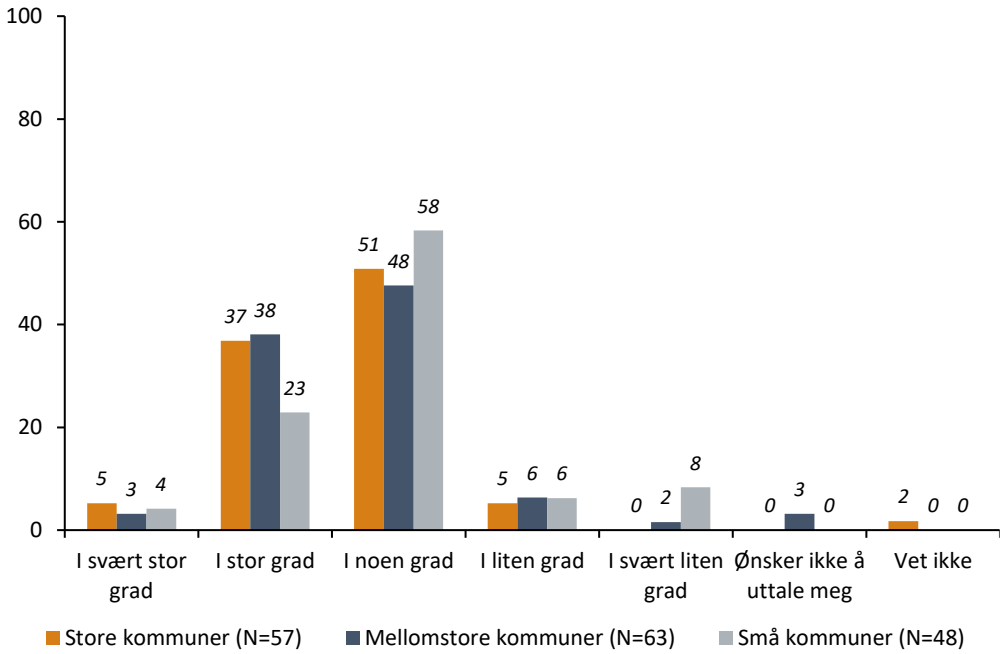


**Svaralternativene er endret i figuren, uten å endre meningsinnholdet. Svaralternativene i stor og svært stor grad er slått sammen til «i stor grad». Tilsvarende er svaralternativene i liten og i svært liten grad slått sammen til «i liten grad». Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=170. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Flertallet av barnevernledere vurderer kommuneledelsens innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet som tilstrekkelig. Barnevernledere fra store kommuner er mest positive i sin vurdering, hvor 42 prosent oppgir at kommuneledelsen i sin kommune i stor eller svært stor grad har tilstrekkelig innsikt, se Figur 14.2. Resultatene indikerer at kommuneledelsen i små kommuner har dårligst innsikt i viktige problemstillinger på barnevernsområdet. 14 prosent av barnevernledere fra små kommuner oppgir at kommuneledelsen i liten eller svært liten grad har tilstrekkelig innsikt, sammenlignet med 5 og 8 prosent for barnevernledere fra henholdsvis store og mellomstore kommuner.

Generelt er det en større andel kommunedirektører som vurderer ledelsens innsikt som i stor eller svært stor grad tilstrekkelig, sammenlignet med det barnevernledere gjør. I likhet med kommunedirektørene er det imidlertid en større andel barnevernledere fra store kommuner som oppgir at innsikten til den politiske og administrative ledelsen i stor eller svært stor grad er tilstrekkelig (42 prosent), jf. Figur 14.2. Barnevernledere fra små kommuner vurderer innsikten til kommuneledelsen som dårligere enn hva kommunedirektører fra små kommuner gjør. Dette kan indikere at kommuneledelsen ikke har tilstrekkelig innsikt. Forskjellene i kommunedirektørenes og barnevernlederes vurdering kan også skyldes forskjeller i utvalgspopulasjonen.

Figur 14.2 **I hvilken grad barnevernledere opplever at kommuneledelsen (politisk og administrativ ledelse) i kommunen(e) de representerer har tilstrekkelig innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet. Barnevernledere som svarer på vegne av flere kommuner svarer basert på sin generelle opplevelse, i prosent***

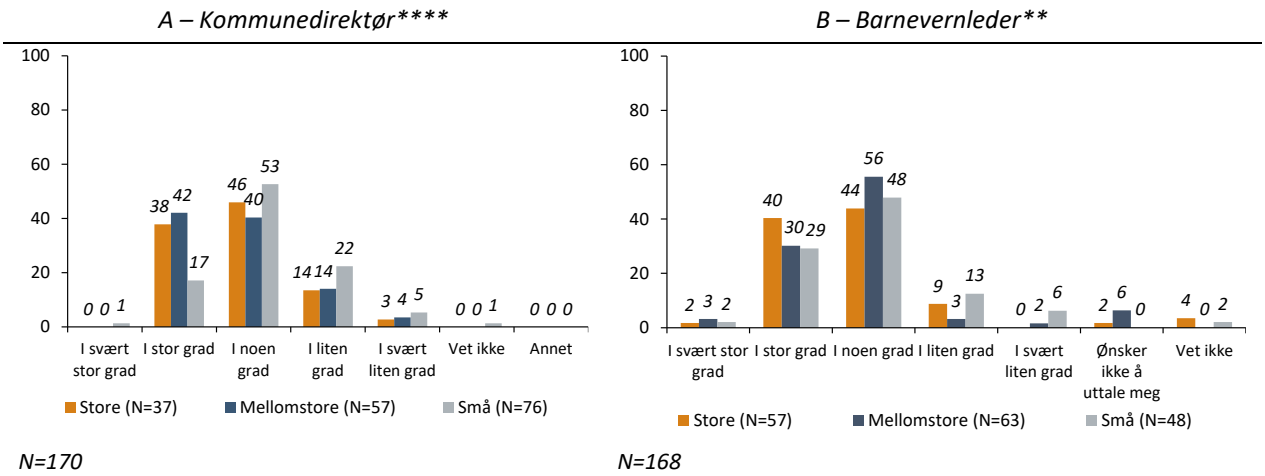


** Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=168. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Kommunedirektørenes og barnevernlederes vurdering av kommunestyrets styring av barnevernsområdet i kommunen de representerer, vitner om middels god styring på tvers av kommunestørrelse. Av Figur 14.3 (A) finner vi at størst andel kommunedirektører fra mellomstore kommuner i svært stor eller stor grad er enige i at den politiske og administrative ledelsen i kommunen har god nok styring av barnevernsområdet (42 prosent). For barnevernledere er det størst andel representanter fra store kommuner som deler denne oppfatningen (42 prosent), se Figur 14.3 (B).

En betydelig større andel kommunedirektører enn barnevernledere oppgir at kommunestyret i kommunen de representerer i liten eller svært liten grad har god nok styring av barnevernsområdet. Resultatene indikerer at kommuneledelsen i små kommuner har dårligere styring av barnevernsområdet relativt til store og mellomstore kommuner, ifølge kommunedirektører og barnevernledere. Hvor over en fjerdedel av kommunedirektørene fra små kommuner opplever at kommuneledelsen i liten eller svært liten grad har god nok styring av barnevernsområdet, er tilsvarende andel for barnevernledere 19 prosent.

Figur 14.3 **I hvilken grad kommunedirektører og barnevernledere opplever at kommuneledelsen (politisk og administrativ ledelse) i kommunen de representerer har god nok styring av barnevernsområdet, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



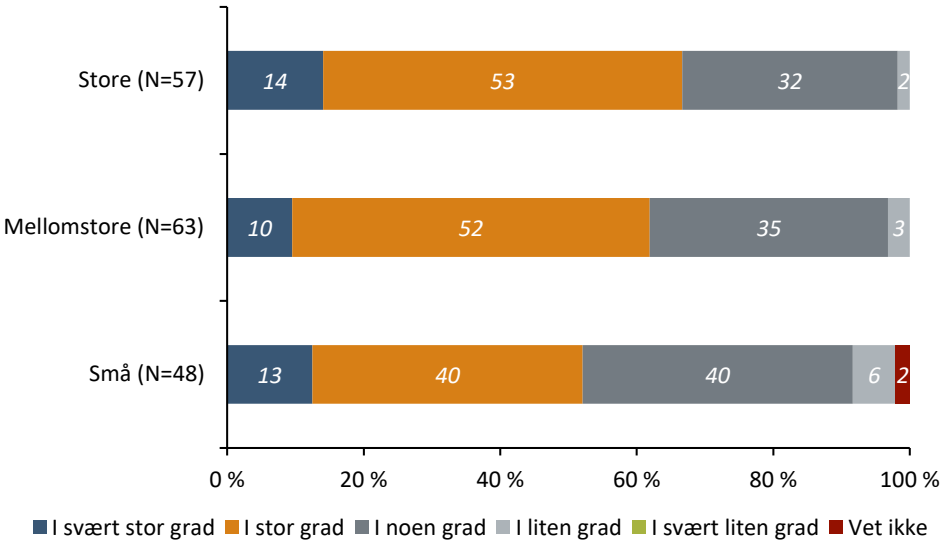
N=170 *N=168*

**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Barnevernledere som er med i et interkommunalt samarbeid har svart på vegne av flere kommuner. Kommunedirektører har hatt svaralternativet «annet» i tillegg til de øvrige. Barnevernledere har ikke hatt den muligheten. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Barnevernledere har ansvar for å sikre at kommuneledelsen får relevant informasjon om tilstanden på barnevernsområdet. Følgelig er det relevant at barnevernledere innehar tilstrekkelig kunnskap og/eller erfaring om politiske prosesser slik at informasjonen når beslutningstakere i kommunen.

Av barnevernledere som har svart på spørreundersøkelsen, oppgir mellom 53 og 67 prosent at de i stor eller svært stor grad har tilstrekkelig med kunnskap og/eller erfaring om politiske prosesser til å sikre at kommuneledelsen får relevant informasjon om tilstanden i barnevernet, se Figur 14.4. Det er størst andel barnevernledere fra store kommuner som oppgir dette (67 prosent). Samtidig er det mellom 2 og 6 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, som oppgir at egen kompetanse i liten grad er tilstrekkelig for å sikre at kommuneledelsen får relevant informasjon. Det er flest barnevernledere fra små kommuner som oppgir dette.

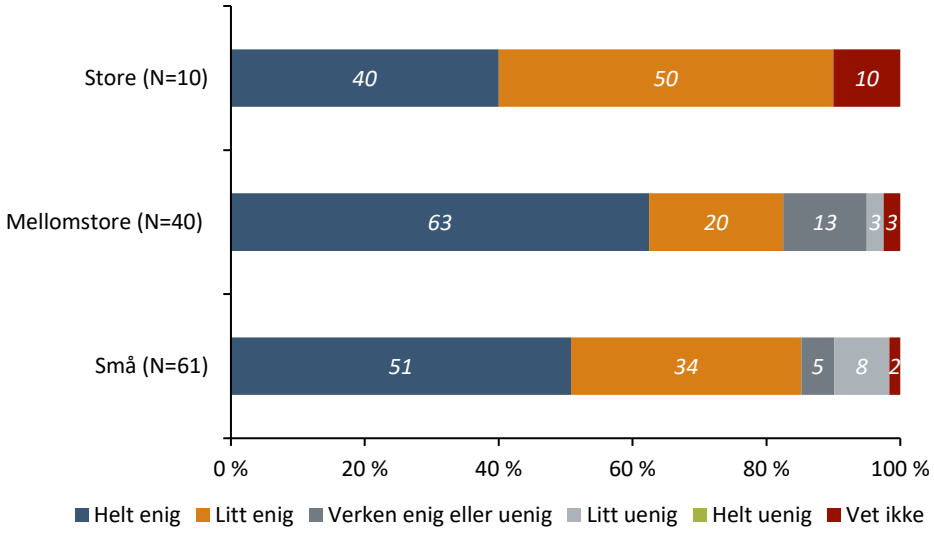
Figur 14.4 **I hvilken grad barnevernleder opplever å ha tilstrekkelig kunnskap og/eller erfaring om politiske prosesser til å sikre at kommuneledelsen får relevant informasjon om tilstanden på barnevernsområdet, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Av kommunedirektørene som har svart på spørreundersøkelsen, oppgir 112 (68 prosent) at kommunen de representerer løser barnevernsoppgaver helt eller delvis innenfor interkommunalt samarbeid (se vedlegg VJ1). Av disse er mellom 83 og 90 prosent helt eller litt enig i at det er god styring av det interkommunale samarbeidet på barnevernsområdet, hvor det er flest representanter fra store kommuner som vurderer styringen av det interkommunale samarbeidet som helt eller litt god, se Figur 14.5. Resultatene indikerer at det er større variasjon i kommunedirektørenes vurdering av kvaliteten på styringen i det interkommunale samarbeidet i små og mellomstore kommuner. Det er ikke nødvendigvis overraskende da det er flest små og mellomstore kommuner som inngår i interkommunale samarbeid på barnevernsområdet.

Figur 14.5 **I hvilken grad kommunedirektørene er enig i at kommunen de representerer er fornøyd med styringen av det interkommunale samarbeidet på barnevernsområdet, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=111. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Barnevernlederne rapporterer om at de også har samarbeider uformelt utenfor rammene av kommuneloven. De oppgir at barnevernstjenestene deltar i læringsnettverk om blant annet rekruttering, fosterhjem, nettverksarbeid, opplæring av nyansatte, kompetansehevende tiltak, foreldreveiledning, samværsteam og vold i nære relasjoner. I tillegg pågår det samarbeid om barnevernsvakt, nettverk for barnevernledere, akuttberedskap, PTMO (Parent Management Training – Oregonmodellen), MST-CAN (Multisystemic Therapy – Child Abuse and Neglect), Trygg base, FFT (funksjonell familieterapi), TBO-F (Traumebevisst omsorg for fosterforeldre), ettervern og tiltaksteam.

14.2.1 Oppsummerende status på forbedringsområdet

Ifølge tilsynsmyndighetene (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020) er det en sammenheng mellom svikt i barnevernstjenesten og mangel på kunnskap og oversikt over tilstanden i barnevernet. Ut fra spørreundersøkelsen til barnevernledere ser vi at andelen kommunestyrer som mottar redegjørelsen om tilstanden i barnevernet har økt fra og med lovkravet til rapportering ble innført 1. januar 2021 (se kapittel 12)[68]. Dette kan indikere at oversikten over tilstanden har blitt bedre. Ettersom det ikke stilles krav til innhold eller hvilke aktører som skal være involvert i utarbeidelsen av tilstandsrapporten, kan imidlertid kvaliteten på tilstandsrapporten variere. Tilstandsrapportene har i varierende grad ført til økt bevissthet, engasjement og nye beslutninger i kommunestyret. Representanter for små kommuner, etterfulgt av mellomstore kommuner, oppgir i minst grad at tilstandsrapporteringen har ført til økt bevissthet, engasjement og utløst nye beslutninger. Det er kun 4, 7 og 29 prosent av kommunedirektørene (for henholdsvis små, mellomstore og store kommuner), som opplever at

[68] *Andelen som har mottatt redegjørelsen har gått fra å være omtrent 30 prosent i 2019, til mellom 40 og 60 prosent i 2020, til mellom 75 og 85 prosent i 2021.*

tilstandsredegjørelsen og påfølgende diskusjon i svært stor eller stor grad har utløst beslutninger i kommunestyret som ellers ikke ville vært fattet.

Videre tilsier funn fra spørreundersøkelsene at mange kommuner fremdeles har utfordringer knyttet til lokal forankring og styring. Under en tredjedel av barnevernledere fra små og mellomstore kommuner oppgir at kommuneledelsen (politisk og administrativ ledelse) i stor eller svært stor grad har god nok styring av barnevernsområdet (se delkapittel 13.3). Tilsvarende andel for store kommuner er på 40 prosent. Innenfor samtlige kommunestørrelser er det imidlertid eksempler på kommunedirektører og barnevernledere som oppgir at kommuneledelsen i liten eller svært liten grad har god nok styring. En årsak til mangelfull overordnet styring virker å være barnevernledernes manglende kunnskap og/eller erfaring om politiske prosesser til å sikre at kommuneledelsen får relevant informasjon om tilstanden i barnevernsområdet. Igjen er det gjennomgående størst forbedringspotensial hos små kommuner. Et utvalg barnevernledere fra mellomstore og store kommuner oppgir imidlertid også at de i noen og liten grad har tilstrekkelig kunnskap og/eller erfaring til å sikre at kommuneledelsen får relevant informasjon.

Kravet til årlig rapportering til kommunestyret i kombinasjon med økt faglig og økonomisk ansvar vil kunne bidra til at kommuneledelsen i større grad mottar og tilegner seg nødvendig kunnskap for å styre barnevernsfeltet og oppvekstfeltet generelt. Samtidig er barnevern en liten kommunal oppgave målt i utgifter. Rundt tre prosent av samlede brutto driftsutgifter i 2020 gikk til barnevernet (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022). Videre står kommunene overfor en lang rekke lovpålagte oppgaver, også utenfor barnevernet. Barnevernet konkurrerer dermed om kommuneledelsens oppmerksomhet og prioriteringer. Selv om barnevernstjenesten tilrettelegger for god styring, er det ikke dermed gitt at kommuneledelsen også prioriterer barnevernet.

Som beskrevet i delkapittel 13.3, tilsier en sammenligning av ulike kilder at reformen kan ha utløst flere interkommunale samarbeid. Det er foreløpig uklart hvilken betydning dette har for lokal forankring og styring. Det er delte meninger blant kommunedirektørene om hvor godt styringen av det interkommunale samarbeidet av barnevernet fungerer, og da særlig blant kommunedirektører tilhørende små kommuner. Flere av kommunedirektørene fra små kommuner i interkommunale samarbeid uttrykker i åpne svar behovet for bedre og bredere samarbeid. Noen uttrykker også å ha utfordringer knyttet til å få innsyn i barnevernstjenesten. Interkommunale samarbeid vil kunne gi en større distanse mellom folkevalgte og barnevern, særlig i kommuner som ikke er vertskommuner, som ofte er tilfelle for de mindre kommunene.

Samlet sett peker funnene i samme retning som flere av utfordringene nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen pekte på i 2020 (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020). Det er fortsatt flere kommuner (særlig små) som har utfordringer med å oppfylle lovkravet om tilstandsrapportering, som igjen svekker styringen og forankringen av barnevernet i kommunens øverste administrative og politiske ledelse. Det vil være viktig å følge med på om utfordringene øker fremover som følge av økt ansvar for barnevernet og hvorvidt interkommunale samarbeid kan være en del av løsningen, særlig for mindre kommuner.

14.3 Tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune

Barnevernsreformen har ført til økt kommunalt ansvar på barnevernsområdet. For at den organisatoriske endringen skal lykkes, er det viktig at ansvarsdelingen mellom stat og kommune er tydelig og at samhandlingen oppleves som god. I Prop. 73 L (2016-2017) fremheves ansvarsdeling mellom stat og kommune som et prioritert forbedringsområde av flere grunner. Uklar ansvarsfordeling mellom stat og kommune er en kilde til uforutsigbarhet i tjenestetilbudet og samhandlingsutfordringer, noe som rammer barn og unge med behov for hjelp (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017a). En tydeliggjøring av ansvarsfordelingen skal sikre at barna

får nødvendig hjelp og helhetlig tilbud, samt skal bidra til at det tas vurderinger og prioriteringer som samsvarer med barnas behov. Reformen skal bidra til tydelig ansvarsfordeling gjennom blant annet å sikre samsvar mellom ansvar og finansiering.

Lav opplevelse av tydelighet knyttet til ansvarsdeling mellom stat og kommune kan skape barrierer for implementeringen og graden av suksess med barnevernsreformen. På spørsmål om i hvilken grad kommunedirektører opplevde at samhandlingen mellom kommunalt og statlig nivå *var* god før implementeringen av barnevernsreformen, er det relativt lav variasjon mellom kommuner av ulik størrelse. I underkant av 40 prosent av kommunedirektører, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir at de er helt eller litt enige i at samhandlingen mellom statlig og kommunalt nivå på barnevernsområdet var god, se Figur 14.6 (A). Derimot oppgir særlig kommunedirektører fra mellomstore kommuner at de er helt eller litt uenige i at samhandlingen mellom nivåene var god (17 prosent). For store og små kommuner svarte 8 og 12 prosent tilsvarende.

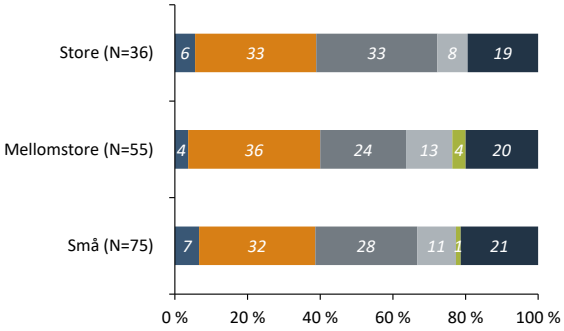
Barnevernledere opplevde i større grad enn kommunedirektørene at samhandlingen mellom kommunalt og statlig nivå på barnevernsområdet var god (B). Særlig rapporterer barnevernledere fra små kommuner om at det var helt eller litt god samhandling (69 prosent), mens andel barnevernledere som oppgir tilsvarende for store og mellomstore kommuner er henholdsvis 52 og 54 prosent. Samtidig finner vi at en betydelig større andel barnevernledere enn kommunedirektører, uavhengig av kommunestørrelse, er litt eller helt uenig i at samhandlingen mellom kommunalt og statlig nivå var god. I motsetning til kommunedirektører (A), er det barnevernledere fra store kommuner som oppgir å være mest uenig med at det var god samhandling mellom nivåene (34 prosent). Det er ingen kommunedirektører eller barnevernledere som oppgir å enda ikke ha startet med implementeringen av barnevernsreformen.

I vurderingen av hvor tydelig ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet var *før* implementeringen av barnevernsreformen, samsvarer kommunedirektørenes oppfatning av tydeligheten på ansvarsdelingen (C) relativt godt med vurderingen av samhandlingen (A) for alle kommunestørrelsene. Det er størst andel kommunedirektører fra mellomstore kommuner (48 prosent) som er helt eller litt enig i at ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet var tydelig før implementeringen av reformen. Tilsvarende opplever også størst andel barnevernledere fra mellomstore kommuner at ansvarsdelingen var tydelig (65 prosent) (D). Likevel er det relativt stor variasjon innad i kommunestørrelsene i oppfatningen av ansvarsdelingens tydelighet, for både kommunedirektører og barnevernledere.

Figur 14.6 **Kommunedirektørenes og barnevernledernes oppfatning om samhandling og ansvarsfordeling mellom stat og kommune før implementeringen av barnevernsreformen, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

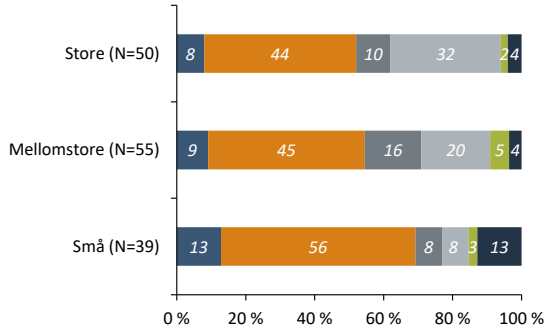
Kommunedirektør

A – Andelen kommunedirektører som oppgir at det var god samhandling mellom kommunalt og statlig nivå på barnevernsområdet (N=166)



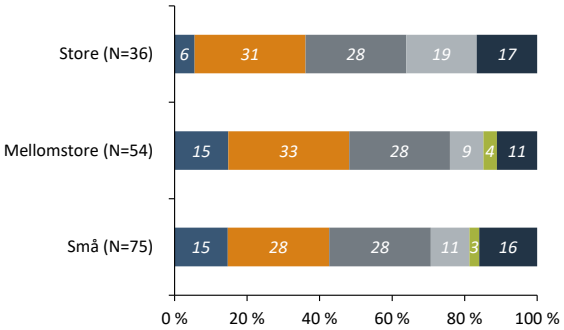
*Barnevernleder***

B – Andelen barnevernledere som oppgir at det var god samhandling mellom kommunalt og statlig nivå på barnevernsområdet (N=144)

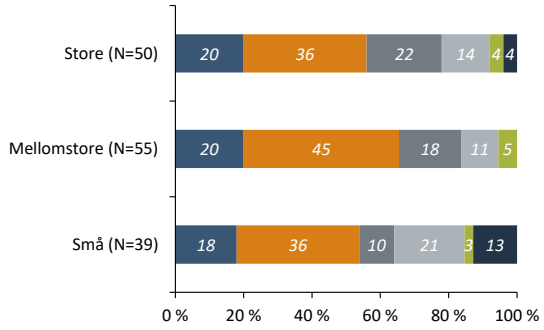




C – Andelen kommunedirektører som oppgir at ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet var tydelig (N=165)



D – Andelen barnevernledere som oppgir at ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet var tydelig (N=144)





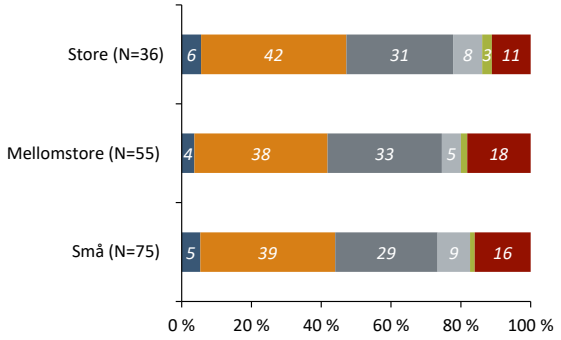
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernleder-undersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Det er interessant å undersøke i hvilken grad kommunedirektører og barnevernledere oppgir at samhandlingen og ansvarsdelingen har utviklet seg fra før til etter implementeringen av barnevernsreformen. Ved å sammenligne Figur 14.7A og Figur 14.7B finner vi at kommunedirektørene, uavhengig av kommunestørrelse, opplever at samhandlingen og ansvarsdelingen mellom stat og kommune er bedre nå enn før. Særlig opplever kommunedirektørene at ansvarsdelingen har blitt bedret etter reformen. For barnevernledere er imidlertid det motsatte tilfelle, uavhengig av kommunestørrelse, hvor de oppgir at både samhandlingen og ansvarsdelingen mellom stat og kommune i mindre grad er god nå enn den var før implementeringen av reformen.

Figur 14.7 **Kommunedirektørenes og barnevernledernes oppfatning om samhandling og ansvarsfordeling mellom stat og kommune etter implementeringen av barnevernsreformen, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

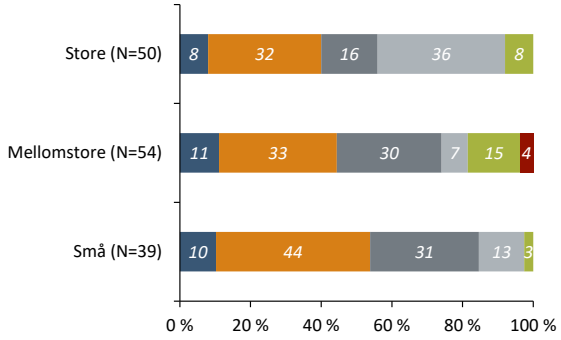
Kommunedirektør

A - Andelen kommunedirektører som oppgir at det er god samhandling mellom kommunalt og statlig nivå på barnevernsområdet (N=166)

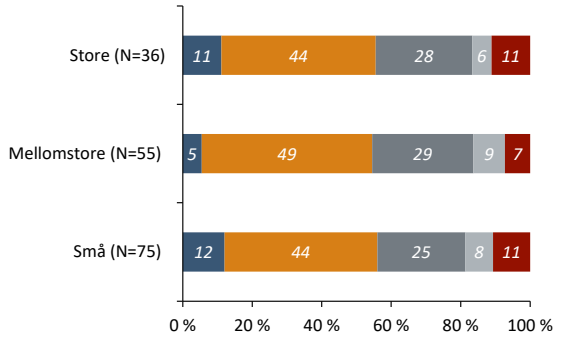


*Barnevernleder***

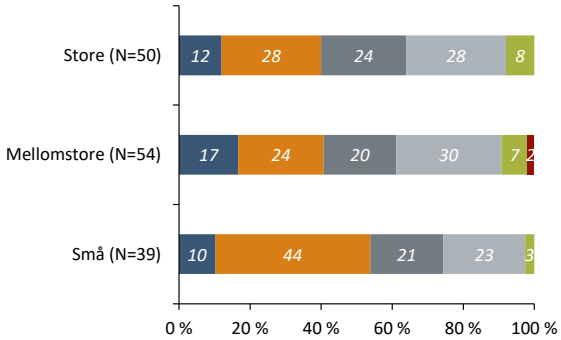
B - Andelen barnevernledere som oppgir at det er god samhandling mellom kommunalt og statlig nivå på barnevernsområdet (N=143)



C – Andelen kommunedirektører som oppgir at ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet er tydelig (N=166)



D – Andelen barnevernledere som oppgir at ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet er tydelig (N=143)



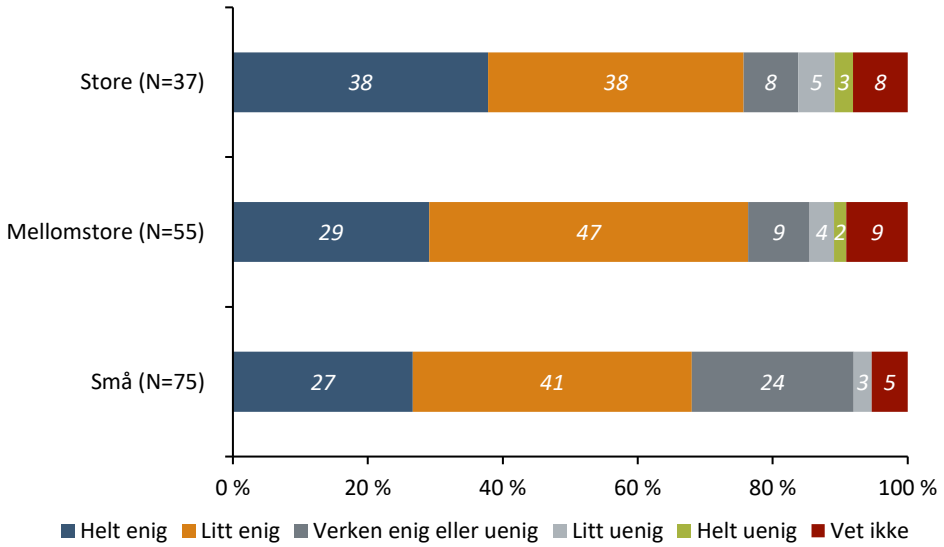
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernleder-undersøkelsen 2022, Menon Economics.*

En måte staten opparbeider seg innsyn i kommunal barnevernstjeneste er gjennom statsforvalteren. Ifølge barnevernloven § 2-3 5. ledd, plikter statsforvalteren å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner, jf. § 2-3 b. Statsforvalteren skal også sørge for at kommunene får råd og veiledning. Arbeidet innebærer å vurdere om barnevernstjenesten har utført sitt arbeid etter barnevernloven og forvaltningsloven, samt å behandle klager på barnevernstjenestens saksbehandling. Godt samarbeid mellom statsforvalter og kommunen kan indikere god ansvarsdeling og samhandling mellom kommunalt og statlig nivå.

Av Figur 14.8 finner vi at størst andel kommunedirektører fra store og mellomstore kommuner er helt eller litt enig i at samarbeidet mellom kommunen og Statsforvalteren er god på barnevernsområdet, hvor representanter fra store kommuner i større grad er helt enig i at samarbeidet er godt enn representanter fra mellomstore kommuner (38 versus 29 prosent). Imidlertid oppgir mellom 3 og 8 prosent av kommunedirektørene, avhengig av kommunestørrelse, at de er helt eller litt uenig i at samarbeidet er godt. Andelen er også her størst for

representanter fra store og mellomstore kommuner, noe som vitner om størst variasjon i store og mellomstore kommuner.

Figur 14.8 **I hvor stor grad kommunedirektørene er enig i at det er et godt samarbeid mellom kommunen og statsforvalteren på barnevernsområdet, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N= 167. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

14.3.1 Oppsummerende status på forbedringsområdet

For at man skal lykkes med reformen i tråd med intensjonen, er det viktig at ansvarsdelingen mellom stat og kommune er tydelig og at samhandlingen oppleves som god. Oppsummert finner vi at kommunedirektørene, uavhengig av kommunestørrelse, opplever at samhandlingen og ansvarsdelingen mellom stat og kommune er bedre nå enn før barnevernsreformen trådte i kraft. Særlig opplever kommunedirektørene at ansvarsdelingen har blitt bedret etter reformen. Barnevernledere oppgir imidlertid det motsatte, uavhengig av kommunestørrelse, hvor det uttrykkes at både samhandlingen og ansvarsdelingen mellom stat og kommune i mindre grad er god etter implementeringen av barnevernsreformen. Avviket mellom oppfattelsen til kommunedirektører og barnevernledere kan være en indikasjon på at ansvarsdelingen mellom stat og kommune ikke er tydelig nok. Det kan videre føre til at kommunalt og statlig barnevern samlet sett ikke leverer et tilstrekkelig tilbud.

For å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom stat og kommune skal staten tilby et mer spesialisert tilbud, samtidig som kommunen får en bredere helhetlig ansvar. Dette gjenspeiles i flere av endringene i barnevernsreformen. Lovfesting av muligheten for å tilby spesialiserte fosterhjem (kapittel 8), lovfesting av muligheten for å tilby utredning av sped- og småbarn (kapittel 9) samt lovfesting av muligheten for å tilby spesialiserte hjelpetiltak (kapittel 10) har som formål å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom stat og kommune samt spisse tilbudet fra staten. Foreløpig virker det som at det i begrenset grad er noen endring knyttet til tilbudet om spesialiserte fosterhjem (Pedersen, et al., 2022). Vi har enda mindre grunnlag for å vurdere hvorvidt lovfesting og tydeliggjøringen av spesialiserte hjelpetiltak har endret seg. Samtidig er dette tilbudet ikke helt ferdig utformet i alle regioner. Det er også for tidlig å si noe om hvorvidt samlingen av det helhetlige ansvaret for oppfølging og

veiledning samt valg og godkjenning av fosterhjem har bidratt til at vurderinger og prioriteringer samsvarer i større grad med barnas behov.

14.4 Utdanning og kompetanse

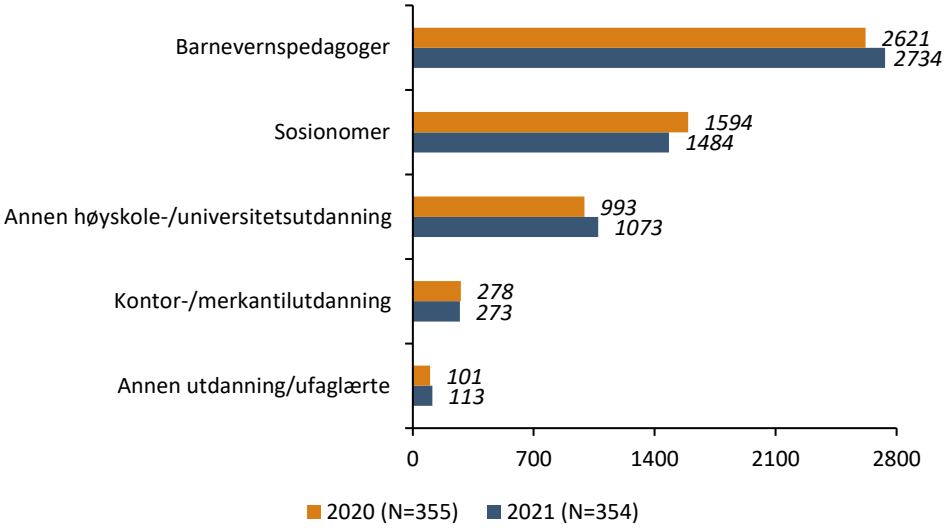
Utdanning og kompetanse er viktig for at barnevernstjenesten skal løse sitt samfunnsoppdrag. Følgelig utgjør kompetente barnevernsansatte en betydelig ressurs i arbeidet med reformen. I Prop. 73 L (2016-2017) etterlyses mer kompetanse av særlig to hensyn. Det første hensynet dreier seg om å utrede barns omsorgssituasjon godt nok, mens det andre hensynet dreier seg om å forbedre tilpasningen av tiltaksarbeidet til det enkelte barn. Kompetanseutfordringene i barnevernet har stor betydning for kvaliteten i tjenestetilbudet. En av utfordringene knyttet til kompetanse er uklare forventninger til kompetansen i tjenestene. Departementet påpeker også at en annen utfordring er at læringsutbytte fra utdanning ikke tilstrekkelig sammenfaller med kompetansen barnevernet har behov for. En annen sentral kompetanseutfordring er at kunnskaps- og kompetansesentrene ikke er dimensjonert til å nå ut til alle kommuner som etterspør bistand og veiledning til å ta i bruk ny kunnskap. Departementet påpeker at kompetanseutfordringen ofte kan være større i små fagmiljøer grunnet utfordringer med å ivareta den bredden i kompetanse som trengs for å gi hjelp til barn og familier med sammensatte og komplekse utfordringer. For å etablere mer robuste fagmiljøer er det blant annet foreslått et bredere tverretatlig og tverrfaglig samarbeid internt i den enkelte kommune og et tettere samarbeid mellom kommuner (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017a).

14.4.1 Antall årsverk og utdanningsnivået til ansatte i barnevernstjenestene

Figur 14.9 viser at *barnevernspedagoger* utgjør nærmere halvparten av alle årsverk i barnevernstjenesten, med rundt 2 620 årsverk i 2020 og over 2 730 årsverk i 2021. I 2020 var det nærmere 5 590 årsverk i barnevernstjenesten, i 2021 var det rundt 5 675 årsverk. Det er en økning på 89 årsverk, noe som tilsvarer en vekst på 2 prosent fra 2020 til 2021. Utviklingen kan forklares av en økning i antall årsverk blant *barnevernspedagoger, ansatte med annen høyskole-/universitetsutdanning* og ansatte med *annen utdanning/ufaglærte* ansatte. Den største økningen finner vi blant ansatte med *annen høyskole-/universitetsutdanning* med en økning på 8 prosent i antall årsverk fra 2020 til 2021. Til tross for at det har vært en økning i antall årsverk i barnevernstjenesten, har det vært en reduksjon i antall årsverk blant *sosionomer* og ansatte med *kontor-/merkantilutdanning* på henholdsvis 7 prosent og 2 prosent. Det er færrest årsverk blant ansatte med *annen utdanning og ufaglærte*, med 101 årsverk i 2020 og 113 årsverk i 2021.

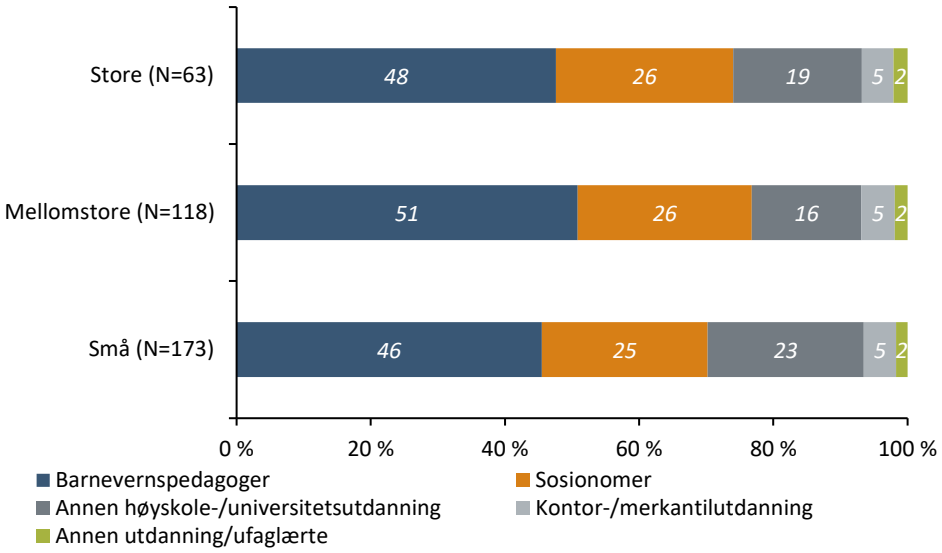
Figur 14.10 viser at *barnevernspedagoger* står for mellom 46 og 51 prosent av alle årsverk i barnevernstjenesten i 2021, avhengig av kommunestørrelse, med høyest andel blant mellomstore kommuner. *Sosionomer* utgjør en fjerdedel av årsverkene både for store, mellomstore og små kommuner. Andelen ansatte med *kontor-/merkantilutdanning* eller *annen utdanning / ufaglærte* ansatte er på henholdsvis 5 og 2 prosent for alle tre kommunestørrelser i 2021. Det er størst variasjon i andelen årsverk blant ansatte med annen *høyskole-/universitetsutdanning*, hvorav andelen er høyest blant små kommuner (23 prosent), sammenlignet med 19 og 16 prosent for henholdsvis store og mellomstore kommuner.

Figur 14.9 **Antall årsverk i barnevernstjenesten etter utdanningsnivå**



Kilde: SSB (tabell 09086).

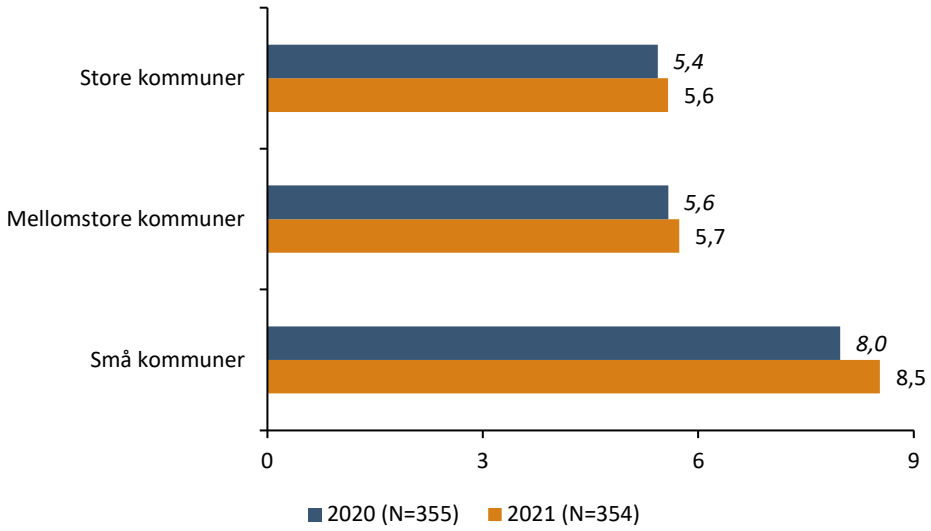
Figur 14.10 **Andel årsverk i barnevernstjenesten etter utdanningsnivå, fordelt på kommunestørrelse i 2021**



N = 354. Kilde: SSB (Tabell 09086), bearbeidet av Menon Economics.

Figur 14.11 viser at små kommuner i gjennomsnitt har flere årsverk per 1000 innbyggere. Gjennomsnittlig antall årsverk per 1000 innbyggere er tilnærmet likt i store og mellomstore kommuner. Resultatene taler for at det er stordriftsfordeler i barnevernstjenestene som de store og mellomstore kommunene får hentet ut. Figur 14.11 viser at kapasiteten i form av gjennomsnittlig antall årsverk per 1000 innbygger har økt fra 2020 til 2021 for både store, mellomstore og små kommuner. Den største økningen i kapasitet fra 2020 til 2021 finner sted i små kommuner.

Figur 14.11 **Gjennomsnittlig antall årsverk i barnevernstjenesten per 1000 innbyggere 0-17 år fordelt på kommunestørrelse i 2020 og 2021**



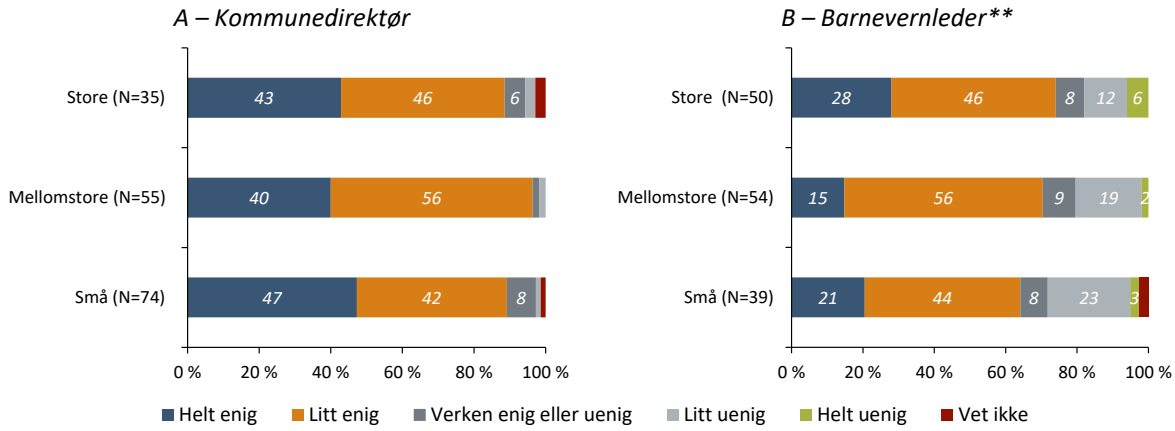
Kilde: SSB (Tabell 09086), bearbeidet av Menon Economics.

14.4.2 Vurdering av kompetanse i barnevernstjenesten

En stor andel kommunedirektører og barnevernledere vurderer at barnevernstjenesten i kommunen de representerer har nødvendig kompetanse for å dekke behovene til barn og unge på tvers av kommunestørrelse.

Av kommunedirektørene som har svart på undersøkelsen, er det størst andel representanter fra mellomstore kommuner (96 prosent) som oppgir at de er helt eller litt enig i at barnevernet i kommunen de representerer har nødvendig kompetanse, se Figur 14.12 (A). Samtidig oppgir 89 prosent av kommunedirektørene fra både store og små kommuner tilsvarende. Barnevernledernes oppfatning varierer imidlertid i større grad, se Figur 14.12 (B). Rundt en fjerdedel av barnevernledere fra små kommuner er litt eller helt uenig i at barnevernstjenesten har den nødvendige kompetansen, mens 21 og 18 prosent av barnevernledere fra henholdsvis mellomstore og store kommuner oppgir det samme. Øvrige barnevernledere er i all hovedsak litt eller helt enig. Funnene er i tråd med tidligere funn om store kompetanseforskjeller mellom kommunale barnevernstjenester (Barne- og familiedepartementet, 2020).

Figur 14.12 **I hvilken grad kommunedirektører og barnevernledere er enig i at barnevernet i kommunen de representerer har nødvendig kompetanse for å dekke behovene, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



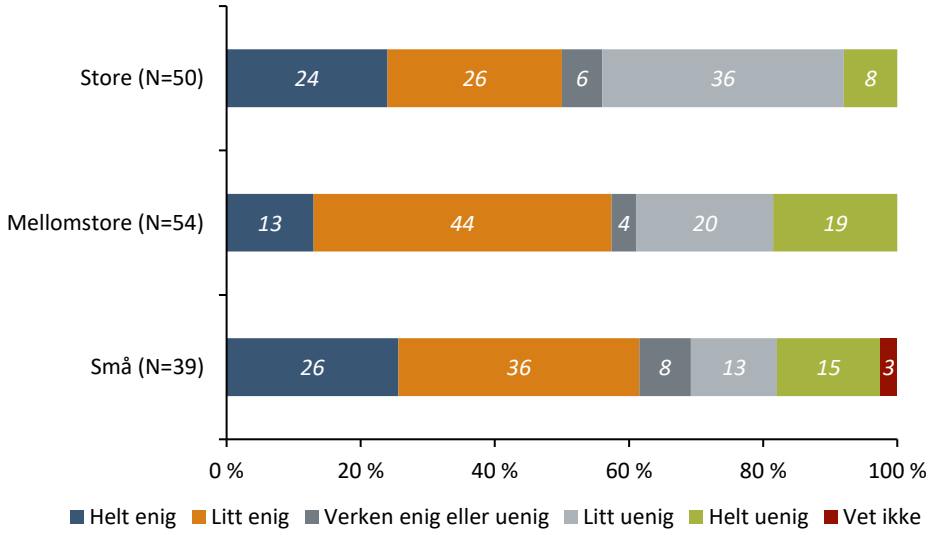
N=164 *N=143*

**Spørsmålsformuleringen til barnevernledere og kommunedirektører har vært ulik. Vi har her sammenstilt spørsmålene uten at det endrer meningsinnholdet. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

14.4.3 Kommunenes vurdering av bemanning i barnevernstjenesten

Tilstrekkelig bemanning i barnevernstjenesten er viktig for å kunne dekke behovene til barn og unge i barnevernet. Over halvparten av barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir at de er helt eller litt enige i at bemanningen i barnevernstjenesten de representerer er tilstrekkelig for å dekke behovene til barn og unge i kommunen. Av Figur 14.13 finner vi at det er størst andel barnevernledere fra små kommuner som vurderer bemanningen som tilstrekkelig (62 prosent). Samtidig finner vi at det er størst andel representanter fra store kommuner som oppgir at de er helt eller litt uenig i at bemanningen er tilstrekkelig for å dekke behovene (44 prosent). Tilsvarende andel for barnevernledere fra mellomstore og små kommuner er henholdsvis 39 og 28 prosent.

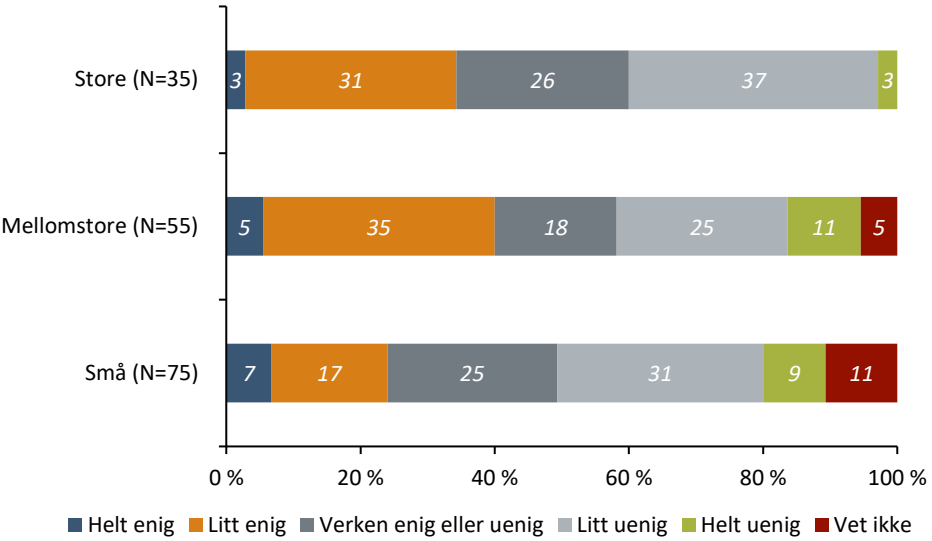
Figur 14.13 **I hvilken grad barnevernleder er enig i at bemanningen i barnevernstjenesten de representerer er tilstrekkelig for å dekke behovene, fordelt på kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N= 143. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

I arbeidet med å heve kompetansen i barnevernet er det viktig at barnevernet som institusjon tiltrekker seg nye kompetente fagpersoner, og evner å holde på disse. Av Figur 14.14 finner vi at det er størst andel kommunedirektører fra små kommuner som oppgir at de er helt eller litt uenig i at det er lett å rekruttere kompetent personell (40 prosent).

Figur 14.14 **I hvilken grad kommunedirektører er enig i at det er lett å rekruttere kompetente medarbeidere til barnevernet i kommunen de representerer, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

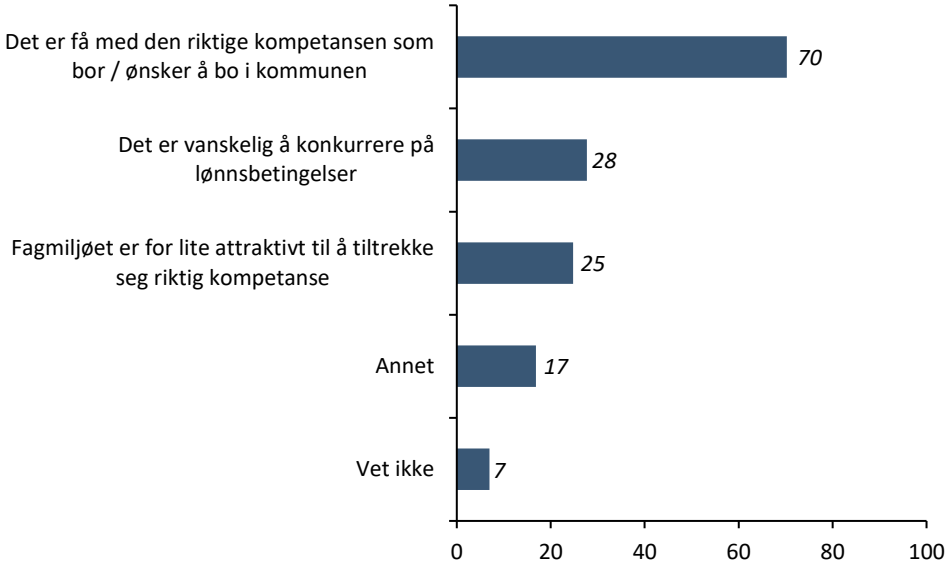


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=165. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Variasjonen er også størst blant kommunedirektører fra små kommuner. Likevel ser vi at det er stor variasjon innad i alle kommunestørrelsene. Kommunedirektørene fra mellomstore kommuner oppgir at det er lettest å rekruttere kompetente medarbeidere til barnevernet i kommunen de representerer (40 prosent), mens 24 prosent av kommunedirektørene fra små kommuner oppgir tilsvarende.

Av kommunedirektørene som oppgir at det er vanskelig å rekruttere kompetente medarbeidere til barnevernet i sin kommune, er det størst andel, uavhengig av kommunestørrelse, som oppgir at det er få med den riktige kompetansen som bor eller ønsker å bo i kommunen som årsak til utfordringen, se Figur 14.15. Hyppig utskiftning av personell gjør at barn og unge stadig må forholde seg til nye voksne, og det er vanskelig å bygge og vedlikeholde kompetanse og fagmiljø over tid. Da det er skjevheter i utvalget av kommunedirektører som har svart på spørreundersøkelsen, er det viktig å presisere at Figur 14.15 viser aggregerte tall som ikke nødvendigvis gir et representativt bilde av helheten.

Figur 14.15 **Årsaker til at kommunedirektørene har oppgitt at det ikke er lett å rekruttere kompetente medarbeidere til barnevernet i kommunen de representerer, uavhengig av kommunestørrelse, i prosent***



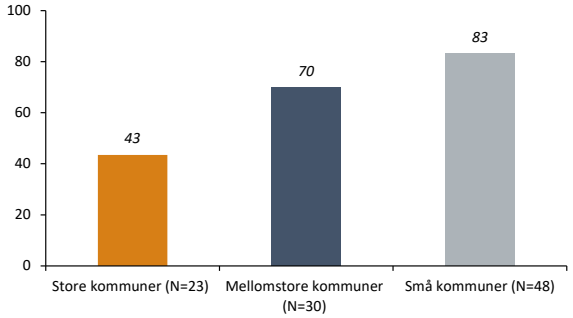
**Flere svaralternativer tillatt. Følgelig kan summen av svarene overstige 100 prosent. N=101. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Ulike kommuner opplever forskjellige årsaker til at det er vanskelig å rekruttere kompetente medarbeidere til barnevernstjenesten. Basert på kommunedirektørenes svar, er den største utfordringen til små kommuner *A – det er få med den riktige kompetansen som bor / ønsker å bo i kommunen* (83 prosent), se Figur 14.16. Vanskeligheter med å tiltrekke seg kompetent personell samsvarer med studier som viser at turnoverraten i små barnevernstjenester ofte er høy og at små fagmiljøer oftere fremstår som mindre attraktive arbeidsplasser for praksisstudenter og nyutdannede (Barne- og familiedepartementet, 2020). Selv om vanskeligheter med å få personer med riktig kompetanse til å bo i kommunen opptrer som betydelig størst andel i små kommuner, oppgir representanter fra både store og mellomstore kommuner dette som sin største utfordring. Dette bør sees i sammenheng med at omtrent en fjerdedel av kommunedirektørene, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir at *C – fagmiljøet er for lite attraktivt til å tiltrekke seg riktig kompetanse*. Resultatene kan tyde på at barnevernstjenesten oppleves som en lite attraktiv arbeidsplass eller at etterspørselen etter barnevernstjenester har økt mer enn tilbudet.

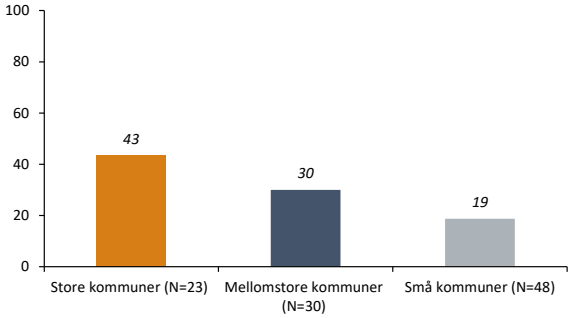
For store kommuner framstår *B – vanskeligheter med på å konkurrere på lønnsbetingelser* som en like stor utfordring som å få kompetente personer til å bo eller flytte til kommunen, ifølge kommunedirektørene. Kommunedirektører fra mellomstore og små kommuner opplever konkurranse på lønnsbetingelser som mindre utfordrende.

Figur 14.16 **Årsaker til at kommunedirektørene har oppgitt at det ikke er lett å rekruttere kompetente medarbeidere til barnevernet i kommunen de representerer, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

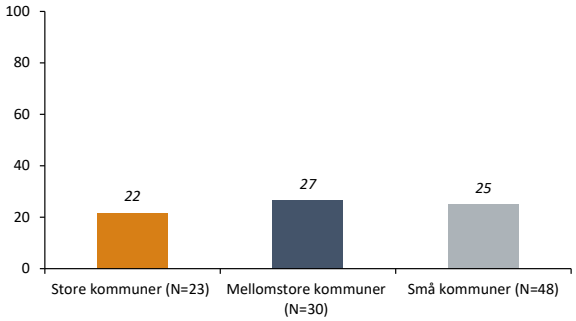
A - Det er få med den riktige kompetansen som bor / ønsker å bo i kommunen



B - Det er vanskelig å konkurrere på lønnsbetingelser



C - Fagmiljøet er for lite attraktivt til å tiltrekke seg riktig kompetanse



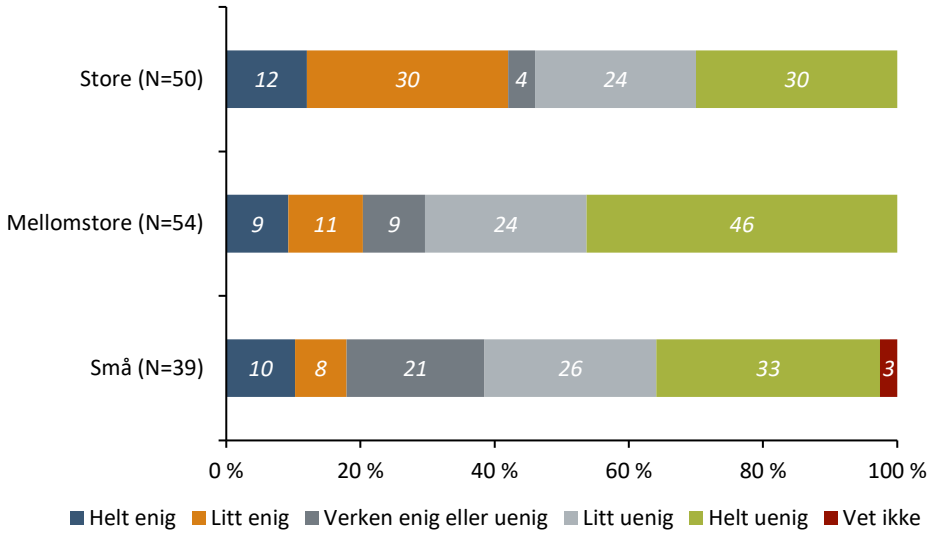
**Flere svaralternativer tillatt. Følgelig kan summen av svarene overstige 100 prosent. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=101. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Ifølge kommunedirektørene som har avgitt åpne svar (17 prosent) er andre fremtredende utfordringer i forbindelse med å rekruttere fagkompetanse at det er stor konkurranse mellom kommunene om de kompetente arbeiderne og at det er vanskelig å rekruttere personell med tidligere erfaring. I tillegg oppgir flere at det er vanskelig å beholde kompetent personell, hvilket fører til høy turnover. Det er også noen som peker på organisatoriske utfordringer i tjenesten som årsak.

En bekymring med at det er vanskelig å rekruttere kompetente medarbeidere i barnevernstjenesten, er at det skal gå ut over kvaliteten på barnevernstjenestene. Det er derfor interessant å undersøke om barnevernledere vurderer at stabiliteten i bemanningen er såpass lav at det går ut over kvaliteten på barnevernstjenestene. Mellom 54 og 70 prosent av barnevernledere oppgir at de er helt eller litt uenig i at bemanningsstabiliteten er så lav at det går ut over kvaliteten, se Figur 14.17. Særlig er barnevernledere som representerer mellomstore kommuner uenige i at bemanningsstabiliteten er så lav det går ut over kvaliteten (70 prosent).

En betydelig større andel barnevernledere fra store kommuner oppgir at lav stabilitet i bemanningen utfordrer kvaliteten på barnevernstjenestene, se Figur 14.17, hvorav 42 prosent er helt eller litt enig i at den lave bemanningsstabiliteten går ut over tilbudt kvalitet. For barnevernledere fra mellomstore og små kommuner rapporterer 20 og 18 prosent tilsvarende.

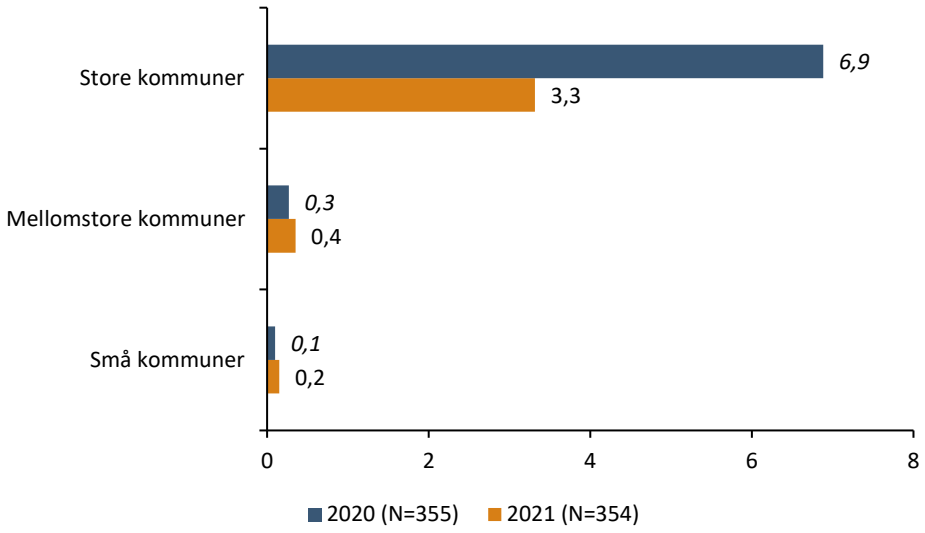
Figur 14.17 **I hvilken grad barnevernleder er enig i at stabiliteten i bemanningen i barnevernstjenesten de representerer er så lav at det går ut over kvaliteten på barnevernstjenestene, fordelt på kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=154. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

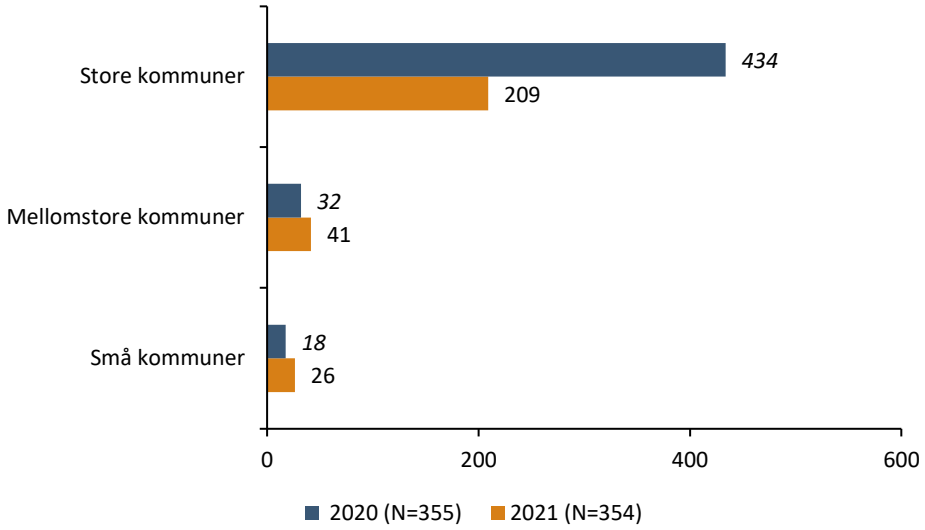
Antall ledige stillinger gir en indikasjon på stabiliteten i bemanningen i barnevernstjenesten. Figur 14.18 viser at det er klart høyest gjennomsnittlig antall ledige stillinger i barnevernstjenesten i store kommuner, med et gjennomsnitt på nærmere syv ledige stillinger i 2021. Tilsvarende gjennomsnitt for mellomstore og små kommuner er henholdsvis 0,3 og 0,1 ledige stillinger. Det lave gjennomsnittet for mindre kommuner skyldes at det er langt flere små og mellomstore kommuner uten noen ledige stillinger. Det er derfor nyttig å kunne se på totalt antall ledige stillinger også, se Figur 14.19. For alle kommuner har det vært en relativt stor endring i antall ledige stillinger fra 2020 til 2021. For små kommuner har det vært en dobling i antall ledige stillinger fra 2020 til 2021, mens i store kommuner har det vært en halvering.

Figur 14.18 **Gjennomsnittlig antall ledige stillinger i barnevernstjenesten fordelt på kommunestørrelse i 2020 og 2021**



Kilde: SSB (Tabell 09086), bearbeidet av Menon Economics.

Figur 14.19 **Antall ledige stillinger i barnevernstjenesten fordelt på kommunestørrelse i 2020 og 2021**



Kilde: SSB (Tabell 09086), bearbeidet av Menon Economics.

14.4.4 Oppsummerende status på forbedringsområdet

Utdanning og kompetanse er viktig for at barnevernstjenesten skal løse sitt samfunnsoppdrag. Følgelig utgjør kompetente barnevernsansatte en betydelig ressurs i arbeidet med reformen. I Prop. 73 L (2016-2017) etterlyses mer kompetanse av særlig to hensyn. Det første hensynet dreier seg om å utrede barns omsorgssituasjon godt nok, mens det andre hensynet dreier seg om å forbedre tilpasningen av tiltaksarbeidet til det enkelte barn. Kompetanseutfordringene i barnevernet har stor betydning for kvaliteten i tjenestetilbudet. En av utfordringene knyttet til kompetanse er uklare forventninger til kompetansen i tjenestene. Departementet påpeker også at

læringsutbytte fra utdanning ikke tilstrekkelig sammenfaller med kompetansen barnevernet har behov for. For å etablere mer robuste fagmiljøer er det blant annet foreslått et bredere tverretatlig og tverrfaglig samarbeid internt i den enkelte kommune og et tettere samarbeid mellom kommuner (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017a).

Det er forskjellige oppfatninger av kompetansen i barnevernet blant barnevernledere og kommunedirektører som representerer ulike kommunestørrelser. Ifølge barnevernledere som har besvart spørreundersøkelsen vår er det særlig små kommuner som opplever utfordringer knyttet til **utdanning og kompetanse**. Rundt en fjerdedel av barnevernledere fra små kommuner er litt eller helt uenig i at barnevernstjenesten har den nødvendige kompetansen. Årsaken kan være at små kommuner har vanskeligere for å tiltrekke seg kompetente medarbeidere enn store. Det kan blant annet skyldes små fagmiljø eller lavt tilbud av personer med riktig kompetanse. Ifølge kommunedirektører som representerer små kommuner er en årsak til utfordringer med å tilegne seg nødvendig personell at få med riktig kompetanse bor eller ønsker å bo i kommunen. Dersom det er få med nødvendig kompetanse i barnevernstjenesten, kan dette igjen føre til mindre faglig utvikling og gjøre fagmiljøet mindre attraktivt. Opplevelsen av utfordringer knyttet til utdanning varierer også mellom kommunedirektører og barnevernledere, hvorav en betydelig høyere andel kommunedirektører opplever at barnevernet i kommunen har nødvendig kompetanse sammenlignet med barnevernledere. Forskjellen mellom barnevernleder og kommunedirektørers opplevelse av kompetanse gjelder for alle kommunestørrelser.

Samtidig som barnevernledere i små kommuner i særlig grad opplever utfordringer knyttet til utdanning og kompetanse, finner vi at det er størst andel barnevernledere fra små kommuner som vurderer **bemanningen** som tilstrekkelig for å dekke behovet. Ifølge barnevernlederundersøkelsen er det særlig store kommuner som har utfordringer knyttet til bemanningen i barnevernstjenesten. Svarene fra barnevernlederundersøkelsen indikerer at små kommuner i mindre grad sliter med bemanningen sammenlignet med større kommuner, samtidig som små kommuner i større grad sliter med å tilegne seg ansatte med nødvendig kompetanse. Samtidig er over en fjerdedel av barnevernledere fra små kommuner litt eller helt uenig i at bemanningen er tilstrekkelig.

Ifølge kommunedirektørundersøkelsen er det flest fra små kommuner som syns det er vanskelig å **rekruttere** kompetent personell (40 prosent). En størst andel kommunedirektører fra mellomstore kommuner er enig eller helt enig i at det er lett å rekruttere kompetente medarbeidere til barnevernet i kommunen de representerer (40 prosent), mens 24 prosent av kommunedirektørene fra små kommuner oppgir tilsvarende (34 prosent for store kommuner). En betydelig årsak til at små kommuner har større utfordringer knyttet til rekruttering av kompetent personell, ifølge kommunedirektører, er at få med nødvendig kompetanse bor eller ønsker å bo i kommunen.

Av kommunedirektørene som oppgir at det er vanskelig å rekruttere kompetente medarbeidere til barnevernet i sin kommune, er det størst andel, uavhengig av kommunestørrelse, som oppgir at det er få med den riktige kompetansen som bor eller ønsker å bo i kommunen som årsak til utfordringen. Det er klart flest kommune-direktører fra små kommuner som oppgir nevnte årsak. Blant kommunedirektører i store kommuner er det like mange som oppgir vanskeligheter med å konkurrere på lønnsbetingelser som med å få den riktige kompetansen.

Ifølge barnevernlederundersøkelsen er det flest barnevernledere fra store kommuner som opplever at **stabiliteten i bemanningen** i barnevernstjenesten de representerer er så lav at det går ut over kvaliteten. Dette er i tråd med at barnevernledere fra store kommuner i større grad er litt eller helt uenig i at bemanningen i barnevernstjenesten de representerer er tilstrekkelig. Funnet bekreftes gjennom statistikken for ledige stillinger. I denne sammenheng er det verdt å nevne at turnoveren generelt er høy i barnevernet (Bufdir, 2022). Basert på

undersøkelse blant ansatte på barnevernsinstitusjoner og i barnevernstjenestene identifiseres følgende årsaker til høy turnover i barnevernet:

- for høyt arbeidspress
- lav lønn i forhold til ansvar og belastning
- lav lønn i forhold til alternative arbeidsgivere
- arbeidet i seg selv er for psykisk belastende

Vanskeligheter med å tiltrekke seg kompetent personell samsvarer med studier som viser at turnoverraten i små barnevernstjenester ofte er høy og at små fagmiljøer oftere fremstår som mindre attraktive arbeidsplasser for praksisstudenter og nyutdannede (Barne- og familiedepartementet, 2020). Selv om vanskeligheter med å få personer med riktig kompetanse til å bo i kommunen er en utfordring blant en større andel små kommuner, sammenlignet med store og mellomstore, oppgir representanter fra både store og mellomstore kommuner mangel på riktig kompetanse som sin største utfordring. Dette bør sees i sammenheng med at omtrent en fjerdedel av kommunedirektørene, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir at fagmiljøet er for lite attraktivt til å tiltrekke seg riktig kompetanse. Resultatene kan tyde på at barnevernstjenesten for mange oppleves som en lite attraktiv arbeidsplass eller at etterspørselen etter barnevernstjenester har økt mer enn tilbudet.

Kompetansesatsingen og barnevernsreformen antas å bedre kompetansen i barnevernet fremover

Barnevernsreformen innebærer ikke konkrete endringer som forventes å påvirke kompetanse og bemanning direkte. Kompetansesatsingen i barnevernstjenesten skal imidlertid bidra til å heve kompetansen gjennom videreutdanninger, tjenesteutvikling og krav til kompetanse (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017b). Videre oppgir to tredjedeler av barnevernledere at kompetansen i barnevernstjenesten er styrket som følge av barnevernsreformen, og da særlig i store og mellomstore kommuner. Fra casestudien finner vi at flere av kommunene forteller om endringer i form av styrket bemanning og oppretting av avdelinger og tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet i kommunen. Noen av kommunene har økt ressursene inn mot fosterhjem og veiledning av disse.

Ut fra vår kjennskap er det ingen nasjonale initiativ målrettet mot å øke stabiliteten i bemanningen som følge av reformen. Dersom ustabil bemanning skyldes for stor oppgavebelastning blant eksisterende ansatte, vil økt bemanning i barnevernet kunne redusere belastningen – gitt at ressursene ikke utelukkende brukes på nye oppgaver. Ifølge 30 og 38 prosent av henholdsvis kommunedirektører og barnevernledere har barnevernstjenesten økt bemanningen som følge av barnevernsreformen, og da særlig i store kommuner. Informantene i casestudien forteller om økt bemanning i barnevernstjenestene, spesielt knyttet til tiltaksarbeid og fosterhjemsarbeid. Dette gjelder alle kommunestørrelser. Samtidig vil utfordringer knyttet til å tilby oppgaver innenfor et spennende fagmiljø kunne bestå, særlig i små kommuner der rekrutteringsutfordringene er større.

15 Funn fra kvalitative intervjuer i tolv kommuner

I denne delen av casestudien har vi intervjuet barnevernledere og kommunedirektører (eller representanter for disse) i 12 kommuner, inkludert interkommunale barnevernstjenester. Barnevernstjenestene som er representert i utvalget dekker befolkningstall fra 4 500 i den minste kommunen til 114 000 i den største kommunen. I utvalget er det kun én barnevernstjeneste som opplyser at kommunen ikke er godt forberedt til reformen. De øvrige kommunene i utvalget oppgir å ha arbeidet med forberedelser til reformen i alt fra to til syv år.

I de fleste kommunene er det barnevernleder sammen med nærmeste leder (kommunalsjef eller sektorsjef) som har hatt hovedansvaret for forberedelsesarbeidet til reformen. Flere av kommunene påpeker at reformen må også sees i sammenheng med annet reformarbeid innenfor velferdstjenestene, og at det er mer hensiktsmessig å omtale reformen som en oppvekstreform, eller en kommunereform.

Som følge av reformen har kommunene gjort endringer i form av økt fokus på forebyggende arbeid som en felles oppgave mellom de ulike sektorene og tjenestene i kommunene. Flere av kommunene har styrket bemanningen innenfor forebyggende tiltak, opprettet ulike ressursteam og lavterskeltilbud, og styrket fosterhjemsområdet gjennom økt bemanning og økt kompetanse. Reformens økonomiske insentiver og konsekvenser fører til at kommunene dreier tiltaksarbeidet i retning av forebyggende tiltak, og tiltak rettet mot kommunenes egne fosterhjem.

Som en del av følgeevalueringen av barnevernsreformen skal vi gjennomføre en casestudie i et utvalg kommuner, som vi skal følge gjennom hele prosjektet. Vi har inngått samarbeid med 12 kommuner og i denne omgang har vi gjennomført intervjuer med barnevernledere og kommunedirektører i de 12 kommunene. Vi har vært opptatt av å sikre variasjon i kommuneutvalget knyttet til størrelse, organisering av tjenestene og geografisk beliggenhet. Dette har vært viktig fordi små og store kommuner kan ha ulike utfordringer og muligheter, ulik tiltaksvifte og det er store forskjeller i hvordan kommunene jobber (Kristofersen, 2018; Prop. 73 L (2016-2017)). Geografisk beliggenhet vil også ha innvirkning på hvordan man kan rigge tjenestene, både med tanke på avstand til familiene og andre instanser (eksempelvis Bufetat og Helseforetak) og samarbeid med andre kommuner om fag- og tiltaksutvikling. Størrelse på kommunene vil også ha konsekvenser for hvor stor grad av spesialisering man kan ha innenfor tjenestene. Et viktig formål med barnevernsreformen er lokal tilpasning, noe som gjør det ekstra viktig med variasjon i kommuneutvalget i casestudien.

Formålet med casestudien i denne runden har vært å belyse hvordan kommunene har jobbet med forberedelse til reformen, hvordan de forstår reformens formål, hvilke endringer de har gjort som følge av reformen, økonomiske konsekvenser, samt hvilke utfordringer og muligheter kommunene opplever at barnevernsreformen gir.

15.1 Metodisk tilnærming og utvalg

I utvalget har vi rekruttert tolv kommuner, hvor minst to kommuner representerer hver Bufetat-region. Fire av kommunene i utvalget representerer interkommunale samarbeid om barnevernstjenester. Interkommunale barnevernstjenester omtales i casestudien som «*kommune*», og består av interkommunalt samarbeid mellom to eller flere kommuner. I hver av de interkommunale barnevernstjenestene har vi intervjuet barnevernleder for den interkommunale barnevernstjenesten, og kommunedirektøren (eventuelt representant for denne) i den *interkommunale barnevernstjenestens vertskommune*. De fire barnevernlederne som representerer interkommunale samarbeid har til sammen ansvar for barnevernstjenester i tolv ulike kommuner. Dette innebærer

at utvalget i denne studien består av 20 individuelle kommuner. Utvalgets befolkningstall, her forstått som det befolkningstallet hver barnevernstjeneste/barnevernleder har ansvaret for, varierer fra 4 500 til 114 000 innbyggere. Vi har benyttet SSBs klassifisering av kommuner etter innbyggertall når vi har anslått størrelsen på det interkommunale barnevernsamarbeidet. Dette betyr at det er et større antall små kommuner representert i utvalget enn det vår klassifisering kan se ut til å vise. De interkommunale barnevernstjenestene representerer 12 små kommuner med innbyggertall fra 600 til 9 700 innbyggere. Fire av disse kommunene klassifiseres i SSB-kategori 1, fire kommuner klassifiseres i SSB-kategori 2, tre kommuner klassifiseres i SSB-kategori 3, og til slutt én kommune i SSB-kategori 4.

Vi har samlet intervjuet 12 barnevernledere og 12 kommunedirektører (eller representanter for disse) fra 12 forskjellige kommuner. Intervjuene har hatt en varighet på cirka 1 time og er gjennomført digitalt på Teams. Barnevernleder og kommunedirektør/ kommunalsjef er intervjuet hver for seg, med unntak av kommune nr. 8, der barnevernleder og kommunedirektør stilte sammen til intervju. Det er ikke gjort lydopptak under intervjuene, men det er skrevet notater fortløpende og underveis under intervjuene. Informantene ble informert om dette i forkant av intervjuene og godkjente dette. Notatene er ikke gjennomlest og korrigert av informantene, og vi har derfor valgt å i svært liten grad benytte direkte sitater i teksten. Kommunene som deltar i casestudien er av ulik størrelse, og vi har benyttet SSBs standard for klassifisering av kommuner etter innbyggertall i vår beskrivelse av kommunenes størrelse.

Tabell 15-1 SSB - Standard for klassifisering av kommuner etter innbyggertall

Kode	Befolkningstall
1	Under 2 000 innbyggere
2	2 000 - 4 999 innbyggere
3	5 000 - 9 999 innbyggere
4	10 000 - 19 999 innbyggere
5	20 000 - 49 999 innbyggere
5.1	20 000 - 29 999 innbyggere
5.2	30 000 - 49 999 innbyggere
6	50 000 eller flere innbyggere
6.1	50 000 - 299 999 innbyggere
6.2	300 000 eller flere innbyggere

Kilde: SSB.

Kommunene som deltar i casestudien er SSB-klassifisert fra kode 2 og oppover. Dette innebærer at både små, mellomstore, og store kommuner er inkludert i utvalget. I tabellen under følger en oversikt over kommunene som deltar i casestudien (innbyggertall per 1. januar 2022 rundet av til nærmeste 500), og hvilke informanter vi har intervjuet i de ulike kommunene.

Tabell 15-2 Kommuner i casestudien/ informanter

Kommune	Region	Innbyggertall	SSB klassifisering	Informanter
1	Øst	17 500	4	Barnevernleder og kommunedirektør
2	Vest	25 000	5.1	Barnevernleder, tidligere barnevernleder og kommunedirektør
3	Øst	44 500	5.2	Barnevernleder og oppvekstdirektør
4	Midt	10 000	4	Barnevernleder og kommunalsjef
5	Midt	14 500	4	Barnevernleder og kommunedirektør
6	Nord	21 500	5.1	Barnevernleder og kommunalsjef
7	Vest	42 500	5.2	Barnevernleder og kommunalsjef
8	Sør	57 500	6.1	Barnevernleder og kommunedirektør
9	Sør	114 000	6.1	Barnevernleder og kommunalsjef
10	Øst	8 000	3	Barnevernleder og oppvekst- og kultursjef
11	Nord	32 000	5	Barnevernleder og kommunedirektør
12	Øst	4 500	2	Barnevernleder og kommunalsjef

15.2 Funn

I dette kapitlet presenterer vi funn fra intervjuene. Vi presenterer i tillegg et utvalg konkrete eksempler når det gjelder hvordan kommunene har forberedt seg til reformen, hvordan kommunene har etablert det forebyggende arbeidet, og hvilke endringer kommunene har gjort som følge av reformen. Eksemplene er sortert etter kommunestørrelse/folketall, der kommunene med høyest folketall presenteres først. Eksemplene er merket med innrykk i teksten.

15.2.1 Forberedelse til reformen

I intervjuene har vi stilt spørsmål om kommunenes forberedelse til barnevernsreformen, og hvilken informasjon kommunene mottok i forkant av reformen. I tillegg har vi spurt kommunene om hvem som har vært delaktige i forberedelsene, og om ansvarsfordelingen under forberedelses-prosessen. Av de tolv casekommunene vi har intervjuet forteller elleve at de var godt forberedt til reformen. Den ene kommunen som var lite forberedt kom sent i gang på grunn av fokus på kommunesammenslåing på samme tidspunkt. Blant kommunene som var tidligst i gang med forberedelser til reformen finner vi utvalgets to minste kommuner. De kommunene som forteller om informasjon som ble gitt i forkant av reformen beskriver informasjonen som noe uklar og utydelig. De fleste kommunene har jobbet med forberedelser til reformen gjennom arbeidsgrupper bestående av barnevernleder og ledere fra andre tjenesteområder, og det administrative ledelsesnivået over disse. Kommunene har også arbeidet med plan for forebyggende arbeid og inkludert dette i reformarbeidet. Kommunene forteller at mye av forberedelsesarbeidet har bestått i informasjonsarbeid ut til enheter og tjenester i kommunene. Politisk ledelse i kommunene er informert om reformarbeidet gjennom orienteringer i formannskaps- og kommunestyremøter, og tilstandsrapporter om barnevernet.

Hovedtyngden av kommunene (syv av tolv) som deltar i casestudien startet arbeidet med forberedelse til barnevernsreformen i årene 2019-2021. Fem av disse kommunene kan klassifiseres som mellomstore kommuner (SSB-klassifisering 4-5), mens de to siste klassifiseres som større kommuner (SSB-klassifisering 6). Tre av

kommunene som deltar i studien startet forberedelsesarbeidet på et tidligere tidspunkt. Den ene av disse er en mellomstor kommune (SSB-klassifisering 5) som startet forberedelsene i 2015 da kommunen plukket opp de første signalene om en barnevernsreform. De to minste kommunene i casestudien startet også sine forberedelser tidligere enn hovedtyngden av utvalget. Den ene kommunen (SSB-klassifisering 2) startet et pilotprosjekt i 2011 som har samstemt godt med målsettingen i barnevernsreformen. Den andre av de minste kommunene i utvalget (SSB-klassifisering 3) startet sine forberedelser i 2017 på bakgrunn av å ha fulgt utviklingen i feltet nøye. Blant kommunene i casestudien er det én kommune som opplyser at de kom sent i gang med forberedelsesarbeidet. Denne kommunen startet arbeidet i 2022 da reformen trådte i kraft. Kommunen er en mellomstor kommune (SSB-klassifisering 4).

Halvparten av kommunene i utvalget gjør rede for hvor de fikk informasjon om reformen. De fleste kommunene har fått informasjon via ulike fagforum og læringsnettverk, og fra Statsforvalter, Bufdir og Bufetat. En av kommunene nevner også KS som informasjonskilde. Fire av kommunene gir beskrivelser av hvordan de opplevde informasjonen om barnevernsreformen. Beskrivelsene bærer preg av at informasjonen opplevdes utydelig, uklar og overfladisk, og at spesielt informasjon knyttet til økonomiske konsekvenser av reformen kom for sent.

Kommunene har forberedt seg til reformen på ulike måter. En del av kommunene har opprettet prosjektgrupper som har arbeidet med kartlegginger og med å utarbeide felles forståelser av hvilke konsekvenser reformen vil få for kommunen. Kommunen som har kommet senest i gang med arbeidet knyttet til reformen har opprettet tverrfaglige nettverk og leid inn en ekspert/fagperson som skal bistå kommunen i arbeidet opp mot reformen. De fleste av kommunene (barnevernlederne) har brukt mye tid på å informere andre sektorer og tjenester i kommunen om barnevernsreformen. En del av kommunene opplyser at de på et tidlig tidspunkt begynte å dreie det barnevernfaglige arbeidet i retning forebyggende arbeid mot barn og familier, samt at de jobber med en plan for forebyggende arbeid. Flere av kommunene har organisert egne familieavdelinger under barnevernstjenesten, og ansatt familieveiledere. Under presenterer vi noen eksempler på hvordan noen av casekommunene har forberedt seg til reformen:

Eksempel 1 (SSB 6.1): Kommunen gjennomførte en intern omorganisering og flyttet flere stillinger fra barnevernet ut på skoler, i barnehager og i helsestasjoner. Dette er en del av et forebyggende team der hensikten er at barnevernet skal være synlige og tilgjengelige der barn, unge og deres foreldre er. I tillegg omgjorde barnevernstjenesten tre stillinger til fosterhjemsveiledere som lærer opp og godkjenner fosterhjem. Kommunestyret har innvilget ressurser til fire nye stillinger til et ambulerende team som jobber på bestilling fra helsestasjon, barnehage og skole. Barnevernstjenesten har fått bevilget midler fra politisk hold i kommunen til innføring av tiltaket MST-CAN (rettet mot barn ned til 6 års alder).

Eksempel 2 (SSB 5.1): Kommunen har organisert forberedelsene til reformen som et prosjekt med egen prosjekt- og kvalitetskoordinator. Prosjektet er delt inn i flere delprosjekter knyttet til forebygging og samarbeid på tvers mellom tjenester. Prosjektet resulterte i etablering av «Familiens hus» i januar 2022. I tillegg ble det gjennomført en undersøkelse rettet mot foreldre i kommunen med spørsmål hva foreldre ønsket av kommunen, og hva slags type hjelp foreldrene så behov for. I tillegg ble alle tilbud, tiltak og tjenester i kommunen gjennomgått. Kommunen fant behov for tre ekstra årsverk til fosterhjem, og tre ekstra årsverk knyttet til forebygging.

Eksempel 3 (SSB 5.2): Kommunen gjennomførte tidlig en dreining og styrking av det forebyggende arbeidet ved å endre tilnærmingen til barn og foreldre. Kommunen opprettet en egen familieavdeling som driver veiledning og oppfølging av familier. Kommunen har planer om å etablere en egen kommunal barneverninstitusjon med oppstart januar 2024 for å kunne gi kommunens unge et lokalt institusjonstilbud.

Eksempel 4 (SSB 2): Kommunen startet et pilotprosjekt en del år før reformen. Piloten er nå en kommunal modell der en har styrket grunnbemanningen på alle klassetrinn i skolen for å ha ressurser til å se eventuelle vansker hos elever. Styrking av førstelinjetjenesten har vært tema for kommunen i mange år, samt arbeid med styrking av voksenrollen rundt barn. Kommunen har endret samarbeidsformen mellom barnehage, skole og PPT, og innført at PPT er til stede en gang i uka i barnehage og skole. Det er etablert tverrfaglig samarbeid på et overordnet nivå, og også etablert et ressursteam bestående av kommunepsykolog, helsestasjon, PPT som møtes hver fjortende dag. Kommunen har ansatt en barnekoordinator i full stilling, som også har hatt i oppgave å gjennomføre analyser og planlegge hvordan kommunen skal nå målene med reformen.

Hos halvparten av kommunene i utvalget har barnevernleder vært hovedansvarlig for forberedelsesarbeidet til reformen. Tre kommuner opplyser at kommunalsjef (med ansvar for barnevernstjenesten) har hatt hovedansvaret for forberedelsene, mens i en kommune har hovedansvaret ligget hos kommunedirektørens stab. To av kommunene har ikke svart på hvor hovedansvaret har ligget. Gjennomgående ser det ut til at arbeidet med forberedelsene til reformen har vært drevet fram av barnevernleder i samarbeid med barnevernleders kommunalsjef.

Tre av kommunene forankret reformarbeidet hos politisk ledelse rundt 2019/2020. Fem av kommunene opplyser at reformarbeidet ble forankret hos politisk ledelse i året før reformen trådte i kraft (2021), mens to kommuner opplyser at reformen ble forankret hos politisk ledelse i 2022. To kommuner har ikke besvart spørsmålet. Samtlige kommuner opplyser at tilstandsrapport om barnevernet framlegges politisk ledelse i kommunen i henhold til lovverket.

15.2.2 Forståelse av reformen

I intervjuene har vi vært opptatt av å få tak i hva som er kommunenes forståelse av reformen. Dette omfatter hvordan de forstår reformen sett under ett, og sentrale begreper i reformen, herunder hvordan de forstår "rett hjelp til rett tid" og forebyggende arbeid. I tillegg har vi vært opptatt av forståelsen av ansvaret for barnevern, hvor vi har fokusert spesielt på samarbeid mellom barnevernstjenesten og administrativ og politisk ledelse i kommunene.

De fleste kommunene løfter frem bedre samarbeid mellom enheter og tjenester innad i kommunene som en forståelse av hvordan kommunene skal lykkes i og nå reformens målsettinger. Flere av kommunene poengterer forebyggende arbeid som avgjørende for å kunne nå barn og familier med rett hjelp til rett tid. Videre påpeker flere av kommunene at reformen må forståes som en helhetlig kommunereform som involverer alle enheter og tjenester som arbeider innenfor feltet barn og unge. Blant informantene oppfattes det som uheldig at reformen omtales som en barnevernreform da dette kan føre til at reformarbeidet legges til barnevernstjenestene alene og at de andre tjenestene ikke får tilstrekkelig informasjon om reformen.

Rett hjelp til rett tid

Hoveddelen av informantene forstår målsettingen med reformen – rett hjelp til rett tid – som å komme i posisjon for å kunne gi rett hjelp til barn og familier tidlig nok i henhold til utfordringsbildet. Noen av kommunene poengterer at hjelpen må gis i form av tilpasset mengde tiltak, slik at en ikke gir feil tiltak og feil mengde tiltak. Noen av informantene påpeker at det kan iverksettes for mange tiltak i en sak dersom flere tjenester er inne uten å vite om hverandre, og tjenestene ikke er samkjørte innad i kommunen og i den aktuelle saken. En av kommunene forstår målsettingen med reformen som at avdekking av forhold som er skadelige for barnet skal møtes med tiltak så tidlig som mulig, og også så raskt som mulig. Flere av kommunene løfter tidlig innsats som

sentralt i forståelsen av reformens målsetting. I tillegg påpeker flere kommuner at det å gi rett hjelp til rett tid handler om å komme inn i saker på et tidlig tidspunkt, og på lavest mulig nivå. En kommune forstår en del av målsettingen av reformen som at mye av arbeidet rettet mot barn og familier skal flyttes ut av barnevernet og inn i andre deler av / tjenester i kommunen. En annen kommune påpeker viktigheten av å sette inn rett kompetanse i sakene så tidlig som mulig, på lavest mulig nivå. Til slutt poengterer en av kommunene forståelsen av barnevernarbeidets omfang, og at rett hjelp også kan innebære en omfattende tiltaksmengde for enkelt-individer og disse barnas familier.

Forebygging

Kommunene som deltar i casestudien har noe ulike forståelser når det gjelder forebyggingsbegrepet. Flere av kommunene nevner at de benytter metodiske tilnærminger som «innsatstrekanten» eller «forebyggingstrappa». Enkelte av kommunene beskriver en slik tilnærming som «grønt, gult og rødt nivå». En del av informantene mener barnevernstjenestene for det meste arbeider på sekundært og tertiært nivå. Et par av kommunene påpeker at det er på disse nivåene barnevernstjenestens arbeid skal befinne seg, og at forebygging på universelt nivå er utenfor barnevernstjenestens område. Noen av kommunene fremhever at de aller fleste barn skal få hjelp nederst i trekanten; på det universelle nivået. Informantene benytter ulike begreper om forebyggingsnivåene. Slik vi forstår informantene er det følgende modell (forebyggingstrekanten) de benytter når de beskriver de ulike nivåene for forebygging, se Figur 15.1.

Figur 15.1 Forebyggingstrekanten



Universell forebygging (primært nivå) omfatter innsats rettet mot hele befolkningsgrupper – for eksempel alle barn og unge eller grupper med forhøyet risiko.

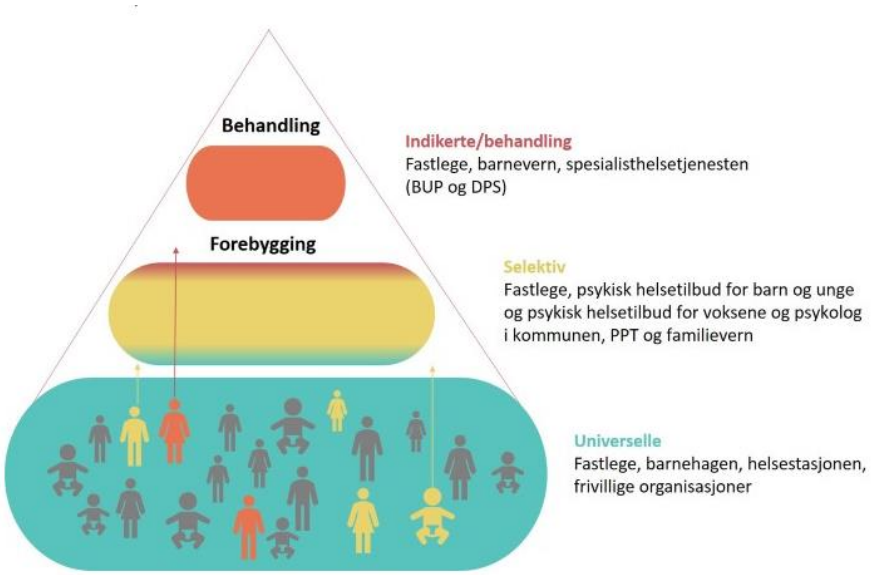
Selektiv forebygging (sekundært nivå) er tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer. Tiltakene her skal motvirke negativ utvikling hos barn og unge og/eller deres foreldre.

Indikativ forebygging (tertiært nivå) er tiltak rettet mot individer med høy risiko eller klare tegn på problemer.

Kilde: (Larvik kommune, 2015).

Samtidig benytter informantene de samme nivåene og forståelsesmodell (trekant, og ulike farger på nivåer i tiltakshierarkiet) når de snakker om enkeltsakene de jobber med og tiltakene barnevernstjenesten iverksetter. Slik vi forstår informantene, brukes Bufdirs modell når de plasserer tiltakene i hierarkisk orden, se Figur 15.2.

Figur 15.2 Innsatstrekanten



Kilde: (Bufdir, 2021).

Hoveddelen av kommunene forstår forebygging som at dette dreier seg om lavterskeltilbud, og å rette mer innsats og tid mot «lettere» tiltak. Noen av informantene mener forebygging primært skal skje på lavest mulig tiltaksnivå, og utenfor barnevernstjenesten. Samtidig fremhever flere av informantene at kommunene må samordne tjenestene sine slik at barnevernet får en bredere kontaktflate og blir mer tilgjengelige for andre tjenester som helsestasjon, barnehage, skole, PPT, og fritidsarenaer. For flere av kommunene i casestudien oppleves denne samordningen og samkjøringen som en av de største utfordringene i reformarbeidet. To av kommunene nevner deltakelse i KS-programmet ABSOLUTT (KS, i.d) som en god inngang til forberedelse til reformen. Andre kommuner nevner at samarbeidsmodeller som Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI) (Ko-Rus Nord, 2022) har fått større fokus etter innføring av barnevernsreformen.

Under presenterer vi noen eksempler fra hvordan kommunene i utvalget har etablert forebyggende arbeid som en konsekvens av reformen:

Eksempel 1 (SSB 6.1): Kommunen har opprettet et forebyggende team og et ambulerende team i barnevernet som en del av det forebyggende arbeidet, og har som mål at barnevernet skal være til stede på arenaene der barn og unge befinner seg. Kommunen har utviklet en digital oversikt over eget tiltaksapparat – «Tiltakstrappa».

Eksempel 2 (SSB 5.2): Kommunen har organisert mottak og tiltak sammen i barnevernstjenesten. I tillegg har kommunen etablert en familieavdeling som tiltak, der en arbeider forebyggende ved å komme tidlig inn i sakene med veiledning til forelder som sliter med omsorgsoppgavene.

Eksempel 3 (SSB 5.1): Barnevernet i kommunen deltar i flere prosjekter og ulike team: blant annet ressursteam, tverrfaglig team og konsultasjonsteam. Deltakelsen i de ulike teamene er forankret på systemnivå i kommunen. Kommunen har etablert «Familiens hus» som en følge av barnevernsreformen. Under Familiens hus ligger forebyggende helsetjenester, helsestasjonen for barn og ungdom, skolehelsetjenesten, jordmortjenester, PPT og barnevern.

Eksempel 4 (SSB 4): Kommunen støtter seg til innsatstrekanten i sin forståelse av forebyggingsarbeidet. Kommunen jobber med revidering av en modell de kaller «Sammen for barnet», en modell som beskriver fremgangsmåte når noen bekymrer eller undrer seg over situasjonen rundt barn og familier. Kommunen framhever samarbeidsavtaler på tvers og innad i sektoren som viktige for ansvarliggjøring av de ulike nivåene.

En av kommunene i utvalget poengterer at forebygging er noe en gjør overfor alle barn og familier, med utgangspunkt i en forståelse av at forebygging er et arbeid som settes i gang for å unngå at en situasjon blir forverret, eller at noen får det vanskeligere enn i utgangspunktet. Når barnevernet går inn i en familie med tiltak forstår kommunen også dette som forebygging.

En stor del av kommunene i utvalget påpeker også viktigheten av at reformarbeidet forstås som en kommunal oppvekstreform framfor en reform som bare gjelder barnevernet dersom en skal klare å nå reformens mål om rett hjelp til rett tid. En av informantene beskriver dette som at kommunen må «forenes i oppvekst», og fremhever at reformen berører alle som jobber med og har ansvar for barn og unge.

Hoveddelen av utvalget opplever at administrativ og politisk ledelse har nødvendig innsikt i barnevernet til å gjøre gjennomtenkte beslutninger om økonomiske rammer og styring av barnevernet i kommunen. Et par av informantene opplever at politikerne ikke har et langsiktig nok perspektiv på reformarbeidet. En annen informant opplever at administrativ ledelse i kommunen ikke har god nok forståelse for kompleksiteten i de tunge barnevernssakene.

15.2.3 Endringer som følge av reformen

I kommunene vi har intervjuet har det blitt gjort ulike endringer som følge av reformen. Hvor langt kommunene har kommet i dette har naturligvis sammenheng med hvor tidlig de kom i gang med forberedelse til reformen. Endringer som følge av reformen handler både om organisering av tjenestene, og om endringer av prioriteringer på spesifikke områder. Noen av kommunene mener imidlertid at det er vanskelig å si om endringene de har gjort er en direkte følge av reformen, eller om det er sammensatt av flere faktorer. Flere kommuner trekker fram den nye barnevernsloven og strammere budsjett i kommunen som andre insentiver for at endringene ble besluttet.

Flere av kommunene forteller om endringer i form av styrking av bemanning, og oppretting av avdelinger og tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet i kommunen. Noen av kommunene har økt ressursene inn mot fosterhjem og oppfølging/ veiledning av disse. En av kommunene har søkt om etablering av egen kommunal barneverninstitusjon. Flere av kommunene har prioritert opplæring og sertifisering av ansatte innenfor manualbaserte metoder som PMTO, COS-P, MST-CAN, og ICDP.

Nær samtlige av kommunene i utvalget har styrket sine barnevernstjenester med tilføring av ressurser for å løse oppgaver innenfor forebygging og fosterhjemsarbeid. Alle kommunene nevner satsing på fosterhjemsområdet, enten gjennom et langsiktig arbeid med rekruttering av fosterhjem i nettverk, eller i forbindelse med å styrke rekruttering, opplæring og oppfølging av fosterhjem i kommunen. For noen av kommunene er det et uttalt mål å forhindre institusjonsplasseringer, mens noen kommuner ikke benytter institusjon i særlig grad og har heller bygget opp den kommunale fosterhjemsbanken.

Noen av kommunene har styrket fokuset på psykisk helsearbeid for barn og unge, og opprettet lavterskeltilbud i kommunen. Noen kommuner har etablert lavterskeltilbud for barn, unge og familier. Storparten av kommunene

i utvalget har etablert tiltak som retter seg mot «familiearbeid» i en eller annen form, for eksempel lavterskel-tilbud for småbarnsforeldre, familieavdelinger som driver forebyggende og endringsrettede tiltak inn i familier, og «Familiehus» som samlende organisatorisk enhet for kommunens arbeid med barn, unge og foreldre/familier.

Under presenterer vi noen eksempler fra hvordan kommunene i utvalget har gjort endringer i tilbud og tiltak som en følge av reformen:

Eksempel 1 (SSB 5.2): Kommunen har styrket fokuset på forebygging gjennom universelle/lavterskeltiltak, blant annet ved etablering av lavterskeltilbud på psykisk helse for barn og unge. Kommunen har etablert en velferdslab bestående av ansatte fra ulike tjenester i kommunen, der en søker å fange opp brukernes behov. Velferdslaben fokuserer på brukerinvolvering og at hjelpen skal gis på brukernes premisser. Kommunen har opprettet samarbeid med Unify Norge som tilbyr aktiviteter og opplevelser i fritiden til barn og unge. Kommunen skal sertifisere egne PMTO-terapeuter og vurderer også MST-CAN. I tillegg jobber kommunen med intern organisering av barnevernstjenesten.

Eksempel 2 (SSB 5.1): Prioriteringer som følge av reformen er blant annet rettet mot fosterhjem. Kommunen har satset på ansatte som arbeider med oppfølging og veiledning av fosterhjem, opplæring i PMTO, og deltakelse i nettverk. I tillegg har kommunen prioritert lokale tilpasninger ved å styrke eget tiltaksapparat. Kommunen vil utvikle spisskompetanse knyttet til ungdom i risiko, og ønsker å kunne bygge opp MST. Kommunen deltar i Bufetats pilotprosjekt knyttet til grunnmodell for hjelpetiltak i alderen 4-12 år. Kommunen har opprettet psykisk helseteam for barn og unge, et lavterskeltilbud som rommer lette til moderate psykiske vansker (de som ikke har rett til hjelp fra spesialisthelsetjenesten). Prosjektet arbeider tverrfaglig, og inkluderer de forebyggende tjenestene hos barnevernstjenesten. I tillegg satser kommunen på SLT-arbeid (Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak) der det gjennomføres ukentlige, tverrfaglige møter.

Eksempel 3 (SSB 4): Kommunen har startet et lavterskeltilbud der foreldrene til alle 3-åringer får COS-P-kurs/ gruppe (foreldreveiledningsprogram). Kommunen tilbyr fritidskort, familieteam, BUA (lån av utstyr til sport og friluftsliv) og BAPP-gruppe (forebyggende tiltak for barn av foreldre med avhengighets- og psykiske problemer). Familieteamet (lavterskel for familier med barn opptil 12 år) tilbyr COS-P-veiledning, veiledning ved bruk av film, Marte Meo, PMTO og ICDP. Videre har barnevernstjenesten ansatt et eget beredskapshjem, samt rekruttert et nytt fosterhjem. I tillegg har tjenesten skaffet seg en egen leilighet som kan brukes i ulike sammenhenger; til samvær, akuttsituasjoner, ungdommer som står i vanskelige situasjoner og så videre. Ansatte i barnevernstjenesten gjennomfører nå Parenting Young Children (PYC)-kurs.

Eksempel 4 (SSB 4): Kommunen har styrket familie- og nettverksbaserte tiltak, med fokus på familieråd og et endret perspektiv til at familien er de viktigste menneskene barna har. Kommunene har økt ressursteamet med to stillinger til oppfølging av fosterhjem, og flyttet ressurser fra saksbehandling til ressursteam. I tillegg har kommunen økt fokus på fagutvikling, skolering, tidlig innsats, lavterskeltilbud og det å rekruttere fosterhjem i familie/nettverk. Videre har kommunen bevilget en styrkning av helsesykepleiertjenesten på grunn av en økning i antall flyktninger, og etablert en LOS-funksjon for å følge opp sårbare barn og unge.

Flere av kommunene forteller om organisatoriske endringer. En kommune har slått sammen barnevernstjenesten og forebyggende psykisk helse til en enhet, med barnevernleder som enhetsleder. En annen kommune har omorganisert ledelsesstrukturen i barnevernstjenesten, og fått bemanningen økt med en fagleder. I en tredje kommune er barnevernstjenesten flyttet fra helsesektor til oppvekstsektor i kommunen for å styrke fokuset på barn, unge og oppvekstområdet. Det som ser ut til å være en gjennomgående organisatorisk endring i barnevernstjenestene som følge av reformen, er styrking av fosterhjemsarbeidet og økte ressurser til rekruttering, opplæring og oppfølging av kommunens fosterhjem.

15.2.4 Økonomi

Vi har spurt kommunene om de ser noen økonomiske konsekvenser av reformen, og eventuelt hvilke konsekvenser som utpeker seg. Svarene fra kommunene er delt. Noen av kommunene forteller at barnevernsreformen har ført til økte kostnader og at reformen er underfinansiert, mens andre opplyser at de var godt forberedt og har klart å balansere økonomien. Kommunene som ikke har hatt økte kostnader forteller at de startet tidlig med en dreining i barnevernsarbeidet mot forebyggende tiltak for å forhindre tunge og kostbare tiltak.

Økonomi og mulige økonomiske konsekvenser av reformen er et tema som kommunene i vårt utvalg er opptatt av, og de gir gjennomgående uttrykk for bekymringer og/eller usikkerhet i denne forbindelse. Det varierer i hvilken grad kommunene har erfart økonomiske utfordringer de siste årene, men samtlige forteller at de er bekymret for eller noe usikre på kommunens og barnevernstjenestens fremtidige økonomi. Denne bekymringen eller uvissheten er knyttet til ulike forhold, men handler i stor grad om at kommunene står i en ny og «ukjent» situasjon hvor de har et større ansvar på barnevernsfeltet enn tidligere, noe som innebærer at de selv må sørge for å opprette og tilby de tiltak som barn, unge og deres foreldre/foresatte måtte trenge. På samme tid skaper de betydelige økte utgiftene som kommunene står overfor når det gjelder egenandeler for enkelte statlige tiltak bekymringer, og kanskje særlig for noen av de små og mellomstore kommunene.

En mellomstor kommune opplyser at deres bekymring med reformen er usikkerheten det gir i budsjettstyringen, som ikke er mulig å forutse. Kommunen har tidligere kjøpt en rekke tiltak og dette er det selvsagt mulig å spare en del på om kommunen nå etablerer disse tiltakene selv, men som det poengteres: «(…) det tar tid og er kostbart å ha tilbud stående hvis de ikke blir brukt». Informantene hevder også at kommunens tiltak ofte ikke er omfattende nok, og at det derfor kan ende opp med flytting ut av hjemmet etter hvert. En annen (større) kommune sier at reformen har store økonomiske konsekvenser, at det vil være forskjell på hvordan kommunene prioriterer rammebevilgningene, og understreker også den uvissheten de opplever å stå overfor: «Hvordan reformen slår ut over tid er vanskelig å si». Kommunen gir videre uttrykk for en fremtidig bekymring knyttet til de økte egenandelene når det gjelder plasseringstiltak på følgende måte: «For små kommuner kan plasseringer nesten velte en kommuneøkonomi».

Flere av kommunene gir uttrykk for at de jobber målrettet og bevisst for å unngå at barn og unge må plasseres utenfor hjemmet, og at de er avhengige av å holde kostnadene nede på institusjonsplasseringer for å ha midler til forebygging. Informantene opplever at det er et utømmelig ressursbehov på den forebyggende siden. Én av de mellomstore kommunene forteller at det er flere år siden de benyttet institusjonsplassering som tiltak, og at barnevernstjenesten har driftet svært kostnadseffektivt de siste årene. Til tross for dette gir informantene uttrykk for at veien videre ikke er åpenbar, at barnevernet i Norge er presset og at det er vanskelig å forstå at det ikke følger med folk når ansvaret overføres fra stat til kommune. En fremtidig usikkerhet og bekymring knyttes til det å stå i en situasjon hvor en opplever «å ikke ha armer og bein nok» til å hjelpe.

Flere kommuner forteller at de har redusert bruken av institusjonsplasseringer betraktelig, mens én kommune oppgir at de har hatt en økning i antall langvarige plasseringer utenfor hjemmet på grunn av en «ungdomsbølge». Den sistnevnte kommunen har nå kuttet ned på antall saksbehandlere i barnevernstjenesten og valgt å etablere en funksjon som jobber med lavterskel og tidlig innsats.

Enkelte kommuner problematiserer de økte kostnadene og egenandelene ved å vise til hva disse i ytterste konsekvens kan føre til. Et barn eller en familie som har rett på et tiltak skal i utgangspunktet få et tilbud om dette. Dersom barnevernstjenestene opplever at de ikke har råd til eller må «spare på» tiltak, så kan dette i verste fall føre til prioriteringer som ikke ivaretar barnets rettigheter og dermed heller ikke den plikten tjenesten

har til å gi hjelp. På den andre siden formidles det også perspektiver hvor man velger å se muligheter fremfor utfordringer eller belastninger med hensyn til økonomi; at det på ett vis er positivt at kommunene blir «tvunget» til å rette mer oppmerksomhet mot og å sette av mer ressurser til eget forebyggende arbeid og egne tiltak. Dette vil bety at barnevernstjenestene etter hvert blir mer selvhjulpne, og at midler som tidligere har blitt brukt til å kjøpe tiltak av andre (utenfor kommunen) reduseres.

15.2.5 Utfordringer og suksesskriterier

I intervjuene har vi bedt informantene beskrive utfordringer og suksesskriterier for kommunene for å nå målene i barnevernsreformen. Innenfor utfordringsbildet fremhever kommunene samarbeid på tvers i kommunen, og at det kan være vanskelig å få de ulike enhetene og tjenestene i kommunen med på at reformen gjelder hele kommunen og ikke bare barnevernet. Kommunene løfter i tillegg økonomiske spørsmål som en utfordring. Enkelte informanter gir uttrykk for en bekymring som har å gjøre med størrelse på kommunene/tjenestene; at små kommuner/barnevernstjenester kan komme til å streve mer enn mellomstore og store.

Suksessfaktorer for å lykkes med å nå målene knyttes til felles forståelse og felles tankegang i kommunen rundt barn og unges behov for hjelp. Tverrfaglig samarbeid og samhandling fremstår som viktig for å nå mål om rett hjelp til rett tid. Videre poengterer kommunene stabil bemanning over tid, det å få etablert nødvendige og tilstrekkelige tiltak, kompetanse og fleksibilitet i organisasjonen som viktige suksessfaktorer.

Utfordringer

Innenfor utfordringsbildet fremhever representanter for kommunene samarbeid på tvers i kommunen, og at det kan være vanskelig å få de ulike enhetene og tjenestene med på at reformen gjelder hele kommunen og ikke bare barnevernet. Kommunene løfter i tillegg frem økonomi og ressurser som en utfordring eller mulig barriere, og enkelte gir også uttrykk for en bekymring som har å gjøre med «størrelse» på kommune/barnevernstjeneste; at små kommuner/tjenester kan komme til å streve mer enn mellomstore og store. Informantene synes å mene at dette kan være en barriere i seg selv.

Implisitt i barnevernsreformen ligger at kommunene må få til en tverrfaglig og tverrsektoriell innsats for barn og unge, noe som betyr at reformen bør forstås som en oppvekstreform. I denne forbindelse bemerker informanter at det kan være et dårlig tegn dersom kommuner konsekvent omtaler reformen som en barnevernreform og ikke en oppvekstreform. Reformen er hele kommunens ansvar. Det handler ikke bare om barnevern, men om bolig, skole, økonomi, fritid, helse osv. Enkelte kommuner beskriver det som tidkrevende å delta på samarbeidsmøter, at det tar tid å samkjøres på tvers av tjenester og at det kan oppleves som vanskelig å ansvarliggjøre andre deler av kommuneapparatet. I denne forbindelse peker én kommune på at det er en utfordring å få til et bedre samarbeid mellom helse og oppvekst, og at spesielt voksentjenestene har en lang vei å gå når det gjelder å tenke på barna til de voksne som mottar tjenester. En annen kommune peker på at det å flytte oppgaver fra barnevernstjenesten til eksempelvis skole og barnehage, også kan være en utfordring i arbeidet med å nå målene med barnevernsreformen.

Silotenkning innad i og mellom sektorene, hvor alle blir så opptatt av hver sin del at man ikke klarer «å jobbe i mellomrommet», omtales også som en mulig hindring på veien mot å nå målene med reformen. På samme måte oppfattes «tette skott» mellom aktørene i kommunene som har ansvar for sårbare barn, unge og familier, som en barriere. Man er avhengig av en felles forståelse; at oppvekstreformen handler om et felles ansvar. Det

poengteres at det vil være svært vanskelig å nå målene og å planlegge/iverksette tiltak, dersom man ikke lykkes med å forankre reformen i kommuneledelsen og får politikerne med på laget.

En annen utfordring som mange av kommunene trekker frem er økonomi og ressurser. Manglende fordeling av penger/ressurser kan i verste fall føre til at barn og unge i barnevernet ikke får innvilget tiltak som de trenger. Det omtales som en barriere som kan gjøre det vanskelig å lykkes, dersom fordeling av penger i kommunen understøtter den ovennevnte silo-tankegang og man ikke klarer å se på tvers. For øvrig påpekes at det oppleves som utfordrende og uoversiktlig å si noe om kostnadsnivået og hva reformen vil komme til å koste kommunene, og at det ikke er oppløftende at det ikke «følger med folk» når kommunene overtar ansvaret. I denne forbindelse kommuniseres en forståelse av at barnevern i utgangspunktet ikke er noe man kan spare penger på, og enkelte gir uttrykk for bekymring når de hører om kommuner hvor barnevernstjenesten har opplevd å miste stillinger til andre tjenester som arbeider mer med forebygging.

Intervjuene viser også at mange er bekymret for de små kommunene, og at de frykter at dette i seg selv kan være en barriere med tanke på å nå målene. Størrelsen på kommunen/barnevernstjenesten kan vise seg å bli en hindring for noen, om de ikke har strukturer som er stabile nok og dersom de ikke evner å samarbeide med andre kommuner. Om en liten kommune kommer i en situasjon hvor de trenger én eller to institusjonsplasseringer vil dette være svært utslagsgivende med tanke på kostnader og budsjett, hevder noen. Små kommuner kan kanskje heller ikke ha samme bredde i tiltakene som mellomstore og store kommuner, og de kan komme til å oppleve og slite med å få nok kompetente ansatte. Kommuner som ikke har tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og tiltaksportefølje vil oppleve dette som en hindring med tanke på å nå målene i barnevernsreformen. I denne forbindelse uttrykker også en mellomstor kommune en bekymring for at den ikke er rigget med samme tiltaksapparat som de store bykommunene, og at det er de store kommunene som har et fortrinn i reformarbeidet.

Suksesskriterier

Gjennom intervjuene har vi identifisert suksesskriterier for å lykkes med reformen. Felles forståelse og tankegang er viktig både i organisasjon og ledelse, og både barnevernledere og kommunedirektører/kommunalsjefer i utvalget mener at dette er helt grunnleggende for å få til et godt samarbeid. En mellomstor kommune poengterer at det å lykkes med *oppvekst*reformen krever «fellestankegang». Man må skape en kultur for samarbeid og søke å hjelpe hverandre mellom sektorer og tjenester, slik at arbeidet blir helhetlig. I dette arbeidet må også toppledelsen i kommunen være påkoblet. Når folk i kommunen har lyst til å få det til og man får til samarbeid og god fordeling av ressurser, så er dette viktige faktorer som vil bidra til suksess. I egen kommune opplever informantene at det går i riktig retning, selv om arbeidet krever tålmodighet. I så måte kan også tålmodighet, «det å holde ut», være et slags suksesskriterium. Andre kommuner snakker om viktigheten av å få til en «vi-følelse» og lagarbeid rundt barnet og at det å lykkes med reformen krever at administrativ og politisk ledelse står sammen og støtter opp om arbeidet, og at man jobber med samme strategi mot felles mål. Det gis også uttrykk for viktigheten av styring og ledelse fra toppen sammen med handlingsrom, og at *noen* ivrer for arbeidet og holder motivasjonen oppe. I tillegg poengteres at samordning og samarbeid *mellom* kommuner vil være viktig i arbeidet med å nå målene med barnevernsreformen.

For å yte tverrfaglig innsats er kommunene avhengige av gode verktøy og velfungerende systemer. «*Barnevernet må jobbe mer utadrettet og samhandle mer på tvers*», som én kommune oppgir, og det blir avgjørende å etablere tilstrekkelige virkningsfulle tiltak i kommunen som reflekterer tidlig innsats, forebygging og lavterskel. Når man får til dette vil det bidra til å gjøre familier selvhjulpne og å hindre at saker utvikler seg til å bli mer alvorlige.

Videre påpekes det at reformarbeid og omstilling krever en fleksibel organisasjon som har den rette kompetansen på rett plass. En annen suksessfaktor er stabilitet i bemanningen fordi endringsarbeid krever tid og kontinuitet.

15.3 Oppsummering

Vi har intervjuet barnevernledere og kommunedirektører (eller representanter for disse) i 12 kommuner (inkludert interkommunale barnevernstjenester). I utvalget har vi inkludert to kommuner fra hver Bufetat-region, og i tillegg har vi rekruttert to mindre kommuner for en større bredde i utvalget. Barnevernstjenestene som er representert i utvalget dekker befolkningstall fra 4 500 i den minste kommunen til 114 000 i den største.

I utvalget er det kun én barnevernstjeneste som opplyser at kommunen ikke er godt forberedt til reformen. Barnevernstjenesten er interkommunal, og kommunen har vært opptatt med en sammenslåing av kommunene. Denne kommunen jobber nå konsentrert om å tilegne seg kunnskap og informasjon om reformen, og har leid inn en egen fagperson til å bistå kommunen i koordineringsarbeidet knyttet til reformen. De øvrige kommunene i utvalget oppgir å ha arbeidet med forberedelser til reformen i alt fra to til syv år. Blant kommunene som selv opplyser å ha forberedt seg grundig til reformen finner vi utvalgets minste kommuner. De to minste kommunene er rurale kommuner, og har over tid arbeidet med å styrke det forebyggende arbeidet og arbeid med kommunale fosterhjem.

I de fleste kommunene er det barnevernleder sammen med nærmeste leder (kommunalsjef eller sektorsjef) som har hatt hovedansvaret for forberedelsesarbeidet til reformen. Flere av informantene påpeker det uheldige ved at reformen omtales som en barnevernreform. Dette mener informantene i ytterste konsekvens kan pålegge barnevernstjenestene ansvaret for reformarbeidet, og forsterke silotenkningen i kommunene. De mener at det slik sett vil være langt mer hensiktsmessig å omtale reformen som en oppvekstreform, eller en kommunereform. Reformen må også sees i sammenheng med annet reformarbeid innenfor velferdstjenestene, og et særskilt fokus på en barnevernreform som begrep vil kun gi mening innenfor særområdet barnevernstjenester der en del statlige tiltak er overført til kommunenes ansvarsområde.

Ut fra intervjuene er det vårt inntrykk at kommunene har gjort endringer når det gjelder fokus på forebyggende arbeid som en felles oppgave mellom de ulike sektorene og tjenestene i kommunene. Flere av kommunene har styrket bemanningen innenfor forebyggende tiltak, og opprettet ulike ressursteam og lavterskeltilbud knyttet til familiefungering og psykisk helse. Det ser også ut til at kommunene har økt fokus på omsorgstiltak, og da spesielt på fosterhjemsområdet. Flere kommuner forteller at fosterhjemsområdet er styrket gjennom økt bemanning og økt kompetanse. Samtidig opplyser flere av kommunene at de i større grad enn før arbeider forebyggende for å forhindre institusjonsplasseringer.

Ut fra intervjuene kan det også se ut til at reformens økonomiske insentiver og konsekvenser fører til at kommunene dreier tiltaksarbeidet i retning av forebyggende tiltak, familie- og foreldreveiledning, og tiltak rettet mot rekruttering, opplæring og veiledning av kommunens egne fosterhjem. Flere kommuner forteller i intervjuene at tverrfaglige samarbeidsmodeller har fått et nytt og sterkere fokus. Det kan se ut til at kommunene har et tydelig mål om å komme tidligere inn i saker som vekker bekymring, med forebyggende tiltak og veiledning. Altså ser det ut til at kommunene jobber mot reformens målsetting om rett hjelp til rett tid.

16 Delmål 1 – Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene

Reformens delmål 1 er «sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene». Det er i hovedsak endringen om økt kommunalt finansieringsansvar som forventes å bidra til sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene. Overføringen av helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning og kravet om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret kan også gjøre henholdsvis barnevernstjenesten og kommunestyret mer bevisst behovet for tidlig innsats og forebygging.

Indikatorer som knyttes til de konkrete reformendringene er omtalt i tidligere kapitler. I dette kapitlet presenterer vi øvrige indikatorer som kan knyttes til delmålet, og oppstartsmåling av disse. Svarene fra spørreundersøkelsen til barnevernledere og casestudien forteller oss at forståelsen om hva tidlig innsats og forebygging er både varierer og er uklar. Det er i seg selv urovekkende når barnevernsreformen innebærer overføring av ansvar til kommunene for å oppnå tidlig innsats og forebygging. Koordinert innsats på tvers av andre tjenesteområder er viktig i arbeidet med forebygging i kommunene, men også for å sikre at barn i fosterhjem i kommunene får en tilstrekkelig tilrettelegging. Svarene fra barnevernledere tyder på at det har vært en økning i samarbeidet på tvers av tjenester etter at barnevernsreformen trådte i kraft. Samarbeidet mellom barnevernstjenesten og øvrige tjenesteområder kan forbedres. Vårt inntrykk er at potensialet for mer samarbeid er størst mellom barnevernstjenesten og helse, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Ifølge Fossum et al. (2015) kan barrierer for samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge være administrative og økonomiske forhold, og at tjenestene er regulert med ulikt lovverk. Gjennom en spørreundersøkelse til fosterhjem uttrykker fosterforeldre behov for økt samarbeid/samordning mellom barnevernstjenesten og andre oppvekstområder i kommunen.

Samlet sett er vårt inntrykk at reformen har bidratt til økt bevissthet om viktigheten av tidlig innsats og forebyggende arbeid og samarbeid mellom tjenesteområder. Det er imidlertid uklart for oss hvilken reell innvirkning den økte bevisstheten rundt viktigheten av tidlig innsats og forebygging har bidratt til. Funn fra spørreundersøkelser og casestudier taler imidlertid for at det er etablert flere samarbeid mellom barnevern og andre tjenesteområder. Om de etablerte/økte samarbeidene er på planstadiet eller har påvirket hvordan de ulike tjenestene jobber med forebygging har vi foreløpig liten informasjon om.

16.1 Om delmålet

Delmål 1 er sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene. Nasjonal koordineringsgruppe har beskrevet målbildet i kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med barnevernsreformen (2020). Her står det at større faglig og økonomisk ansvar på barnevernsområdet skal «gi flere insentiver og handlingsrom til å jobbe forebyggende, også gjennom samarbeid med andre velferdstjenester i kommunen». Videre skal kommunene «ha gode rammebetingelser for strategisk tiltaksutvikling eller har etablert samarbeid med andre slik at tiltaksporteføljen er riktig sammensatt med tiltak på universelt, selektert og indikert nivå».

Forebygging rettet mot barn og unge handler om å legge til rette for et godt oppvekstmiljø for alle og kan forstås ut fra tre nivåer, jf. Rundskriv Q-16/2013 Forebyggende innsats for barn og unge (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet et al. (2013)). **Universell forebygging** retter seg mot hele befolkningsgrupper og **selektiv forebygging** mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer. **Indisert forebygging**

omfatter tiltak rettet mot individer med høy risiko eller klare tegn på problemer. Det er ikke åpenbart hvor grensegangen mellom forebygging og tidlig innsats går, og tidlig forebyggende innsats kan settes inn på alle tre nivåer av forebygging, jf. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet et al. (2013). I St.meld. nr. 16 (2006-2007) beskrives **tidlig innsats** som å dekke både innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv og som tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes (Kunnskapsdepartementet, 2005). Ifølge høringsnotatet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016a) handler til sammenlikning tidlig innsats om «*å sørge for at barn og familier som sliter får nødvendig hjelp og støtte, for å forhindre at utfordringer vokser til alvorlige problemer. Det handler også om tidlig inngripen i saker der barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt*».

Boks 16.1 Hva er forebygging?

Forebygging rettet mot barn og unge handler først og fremst om å legge til rette for et godt oppvekstmiljø for alle. Dette handler både om informasjons- og holdningsarbeid, samt konkret arbeid for å skape gode, trygge lokalsamfunn.

Tre nivåer for å arbeide forebyggende

Nyere forskning og metoder skiller mellom universell, selektiv og indisert forebygging. De ulike nivåene gjenspeiler ulike formål og ulike målgrupper.

Universell forebygging omfatter innsats rettet mot hele befolkningsgrupper (for eksempel alle barn og unge) uten at en har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko. Læringsmiljø- og antimobbeprogram i skolen er eksempler på universell forebygging. Felles for slike programmer er blant annet å fremme vennskap og gode relasjoner og bekjempe mobbing. Andre eksempler er skolehelsetjeneste, tilbud om frukt og grønt samt god tilrettelegging for fysisk aktivitet.

Selektiv forebygging er tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer. Tiltakene her skal motvirke negativ utvikling hos barn og unge og/eller deres foreldre. Forsøk med gratis kjernetid i barnehager er et eksempel på selektiv forebygging. Formålet er blant annet å bidra til økt sosialisering og bedre norskkunnskapene for minoritetsspråklige barn. Et annet eksempel er ulike program for barn og unge i risiko for å utvikle atferdsvansker, for eksempel Parent Management Training Oregon (PMTO) og De utrolige årene.

Indisert forebygging er tiltak rettet mot individer med høy risiko eller klare tegn på problemer. Tiltak rettet mot ungdom med begynnende rusproblemer eller tiltak rettet mot barn og unge med symptomer på psykiske vansker er eksempler på indisert forebygging. Tidlig forebyggende innsats kan settes inn på alle nivå. Kunnskap om risiko og beskyttelse er i stor grad en forutsetning for å kunne sette inn tiltak tidlig, før problemene utvikler seg.

Kilde: Rundskriv Q-16/2013 Forebyggende innsats for barn og unge (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet et al. (2013)*).*

Under målbildet omtalt i Nasjonal koordineringsgruppes kunnskapsgrunnlag (2020) står det videre:

> «[…] *For å lykkes med forebygging av uhensiktsmessig eller skadelig foreldreskap bruker kommunene alle tiltak de rår over, herunder foreldrestøttene tiltak, andre intervensjoner, og koordinert innsats på tvers av lokale tjenester som skole, barnehage, BUP, helsestasjon og tannlege. Forebyggingen gir færre inngripende tiltak utenfor hjemmet, noe som både begrenser*

skadevirkningene hos barna og reduserer kostnadene for samfunnet. Kommunens prioritering understøttes av det økte betalingsansvaret de har for barnevernstiltak.»

16.2 Bakgrunn for delmålet

I høringsnotatet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016a) og Prop. 73 L (2016-2017) fremheves det at forebyggende virksomhet som forhindrer omsorgssvikt gir vesentlige gevinster, både for barn og familier, men også gjennom reduserte samfunnsøkonomiske kostnader av omsorgssvikt for øvrig. I forarbeidene til barnevernsreformen trekkes det samtidig fram at kommunene i for liten grad lykkes med å forebygge omsorgssvikt. Direktoratet vurderer at svært mange kommuner må gjøre store endringer for å nå målet, og at små kommuner vil kunne ha større utfordringer med å nå målet (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020). Nasjonal koordineringsgruppe viser også til Fafo-rapport 2016:29 (Bråten & Sønsterudbråten, 2016) som beskriver at det er store variasjoner mellom kommuner i hvilken grad de prioriterer forebyggende arbeid og tidlig innsats, og i hvilke foreldrestøttende tiltak som tilbys og hvilke hjelpetiltak som benyttes.

Forebyggende innsats er først og fremst tenkt å gjennomføres på lokalt nivå, i kommunene. Det er nødvendig med et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester for å oppdage og hjelpe utsatte barn og familier på et tidlig tidspunkt. Foreldre og barn kan være i kontakt med, og ha behov for hjelp fra, andre kommunale tjenester enn barnevernet før det eventuelt er vurdert å melde saken til barnevernstjenesten. Tidlig innsats kan handle om tiltak rettet mot foreldrene som ikke nødvendigvis eller primært er et barnevernstiltak. Barnevernsreformen er en oppvekstreform hvor kommunene tilrettelegger for tverrfaglig samhandling mellom ulike kommunale tjenester og nivåer (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020). Vellykket hjelp til familier med sammensatte vansker fordrer samarbeid mellom tjenester på tvers av sektorer. Tjenester som retter seg mot barn og unge er samtidig ikke godt nok koordinert (Skog Hansen, Steen Jensen, & Fløtten, 2020). Det bør samtidig nevnes at Stortinget har vedtatt nye samarbeidsbestemmelser i 14 velferdstjenestelover som trer i kraft fra 1. august 2022, med bakgrunn i Prop. 100 L (2020-2021). Gjennom dette stilles det krav til alle tjenester om å samarbeide på systemnivå og individnivå, noe som skal bidra til bedre samhandling på tvers av tjenestene. Formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene.

Ifølge kunnskapsgrunnlaget fra nasjonal koordineringsgruppe (2020) er det iverksatt en rekke tiltak for å bidra til måloppnåelse, utover reformen. Regjeringens strategi for foreldrestøttende tiltak «Trygge foreldre – trygge barn» (2018-2021) har som mål å styrke og trygge foreldrene i foreldrerollen og få etablert nasjonalt likeverdige foreldrestøttende tilbud i kommunene. Videre er det etablert en tilskuddsordning for foreldrestøttende tiltak i kommunene og frivillige organisasjoner, samt en temanettside som skal gi kommunene bedre oversikt over foreldrestøttende tiltak, foreldreveiledning og andre hjelpetiltak. Vi viser til kunnskapsgrunnlaget fra nasjonal koordineringsgruppe (2020) for en mer detaljert oversikt.

Endringer i barnevernloven § 3-1 om kommunens og barnevernstjenestens forebyggende virksomhet er tett relatert til målet om sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging. § 3-1 er gjengitt i Boks 16.2 og har virkning fra 1. januar 2022.

Boks 16.2 Barnevernloven § 3-1 Kommunens og barnevernstjenestens forebyggende virksomhet

> Kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker. Kommunen skal sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier.
>
> Kommunestyret selv skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid etter første ledd. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide.
>
> Barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd. Ansvaret omfatter tiltak rettet mot barnets omsorgssituasjon eller atferd.
>
> Barnevernstjenesten skal sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker.

Kilde: Lov om barnevernstjenester (barnevernloven).

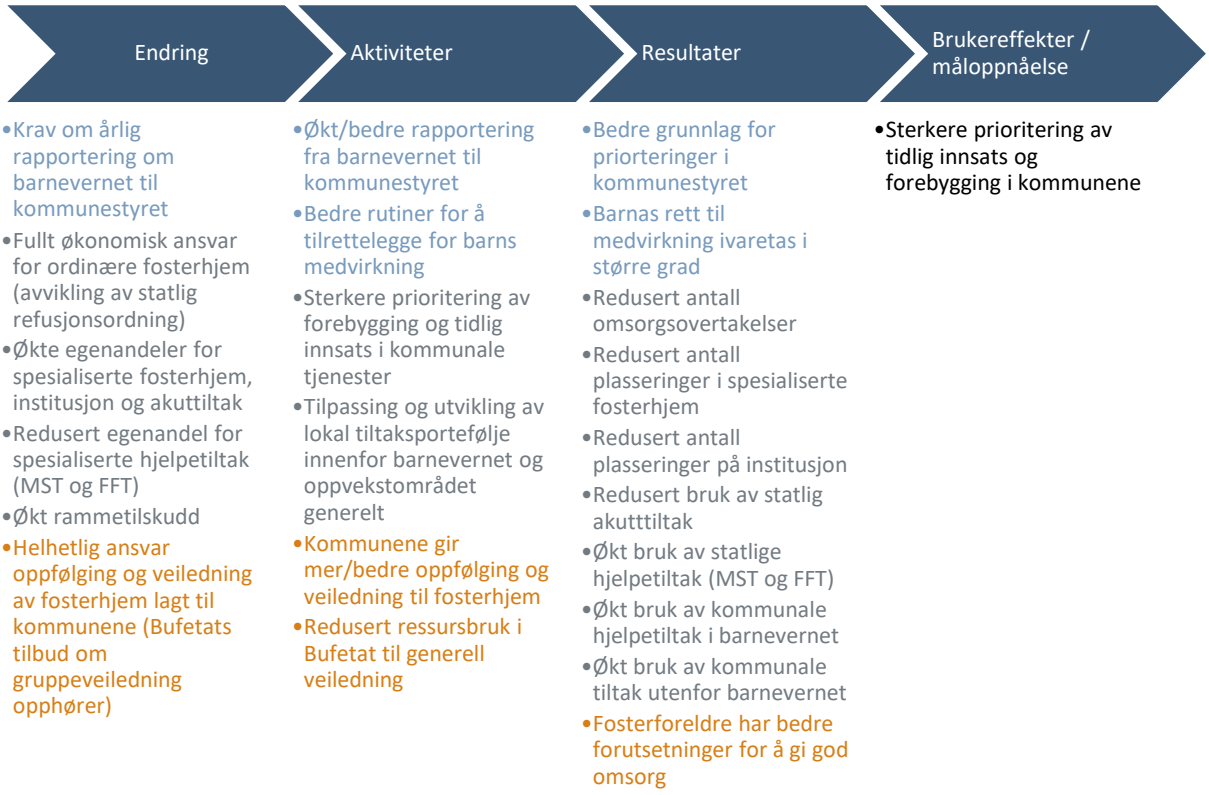
Fra 1. januar 2022 er altså kommunens og barnevernstjenestens ansvar for forebyggende virksomhet tydeliggjort i barnevernloven. Blant annet er kommuneledelsens ansvar for overordnet styring av barnevernstjenesten understreket og styrket.

16.3 Forventede aktiviteter og resultater som bidrar til måloppnåelse

16.3.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 16.1 viser hvordan aktiviteter og resultater som følge av reformendringer kan bidra til måloppnåelse for delmålet om *sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging* i kommunene. Det er også andre faktorer som kan påvirke måloppnåelsen enn hva som fremgår av figuren.

Figur 16.1 **Årsak-virkningskjede mellom reformendringer og delmål 1 «Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene»***



**Blå/grå/oransje tekst indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Prioriteringer i tråd med målet krever kunnskap og ressurser. Kommunale tjenester, og samarbeidet og samhandling dem imellom, må organiseres for å sikre en best mulig informasjonsflyt og kunnskapsgrunnlag til å agere på. Årlig rapportering fra barnevernstjenesten til kommunestyret er eksempel på et verktøy med mål om å bedre prioriteringsgrunnlaget i kommunestyret. Videre må det settes av tilstrekkelig ressurser til tidlig innsats og forebygging. Fordelingen av ressurser på tvers av og innad i kommunale tjenester samt til kjøp av statlige/private tiltak vil variere ut fra barn og unges behov i kommunen.

En **sterkere** prioritering av forebygging og tidlig innsats vil kunne skje gjennom økte ressurser eller endret bruk av ressurser. I barnevernstjenesten kan for eksempel økte ressurser prioriteres til flere årsverk, økt kompetanse, egne hjelpetiltak samt kjøp av statlige hjelpetiltak. En kommune kan også prioritere tidlig innsats og forebygging innenfor eksisterende ressursrammer ved å (gradvis) vri tiltaksbruken fra omsorgstiltak til hjelpetiltak. Overføring av fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem til kommunene, økte egenandeler for plassering i statlige barnevernstiltak samt reduserte egenandeler ved bruk av statlige spesialiserte hjelpetiltak er samlet sett nettopp ment å vri tiltaksbruken fra omsorgstiltak til forebyggende hjelpetiltak. Videre kan kommunen vri ressursbruken til/fra barnevernet fra/til andre mer forebyggende tjenester innenfor andre deler av oppvekstområdet. Det er med andre ord ikke sikkert at barnevernsreformen skal bidra til økte ressurser til barnevernet.

Nasjonal koordineringsgruppe fokuserer på forebyggende tiltak for å hindre omsorgsovertakelse i sin beskrivelse av målbildet. Samtidig kan en utvidet forståelse av forebygging også omfatte forebygging av brudd *etter* omsorgsovertakelse. Gjennom bedre oppfølging og veiledning samt iverksettelse av særskilte tiltak, som avlastning, ved behov, kan kommunen styrke fosterfamilienes forutsetninger for å ivareta barnets behov og dermed unngå

brudd i fosterhjemmet. Ettersom barn som har opplevd flere utilsiktede fosterhjemsbrudd har økt sannsynlighet for å bli plassert på institusjon, innebærer dette også en forebygging av økte fremtidige kostnader, for barnet, kommunen og samfunnet i sin helhet.

Oppsummert kan sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunen foregå på ulike nivåer i kommunen og i ulike tjenester. En styrket prioritering krever ikke at alle ovennevnte deler er på plass (mål-forståelse, kunnskap og ressurser) på alle nivåer og i alle relevante tjenester. Samtidig vil en kommune som har en mer omforent prioritering av tidlig innsats og forebygging trolig ha større sannsynlighet for å forhindre omsorgssvikt og forhindre utilsiktede flyttinger. Det kan gi vesentlige gevinster for barn og familier og reduserte samfunnsøkonomiske kostnader for øvrig.

16.3.2 Indikatorer

Vurderingen av hvorvidt reformen bidrar til en sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene bygger på en rekke kvantitative indikatorer i kombinasjon med kvalitative vurderinger. Det er i hovedsak endringen om økt kommunalt finansieringsansvar som forventes å bidra til sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene. Overføringen av helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning og kravet om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret kan også gjøre henholdsvis barnevernstjenesten og kommune-styret mer bevisst behovet for tidlig innsats og forebygging. For å vurdere delmålet ser vi derfor på utviklingen i resultatindikatorene som fanger opp responsen på ovennevnte endringer. Disse indikatorene er omtalt i tidligere kapitler. For å supplere vurderingen av delmålet, ser vi på antall årsverk kommunen har satt av til tidlig innsats og forebygging rettet mot barn og familier som har eller på sikt kan ha behov for hjelp fra barnevernet, samt hvorvidt kommunestyret har vedtatt en plan for kommunens forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker (i tråd med barnevernloven § 3-1 annet ledd) som er gjeldende i dag. Videre har vi innhentet vurderinger fra kommunedirektørene og barnevernlederne om hvordan de vurderer samarbeidet mellom barnevernet og oppvekstområdet ellers, samt vurderinger av hvorvidt kommunen jobber tilstrekkelig forebyggende innenfor barnevernet og oppvekstområdet. Nevnte indikatorer er vist i Tabell 16-1.

Tabell 16-1 Indikatorer for å vurdere måloppnåelsen til delmål 1 «Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene»

Nr.	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Antall årsverk i kommunen som er satt av til tidlig innsats og forebygging rettet mot barn og familier som har eller på sikt kan ha behov for hjelp fra barnevernet	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	Har kommunestyret vedtatt en plan for kommunens forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker (i tråd med barnevernloven § 3-1 annet ledd) som er gjeldende i dag?	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
Resultater		
	Vurdering av samarbeidet mellom barnevern og oppvekstområdet	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
Vurdering av måloppnåelse		
	Vurdering av i hvilken grad kommunen jobber tilstrekkelig forebyggende innenfor barnevernet/oppvekstområdet	Spørreundersøkelse til kommunedirektør / barnevernleder

Indikatorene i oppstartsmålingen rundt tidlig innsats og forebygging er basert på vurderinger fra kommunedirektør og barnevernleder. Basert på at forståelsen av hva tidlig innsats og forebygging kan variere kan det argumenteres med at indikatorsettet på dette området kan forbedres. I det videre arbeidet vil vi derfor være opptatt av å identifisere mer objektive indikatorer. En konkret idé som vi skal utforske nærmere er å se nærmere på utgiftsføring på ulike utgiftsfunksjoner i KOSTRA. Det er spesielt interessant å undersøke om vi kan se en vridning fra funksjonen for plasseringstiltak til funksjoner som kan fange opp tidlig innsats og forebygging.

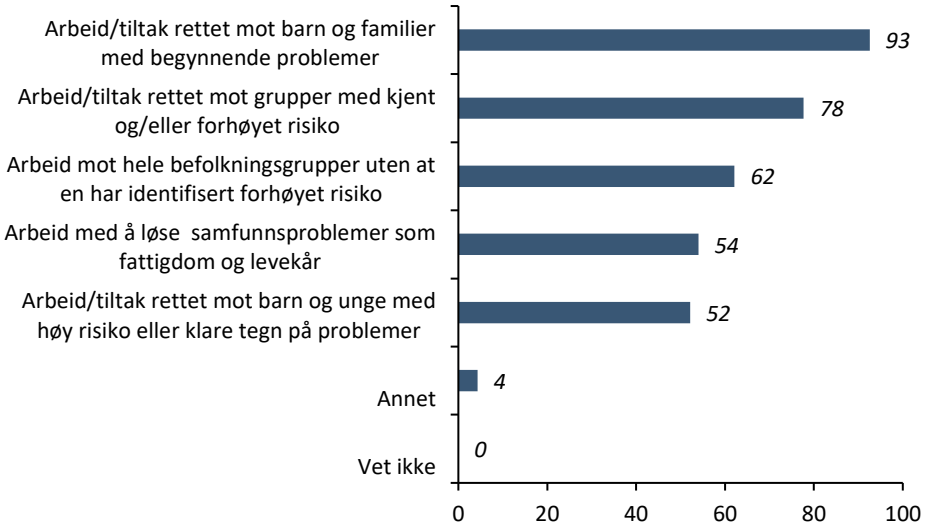
16.4 Barnevernledernes forståelse av forebygging og tidlig innsats

Som nevnt er det ikke åpenbart hvor grensegangen mellom forebygging og tidlig innsats går, og tidlig forebyggende innsats kan settes inn på tre ulike nivåer: universell, selektiv og indisert forebygging.

Hvordan barnevernledere forstår begrepene forebygging og tidlig innsats kan ha konsekvenser for hvordan de forstår målet og hvilke prioriteringer som eventuelt gjøres for å nå målet. Figur 16.2 viser at barnevernledere har ulike oppfatninger om begrepet **forebygging** som del av målet om å styrke arbeidet med forebygging og tidlig innsats. De aller fleste barnevernledere (93 prosent) oppgir at arbeid/tiltak rettet mot barn og familier med begynnende problemer er en del av forebygging. Videre oppgir 78 prosent at forebygging omfatter arbeid/tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko, mens rundt halvparten oppgir at arbeid/tiltak rettet mot barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer omfattes av begrepet. Svarene tyder på at en større andel barnevernledere forstår forebygging som selektiv forebygging og til dels indisert forebygging, og i mindre grad universell forebygging. Dette ser vi også i casestudien, der flere av barnevernstjenestene vi har intervjuet mener at forebygging på primært nivå (universell forebygging) ligger utenfor barnevernstjenestens arbeidsområde. Samtidig har andre kommuner en annen tilnærming, og samler alle tjenester som i en eller annen form har ansvar for barn og unge under én paraply i for eksempel Familiens hus.

Som vist i Figur 16.2 er det 4 prosent av barnevernlederne som har avgitt et åpent svar ved å svare *annet.* Én av disse sju barnevernledere påpeker at det er viktig å skape et godt tverrfaglig samarbeid mellom etatene i kommunen slik at det skapes en felles forståelse av hva som ligger i begrepet forebygging og hvordan kommunen skal jobbe forebyggende. En annen kommune påpeker at en del av forebyggingsarbeidet er arbeid med å opprettholde stabilitet i tjenestetilbudet til kommunen og med samarbeidspartnere, samt arbeid med å få en oppdatert oversikt over tjenestetilbudet i kommunen. Én barnevernleder påpeker at de blant annet jobber med å forebygge videre negativ utvikling ved flytting.

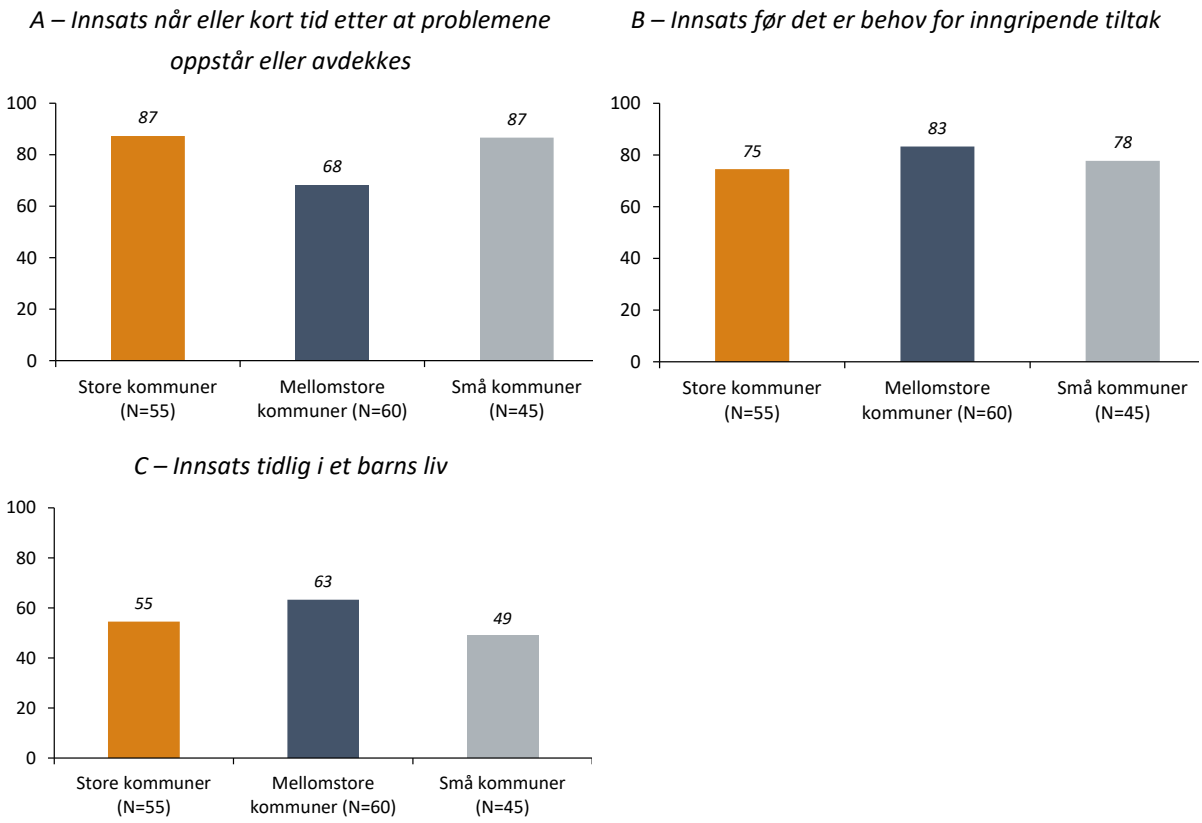
Figur 16.2 **Barnevernsreformen skal bidra til å styrke arbeid med forebygging og tidlig innsats. Hva barnevernleder legger i begrepet forebygging i denne sammenheng, i prosent***



**Flere svar mulig, summen kan derfor overskride 100 prosent. N=161. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Figur 16.3 viser at barnevernledere også har ulike oppfatninger om betydningen av begrepet **tidlig innsats** som del av målet om å styrke arbeid med forebygging og tidlig innsats. Mellom 68 og 87 prosent av barnevernlederne knytter begrepet tidlig innsats til *A – innsats når eller kort tid etter at problemene oppstår eller avdekkes*, samt *B – innsats før det er behov for inngripende tiltak*. En større andel barnevernledere fra store kommuner tolker begrepet som *A – når eller kort tid etter at problemene oppstår eller avdekkes*. Omtrent halvparten av barnevernlederne, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir *at C – innsats tidlig i et barns liv* omfattes av begrepet tidlig innsats i denne konteksten. Én av barnevernlederne har avlagt et åpent svar der vedkommende trekker frem forebygging i risikogrupper og gode ordninger i skole for elever som ikke klarer det normerte løpet.

Figur 16.3 Barnevernlederes oppfatning av tidlig innsats, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent*



**Flere svaralternativer tillatt. Følgelig kan summen av svarene overstige 100 prosent. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N = 160. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Ulik forståelse av begrepene forebygging og tidlig innsats kan medføre ulik prioritering mellom kommuner og dermed ulikt tilbud til barn og unge avhengig av hvilken kommune de tilhører. Hvordan forebygging og tidlig innsats forstås har også implikasjoner for vurderingen av måloppnåelse.

Barnevernledere fremhever samtidig i åpent svarfelt følgende som de viktigste tiltakene som gjøres for å forebygge at barn kommer i kontakt med barnevernet:

- Bruk av ulike team som ressursteam, familieteam, ungdomsteam og tverrfaglige team
- Veiledning og kursing på individ- og gruppenivå, blant annet TIBIR (tidlig innsats for barn i risiko), COS-I og COS-P (Circle Of Security), ICDP (International Child Development Programme) og TBO (traumebasert omsorg)
- Kompetanseheving av ansatte og kurs/videreutdanning i for eksempel Marte Meo, De utrolige årene og PTMO (Parent Management Training – Oregonmodellen)
- Etablering av forebyggende enhet
- At kommunen bruker BTI (bedre tverrfaglig innsats)
- LOS på skolen og SLT-arbeid
- Universelle tiltak i skole, helsestasjon og barnehage

I tillegg til at barnevernlederne trekker frem flere av de forebyggende hjelpetiltakene over, fremhever barnevernlederne i åpent svarfelt bruk av familieveiledere, familieterapi og veiledning til foreldre som viktige tiltak.

Barnevernlederne rapporterer at de har økt fokus på tiltaksarbeid, utredning, videreutdanning og kompetanseheving på meldeplikt. Barnevernvakt, ambulant familieteam, ressursteam og oppfølgingsteam er andre tiltak som barnevernlederne mener er viktig for å forebygge at det blir behov for mer inngripende barnevernstiltak.

16.5 Oppstartsmåling av indikatorer

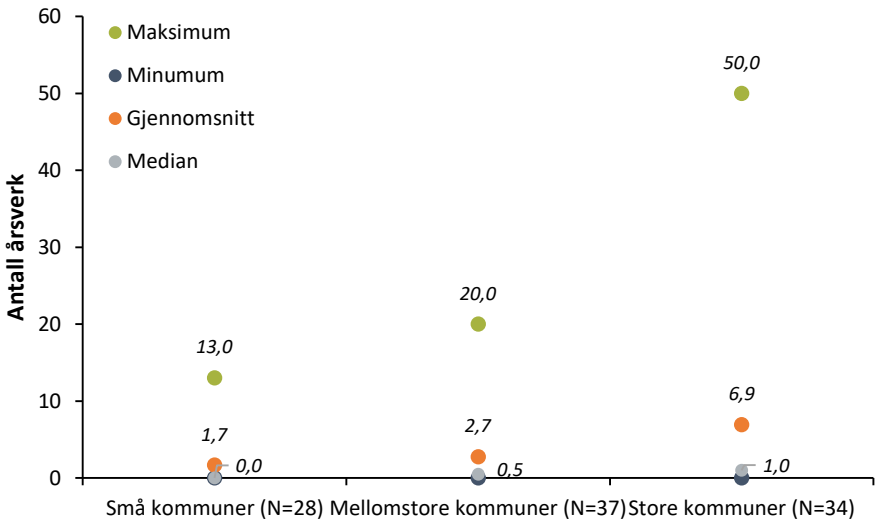
I dette delkapittelet presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til delmål 1. Vi viser til tidligere kapitler for oppstartsmåling på indikatorer tilknyttet konkrete reformendringer vurdert som relevante for delmålet.

16.5.1 Kommunenes aktiviteter knyttet til forebyggende arbeid

Ettersom oppstartsmålingen gjennomføres etter at reformen trådte i kraft, vil kommunenes aktiviteter knyttet til forebygging og tidlig innsats allerede kunne være påvirket av reformen. For å vurdere dette nærmere ser vi på årsverk i kommunen som er satt av til tidlig innsats og forebygging rettet mot barn og familier som har eller på sikt kan ha behov for hjelp fra barnevernet.

Barnevernledere som har besvart spørreundersøkelsen forventer at barnevernstjenesten de representerer vil bruke nærmere 660 årsverk på tidlig innsats og forebygging i 2022. Figur 16.4 viser at der er tydelig variasjon i summarisk statistikk for ulike kommunestørrelser. I gjennomsnitt forventer barnevernledere at mellom 1,7 og 6,9 årsverk, avhengig av kommunestørrelse, vil bli brukt på forebyggende arbeid og tidlig innsats i barnevernstjenesten de representerer i 2022. Medianen er betydelig lavere, på mellom 0 og 1,0 avhengig av kommunestørrelse. Antall årsverk for en enkelt kommune varierer fra maksimalt 13 årsverk i små kommuner til maksimalt 50 årsverk blant store kommuner. Det er langt flere barnevernledere i små kommuner som oppgir at de ikke bruker noen årsverk på forebygging og tidlig innsats i 2022, med en andel på 60 prosent. Tilsvarende andel for store og mellomstore er henholdsvis 43 og 45 prosent. En sjettedel av barnevernledere i små kommuner oppgir å bruke 2 årsverk eller mer på forebygging og tidlig innsats, tilsvarende andel blant store og mellomstore kommuner er på rundt en tredjedel. Tallene bør tolkes med noe forsiktighet da det kan være krevende for barnevernledere å definere hvor mange årsverk eller hvor store deler av et årsverk som benyttes til forebygging og tidlig innsats. Funnene fra forrige delkapittel vitner også om at forebygging og tidlig innsats defineres noe ulikt blant informantene.

Figur 16.4 Summarisk statistikk over rapporterte årsverk på forebyggende arbeid og tidlig innsats i 2022*, **



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022.*

16.5.2 Plan for forebygging av omsorgssvikt og adferdsvansker

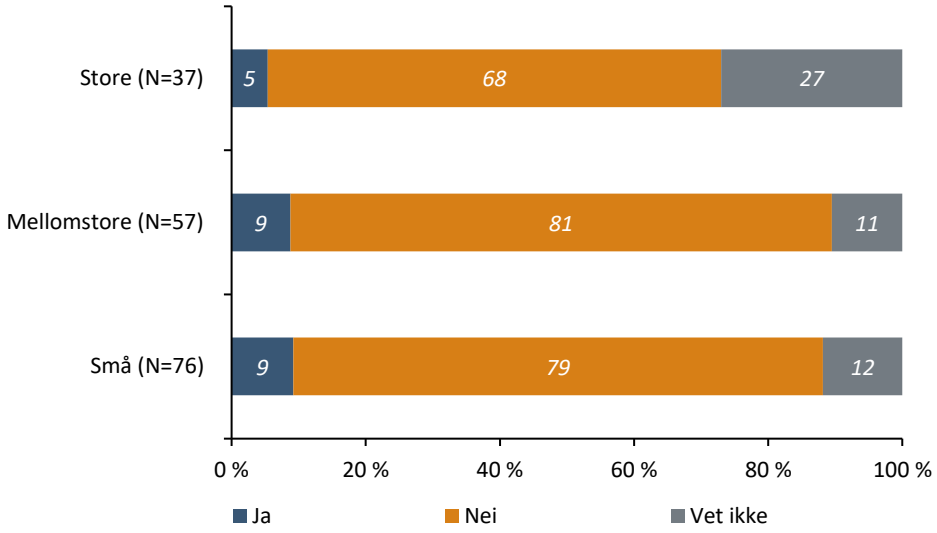
Barnevernstjenesten har et særskilt ansvar for å forebygge omsorgssvikt hos barn og unge i kommunen. Av barnevernloven fremkommer det at barnevernstjenesten har et særlig ansvar for å søke å avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.

Det er innført krav om at kommunestyret skal vedta en plan for kommunenes arbeid for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer, jf. barnevernloven § 3-1 annet ledd: *«Kommunestyret selv skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid etter første ledd. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide».* Lovendringen ble iverksatt 1.1.2022.

Hensikten med lovendringen er at vedtatt plan skal bidra til overordnet forankring av det forebyggende tilbudet og sikre at barn har trygge og gode oppvekstsvilkår, samt fungere som viktig verktøy for å sikre forpliktende og systematisk innsats for et helhetlig tjenestetilbud.

Kommunenes foreløpige respons på lovendringen ifølge kommunedirektørene er illustrert i Figur 16.5. Mellom 5 og 9 prosent av kommunedirektørene, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at kommunestyret i kommunen de representerer har vedtatt en plan for forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker i tråd med barnevernloven. Det er lavest andel kommunedirektører fra store kommuner som oppgir at kommunestyret har vedtatt en slik plan. Samtidig finner vi at mellom 68 og 81 prosent, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at kommunestyret ikke har vedtatt en plan for forebygging av omsorgssvikt og adferdsvansker i kommunen. Responsen til kommunedirektørene tyder på at lovendringen i svært liten grad er etterfulgt av landets kommuner. Da det ikke var mulig å oppgi andre svar enn hva som fremkommer av figuren, kan en mulig forklaring på den lave graden av lovoppfyllelse være at en plan er under utforming.

Figur 16.5 **Hvorvidt kommunedirektører oppgir at kommunestyret i kommunen de representerer har vedtatt en plan for forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker (i tråd med barnevernloven § 3-1 annet ledd) som er gjeldende i dag, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

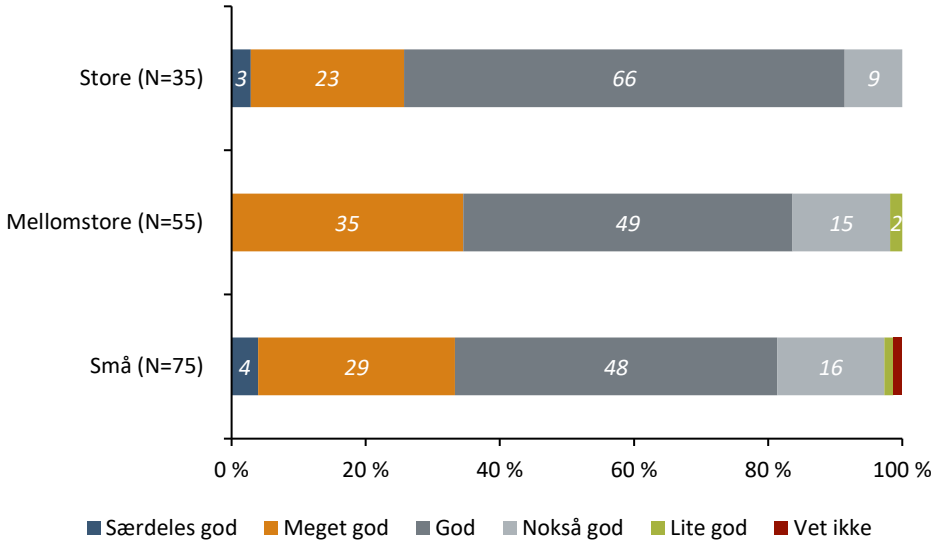


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=170. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

16.5.3 Kommunenes vurdering av samarbeidet mellom barnevern og oppvekstområdet

Det er også relevant å undersøke hvordan kommunedirektørene oppfatter samarbeidet mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet. Av kommunedirektørene som svarte på spørreundersøkelsen oppgir mellom 26 og 35 prosent, avhengig av kommunestørrelse, at samarbeidet mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet i kommunen de representerer er særdeles eller meget godt (se Figur 16.6). Det er størst andel (35 prosent) kommunedirektører fra de mellomstore kommunene som anser samarbeidet mellom instansene som meget godt. Videre oppgir 17 prosent av kommunedirektører fra både mellomstore og små kommuner at samarbeidet mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet er nokså eller lite godt i kommunen de representerer.

Figur 16.6 **Kommunedirektørenes oppgitte beskrivelse av samarbeidet mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet (eksempelvis skole, barnehage og helse) i kommunen de representerer, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



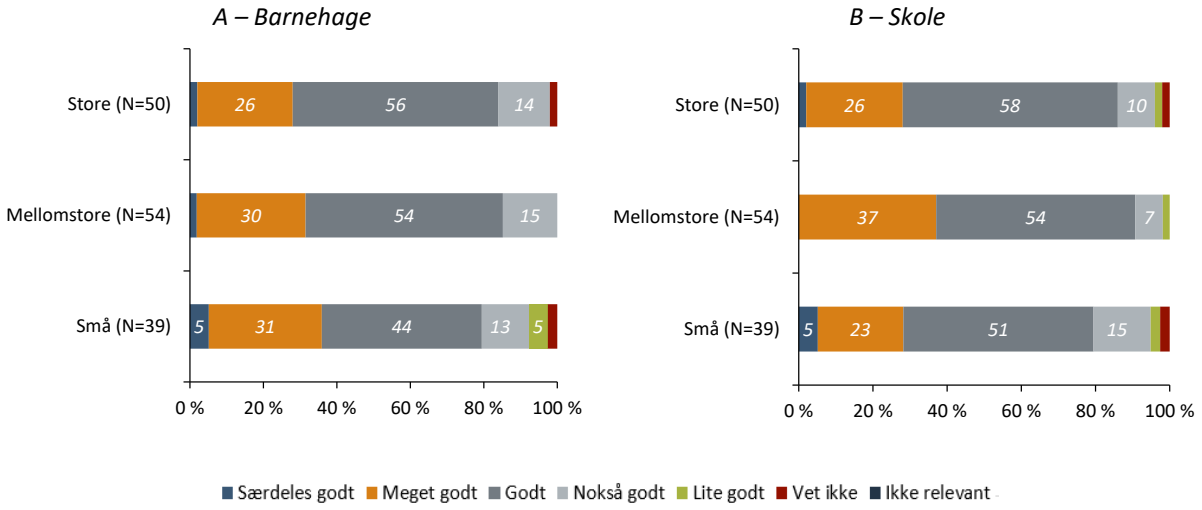
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=165. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

For å nå delmålet om sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging er det behov for samarbeid mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet. Vi har kartlagt hvordan barnevernleder beskriver samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale tjenesteområder.

Flertallet av barnevernledere beskriver barnevernets samarbeid med de kommunale tjenesteområder som et meget godt eller godt samarbeid. Det er en høyere andel barnevernledere som oppgir dette når de beskriver samarbeidet med *A – barnehage*, *B – skole* og *E – PPT* sammenlignet med øvrige kommunale tjenesteområder. Når det gjelder samarbeid med *C – helse* og *D – psykisk helse og avhengighet*, er det rundt en tredjedel av barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelse, som oppgir at samarbeidet med barnevernet er nokså godt. Andelen barnevernledere som oppgir at samarbeidet er lite godt er noe høyere når det gjelder samarbeidet med *G – NAV* og *F – BUP* sammenlignet med øvrige kommunale tjenesteområder, uavhengig av kommunestørrelse.

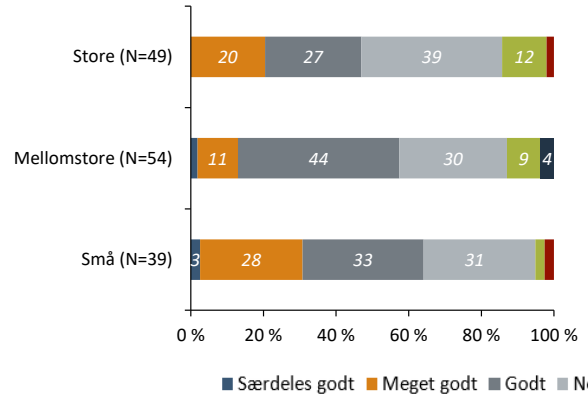
Sammenligner vi Figur 16.7 med barnevernledernes svar i Figur 13.9, delkapittel 13.5, finner vi at barnevernledere generelt er mindre positive til vurderingen av samarbeidet enn oppgitt grad av samarbeid. Selv om mellom 28 og 50 prosent av barnevernledere oppgir at de i stor eller svært stor grad samarbeider med BUP, vurderer kun mellom 16 og 20 prosent av barnevernledere samarbeidet som særdeles eller meget godt. Samme trend finner vi mellom alle de kommunale tjenesteområdene, særlig i vurderingen av samarbeidet mellom barnevernstjenesten og skole og barnehage. Barnevernlederes respons i de to figurene indikerer samarbeidsutfordringer mellom barnevernstjenesten og kommunale tjenesteområder.

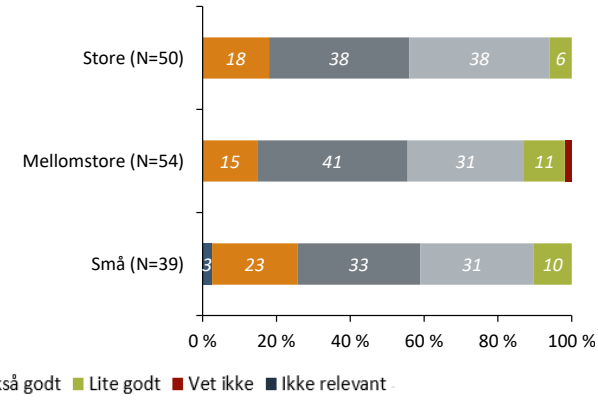
Figur 16.7 **Barnevernlederes beskrivelse av samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale tjenesteområder, fordelt etter kommunestørrelse (del 1), i prosent ***



N=143.

N=143.

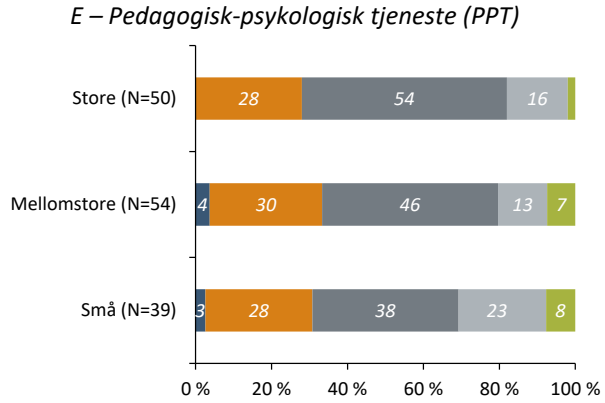


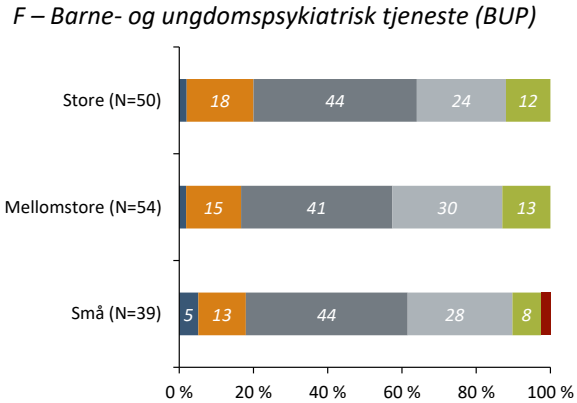




N=142.

N=143.





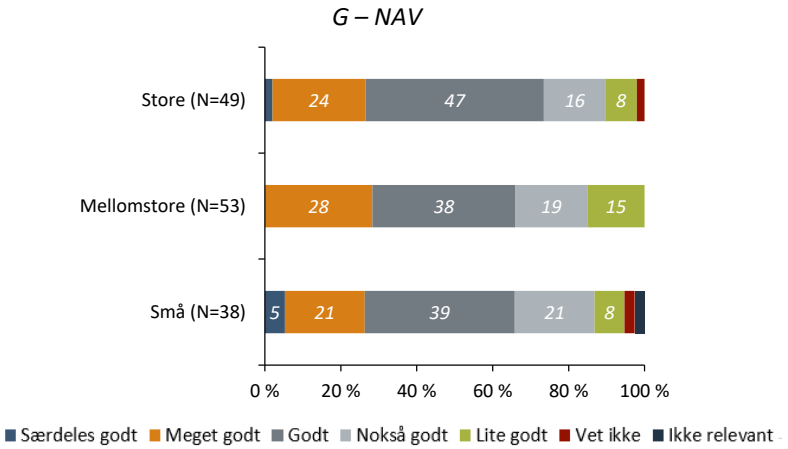


N=143.

N=143.

**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Figur 16.8 **Barnevernlederes beskrivelse av samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale tjenesteområder, fordelt etter kommunestørrelse (del 2), i prosent***



N=140.

**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

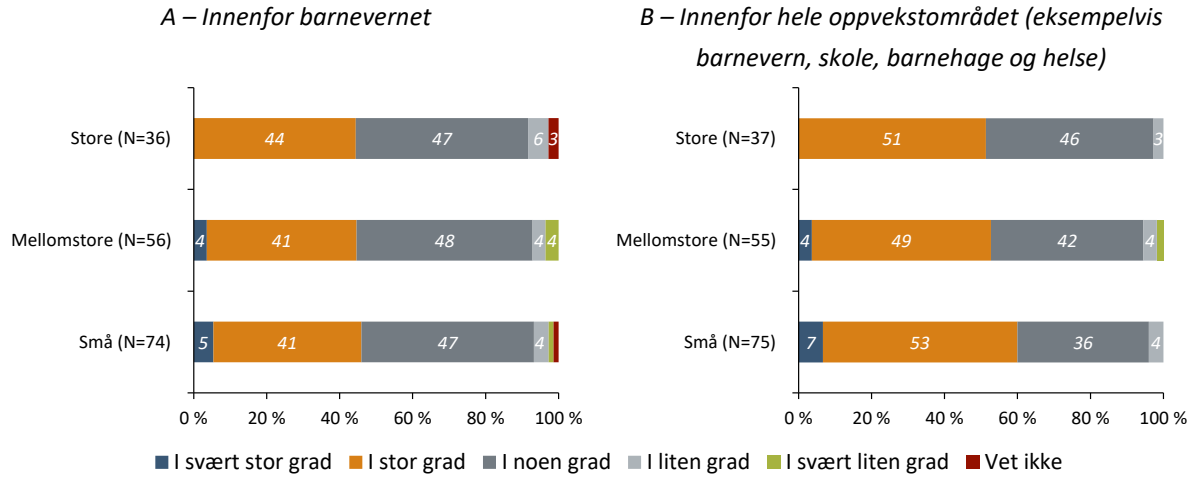
16.5.4 Kommunenes vurdering av måloppnåelsen

Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene (delmål 1) forutsetter at kommunene prioriterer tidlig innsats og forebygging. Forebygging omhandler tilrettelegging for et godt oppvekstmiljø for barn og unge, mens tidlig innsats skal sørge for at barn og familier får nødvendig hjelp og støtte, med mål om å forhindre at utfordringer vokser, samt at kommunene griper inn tidlig i saker der barn utsettes for omsorgssvikt. Det er derfor interessant å undersøke hvorvidt kommunedirektørene og barnevernledere oppgir at kommunen de representerer jobber tilstrekkelig forebyggende innenfor både barnevernet og innenfor hele oppvekstområdet.

Mellom 44 og 46 prosent av kommunedirektørene, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at kommunen i stor eller svært stor grad jobber tilstrekkelig forebyggende *A – innenfor barnevernet*, se Figur 16.9. 10 kommunedirektører (6 prosent uavhengig av kommunestørrelse) oppgir at kommunen i liten eller svært liten grad jobber tilstrekkelig forebyggende innenfor barnevern. Mellomstore kommuner utgjør flertallet av sistnevnte gruppe.

Sammenligner vi Figur 16.9 A og B, oppgir kommunedirektørene, uavhengig av kommunestørrelse, at det i større grad jobbes tilstrekkelig forebyggende innenfor hele oppvekstområdet enn isolert sett innenfor barnevern. Det er størst andel kommunedirektører fra små kommuner (60 prosent) som oppgir at det i stor eller svært stor grad jobbes tilstrekkelig forebyggende innenfor oppvekstområdet.

Figur 16.9 **I hvilken grad kommunedirektørene oppgir at kommunen de representerer jobber tilstrekkelig forebyggende, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



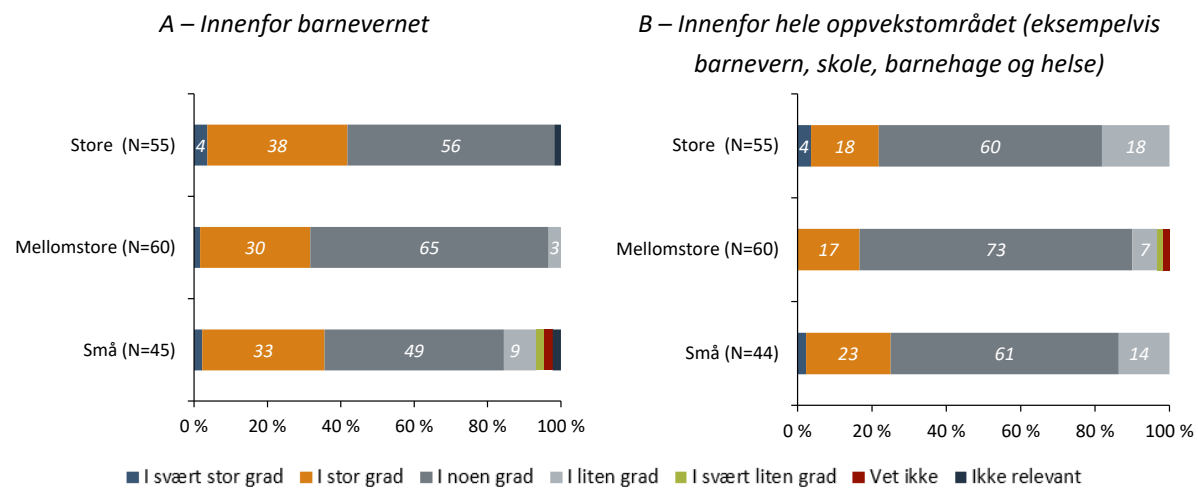
N=166 *N=167*

**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Sammenlignet med kommunedirektører er barnevernledere som har svart på spørreundersøkelsen mindre positive til at det jobbes tilstrekkelig forebyggende på både barneverns- og oppvekstområdet i kommunen de representerer. Videre oppgir barnevernledere at det i større grad jobbes tilstrekkelig forebyggende isolert sett innenfor barnevernet enn generelt for hele oppvekstområdet.

Av Figur 16.10 ser vi at det er størst andel barnevernledere fra store kommuner (42 prosent) som oppgir at det i stor eller svært stor grad jobbes tilstrekkelig forebyggende innenfor barnevernet. Dette samsvarer ikke med responsen fra kommunedirektører hvor små kommuner har størst andel (46 prosent), som vist i Figur 16.9.

Figur 16.10 **I hvilken grad kommunen(e) barnevernleder representerer jobber tilstrekkelig forebyggende, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



N=160. *N=159.*

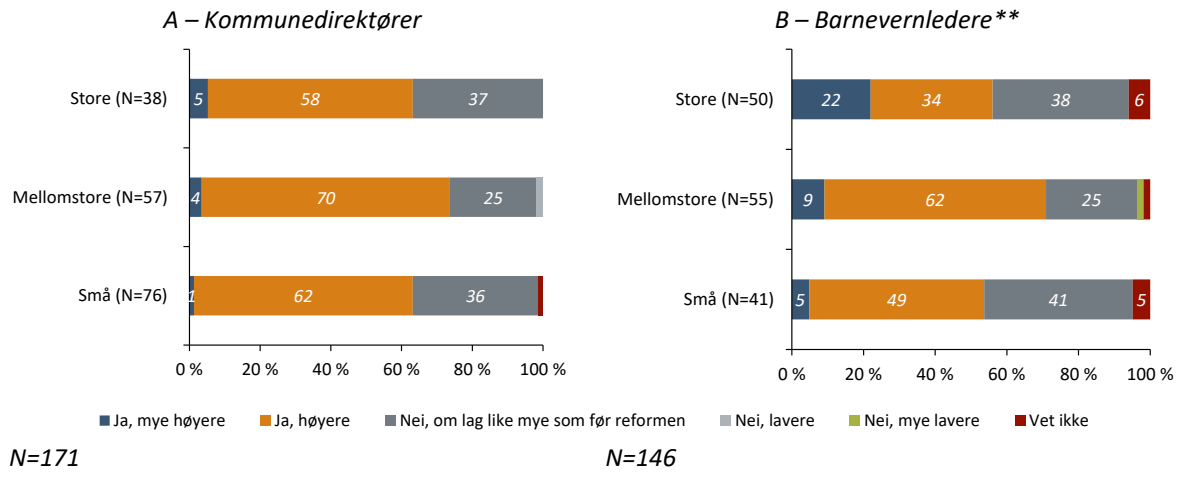
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Det er også variasjon mellom kommunedirektørenes og barnevernlederes oppfatning av forebyggende arbeid innenfor hele oppvekstområdet. Rundt 13 prosent av barnevernledere oppgir at kommunen i liten eller svært liten grad jobber tilstrekkelig forebyggende innenfor oppvekstområdet. I likhet med kommunedirektører er det en større andel barnevernledere fra små kommuner (25 prosent) som oppgir at kommunen i stor eller svært stor grad jobber tilstrekkelig innenfor oppvekstområdet.

16.6 Kommunenes vurdering av hvorvidt reformen har bidratt til forebygging og tidlig innsats

Vi har kartlagt kommunedirektørenes og barnevernledernes vurdering av hvorvidt forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres høyere i deres kommune etter at barnevernsreformen trådte i kraft. Mellom 63 og 74 prosent av kommunedirektørene, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres høyere eller mye høyere nå enn før reformen trådte i kraft. Fra Figur 16.11 ser man at det særlig er kommunedirektørene fra mellomstore kommuner som oppgir høyere eller mye høyere prioritering etter reformen (74 prosent). Vi finner et lignende mønster blant barnevernlederne. En større andel barnevernledere fra mellomstore kommuner oppgir at forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres høyere (71 prosent) sammenlignet med barnevernledere fra store (56 prosent) og små kommuner (54 prosent). Kommunedirektørene er generelt mer positive i sin vurdering enn barnevernledere.

Figur 16.11 **Kommunedirektørenes og barnevernlederes oppfatning om forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres høyere i kommunen de representerer etter at barnevernsreformen trådte i kraft, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



N=171 *N=146*

**Svaralternativene i figuren er endret fra oppgitte svaralternativer i spørreundersøkelsene, uten at meningsinnholdet er endret. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Det er kun én kommunedirektør (1 prosent uavhengig av kommunestørrelse) som oppgir at forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres lavere nå sammenlignet med før reformen trådte i kraft. Vedkommende oppgir at barnevern har blitt prioritert lavere enn tidligere som følge av lavere behov for kostnadskrevende tiltak samt at

kommunen har iverksatt tiltak som gjør at behovet blir dekket mer kostnadseffektivt. Tilsvarende er det én barnevernleder, fra en mellomstor kommune, som oppgir at forebygging prioriteres mye lavere.[69]

Samlet sett vitner responsen til kommunedirektørene og barnevernledere om at reformendringene har ført til en vridning mot større prioritering av forebyggende arbeid. Selv om svarende indikerer økt prioritering av forebygging og/eller tidlig innsats, tyder særlig vurderingene til barnevernledere om hvorvidt det jobbes tilstrekkelig forebyggende innenfor oppvekstområdet i kommunen de representerer (se Figur 16.10 (B)) på at det er rom for ytterligere prioritering av forebygging og/eller tidlig innsats i mange kommuner.

16.7 Drøfting av foreløpig måloppnåelse

Kommunenes økte faglige og økonomiske ansvar på barnevernsområdet skal bidra til at kommunen jobber forebyggende, også gjennom samarbeid på tvers av velferdstjenester (jf. målbildet til delmål 1 i (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020)). Dette fordrer at kommunen har etablert gode rammebetingelser for tiltaksutvikling samt et godt samarbeid som ivaretar behovet for tiltak på ulike nivåer av forebygging (universelt, selektivt og indisert).

Barnevernledere har noe ulik forståelse av begrepene forebygging og tidlig innsats

Til tross for at forebygging og tidlig innsats er en svært sentral del av barnevernsreformen, og ett av delmålene er sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging, er det ikke gitt at det er en felles forståelse av hva som ligger i forebyggende arbeid og tidlig innsats, og hva det krever av aktiviteter. Ulik forståelse av begrepene forebygging og tidlig innsats kan medføre ulik prioritering mellom kommuner og dermed ulikt tilbud til barn og unge avhengig av hvilken kommune de tilhører. Hvordan forebygging og tidlig innsats forstås har også implikasjoner for vurderingen av måloppnåelse. Svarene fra barnevernlederundersøkelsen indikerer at det ikke er en felles forståelse for hva tidlig innsats og forebyggende arbeid innebærer. Til tross for at det er stor enighet blant barnevernledere (93 prosent) om at arbeid/tiltak mot barn og familier med begynnende problemer er en del av forebygging, er det større variasjon i hvorvidt barnevernledere også forstår arbeid/tiltak rettet mot henholdsvis grupper med kjent og/eller forhøyet risiko og barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer som en del av forebygging. Svarene tyder på at en større andel barnevernlederne forstår forebygging som selektiv forebygging og til dels indisert forebygging, og i mindre grad universell forebygging. Barnevernledere har også noe ulike oppfatninger om betydningen av begrepet tidlig innsats som del av målet om å styrke arbeid med forebygging og tidlig innsats.

Det er potensial for økt og bedre samarbeid mellom barnevernet og tilgrensende tjenester

Ifølge målbildet skal kommunen prioritere forebygging og tidlig innsats i hele oppvekstsektoren (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020). Forebyggende innsats er tiltenkt å først og fremst måtte skje i kommunene, og det er nødvendig med et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester for å oppdage og hjelpe utsatte barn og familier på et tidlig tidspunkt. Koordinert innsats på tvers av tjenesteområder som skole, barnehage, helse og BUP er sentralt i dette arbeidet. Vi har tidligere pekt på flere utfordringer knyttet til samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre tjenesteområder i kommuner. Som omtalt i kapittel 13.5, viser svar fra spørreundersøkelsene at barnevernstjenestene i noe varierende grad oppgir å samarbeide med kommunale tjenesteområder. Svarene indikerer at det i størst grad samarbeides med skole etterfulgt av barnehage. Mellom 63 prosent og 74 prosent av barnevernledere oppgir at de i svært stor grad eller stor grad samarbeider med skole, tilsvarende andel for samarbeid med barnehage er mellom 55 og 62 prosent. Flertallet

[69] *Da barnevernledere ikke har hatt mulighet til å oppgi tilhørende årsak for lavere prioritering, er årsaken ukjent.*

av barnevernledere oppgir at barnevernstjenesten i noen grad samarbeider med helse (somatisk), psykisk helse og avhengighet og Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), uavhengig av kommunestørrelse. Barnevernledere i store kommuner oppgir i større grad å samarbeide mer med NAV og BUP enn små og mellomstore kommuner. Helse, psykisk helse og NAV er de tjenestene størst andel barnevernledere oppgir at barnevernstjenesten i liten eller svært liten grad samarbeider med. Basert på våre funn virker det å være et potensial for økt samarbeid mellom barnevernstjenesten og øvrige kommunale tjenester, blant annet på helseområdet. Det bør samtidig påpekes at samarbeid mellom andre sektorer utenom barnevernstjenesten også er viktig for forebyggende arbeid og tidlig innsats, men at vi i denne oppstartsmålingen i begrenset grad har informasjon om samarbeid mellom tjenestene når barnevernstjenesten ikke er involvert.

Overordnet oppgir de fleste barnevernlederne i spørreundersøkelsen vår at barnevernstjenestens samarbeid med kommunale tjenesteområder er uendret etter at barnevernsreformen trådte i kraft. Mer enn 80 prosent av barnevernledere oppgir at samarbeidet mellom barnevernstjenesten og de kommunale tjenesteområdene helse, psykisk helse og avhengighet, PPT, BUP og NAV er uendret, uavhengig av kommunestørrelse. I den grad barnevernledere oppgir at samarbeidet har økt, er det i hovedsak med barnehage og skole (se delkapittel 13.5). Samtidig er samarbeid/samordning mellom barnevernstjenesten og barnehage/skole, helse o.l. det flest fosterforeldre oppgir å ha økt behov for, for å få til en bedre ivaretakelse av barnets beste (se delkapittel 4.3.3). Det uttrykte behovet for økt samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre tjenesteområder blant fosterforeldre, sett i lys av delmålet om at kommunen skal prioritere forebygging og tidlig innsats i hele oppvekstsektoren, tyder på at kommunene ikke (enda) har lykkes med å få til et tilstrekkelig og godt nok samarbeid ettersom samarbeidet mellom de fleste områder er uendret.

Samtidig indikerer svar fra våre spørreundersøkelser at i den grad det er et samarbeid mellom barnevernet og kommunale tjenesteområder, vurderes dette samarbeidet som godt. Flertallet av både barnevernledere og kommunedirektører beskriver barnevernets samarbeid med ulike kommunale tjenesteområder som et meget godt eller godt samarbeid. Mer enn halvparten av fosterforeldrene er helt eller delvis enig i at samarbeidet mellom fosterforeldrene, barnevernstjenesten og andre instanser er tilfredsstillende. Selv om over halvparten av fosterforeldrene oppgir å være helt eller delvis enige i at samarbeidet fungerer godt, er det også i underkant av en tredjedel som er litt eller helt uenige i påstanden.

Det er satt i gang arbeid for å bedre forebygging og tidlig innsats, men mye gjenstår fortsatt

En forutsetning for å få til et etablert samarbeid slik at tiltaksporteføljen er riktig sammensatt, er godt planarbeid og at det organisatorisk er tilrettelagt for at hele oppvekstområdet og barnevern sees i sammenheng. Litt under halvparten av kommunedirektørene som har besvart spørreundersøkelsen vår oppgir at de har gjennomført organisatoriske endringer slik at barnevern og oppvekstområdet for øvrig sees mer i sammenheng. I tillegg oppgir i underkant av halvparten av både barnevernledere og kommunedirektører at planarbeidet innenfor barnevernsområdet og/eller oppvekstområdet er forbedret, blant annet gjennom arbeid med overordnet plan for forebygging og tidlig innsats i kommunen. Det er samtidig kun mellom 5 og 9 prosent av kommunedirektørene, avhengig av kommunestørrelse, som oppgir at kommunestyret i kommunen de representerer har vedtatt en plan for forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker i tråd med barnevernloven. Responsen tyder på at lovendringen enn så lenge i svært liten grad er etterfulgt av landets kommuner, men en mulig forklaring kan være at en plan er under utforming. Vi har altså indikasjoner på at flere kommuner er i gang med arbeidet med forebygging og tidlig innsats, men at det trolig krever tid og innsats.

Reformen kan ha bidratt til økt prioritering av forebyggende arbeid og tidlig innsats

Det er ulik vurdering av måloppnåelsen blant kommunedirektører og barnevernledere. Mer enn halvparten av kommunedirektører, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir at det i stor eller svært stor grad jobbes

tilstrekkelig forebyggende innenfor hele oppvekstområdet. En noe lavere andel kommunedirektører oppgir det samme isolert sett om barnevern. Barnevernledere oppgir derimot at det i større grad jobbes tilstrekkelig forebyggende isolert sett innenfor barnevernet enn generelt for hele oppvekstområdet. Sammenlignet med kommunedirektører er barnevernledere mindre positive til at det jobbes tilstrekkelig forebyggende på både barneverns- og oppvekstområdet i kommunen de representerer. Svarene indikerer at det er forbedringspotensial når det kommer til kommunens forebyggende arbeid, både innenfor barnevernet og hele oppvekstområdet. Det er samtidig overraskende at kun et fåtall av kommunedirektørene oppgir at kommunen i liten eller svært liten grad jobber tilstrekkelig forebyggende innenfor barnevern og oppvekstområdet for øvrig, når et grunnleggende element ved barnevernsreformen er at det er behov for at kommunene jobber mer forebyggende og med tidlig innsats. Responsen til kommunedirektørene og barnevernledere vitner imidlertid om at reformendringene har ført til en vridning mot større prioritering av forebyggende arbeid.

Svarene fra barnevernlederundersøkelsen og kommunedirektørundersøkelsen indikerer at kommunene prioriterer forebygging og/eller tidlig innsats i høyere grad enn før. Flertallet av både kommunedirektører og barnevernledere oppgir at forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres høyere eller mye høyere nå enn før reformen trådte i kraft, især for mellomstore kommuner. Kommunedirektørene er mer positive i sin vurdering enn barnevernledere, slik de også var når det gjaldt vurderingen av kommunens forebyggende arbeid. Til tross for at flertallet av barnevernledere oppgir at forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres i høyere grad enn før, gir barnevernledere uttrykk for at det forebyggende arbeidet ikke er tilstrekkelig. Samtidig opplever halvparten av barnevernledere at for lav prioritering av forebyggende arbeid og tidlig innsats er en utfordring når det gjelder det å tilby barn og unge rett hjelp til rett tid.

Risiko for at forebyggende arbeid og tidlig innsats ikke prioriteres nok

Det er samlet sett mye som kan påvirke delmål 1 om sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging, noe som gjør at det er krevende å si noe konkret om grad av måloppnåelse som følge av barnevernsreformen. Effektene av sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging vil dessuten først vises etter en viss tid. Som omtalt i kapittel 7, vil det imidlertid være krevende for kommunene å både prioritere tidlig innsats og forebygging samtidig som man ivaretar barn og unge med behov for mer inngripende tiltak i barnevernet på en god måte, spesielt i en omstillingsperiode. Økt faglig og økonomisk ansvar skal gi kommunene insentiver til tidlig innsats og forebygging, men det kan ta tid å se resultatene av det forebyggende arbeidet. Økte egenandeler gir isolert sett også insentiver til å prioritere mindre kostbare tiltak, for eksempel til barn og unge med behov for institusjonstilbud eller spesialiserte fosterhjem. Den grunnleggende forutsetningen er at de folkevalgte er villige til å prioritere barnevernet høyere enn i dag. For å få til omstillingen krever det spesielt høye prioriteringer på kort sikt. Folkevalgte og kommuneledelse må se på de forebyggende aktivitetene som en investering for å redusere fremtidige utgifter. Det er en risiko for at kommuner ikke evner å oppfylle intensjonene med reformen, gjennom å få til en nødvendig tiltaksvridning.

17 Delmål 2 – Bedre tilpasset hjelp

Delmål 2 er «bedre tilpasset hjelp». Delmålet henger tett sammen med det overordnede målet, og en rekke reformendringer og understøttende tiltak å underbygge måloppnåelsen. Barn og unge forventes å få bedre tilpasset hjelp ved at kommunene får større faglig og økonomisk ansvar for barnevernsområdet, samt at ansvarsdelingen mellom stat og kommune tydeliggjøres. Kommunenes økte faglige og økonomiske ansvar på barnevernsområdet skal øke kommunenes bevissthet rundt behovet for en mer virksom tiltaksportefølje, herunder hjelpetiltak i og utenfor barnevernet.

En forutsetning for å utvikle en mer virksom tiltaksportefølje er kunnskap og innsikt. Overordnet finner vi at det er store forskjeller i hvorvidt kommuneledelsen og barnevernstjenesten har tilstrekkelig kunnskap og innsikt. Under halvparten av kommunedirektørene og barnevernledere oppgir at kommuneledelsen i stor eller svært stor grad har tilstrekkelig innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet. Selv om det ikke er en nødvendig forutsetning at kommuneledelsen har innsikt, kan det være avgjørende for at det forebyggende arbeidet prioriteres tilstrekkelig. Videre krever utviklingen av en virksom tiltaksportefølje på tvers av tjenester overordnet styring. Også her finner vi et forbedringspotensial. Under en tredjedel av barnevernledere fra små og mellomstore kommuner oppgir at kommuneledelsen i stor eller svært stor grad har god nok styring av barnevernsområdet. Tilsvarende andel for store kommuner er på 40 prosent. Innenfor samtlige kommunestørrelser er det imidlertid eksempler på kommunedirektører og barnevernledere som oppgir at kommuneledelsen i liten eller svært liten grad har god nok styring.

Hvor virksom tiltaksporteføljen er på tvers av tjenester vil også avhenge av hvor systematisk barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester samarbeider. Det varierer samtidig hvor systematisk samarbeid på tvers av tjenester virker å være. Hvorvidt kommunene evner å tilpasse tiltaksporteføljen i tråd med behovene avhenger også av kompetanse og bemanning i barnevernstjenesten. Ifølge barnevernledere som har besvart spørreundersøkelsen vår er det særlig små kommuner som opplever utfordringer knyttet til kompetanse, mens barnevernledere fra store kommuner i større grad opplever utfordringer med å opprettholde en stabil bemanning. Overordnet er barnevernledere i stor grad enige i at barnevernstjenesten ivaretar barn og unge med behov for hjelpetiltak på en god måte. Vi har ikke tilsvarende vurderinger av hjelpetiltak innenfor oppvekstområdet generelt. Ut fra våre funn er det imidlertid grunn til å anta at det er et større forbedringspotensial knyttet til å gi også barn og unge med behov for hjelpetiltak bedre tilpasset hjelp. At hjelpetiltakene ikke dekker behovene er den utfordringen flest barnevernledere peker på som hindrer kommunen i å tilby barn og unge rett hjelp til rett tid. Selv om en stor andel av kommunedirektører og barnevernledere oppgir at kommunen de representerer tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge, oppgir fosterhjem i vesentlig mindre grad å være enige i dette.

17.1 Om delmålet

Delmål 2 er bedre tilpasset hjelp og handler om at barn og unge skal få hjelp som er godt tilpasset deres behov. Det forutsetter blant annet at barna blir lyttet til og at vurderingene deres tillegges vekt. Utgangspunktet for hjelpen bør være den helhetlige livssituasjonen til barn og familier. I høringsnotatet og Prop. 73 L (2016-2017) påpekes det også at mange av barna har sammensatte utfordringer og behov for et differensiert og fleksibelt tiltaksapparat. Innsats fra barnevernet må ofte kombineres med innsats fra andre tjenester. Det fremheves også at tilpasset hjelp handler om at tiltakene som tilbys bygger på kunnskap om hva som virker (kunnskapsbasert praksis).

Bedre tilpasset hjelp fordrer både at kommunene har utviklet en differensiert og virksom tiltaksportefølje, at det er samarbeid på tvers av tjenester, og at også det statlige andrelinjetilbudet er godt tilpasset barn og familiers behov, jf. målbildet (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020). Under målbildet til delmål 2 står det videre at:

> «[…] *Det statlige andrelinjetilbudet er godt tilpasset barn og familiers behov. Bufetat har sørget for flere egnede gode og stabile fosterhjem. Institusjonene tilbyr tilstrekkelig kompetanse, fleksibilitet og samarbeid med helsetjenester og skole slik at enhver institusjon kan ta imot majoriteten av barn og tilpasse seg barnets endrede behov under oppholdet når fosterhjem ikke er tilstrekkelig, og flytting under oppholdet unngås så langt det lar seg gjøre. Institusjon fungerer som en målrettet og tidsavgrenset del av et barns forløp, bidrar til stabilisering og individuelt endringsarbeid, og muliggjør videre omsorg og utviklingsstøtte gjennom mindre inngripende tiltak. Det er en tydelig plan for barnet når inngripende tiltak iverksettes, og oppfølgingen og overgangene er godt planlagt.*»

17.2 Bakgrunn for delmålet

Det er en fare for at hjelpen som gis styres mer av tiltaket som iverksettes enn barnets behov, og for ofte er det tilgjengeligheten av tiltak og ikke barns behov som avgjør valg av tiltak (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020). Blant annet har spesialiserte fosterhjem tidligere også vært benyttet til barn som ikke har omfattende hjelpebehov, jf. Meld. St. 17 (2015-2016), noe som kan skyldes uheldige økonomiske insentiver. Utfordringsbildet er også preget av blant annet mangel på egnede fosterhjem og for lite bruk av kunnskapsbaserte hjelpetiltak. Målet er også begrunnet ut fra at institusjonstilbudet innebærer for mange flyttinger av barn, at barn må flytte til institusjoner som ligger langt fra hjemstedet og at tilgangen på ulike institusjonsplasser er for lav.

I kunnskapsgrunnlaget fra Nasjonal koordineringsgruppe vises det til at det er et lovkrav at barn skal få tilpassede og forsvarlige tiltak, men at det er grunn til å tro at en rekke kommuner ikke har tilgang på tiltak som oppfyller minimumskravene i loven. Videre har det vært regionale forskjeller i det spesialiserte tilbudet til sped- og småbarn, der særlig Nord-Norge har hatt et dårlig tilbud.

17.3 Forventede aktiviteter og resultater som bidrar til måloppnåelse

17.3.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 17.1 viser hvilke aktiviteter og resultater som kan utløses av relevante reformendringer og videre bidra til måloppnåelse for delmålet om *bedre tilpasset hjelp*.

Figur 17.1 **Årsak-virkningskjede mellom reformendringer og delmål 2 «Bedre tilpasset hjelp»***



**Farget tekst (oransje, blått, osv.) indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Overordnet handler delmålet om at barn og unge skal få hjelp som er godt tilpasset deres behov, herunder at de får riktig tiltak til rett tid. For å oppnå dette er det nødvendig med god forståelse for behovet og muligheter for å sette inn tiltak som dekker behovet. Det er en rekke endringer og faktorer som kan påvirke måloppnåelsen til delmålet, og delmålet henger også tett sammen med hovedmålet for reformen. Barn og unge forventes blant annet å kunne få bedre tilpasset hjelp ved at kommunene får større faglig og økonomisk ansvar for barnevernsområdet, samt at ansvarsdelingen mellom stat og kommune tydeliggjøres.

Kommunens økte faglige og økonomiske ansvar er tiltenkt å bidra til tilpasning og utvikling av en **mer virksom tiltaksportefølje**, herunder basert på samarbeid mellom barnevernet og andre kommunale tjenester. Deriblant skal det helhetlige ansvaret for oppfølging og veiledning bidra til at fosterhjem, og derigjennom også barn, får

bedre tilpasset hjelp. Videre forventes de økte kostnadene tilknyttet statlige plasseringstiltak å bidra til utviklingen av lokale hjelpetiltak. Kravet til årlig rapportering til kommunestyret er et verktøy for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag for utviklingen av en lokal portefølje. Videre vil endringer i det lokale tiltaksapparatet kunne følge av andre endringer enn reformendringene, herunder kompetansesatsingen i barnevernet (se delkapittel 3.2.2).

Selv om betydningen av plassering i fosterhjem i familie og nære nettverk ikke omtales i målbildet i delkapittel 17.1, vil lovkravet om at kommunene skal vurdere muligheten for en slik plassering også kunne bidra til at barna får bedre tilpasset hjelp. En økt andel familie- og nettverksplassering vil også bidra til at en unngår flyttinger til ukjente miljøer og at barnet kanskje i mindre grad opplever «stigmaet» fosterbarn.

Lovfesting av Bufetats tilbud av spesialiserte hjelpetiltak (MST og FFT) og utredning av sped- og småbarn i kombinasjon med reduserte egenandeler er ment å henholdsvis bidra til et mer likeverdig tilbud samt **økt bruk av kunnskapsbaserte tiltak**. Bruk av nevnte kunnskapsbaserte tiltak skal sikre at barn og foreldres behov i større grad ivaretas. Samtidig gir innføringen av en egenandel på hjemmebaserte/polikliniske tjenester ved sentre for foreldre og barn reduserte økonomiske insentiver til å ta i bruk tiltakene. Igjen er det viktig å presisere at andre endringer også vil kunne medvirke til for eksempel økt bruk av spesialiserte hjelpetiltak, deriblant nevnte kompetansesatsing i barnevernet.

Økt egenandel til spesialiserte fosterhjem i kombinasjon med lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem skal samlet sett bidra til at **spesialiserte fosterhjem tilbys barn og unge med behov** for tiltaket.

Reformendringene kan i mindre grad forventes å forbedre statens institusjonstilbud, jf. målbildet. Følgelig er det heller ikke utviklet indikatorer som utelukkende fokuserer på dette.

17.3.2 Indikatorer

Delmålet henger tett sammen med det overordnede målet. Videre forventes en rekke reformendringer, forbedringsområdene og understøttende tiltak å kunne påvirke måloppnåelsen. I vurderingen av måloppnåelse tar vi utgangspunkt i en rekke kvantitative indikatorer, i tillegg til funn fra intervjuer/case. Dette omfatter blant annet oppfatninger av hvorvidt delmålet oppnås basert på intervjuer og spørreundersøkelser til barnevern-ledere, kommunedirektører og fosterhjem, øvrige indikatorer på om delmålet nås, for eksempel ventetid, og forutsetninger for at delmålet kan nås. Sistnevnte omfatter blant annet forbedringsområdene, medvirkning og et differensiert og fleksibelt tiltaksapparat med kapasitet for å dekke behov.

Tabell 17-1 gir en oversikt over noen av indikatorene som ligger til grunn for vurderingen av måloppnåelse. Indikatorene knyttet til antall barn som venter på fosterhjem og ventetid[70] er eksempler på indikatorer som antas å påvirkes av flere reformendringer, og er relevant for både dette delmålet og det overordnede målet om at «flere barn skal få rett hjelp til rett tid». Disse omtales i kapittel 20. For å supplere vurderingen av delmålet innhenter vi også vurderinger fra kommunedirektører, barnevernledere og fosterhjem om ulike størrelser. Videre er følgende endringer vurdert som relevante: samling av helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem hos omsorgskommunen, økt kommunalt faglig og økonomisk ansvar for barnevernsfeltet,

[70] *Bufdir fører ikke tilsvarende statistikk på ventetid på institusjon.*

lovfesting av Bufetats statlige tilbud, samt krav til årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret. Indikatorene tilknyttet nevnte endringer er omtalt i tidligere kapitler og vises ikke i tabellen under.

Tabell 17-1 Indikatorer for å vurdere måloppnåelsen til delmål 2 «Bedre tilpasset hjelp»

Nr.	Indikator	Kilde
Brukereffekter		
	Antall barn som venter på fosterhjem	Bufdir
	Ventetid på fosterhjem	Bufdir
	Vurdering av i hvilken grad kommunen tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge	Spørreundersøkelse til kommunedirektør / barnevernleder / fosterhjem
	Vurdering av i hvilken grad barn og unge i fosterhjem er godt ivaretatt	Spørreundersøkelse til kommunedirektør / barnevernleder / fosterhjem
	Vurdering av om fosterhjemsplasseringen er til barnets beste	Spørreundersøkelse til fosterhjem
	Vurdering av om fosterhjemmet mestrer oppgaven	Spørreundersøkelse til fosterhjem
	Andelen fosterforelder som mener at ingenting må gjøres for at fosterbarnet/-a får en bedre ivaretakelse av deres behov	Spørreundersøkelse til fosterhjem
	I hvilken grad ivaretar barnevernstjenesten barn og unge som har behov for hjelpetiltak på en god måte	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad ivaretar barnevernstjenesten barn og unge som har behov for fosterhjem på en god måte	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad ivaretar barnevernstjenesten barn og unge som har behov for institusjon på en god måte	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad barnevernleder opplever at tilgangen på egnede fosterhjem er tilstrekkelig	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad barnevernstjenesten tilbyr gode og tilpassede ettervernstiltak til ungdom som har vært i barnevernet	Spørreundersøkelse til barnevernleder

Gitt at kommunene lykkes med å gi bedre tilpasset hjelp til barn og unge samt at kommunedirektørene, barnevernledernes og fosterhjemmenes subjektive vurderinger stemmer overens med virkeligheten, forventes andelen kommunedirektører og barnevernledere som vurderer at kommunen tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge å øke over tid.

17.4 Oppstartsmåling av indikatorer

I denne delen presenterer vi en oppstartsmåling av et utvalg av indikatorene knyttet til delmål 2. Indikatorene som er tilknyttet konkrete endringer vises i foregående kapitler, mens indikatorene som er tett knyttet til det overordnede målet, herunder ventetid, vises i kapittel 20.4.

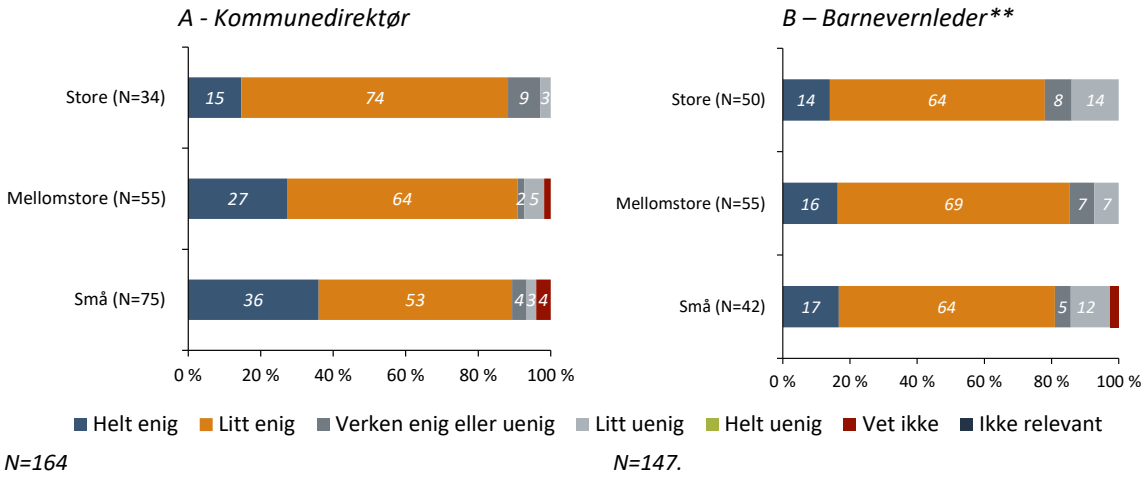
17.4.1 Kommunenes vurdering av om de gir tilpasset hjelp til barn og unge

Reformendringene skal bidra til at kommunene tilbyr bedre tilpasset hjelp til barn og unge (Delmål 2). Det er flere måter å forstå bedre tilpasset hjelp på. For eksempel kan bedre tilpasset hjelp handle om at barn og unge skal få kunnskapsbaserte tiltak som er tilpasset deres behov. Videre kan det dreie seg om hvorvidt kommunen tilbyr god oppfølging og veiledning av fosterhjem (se delkapittel 4.3) eller om barnets behov i fosterhjemmet eller på institusjon er godt ivaretatt.

Av Figur 17.2 finner vi at kommunedirektørene og barnevernledere som har svart på spørreundersøkelsene er relativt samstemt i oppfatningen av om det tilbys tilpasset hjelp til barn og unge i deres kommune. Igjen er det viktig å understreke at barnevernlederne og kommunedirektørene som har besvart spørreundersøkelsen ikke nødvendigvis representerer de samme kommunene. Mellom 89 og 91 prosent av kommunedirektørene, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at de er helt eller litt enig i at kommunen de representerer tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge. Tilsvarende andeler er noe lavere for barnevernledere, mellom 78 og 85 prosent avhengig av kommunestørrelse. For både kommunedirektører og barnevernledere samlet sett, oppgir representantene fra de store kommunene at de i noe mindre grad er helt enige i at kommunen de representerer tilbyr tilpasset hjelp, sammenlignet med mellomstore og små kommuner.

Det er ingen kommunedirektører eller barnevernledere som oppgir at de er *helt* uenig i at kommunen de representerer tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge.

Figur 17.2 **I hvilken grad kommunedirektører og barnevernledere oppgir at kommunen de representerer tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



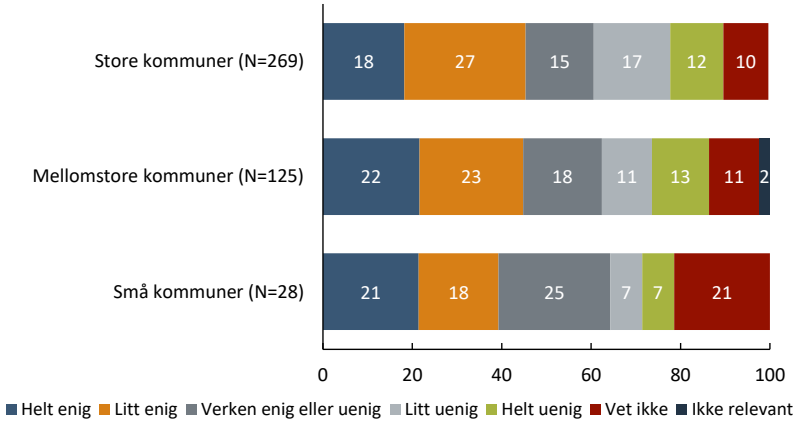
N=164 *N=147.*

**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

17.4.2 Fosterhjemmenes vurdering av om barnevernstjenesten tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge

Ut fra spørreundersøkelsen finner vi at fosterhjemmene i vesentlig mindre grad oppgir å være enige i at barnevernstjenesten tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge, sammenlignet med kommunedirektørene og barnevernlederne. Under halvparten (om lag 45 prosent) oppgir å være helt eller delvis enige i at barnevernstjenesten tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge, og vi finner verken forskjeller mellom kommuner eller type fosterhjem[71] (se Figur 17.3). Videre er det en relativt stor andel av fosterforeldrene som oppgir å være verken enig eller uenig i at barnevernstjenesten tilbyr tilpasset hjelp, sammenlignet med kommunenes vurdering. Det samme gjelder for andel som oppgir at de er delvis eller helt uenige.

Figur 17.3 **I hvilken grad fosterforeldre fra ordinære fosterhjem er enige at omsorgskommunen tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Kilde: Undersøkelse til fosterhjem 2022, Menon Economics.*

17.4.3 Kommunenes vurdering av om barn og unge i fosterhjem er godt ivaretatt

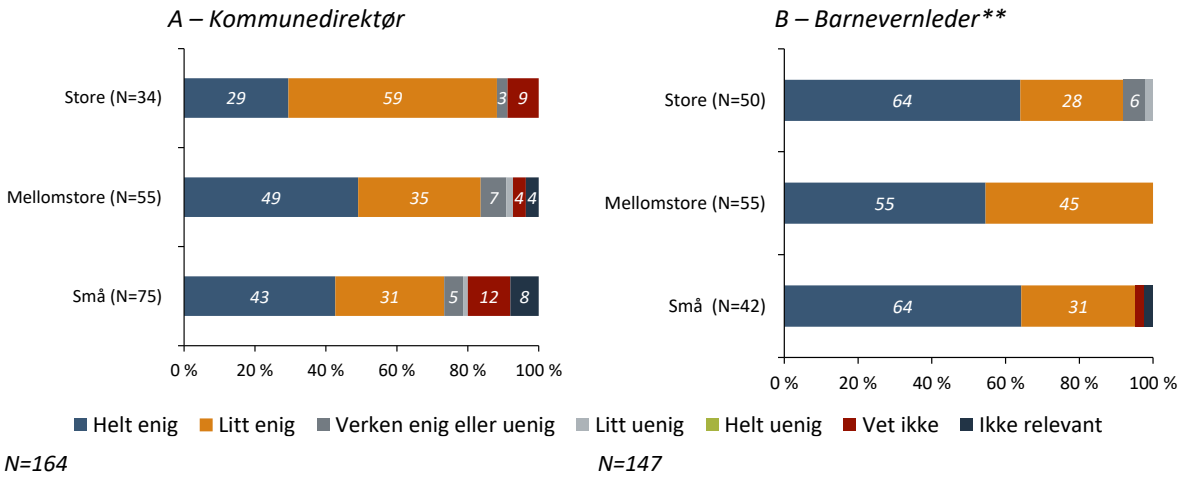
Reformendringene har gitt kommunene et mer helhetlig kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet. Endringen er tiltenkt å gi kommunene større insentiver for å vektlegge god oppfølging og veiledning i fosterhjem og danne grunnlag for bedre tilpasset hjelp i fosterhjem (se kapittel 4). Sammen med øvrige forslag i reformen er endringene tiltenkt å gi økt kvalitet på fosterhjemsområdet og sørge for at barn og unge i fosterhjem blir godt ivaretatt.

Det er størst andel kommunedirektører fra store kommuner (88 prosent) som oppgir at de er litt eller helt enig i at kommunen de representerer *ivaretar barn og unge i fosterhjem godt* (se Figur 17.4 (A). Tilsvarende for kommunedirektører fra små kommuner er 74 prosent. To kommunedirektører oppgir at de er litt uenige i at deres kommune ivaretar barn og unge i fosterhjem på en god måte. Imidlertid oppgir mellom 4 og 12 prosent av kommunedirektørene at de ikke vet om barn og unge i fosterhjem er godt ivaretatt. Generelt er barnevernledere mer positive i sin vurdering av om kommunen ivaretar barn og unge i fosterhjem i godt, sammenlignet med kommunedirektørene. Mellom 92 prosent og 100 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse,

[71] *Vi har også sett på hvordan spesialiserte fosterhjem har svart på spørsmålet og finner ingen systematiske forskjeller mellom deres svar og svarene til fosterhjemmene med kommunal oppdragsavtale.*

oppgir at det er litt eller helt enig i at kommunen de representerer *ivaretar barn og unge i fosterhjem godt*, se Figur 17.4 (B). I store kommuner er det 3 barnevernledere som oppgir at de verken er enig eller uenig, mens 1 barnevernleder oppgir at de er litt uenig i at barn og unge blir godt ivaretatt.

Figur 17.4 **I hvilken grad kommunedirektører og barnevernledere oppgir at kommunen de representerer ivaretar barn og unge i fosterhjem godt, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



N=164 *N=147*

**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og barnevernleder-undersøkelsen 2022, Menon Economics.*

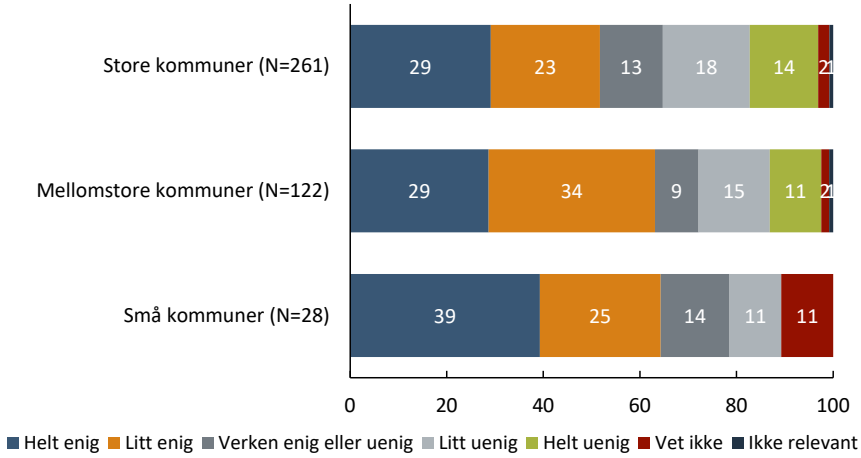
Det er interessant å se Figur 4.4 og Figur 17.4 i sammenheng med Figur 17.2. De nevnte figurene handler alle om hvordan kommunedirektører og barnevernledere oppfatter at kommunen de representerer mestrer å gi tilpasset hjelp til barn og unge (delmål 2). Da Figur 17.2 viser respons på et overordnet nivå, mens Figur 4.4 og Figur 17.4 sier noe om responsen på et mer detaljert nivå (barn i fosterhjem), er det interessant å se på samhandlingen mellom responsen på de ulike nivåene. Vi finner at kommunedirektørene, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir at de generelt er mer positive til at det tilbys tilpasset hjelp til barn og unge på et overordnet plan (Figur 17.2) enn når man går inn i detaljene (Figur 4.4 og Figur 17.4). Særlig fremgår det av figurene at det er mer variasjon i svarene hos kommunedirektørene som representerer små kommuner når det spørres om detaljene. En slik variasjon kan skyldes at små kommuner kan ha relativt færre barnevernssaker enn større kommuner og dermed bli rammet relativ hardere av enkelttilfeller. Derimot finner vi motsatt trend hos barnevernledere. Barnevernlederne, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir mer positive svar på detaljspørsmålene enn på det generelle spørsmålet.

17.4.4 Fosterhjemmenes vurdering av omsorgskommunens ivaretakelse av barn og unge i fosterhjem

I spørreundersøkelsen til fosterhjem har vi også spurt i hvilken grad fosterforeldrene er enige i at omsorgskommunen ivaretar barn og unge i fosterhjem. På lik linje som for spørsmålet om tilpasset hjelp, er fosterforeldrene i mindre grad enige i at omsorgskommunen ivaretar barn og unge i fosterhjem godt, sammenlignet med hva kommunene vurderer selv. I overkant av halvparten av fosterforeldrene (56 prosent) er helt eller delvis enige i at omsorgskommunen ivaretar barn og unge i fosterhjem godt. Fosterhjem med barn fra mellomstore og små omsorgskommuner er i større grad enige i påstanden, sammenlignet med fosterhjem fra store kommuner,

se Figur 17.5. På dette spørsmålet er det også en større andel som verken er enige eller uenig, delvis eller helt uenige i at omsorgskommunen ivaretar barn og unge i fosterhjem godt, sammenlignet med hva kommunedirektører og barnevernledere svarer. En årsak til at en lavere andel fosterforeldre er enige, kan skyldes at de ser behov for tiltak. I delkapittel 4.3.3 finner vi at det er flere fosterforeldre som uttrykker behov for flere tiltak innen oppfølging og veiledning. Samtidig oppgir et klart flertall av fosterforeldrene som har svart på undersøkelsen (95 prosent) at plasseringen av fosterbarnet i fosterhjemmet er til barnets beste. Resultatene må uansett tolkes med varsomhet ettersom man ikke vet hvorvidt fosterhjemmene besvarer for de samme omsorgskommunene som barnevernlederne og kommunedirektørene kommer fra.

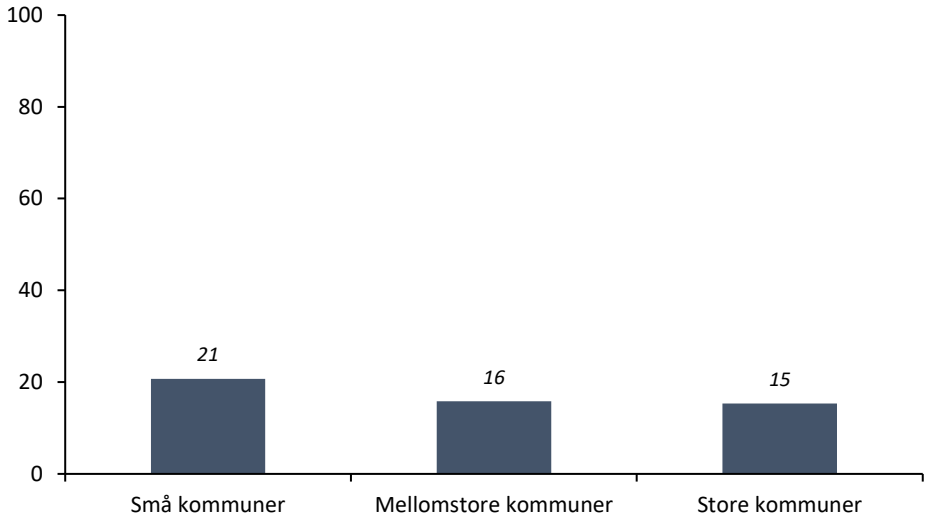
Figur 17.5 **I hvilken grad fosterforeldre med kommunal oppdragsavtale er enige i at omsorgskommunen ivaretar barn og unge i fosterhjem godt, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Undersøkelse til fosterhjem 2022, Menon Economics.*

I spørreundersøkelsen til fosterhjem har vi også undersøkt hvor stor andel av fosterforeldrene som ikke har behov for at noe må forbedres. Andelen fosterforeldre som mener at ingenting må gjøres for at fosterbarnet får en bedre ivaretakelse er på 16 prosent, se Figur 17.6. Vi finner ikke store forskjeller mellom kommunestørrelser, men små kommuner oppgir i mindre grad at de ikke har behov for noen form for tiltak eller forbedring. Blant de resterende 84 prosentene, som oppgir at det er behov for bedre ivaretakelse av barnets beste, er økt samarbeid med andre instanser, økt frikjøp av fosterforeldre og mer avlastning de tre tingene flest peker på. Se nærmere omtale i delkapittel 4.3.3.

Figur 17.6 **Andelen fosterforeldre som har svart at ingenting må gjøres for en bedre ivaretakelse av barnets behov, etter kommunestørrelse, i prosent**



N=66. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022.

I spørreundersøkelsen har vi bedt fosterforeldrene om å beskrive hva de trenger for å kunne løse fosterhjemsoppdraget bedre enn i dag. I underkant av 70 prosent av fosterforeldrene har svart på det åpne spørsmålet. Enkelte fosterforeldre skriver at de er fornøyde med oppfølgingen de får og at de ikke har behov for noe mer. Det er imidlertid flere som uttrykker ulike behov de ikke opplever at de får dekket, herunder blant annet fosterforeldres rettigheter, avlastning, veiledning, og bedre koordinering av tjenester. Flere fosterforeldre fremhever at rettighetene til fosterforeldre bør bli bedre, de ønsker lengre oppsigelsestid og samme rettigheter som arbeidstakere, dvs. feriepenger, rett til sykepenger fra første dag, pensjonsopptjening og mer frikjøp. I tillegg ønsker fosterforeldrene bedre rettigheter for å ta fri fra jobb for å delta på møter og samvær, samt mer informasjon om det juridiske knyttet til fosterbarnet. Videre ønsker fosterforeldre bedre rettssikkerhet og at fosterforeldre får partsrettigheter for å kunne ivareta barnet. En av fosterforeldrene sier det slik: «*Å stå i en stadig redsel for rettssak så ofte er en stor belastning*». Mange fosterforeldre beskriver utfordringer knyttet til samvær og at de opplever at både de selv og barnet ikke blir hørt, men at det er de biologiske foreldrene det tas mest hensyn til. Videre er det enkelte som uttrykker at det å få tilgang til helseopplysninger til barnet når det er behov for det, er en utfordring.

Fosterforeldre har også behov for mer avlastning og tilbud om støttekontakt, og de ønsker en mulighet for at avlastningen kan foregå i hjemmet. Andre behov som fosterforeldrene fremhever er oppfølging, veiledning og kursing. Fosterforeldre ønsker at veiledning og kurs skal foregå der de bor, og ikke der barnet opprinnelig kommer fra. I tillegg trenger de mer variert innhold i kursene og at det er tilpasset kunnskapsnivået til deltakerne. Mange fosterforeldre peker spesielt på at de har behov for mer kunnskap om traumebasert omsorg, barnets psykiske helse, sinnemestring og tenåringsproblematikk. Flere fosterforeldre er bekymret for at økonomi er i fokus hos barnevernstjenesten og at dette kan gå ut over barnet. Fosterforeldrene etterspør bedre koordinering og oppfølging av tjenester, spesielt skole, PPT og BUP. De ønsker også mer stabilitet i saksbehandlere i barnevernet. Til slutt er det flere fosterforeldre som ønsker arenaer der de kan treffe andre fosterforeldre/ fosterfamilier.

17.4.5 Kommunenes vurdering av hvorvidt barn med ulike tiltaksbehov er godt ivaretatt

Ifølge barnevernloven § 1-5 har barnet rett til nødvendige tiltak etter loven når vilkårene for tiltaket er oppfylt, videre skal tjenester og tiltak etter loven være forsvarlig, jf. § 1-4. Kommunen har ansvar for å fremme gode oppvekstsvilkår og skal sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker, jf. § 3-1. Herunder ligger et ansvar for å ivareta barn med behov for ulike tiltak. Ved valg av tiltak skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det beste for barnet, jf. § 4-1 i barnevernloven.

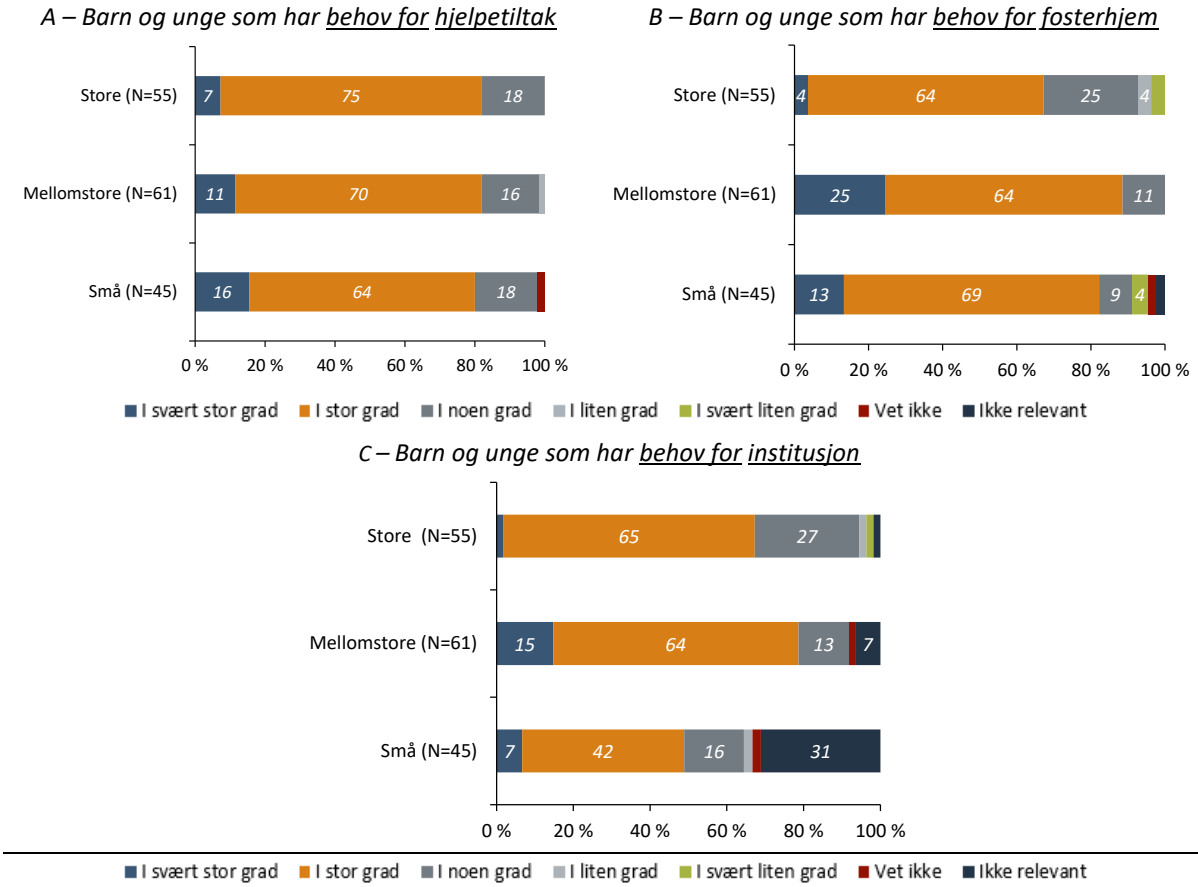
I spørreundersøkelsen til barnevernledere har vi kartlagt i hvilken grad barnevernstjenesten de representerer ivaretar barn og unge med ulike behov på en god måte. Vi skiller mellom behov for hjelpetiltak, fosterhjem og institusjon. Fosterhjem og institusjon har tradisjonelt vært de to hovedalternativene for plassering av barn og unge utenfor hjemmet i Norge. Hjelpetiltak omfatter et bredt spekter av tiltak, deriblant tiltak for å styrke foreldreferdigheter, tiltak for å styrke barnets utvikling og nettverkssamarbeid/samarbeid med andre tjenester.

Mellom 80 og 82 prosent av barnevernledere som har svart på spørreundersøkelsen oppgir at barnevernstjenesten de representerer i stor eller svært stor grad dekker behovene til barn og unge som har *behov for hjelpetiltak*, se Figur 17.7 (A). Vi finner at barnevernledere fra de ulike kommunestørrelsene har relativ lik oppfatning av hvorvidt deres barnevernstjeneste ivaretar *barn og unge med behov for hjelpetiltak* i kommunen. En av barnevernlederne som representerer mellomstore kommuner oppgir at barnevernstjenesten i liten grad klarer å dekke behovene til barn som trenger hjelpetiltak.

Det er noe større variasjon mellom barnevernledere etter ulike kommunestørrelser når det kommer til deres vurdering av om barnevernstjenesten de representerer ivaretar *barn og unge med behov for fosterhjem*. Figur 17.7 (B) viser at 82 prosent av barnevernledere fra små kommuner oppgir å ivareta barn og unge med behov for fosterhjem i svært stor eller stor grad. Tilsvarende andel for barnevernledere fra store kommuner er på 68 prosent. Tre prosent av barnevernlederne oppgir at barnevernstjenesten i liten eller svært liten grad klarer å dekke fosterhjemsbehovene til barn og unge i kommunen deres.

For *barn og unge som har behov for institusjon* er det størst andel barnevernledere fra mellomstore kommuner som vurderer at barnevernstjenesten i stor eller svært stor grad ivaretar barnas behov (79 prosent), se Figur 17.7 (C). Blant barnevernledere i små og store kommuner er det henholdsvis 49 og 67 prosent som oppgir det samme. Samtidig er det få barnevernledere som oppgir at barnevernstjenesten ikke klarer å ivareta barn og unge med behov for institusjon. Nærmere en tredjedel av barnevernlederne fra små kommuner har oppgitt at problemstillingen ikke er relevant. Dette skyldes trolig at kommunen ikke har plasseringer i institusjon. Tilsvarende andeler for mellomstore og store kommuner er på syv og to prosent. Dersom vi ser bort ifra barnevernledere som har oppgitt at problemstillingen ikke er relevant, øker andelen som oppgir at barnevernstjenesten i kommunen ivaretar barn og unge med behov for institusjon i stor grad. Da finner vi at 71 prosent av barnevernledere fra små kommuner oppgir at barnevernstjenesten i deres kommune i stor eller svært stor grad ivaretar barn og unge som har behov for institusjon.

Figur 17.7 **I hvilken grad barnevernleder oppgir at barnevernstjenesten de representerer ivaretar ulike barn og unge sine behov på en god måte, fordelt på kommunestørrelse, i prosent***

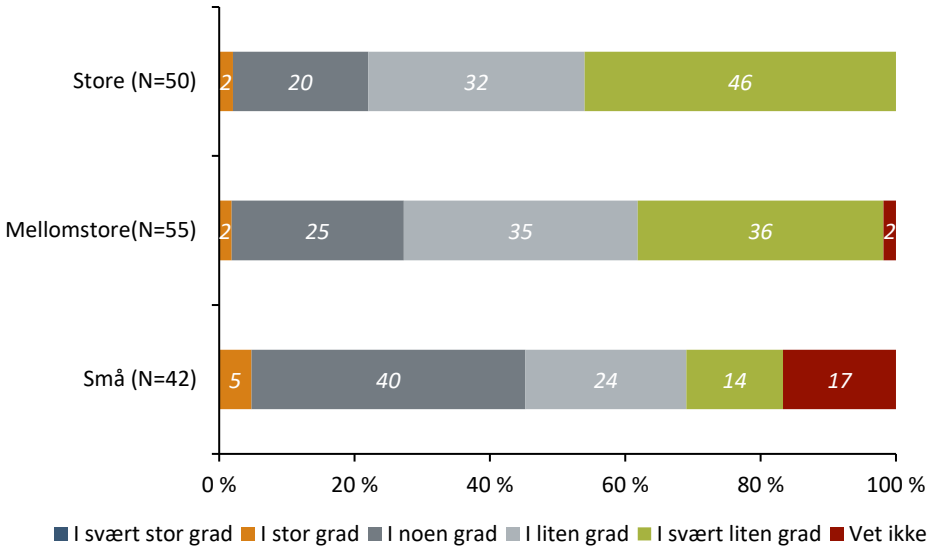


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N = 161. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Tilstrekkelig tilgang på fosterhjem som dekker barn og unges særlige behov er viktig for at kommunene skal kunne løse barnevernsoppdraget på en god måte. Av barnevernledere som har svart på spørreundersøkelsen, finner vi at det er en svært liten andel (mellom 2 og 5 prosent, avhengig av kommunestørrelse) som oppgir at kommunen de representerer opplever at tilgangen på egnede fosterhjem er tilstrekkelig, se Figur 17.8. Mellom 38 og 78 prosent opplever at tilgangen på egnede fosterhjem i svært liten eller liten grad er tilstrekkelig. Ut fra svarene virker utfordringene å være særlige store i store kommuner. Samtidig oppgir 2 og 17 prosent av barnevernledere fra henholdsvis mellomstore og små kommuner at de ikke vet om tilgangen er tilstrekkelig. Årsaken til at de ikke vet kan skyldes at de ikke har behov for fosterhjem for øyeblikket og dermed heller ikke vet om tilgangen er tilstrekkelig ved behov. En annen forklaring er at de som har svart ikke har oversikt.

Det kan være flere årsaker til at tilgangen på egnede fosterhjem vurderes som utilstrekkelig. For eksempel kan det bety at rekrutteringen av fosterhjem er for lav sammenlignet med etterspørselen etter fosterhjem, eller at tilgjengelige fosterhjem ikke møter behovene til barna som venter på fosterhjem.

Figur 17.8 **I hvilken grad barnevernleder opplever at tilgangen på egnede fosterhjem er tilstrekkelig, fordelt på kommunestørrelse, i prosent***

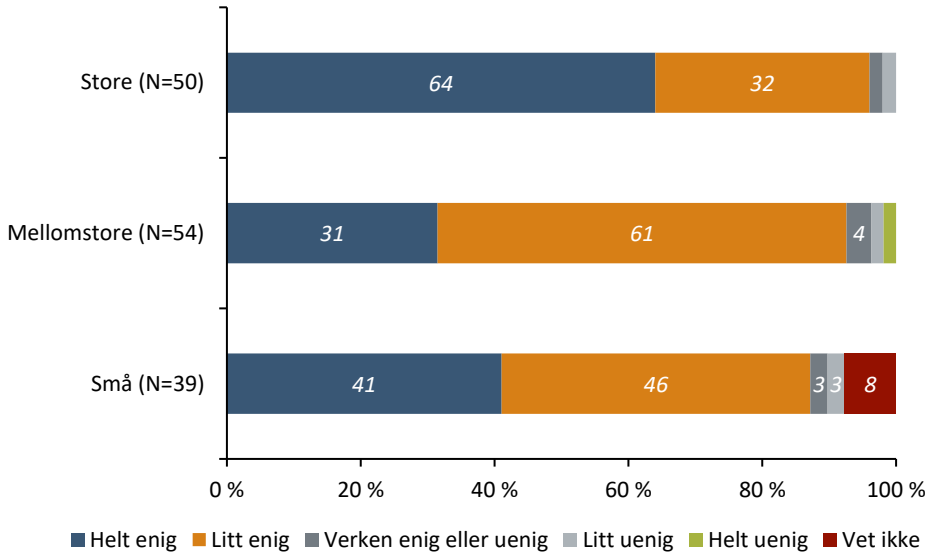


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=147. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Tiltak som er iverksatt før barnet fyller 18 år kan opprettholdes eller erstattes av andre tiltak innenfor barnevernlovgivningen inntil barnet har fylt 25 år, dersom barnet samtykker til dette, jf. bvl § 1-3. Barneverntiltak etter fylte 18 år omtales som etterverntiltak og er tiltaks-/omsorgskommunens ansvar. Eventuelle avslag på søknad om tiltak etter fylte 18 år eller opphør av tiltak ved fylte 18 år regnes som enkeltvedtak og skal begrunnes i barnets beste.

Figur 17.9 viser at nærmest alle barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelse, er litt eller helt enig i at barnevernstjenesten de representerer tilbyr gode og tilpassede *ettervernstiltak* til ungdom som har vært i barnevernet. Flertallet av barnevernledere i store kommuner oppgir at de er helt enige, mens i små og mellomstore kommuner oppgir flertallet at de er litt enig i at barnevernstjenesten de representerer tilbyr gode og tilpassede ettervernstiltak til ungdom som har vært i barnevernet. Videre oppgir fire barnevernledere at de verken er enig eller uenig i påstanden. Samlet sett tyder dette på at ettervernstiltak som tilbys i store og små kommuner oppleves bedre enn i mellomstore kommuner. Et fåtall barnevernledere er enten litt eller helt uenig i at barnevernstjenesten de representerer tilbyr gode og tilpassede ettervernstiltak til ungdom som har vært i barnevernet. Uavhengig av kommunestørrelse oppgir tre barnevernledere at de er litt uenig, mens én barnevernleder fra en mellomstor kommune er helt uenig.

Figur 17.9 **I hvilken grad barnevernleder er enig i at barnevernstjenesten de representerer tilbyr gode og tilpassede ettervernstiltak til ungdom som har vært i barnevernet, fordelt på kommunestørrelse, i prosent***

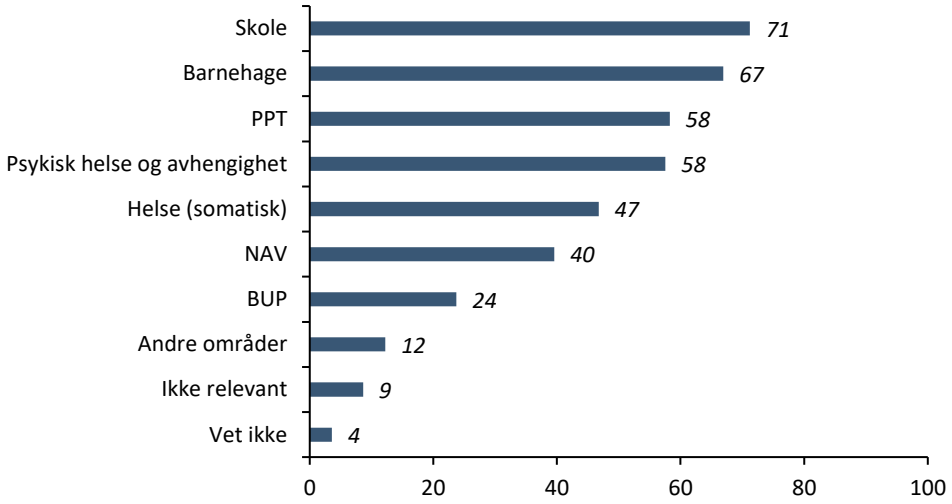


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=143. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

17.4.6 Kommunenes vurdering av samarbeid mellom barnevernstjenesten og tjenesteområder om oppfølging og veiledning av barn og unge

Figur 17.10 viser at barnevernstjenesten samarbeider med flere kommunale tjenesteområder om veiledning og/eller oppfølging av barn og unge. Flertallet av barnevernledere oppgir at barnevernstjenesten samarbeider med *skole, barnehage, PPT* og *psykisk helse og avhengighet*. Barnevernleder oppgir at barnevernstjenesten de representerer i størst grad samarbeider med *skole* etterfulgt av *barnehage*, dette gjelder for både store, mellomstore og små kommuner. Uavhengig av kommunestørrelse er det 71 prosent og 67 prosent som oppgir at barnevernstjenesten samarbeider med henholdsvis skole og barnehage om veiledning og/eller oppfølging av barn og unge. Tilsvarende andel for samarbeidet med *PPT* og *psykisk helse og avhengighet* er henholdsvis 58 og 47 prosent, uavhengig av kommunestørrelse. Tjenesteområdet som færrest barnevernledere oppgir at barnevernstjenesten samarbeidet med om veiledning og/eller oppfølging er BUP. Det er fem barnevernledere som oppgir at de ikke vet hvilke tjenesteområder barnevernstjenesten samarbeider med om veiledning og/eller oppfølging av barn og unge.

Figur 17.10 **Tjenesteområder barnevernstjenesten samarbeider med om veiledning og/eller oppfølging av barn og unge, i prosent**



N=139. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.

17.5 Drøfting av foreløpig måloppnåelse

Bedre tilpasset hjelp handler om at barn og unge skal få hjelp som er godt tilpasset deres behov. Når barnet har behov for hjelp, og av hvilket omfang og fra hvilke instanser, vil variere. For at barn og unge kan tilbys hjelp tilpasset deres behov, kreves det dermed et differensiert og fleksibelt tiltaksapparat både i kommunal og statlig regi, samt at tiltakene har dokumentert effekt (er kunnskapsbaserte). Videre fordrer tilpasset hjelp at barn lyttes til og at vurderingene deres tillegges vekt i valg av tiltak.

Delmålet om bedre tilpasset hjelp er krevende å vurdere. Det er en rekke endringer og faktorer som kan påvirke måloppnåelsen til delmålet, og delmålet henger også tett sammen med hovedmålet for reformen. Barn og unge forventes å få bedre tilpasset hjelp som følge av en rekke reformendringer og understøttende endringer. Kommunenes større faglige og økonomiske ansvar for barnevernsområdet samt en tydeligere ansvarsdeling mellom stat og kommune knyttet til tiltaksapparatet, gjennom lovfesting og tydeliggjøring av tilbud, er noen av de mest sentrale reformendringene.

Blant annet redusert ventetid på fosterhjemsplasseringer samt redusert omfang av flyttinger i fosterhjem og institusjon kan indikere at barn og unge får bedre tilpasset hjelp. Disse størrelsene er tett knyttet til det overordnede målet om rett hjelp til rett tid. Vi viser til delkapittel 20.4 for en omtale av nevnte størrelser. I det følgende drøfter vi overordnet hvorvidt forutsetningene for å utvikle en virksom tiltaksportefølje tilpasset barns behov er på plass i kommunene, samt hvorvidt statens tilbud er tilpasset kommunenes behov.

Mangel på tilstrekkelig kunnskap og innsikt kan begrense hvor virksom tiltaksporteføljen er

Kommunenes økte faglige og økonomiske ansvar på barnevernsområdet skal øke kommunenes bevissthet rundt behovet for en mer virksom tiltaksportefølje, herunder hjelpetiltak i og utenfor barnevernet (jf. målbildet til delmål 2 (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020)). Hva som er en egnet virksom tiltaksportefølje vil avhenge av behovene i hver enkelt kommune. En forutsetning for å utvikle en mer virksom tiltaksportefølje er kunnskap og innsikt. Overordnet finner vi at det er store forskjeller i hvorvidt kommuneledelsen og barnevernstjenesten har tilstrekkelig kunnskap og innsikt. Under halvparten av kommunedirektørene og barnevernledere oppgir at kommuneledelsen i stor eller svært stor grad har tilstrekkelig innsikt i tilstand, utvikling og viktige problem-

stillinger i barnevernet (se delkapittel 14.2). En større andel barnevernledere fra små kommuner (14 prosent) vurderer at kommuneledelsen i liten eller svært liten grad har tilstrekkelig innsikt, sammenlignet med fem og åtte prosent fra henholdsvis store og mellomstore kommuner. Videre oppgir kommunedirektører og barnevernledere at kommunen i varierende grad har kartlagt behov for og tilgang på lokale hjelpetiltak på tvers av tjenester (se delkapittel 13.3). I underkant av 60 prosent av kommunedirektører og barnevernledere fra store kommuner oppgir at de har kartlagt behov og tilgang. Andelen er noe lavere for mellomstore og små kommuner, avhengig av hvem man spør.[72] At de ikke har gjennomført en kartlegging kan være et tegn på at kommunen ikke har nødvendig kunnskap for å sikre en virksom tiltaksportefølje. Spriket i kommunedirektørene og barnevernledernes vurdering av kompetansebehovet i barnevernstjenesten kan også tyde på at kommunedirektørene ikke har tilstrekkelig innsikt i barnevernstjenesten.

Forbedringspotensial ved blant annet samarbeid og styring påvirker hvor virksom tiltaksporteføljen er

Ifølge målbildet til delmål 2 skal barnevernet jobbe sammen med andre tjenester om å tilpasse hjelpen (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020). Hvor virksom tiltaksporteføljen er på tvers av tjenester vil avhenge av hvor systematisk barnevernstjenesten samarbeider med andre kommunale tjenester. Det er i hovedsak kommunens økte faglige og økonomiske ansvar på barnevernsfeltet som forventes å utløse mer samarbeid. I tillegg skal nye bestemmelser om samarbeid innenfor 14 lover på velferdsområdet styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene (se delkapittel 3.2.4). Som beskrevet under vurderingen av delmål 1, se kapittel 16.7, er det et potensial for økt og bedre samarbeid mellom barnevernet og tilgrensende tjenester. Samarbeid mellom tjenesteområder i kommunen kan være krevende å få til, samtidig som innsats fra barnevernet ofte må kombineres med innsats fra andre tjenester for å gi barna god nok hjelp.

Flere elementer påvirker hvor virksom tiltaksporteføljen er

Det er en rekke andre elementer som påvirker hvorvidt tiltaksporteføljen er virksom. Utviklingen av en virksom tiltaksportefølje på tvers av tjenester krever blant annet overordnet styring. Også her finner vi et forbedringspotensial, som omtalt nærmere under forbedringsområdet lokal forankring og styring i delkapittel 14.2. Hvorvidt kommunen kan utvikle, og utvikler, en virksom tiltaksportefølje, vil også avhenge av tilgjengeligheten på økonomiske ressurser til barnevernet og oppvekstområdet generelt. Kommunenes ressursbruk for 2022 er ikke tilgjengelig ennå, men vil være viktig å følge med på fremover i evalueringsperioden. Hvorvidt kommunene evner å tilpasse tiltaksporteføljen i tråd med behovene avhenger også av kompetanse og bemanning i barnevernstjenesten. Manglende kompetanse, lav bemanning og hyppig utskiftning i bemanningen gjør det utfordrende å tilby barn og unge tilpasset hjelp. Samtidig antas kompetansesatsingen og barnevernsreformen å bedre kompetansen i barnevernet fremover. Kompetanse er nærmere omtalt under kapittel 14.4.

Kapasitetsutfordringer og begrensninger i tiltak begrenser også mulighetene for tilpasset hjelp

Økt kompetanse i barnevernet sammen med endrede økonomiske insentiver vil også kunne bidra til økt bruk av statlige kunnskapsbaserte tiltak. Lovfesting og tydeliggjøring av statens tilbud om spesialiserte hjelpetiltak skal bidra til at kommunene får et likere og mer forutsigbart tilbud på tvers av regioner. Vi har ikke grunnlag for å vurdere ennå om kommunene har økt bruken av kunnskapsbaserte tiltak, herunder MST, FFT og PMTO. Økt bruk forutsetter imidlertid økt tilgang. Ifølge NUBUs oversikt tilbyr ikke Bufetat FFT i barnevernsregionene Nord og Sør (NUBU, 2022). Muligheten for å øke bruken av nevnte kunnskapsbaserte tiltak er dermed begrenset i

[72] 27 og 32 prosent av kommunedirektører fra henholdsvis mellomstore og små kommuner oppgir at kommunen har kartlagt behov for og tilgang på hjelpetiltak på tvers av tjenester. Tilsvarende andeler for barnevernledere er på 43 og 45 prosent for henholdsvis mellomstore og små kommuner.

kommuner tilhørende disse regionene. Tilgangen i øvrige regioner vil også kunne variere ut fra avstand til tilbudene. Videre har 2022 vært preget av en omlegging av driften i sentre for foreldre og barn.

Overordnet er barnevernledere i stor eller svært stor grad enige i at barnevernstjenesten ivaretar barn og unge med behov for hjelpetiltak på en god måte.[73] Vi har ikke tilsvarende vurderinger av hjelpetiltak innenfor oppvekstområdet generelt. Ut fra ovennevnte funn er det imidlertid grunn til å anta at det er et større forbedringspotensial knyttet til å gi også barn og unge med behov for hjelpetiltak bedre tilpasset hjelp. At hjelpetiltakene ikke dekker behovene er den utfordringen flest barnevernledere peker på som hindrer kommunen i å tilby barn og unge rett hjelp til rett tid.[74]

Kommunenes muligheter til å gi bedre tilpasset hjelp avhenger også av tilgjengeligheten og kvaliteten på det statlige tilbudet av plasseringstiltak. Ifølge målbildet til delmål 2 er det statlige andrelinjetilbudet godt tilpasset barn og familiers behov, herunder med tilstrekkelig egnede gode og stabile fosterhjem og institusjoner tilpasset barnas endringsbehov. Bufetat er ansvarlig for å rekruttere fosterhjem, jf. barnevernloven § 2-3, og skal etter anmodning fra kommunen bistå barnevernstjenesten med plassering i fosterhjem. Ifølge halvparten av barnevernlederne som har besvart spørreundersøkelsen vår, er for lav tilgang på egnede fosterhjem en av de største utfordringene i å sikre barn og unge rett hjelp til rett tid (se delkapittel 20.5). Særlig barnevernledere fra store og mellomstore kommuner peker på at tilgangen på egnede fosterhjem ikke er tilstrekkelig.[75] Barnevernsreformen innebærer ingen konkrete endringer i statens fosterhjemstilbud, utover en lovfesting av tilbudet om spesialiserte fosterhjem. Bufetat har heller ikke bistandsplikt på tiltaket, og det er dermed vanskelig for kommunene å vurdere mulighetene for plassering. Regjeringens Fosterhjemsstrategi for 2021-25 (Barne- og familiedepartementet, 2021b) er imidlertid utarbeidet med mål om å understøtte reformen, der ett av målene er å bedre rekrutteringen av fosterhjem.

Kommunene kan påvirke tilgangen på og kvalitet ved fosterhjem

Samtidig kan kommunene påvirke tilgjengeligheten på fosterhjem blant annet ved å jobbe aktivt med å rekruttere blant familie og nære nettverk. Selv om barnevernledere i all hovedsak oppgir at de alltid vurderer om noen i barnets familie og nære nettverk er egnet som fosterhjem, virker det å være et potensial for å jobbe mer proaktivt gjennom tilrettelegging for nettverksinvolvering og bruk av familieråd. Videre spiller kommunene en viktig rolle i tilgangen på fosterhjem gjennom de økonomiske vilkårene som tilbys fosterhjem. Fosterhjemsstrategien inkluderer anbefalinger om standardisering av økonomiske rammevilkår til ordinære fosterhjem. Barnevernledere som har besvart spørreundersøkelsen har i varierende grad kjennskap til anbefalingene. En mindre andel barnevernledere fra små kommuner oppgir at de i stor eller svært stor grad kjenner til anbefalingene. Begrenset kunnskap kan skyldes at kommunene ikke har fosterhjemsplasseringer og dermed ikke har hatt behov for å sette seg inn i anbefalingene. Samtidig oppgir halvparten (48 prosent) av fosterforeldrene at de i liten eller i svært liten grad har kjennskap til de nye anbefalingene. Dette kan henge sammen med at flere barnevernledere i varierende grad har kjennskap til anbefalingene, som kan ha ført til at informasjon om de nye anbefalingene ikke har blitt kommunisert tilstrekkelig til fosterhjemmene. Ut fra spørreundersøkelsen til fosterhjem ser det imidlertid ut til at anbefalingene rundt økonomiske rammevilkår følges i stor grad. Kun tre prosent

[73] 80-81 prosent av barnevernledere fra store, mellomstore og små kommuner oppgir at de i stor eller svært stor grad er enige i at barn og unge med behov for hjelpetiltak er ivaretatt på en god måte av barnevernstjenesten i kommunen de representerer.

[74] I overkant av 70 prosent av barnevernledere fra store kommuner har svart at tilgjengelige hjelpetiltak ikke dekker behovene godt nok som en av utfordringene kommunen står overfor i å sikre barn og unge rett hjelp til rett tid. Tilsvarende andel for mellomstore og små kommuner er på henholdsvis 66 og 80 prosent.

[75] 78 prosent av barnevernledere fra store kommuner oppgir at tilgangen på egnede fosterhjem i liten eller svært liten grad er tilstrekkelig. Tilsvarende andeler for mellomstore og små kommuner er på henholdsvis 71 prosent og 38 prosent.

av fosterforeldrene oppgir å ikke motta noen form for grunnstøtte. Av dem som mottar grunnstøtte, er det kun to prosent som oppgir å motta mindre enn 1G. Gjennomsnittlig og median utgiftsdekning er høyere enn veiledende satser for 2021, med unntak av de eldste barna. Dette kan ha sammenheng med at flere av barna som er eldre enn 15 egentlig er i ettervern.

Barnevernstjenesten er ansvarlig for å følge opp hvert enkelt barn i fosterhjemmet og for oppfølgingen av fosterhjemmet, jf. barnevernloven § 4-22. Samlingen av det helhetlige ansvaret for oppfølging og veiledning hos kommunene skal bidra til bedre oppfølging og veiledning av fosterhjem slik at fosterhjemmene får bedre forutsetninger for å gi god omsorg til barnet. Mellom 81 og 83 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, opplever i stor eller svært stor grad at barnevernstjenesten de representerer tilbyr tilstrekkelig oppfølging og veiledning av fosterhjem. Samtidig vurderer rundt 15 prosent av fosterhjemmene oppfølgingen og veiledningen som utilstrekkelig. Økt behov for samarbeid med eksempelvis helse og skole, økt frikjøp, mer kursing og generell veiledning trekkes frem som behov for å bedre ivareta barna i fosterhjemmet. Særlig fosterhjem tilknyttet en stor eller mellomstor kommune vurderer at oppfølgingen og veiledningen ikke er tilstrekkelig.[76] Videre er det stor spredning i ordinære fosterhjems vurdering av i hvilken grad omsorgskommunen ivaretar barn og unge i fosterhjem godt. I underkant av en tredjedel av fosterhjem tilhørende store omsorgs-kommuner er litt eller helt uenig i at omsorgskommunen ivaretar barn og unge i fosterhjem godt. Tilsvarende andeler for mellomstore og små kommuner er på henholdsvis 26 og 11 prosent.[77] Selv om flertallet (55 prosent) av fosterforeldrene er helt eller litt enig i at samarbeidet og samordningen mellom barnevernstjenesten, barnehage/skole, helse o.l. er tilstrekkelig, er det en betydelig andel som er misfornøyd,[78] noe som underbygges av at økt samarbeid/samordning med andre instanser er det flest fosterforeldre uttrykker å ha behov for for en bedre ivaretakelse av barnet. Manglende kompetanse og tid blant saksbehandlere, lav prioritering (økonomisk) og manglende forståelse blant barnevernstjenesten av hva som er barnets behov er årsaker som trekkes frem av flertallet som har behov for et bedre samarbeid/samordning.

Potensial for forbedringer knyttet til tilbudet til barn og unge med behov for institusjon

Kommunenes ansvar avgrenses også av det statlige institusjonstilbudet. Bufetat har et helhetlig ansvar for institusjonstilbudet innenfor barnevernet, jf. barnevernloven § 2-3, og er ansvarlig for å etablere og drifte samtlige institusjoner som omfattes av loven, jf. barnevernloven § 5-1, samt sikre at kvaliteten er forsvarlig, jf. barnevernloven § 1-4.[79] Barnevernsreformen omfatter ingen endringer som direkte påvirker tilbudet og kvaliteten på det statlige institusjonstilbudet. Det statlige tilbudet er imidlertid førende for hvorvidt barnevernstjenesten kan tilby barn og unge tilpasset hjelp. Ifølge barnevernledere er det potensial for forbedringer knyttet til barnevernstjenestens tilbud for barn og unge med behov for institusjon. Rundt en tredjedel av barnevernledere fra store og små kommuner oppgir at barnevernstjenesten i noen, i liten eller svært

[76] En tredjedel av fosterhjem tilknyttet en stor omsorgskommune er litt eller helt uenig i at oppfølgingen er tilstrekkelig. Tilsvarende andel for fosterhjem tilknyttet mellomstore og små kommuner er på 24 og 13 prosent. Antall fosterhjem tilknyttet små kommuner er imidlertid få. Videre er en tredjedel av fosterhjem tilknyttet store eller mellomstore omsorgskommuner litt eller helt uenig i at veiledningen er tilstrekkelig. Tilsvarende andel for fosterhjem tilknyttet små kommuner er på 21 prosent.

[77] Antall fosterhjem som har besvart spørreundersøkelsen tilknyttet små omsorgskommuner er imidlertid lavt.

[78] Mellom 28 og 32 prosent er litt eller helt uenige i at samarbeidet/samordningen mellom barnevernstjenesten, barnehage/skole, helse ol. er tilstrekkelig. Det er ingen systematiske forskjeller mellom kommunestørrelser.

[79] Barnevernloven åpner for at barn kan plasseres i kommunale og private institusjoner, forutsatt at de er godkjent av Bufetat.

liten grad ivaretar barn og unge som har behov for institusjon på en god måte.[80] Barnevernledere fra mellomstore kommuner er mer positive i sine vurderinger. Senere delrapporter vil se nærmere på institusjonstilbudet.

Ettersom reformendringene ikke påvirker kvaliteten og tilbudet på kommunenes ettervernstiltak direkte, gir oppstartsmålingen begrenset med kunnskap om ettervernstiltakene. Barnevernlederne som har besvart spørreundersøkelsen er i all hovedsak enig eller litt enig i at barnevernstjenesten tilbyr tilpassede ettervernstiltak til ungdom som har vært i barnevernet. Samtidig er det tilfeller av barnevernledere fra store, mellomstore og små kommuner som er litt eller helt uenig i påstanden.

Ulik oppfatning av hvorvidt kommunen tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge

Selv om en stor andel av kommunedirektører og barnevernledere oppgir at kommunen de representerer tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge, oppgir fosterhjem i vesentlig mindre grad å være enige i dette. Under halvparten (om lag 45 prosent) oppgir å være helt eller delvis enige i at barnevernstjenesten tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge, og vi finner verken forskjeller mellom kommuner eller type fosterhjem.

Oppsummert er det tegn på økt aktivitet i kommuner med mål om å bidra til bedre tilpasset hjelp. Samtidig virker det å være store forskjeller mellom kommuner knyttet til hvor forberedt de var på reformen, og dermed hvor raskt de innretter seg etter reformendringene, samt tilrettelegger for at barn og unge får bedre tilpasset hjelp. Det er imidlertid vanskelig å konkludere om hvorvidt kommunene har kommet et steg videre i å gi barn og unge bedre tilpasset hjelp ut fra det begrensede kildegrunnlaget om kommunenes tilpasninger så langt.

[80] 27 prosent av barnevernlederne fra store kommuner oppgir «i noen grad». Andelen for små kommuner ser bort ifra barnevernledere som oppgir at spørsmålet ikke er relevant.

18 Delmål 3 – God rettssikkerhet

Delmål 3 er «god rettssikkerhet». Kjernen i begrepet er et krav om at avgjørelsene forvaltningen treffer overfor barn i barnevernet, skal være mest mulig rettferdige og forutsigbare. Ingen av reformendringene er direkte rettet mot delmålet om god rettssikkerhet. Oppstartsmålingens gjennomgang av tilgjengelig statistikk har vist oss at det finnes få indikatorer på området.

En sentral parameter i vurdering av rettssikkerhet er dokumentasjon, lagring og tilgjengeliggjøring av barnevernfaglige vurderinger. Riksrevisjonens (2022) konkluderte nylig med at det fortsatt er mangler i dokumentasjonen av barnevernsfaglige vurderinger og barns og foreldres medvirkning: *«Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene i liten grad dokumenterer vurderinger som blir gjort underveis i sakene. Når fortløpende vurderinger av nye opplysninger ikke er dokumentert, er det vanskelig å forstå og etterprøve de valgene barnevernstjenesten har gjort underveis i saksbehandlingen. Tilsynene som statsforvalterne gjennomførte i 2020 og 2021, viser også at det fortsatt avdekkes mangler når det gjelder krav til begrunnelser og forsvarlige tjenester i barnevernstjenestene.»* I det videre arbeidet vil vi derfor kartlegge eksisterende forskning (fra bekymring til beslutning) og vurdere om det kan etableres indikatorer som kan måles seinere.

Ifølge kommunedirektører leverer kommunene i stor eller svært stor grad forsvarlige tjenester etter barnevernloven, hvor mellom 86 og 90 prosent oppgir dette. Videre finner vi at kommunedirektører og barnevernledere i all hovedsak er helt eller litt enige i at rettssikkerheten til barn og unge er tilfredsstillende. Fosterforeldre er imidlertid mindre tilfreds med rettssikkerheten enn det barnevernledere og kommunedirektører vurderer. Ifølge nasjonal koordineringsgruppe forutsetter god rettssikkerhet til barn og familier god styring av barnevernet. Overordnet finner vi store forskjeller i hvorvidt kommuneledelsen og barnevernstjenesten har tilstrekkelig styring på barnevernsområdet. Det er gjennomgående størst forbedringspotensial hos små kommuner. Resultatene tyder også på at det gjennomgående er størst forbedringspotensial hos små kommuner når det kommer til kommuneledelsens innsikt i tilstand i barnevernet.

18.1 Om delmålet

Delmål 3 er god rettssikkerhet og handler om at rettssikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt.

Bedre rettssikkerhet var ett av hovedmotivene bak barnevernloven av 1992 (Barne- og familiedepartementet, 2000). Rettssikkerhet er ikke et skarpt avgrenset begrep, og det benyttes både om beskyttelse av foreldre mot uriktige eller uhensiktsmessige vedtak og om barnets rettssikkerhet. I NOU 2000: 12 del 5 om rettssikkerhet i barnevernet står det at:

> «*Det som gir foreldre rettssikkerhet i barnevernet er kravet om lovhjemmel, at det offentlige har bevisbyrden for nødvendighet, at vilkårene for tiltak er formulert slik at de i størst mulig grad er forutsigbare og kan etterprøves, at saksbehandling med forhåndsvarsel og innsynsrett er slik at foreldre kan gi uttrykk for sitt syn før vedtaket fattes, at vedtak begrunnes, og at det er adgang til overprøvelse av vedtak gjennom klage eller domstolskontroll samt rett til advokatbistand. […] Barnets rettsvern er et begrep som gjerne benyttes om barnets interesse i at rettsordenen beskytter barnet mot overgrep eller uheldige oppvekstsvilkår. Barnets rettsvern gjelder mot krenkelser eller belastninger både fra private, herunder foreldre, samt fra offentlige. Begrepene barnets rettsvern og barnets rettssikkerhet er begreper som ofte brukes om hverandre.»*

På Bufdirs nettsider beskrives rettssikkerhet som å handle om at den enkelte skal være beskyttet mot overgrep eller vilkårlighet fra myndighetenes side og om forsvarlig saksbehandling og krav til vedtakenes innhold (Regjeringen.no, u.å.). Rettssikkerhet kan i tilknytning til reformen også sies å handle om at alle relevante tjenester må levere det de har ansvar for inn mot barn og unge.

Nasjonal koordineringsgruppes kunnskapsgrunnlag (2020) beskriver målbildet til delmål 3 slik:

> *«I fremtidens barnevern har kommunene økt faglig og økonomisk handlingsrom og god styring og ledelse av barnevernet.*
>
> *Rettsikkerheten for barn og familier har økt gjennom god kommunal styring av barnevernet, inkludert innsikt i og kontroll med tjenestene. Ansvarsfordelingen mellom det statlige og kommunale tjenestetilbudet er tydeligere, og det er klart for alle aktører hvilket tilbud barn og unge har rett på (spesialisert vs. kommunalt).*
>
> *Bufetat har kompetansen til å håndtere de komplekse sakene gjennom ansvaret for det spesialiserte tilbudet. Bruken av private aktører er også tydeliggjort og bedre regulert.»*

18.2 Bakgrunn for delmålet

I høringsnotatet og i Prop. 73 L (2016-2017) fremheves det at barnevernet må være et gjennomregulert område, blant annet fordi loven gir muligheter for tiltak som er inngripende i barn og familiers liv. Det er viktig at beslutninger i barnevernet er riktige og at tjenestene er forsvarlige, trygge og sikre. Gjennom barnevernsreformen får kommunene økt ansvar for barnevernet og større muligheter for å innrette og tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Det kan føre til økte variasjoner mellom kommuner. Ifølge Prop. 73 L (2016-2017) er målet om likeverdige tjenester av god kvalitet spesielt viktig for de mest spesialiserte og inngripende tiltakene.

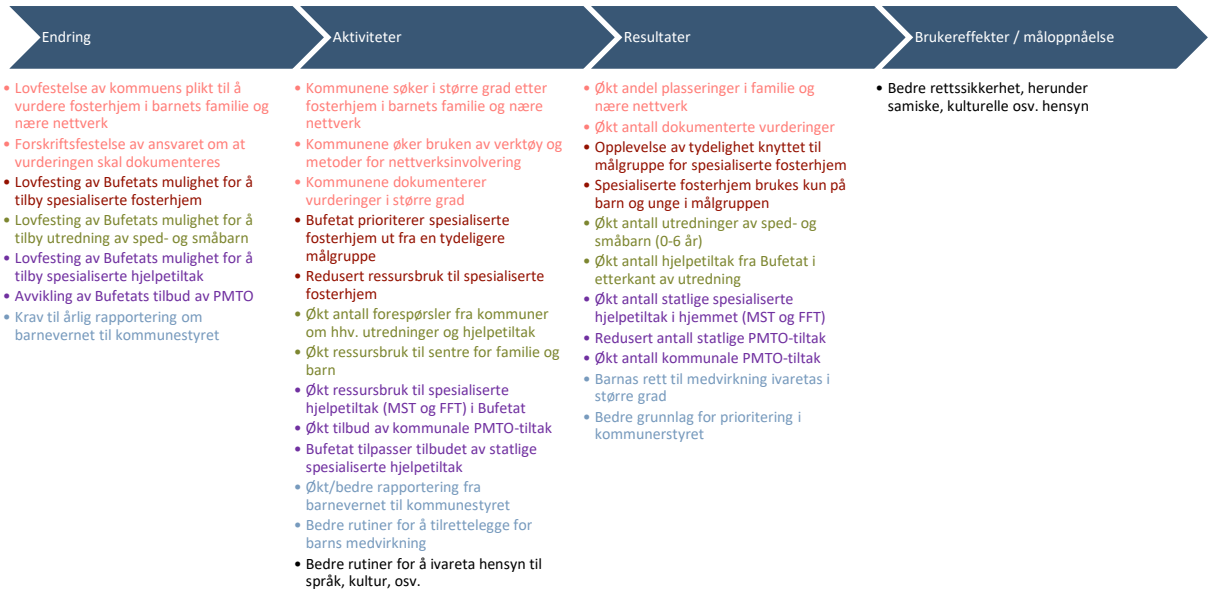
Hensynet til rettssikkerhet ligger til grunn som et viktig moment for flere av endringene gjennom reformen. Nasjonal koordineringsgruppe oppsummerer i kunnskapsgrunnlaget at svak kommunal styring og kompleksitet i tiltak med stor grad av spesialisering er to ulike temaer som begrunner behovet for bedre rettssikkerhet (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020). Styring og kontroll vurderes som en forutsetning for at barn og foreldres rettssikkerhet skal bli ivaretatt. Videre krever spesialiserte tiltak (spesialiserte hjelpetiltak, spesialiserte fosterhjem og utredninger av sped- og småbarn og påfølgende hjelpetiltak) blant annet høy kompetanse for å sikre at tiltakene er forsvarlige og virkningsfulle. I lys av at en ikke kan forvente nødvendige kompetanse og driftsstrukturer i samtlige kommuner, er ansvaret for spesialiserte tiltak lagt til staten. Videre er delmålet begrunnet ut ifra stor variasjon i kommunenes bruk av private aktører, både til type oppgaver og i omfang. Ifølge Nasjonal koordineringsgruppes kunnskapsgrunnlag innebærer bruken «en risiko for sviktende oppfølging og manglende styring», som kan ha konsekvenser for barn og familiers rettssikkerhet.

18.3 Forventede aktiviteter og resultater som bidrar til måloppnåelse

18.3.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 18.1 viser hvilke aktiviteter og resultater som kan utløses av relevante reformendringer for at delmålet om bedre rettssikkerhet skal nås. Delmålet er tett knyttet til delmål 2 om *bedre tilpasset hjelp*, samt forbedringsområdene *barnas behov settes i sentrum, lokal forankring og styring* og *tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune*.

Figur 18.1 Årsak-virkningskjede mellom reformendringer og delmål 3 «Bedre rettssikkerhet»*



**Farget tekst (rødt, grønt osv.) indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Det er ingen av reformendringene som forventes å direkte påvirke barn og familiers rettssikkerhet. Reformendringene om lovfesting og tydeliggjøring av statens mulighet til å tilby spesialiserte tiltak til kommunene er imidlertid ment å sikre et tilnærmet likt tilbud til alle kommuner og deres innbyggere.

Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby utredninger av sped- og småbarn i kombinasjon med nye retningslinjer for utredning og hjelpetiltak for familier med barn 0-6 år i risiko for omsorgssvikt vil kunne bedre rettssikkerheten. Retningslinjene er ment å øke den faglige kvaliteten ved sentrene og derigjennom redusere forskjeller på tvers av sentrene, minske uønsket variasjon mellom statlig og kommunalt barnevern samt øke rettssikkerheten for barn og familier (Bufdir, u.å.b). I de tilfellene der økt bruk av utredninger skyldes tidligere mangler i tilbudet vil dette innebære en forbedring av barns rettssikkerhet, da det indikerer at grunnlaget for videre avgjørelser i større grad er kunnskapsbasert. Samtidig er ikke økt bruk av tiltaket i seg selv en indikasjon på bedre rettssikkerhet. Indikatorene må følgelig tolkes med varsomhet. Dersom forespørselen og bruken av utredninger til sped- og småbarn øker, vil dette også kunne medføre økt ressursbruk til sentrene som gjennomfører utredningene. Tilsvarende vil endringen kunne medføre en økning i antall og andel hjelpetiltak fra Bufetat i etterkant av utredningen.

Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak har også bakgrunn i at kommunene stod overfor ulikt tilbud tidligere. Igjen vil en økning i bruk av tiltaket kunne indikere bedre rettssikkerhet, dersom det innebærer at avgjørelser om barn og foreldre i større grad er kunnskapsbaserte. Lovfesting av Bufetats mulighet til å tilby spesialiserte fosterhjem med tilhørende tydeliggjøring av målgruppen i tjenestekatalogen for fosterhjem er også ment å redusere regionale og kommunale variasjoner i bruken av tiltaket. Hvorvidt barn og unge får tilbud om spesialiserte fosterhjem bør ikke være avhengig av hvor de bor. Hvorvidt barn og unge faktisk står overfor et tilnærmet likt tilbud vil imidlertid være avhengig av hvordan Bufetat forstår muligheten til å bistå og antall fosterhjem de tilgjengeliggjør.

Krav til årlig rapportering og anbefaling om at rapporten skal inneholde informasjon om hvordan barnevernstjenesten arbeider for å ivareta barn og familiers medvirkning vil kunne bidra til bedre kommunal kontroll og styring, samt at barn og unges perspektiv i større grad ivaretas. Samlet sett vil dette kunne bidra til økt rettssikkerhet. Det er ikke bare interessant med informasjon om et barn har medvirket, men også på hvilke måter barnet og/eller familien har medvirket, hvordan tilsyn, oppfølging osv. faktisk gjøres. Dette er temaer som kan være aktuelle for case.

Det er uklart for oss om reformendringene kan kobles direkte til barnevernstjenestens ivaretakelse av barns særskilte samiske rettigheter ved plassering av barn utenfor hjemmet. Ifølge § 4-15 ny barnevernslov fra 1.1.2022 skal imidlertid plasseringssted «*[...] velges ut fra hensynet til barnets egenart og behov for omsorg og opplæring i et stabilt miljø. Det skal også tas tilbørlig hensyn til at det er ønskelig med kontinuitet i barnets oppdragelse, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.»* I lys av dette er det relevant å se på hvorvidt barnevernstjenesten er i stand til å ivareta barns rettigheter og ulike hensyn, dersom det skulle være aktuelt, ved plassering av barn utenfor hjemmet.

Videre forventes forskriftsfesting av ansvaret om at vurderingen av slekt og nære nettverk skal dokumenteres å bidra til bedre rettssikkerhet gjennom økt dokumentasjon.

Dokumentasjon, lagring og tilgjengeliggjøring av barnevernfaglige vurderinger henger tett sammen med rettssikkerhet. Gjennom dokumentasjon av undersøkelser, vurderinger og endringer underveis styrkes barn og familiers muligheter for å ivareta sine rettigheter. Videre er dokumentasjon avgjørende for at barnevernstjenesten i ettertid kan begrunne vedtak som er gjort (Riksrevisjonen, 2022). Det finnes allerede kunnskap om at dokumentasjon er mangelfullt, blant annet fra Helsetilsynets rapport «Det å reise vasker øynene» (Helsetilsynet, 2019). Riksrevisjonens (2022) nylige undersøkelser konkluderer med at det fortsatt er mangler i dokumentasjonen av barnevernsfaglige vurderinger og barns og foreldres medvirkning:

> «Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene i liten grad dokumenterer vurderinger som blir gjort underveis i sakene. Når fortløpende vurderinger av nye opplysninger ikke er dokumentert, er det vanskelig å forstå og etterprøve de valgene barnevernstjenesten har gjort underveis i saksbehandlingen. Tilsynene som statsforvalterne gjennomførte i 2020 og 2021, viser også at det fortsatt avdekkes mangler når det gjelder krav til begrunnelser og forsvarlige tjenester i barnevernstjenestene.» s. 9

Det finnes også kunnskap om at kommunene noen ganger dokumenterer mye, og tidvis kan bruke for mye tid på å dokumentere noe som ikke er like relevant. Vi har vurdert at å gjøre undersøkelser i 2022 trolig vil gi funn man allerede er klar over, men at dokumentasjon og rettssikkerhet kan være et aktuelt case om f.eks. tidligst tre år.

Andre momenter som oppfylling av lovkrav, antall ansatte og turnover kan også si noe om rettssikkerhet. Det er også flere initiativ og støtteprosesser som kan ha innvirkning på rettssikkerheten, blant annet Digibarnevern, ulike kurs og veiledningsmateriell. I kunnskapsgrunnlaget fra Nasjonal koordineringsgruppe oppsummeres også flere iverksatte tiltak relevant for rettssikkerhet. Bruk av Digibarnevern er vurdert som indikator, men er av flere grunner vurdert å ikke være egnet. Det er i dag elleve barnevernstjenester som har tatt det i bruk, men fagsystemet er ikke ferdig. Det prøves ut før sommeren 2022 og skal tre i kraft i 2023. BFK er støtteverktøy på Bufdir sine sider som alle kan hente ut. Det kan ev. være interessant å undersøke hvordan dette benyttes. Alle som ikke bruker Digibarnevern bruker Visma (tidl. Familia), og mange tar i bruk Visma Flyt nå. Kompetanse, bemanning, internkontroll, ledelse og annet vil også spille inn.

18.3.2 Indikatorer

I vurderingen av måloppnåelse tar vi utgangspunkt i en rekke kvantitative indikatorer, i tillegg til funn fra intervjuer/case. Det er i hovedsak følgende reformendringer og tilhørende indikatorer som vurderes som relevante for måloppnåelsen: lovfesting av statens tilbud som står sentralt, kravet om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret og understøttende endring om forskriftsfesting av krav til dokumentasjon av vurderinger av slekt og nettverk. Videre vil indikatoren om hvorvidt relevante opplysninger om fosterforeldre fremkommer før barnet flytter inn være relevant (se delkapittel 5.4.1).

Som nevnt har vi til oppstartsmålingen ikke egne indikatorer som fanger opp hvorvidt vurderinger i barnevernstjenesten dokumenteres, men henviser heller til nylige undersøkelser av Riksrevisjonen (2022). I dette kapitlet presenterer vi indikatorer knyttet til kommunenes vurdering av tjenestetilbudet som understøtter rettssikkerheten. Vi har innhentet kommunedirektørenes vurderinger av i hvilken grad kommunen leverer forsvarlige tjenester etter barnevernloven, i hvilken grad saksbehandlingen (vurderinger og vedtak) i barnevernet er tilstrekkelig dokumentert samt informasjon om det er opprettet et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Videre har vi innhentet vurderinger fra barnevernleder om barnevernstjenesten er i stand til å ivareta barns særskilte samiske rettigheter dersom det skulle være aktuelt, ved plassering av barn utenfor hjemmet og hvorvidt kommunen(e)/barnevernstjenesten har rutiner for å ivareta ulike hensyn (språk, kultur, etnisitet, seksuell orientering, kjønnsidentitet og funksjonsnedsettelser). For å supplere vurderingen av delmålet har vi også innhentet vurderinger fra kommunedirektører, barnevernlederne og fosterhjem om i hvilken grad de vurderer at rettssikkerheten til barn og unge er ivaretatt. Nevnte indikatorer er vist i Tabell 18-1. Videre inkluderer vi en indikator som fanger opp barnevernledernes vurdering av hvorvidt barnevernstjenesten er i stand til å ivareta barns særskilte samiske rettigheter dersom det skulle være aktuelt, ved plassering av barn utenfor hjemmet, jf. ovennevnte endring i barnevernloven.

Tabell 18-1 Indikatorer for å vurdere måloppnåelsen til delmål 3 «God rettssikkerhet»

Nr.	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	I hvilken grad kommunen leverer forsvarlige tjenester etter barnevernloven	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
	Hvorvidt det er opprettet et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
	Hvorvidt barnevernstjenesten er i stand til å ivareta barns særskilte samiske rettigheter dersom det skulle være aktuelt, ved plassering av barn utenfor hjemmet	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	Hvorvidt kommunen(e)/barnevernstjenesten har rutiner for å ivareta ulike hensyn (språk, kultur, etnisitet, seksuell orientering, kjønnsidentitet og funksjonsnedsettelser)	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad saksbehandlingen (vurderinger og vedtak) i barnevernet er tilstrekkelig dokumentert	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
Brukereffekter		

	Vurdering av i hvilken grad rettssikkerhet for barn og unge er tilfredsstillende	Spørreundersøkelse til kommunedirektør / barnevernleder
	Vurdering av i hvilken grad rettssikkerhet for barn og unge i fosterhjem er tilfredsstillende ivaretatt av barnevernstjenesten	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Vurdering av barnets mulighet for medvirkning	Spørreundersøkelse til fosterforeldre

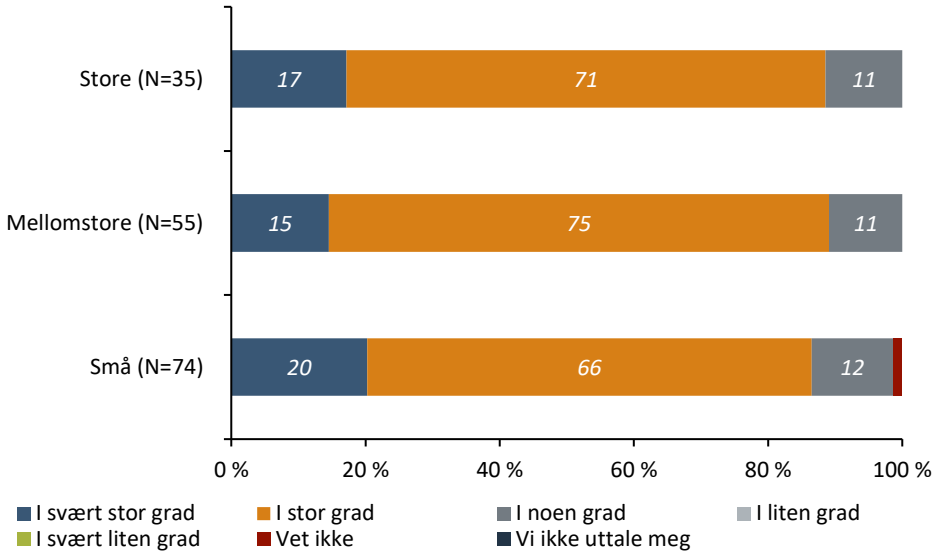
18.4 Oppstartsmåling av indikatorer

I dette delkapitlet presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til delmål 3. Vi viser til tidligere kapitler for oppstartsmåling på indikatorer tilknyttet konkrete reformendringer vurdert som relevante for delmålet.

18.4.1 Kommunenes vurdering av tjenestetilbudet som understøtter rettssikkerheten

Ifølge kommunedirektører som har svart på undersøkelsen leverer mellom 86 og 90 prosent av kommunene, avhengig av kommunestørrelse, forsvarlige tjenester etter barnevernloven i stor eller svært stor grad, se Figur 18.2. Små kommuner peker seg ikke ut ved å vurdere lovoppfyllelsen som dårligere, slik en tidligere studie av Pedersen et al. (2022) indikerer. Samtidig ser vi her på kommunedirektørenes vurdering snarere enn kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. Én kommunedirektør (1 prosent uavhengig av kommunestørrelse) oppgir at de ikke vet om kommunen leverer forsvarlige tjenester etter barnevernloven, noe som kan indikere manglende kontroll og dermed også potensielt manglende lovoppfyllelse.

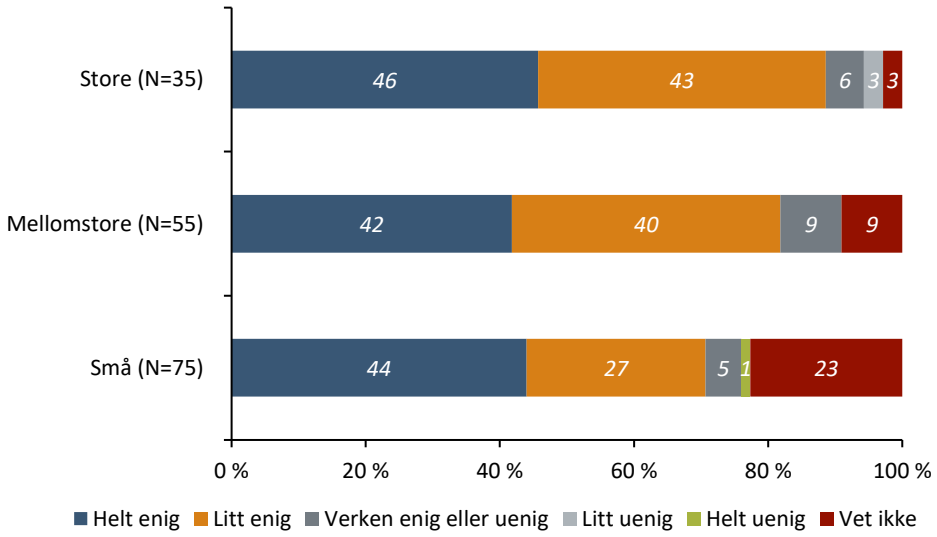
Figur 18.2 **I hvilken grad kommunedirektørene oppgir at kommunen de representerer leverer forsvarlige tjenester etter barnevernloven, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=164. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Det er imidlertid større variasjon i hvor stor grad kommunedirektørene er enig i at saksbehandlingen, herunder vurderinger og vedtak, i barnevernet i kommunen er tilstrekkelig dokumentert. Da dokumentering av saksbehandling er et tiltak for å sikre rettssikkerheten til barn og unge bør det være overensstemmelse mellom grad av tilfredstillelse og saksbehandling. Av Figur 18.3 finner vi at kommunedirektører fra små kommuner i mindre grad vurderer dokumentasjonen som tilstrekkelig enn representanter fra store og mellomstore kommuner. Omtrent en fjerdedel av kommunedirektørene fra små kommuner oppgir at de ikke vet om saksbehandlingen er tilstrekkelig dokumentert.

Figur 18.3 **I hvilken grad kommunedirektører er enig i at saksbehandlingen (vurderinger og vedtak) i barnevernet i kommunen de representerer er tilstrekkelig dokumentert, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=165. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Barnevernstjenesten skal sikre et godt og likeverdig tjenestetilbud til alle på tvers av språk, kultur, etnisitet, seksuell legning og funksjonsevne. Å sikre et likeverdig tilbud innebærer at barnevernet innehar kunnskap om og rutiner for å ivareta ulike særskilte behov barna har, samt evner å tilpasse tilbudet deretter.

Hensyn til språklige, kulturelle og etniske forhold kan være særlig viktig i situasjoner med omsorgsovertakelse da dette kan innebære brudd eller konflikt med den biologiske familiens etniske, kulturelle, språklige og religiøse tilhørighet. Figur 18.4 viser hvorvidt kommunen(e)/barnevernstjenesten barnevernleder representerer har rutiner for å ivareta ulike hensyn slik som *språklige og kulturelle hensyn, samt samiske barns rettigheter innenfor språk og kultur*. Figuren illustrerer også hvorvidt det eksisterer *rutiner for å ivareta hensyn til seksuell orientering, kjønnsidentitet og funksjonsnedsettelse.*

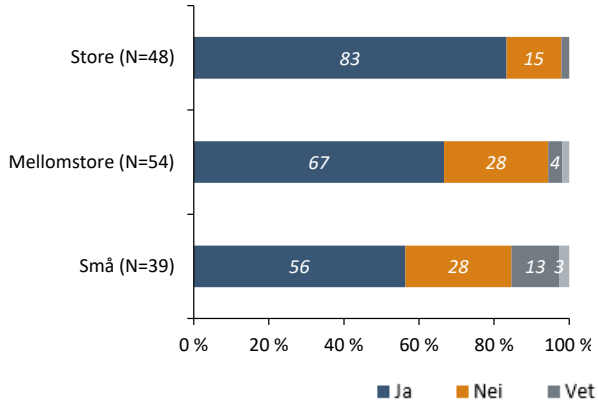
Flertallet av barnevernledere oppgir at kommunen(e)/barnevernstjenesten har rutiner for å ivareta språklige hensyn til barn og unge i barnevernet. For mellomstore og store kommuner oppgir henholdsvis 67 og 83 prosent av barnevernledere at det eksisterer *A – rutiner for å ivareta språklige hensyn* (Figur 18.4). For barnevernledere i små kommuner er det under 60 prosent som svarer det samme. Vi finner det samme mønsteret når det gjelder *B – rutiner for å ivareta kulturelle hensyn* (Figur 18.4). For mellomstore og store kommuner oppgir henholdsvis 59 og 71 prosent av barnevernledere at det eksisterer rutiner for å ivareta kulturelle hensyn. For barnevernledere

i små kommuner er det 41 prosent som svarer det samme. Det er klart flest barnevernledere fra store kommuner som oppgir at kommunen(e)/barnevernstjenesten har rutiner for å ivareta både språklige og kulturelle hensyn til barn og unge i barnevernet.

Mellom 28 og 44 prosent av barnevernledere i små og mellomstore kommuner oppgir at kommunen(e)/ barnevernstjenesten ikke har rutiner for å ivareta språklige og kulturelle hensyn til barn og unge i barnevernet. Det er en høyere andel som svarer at kommunen(e)/barnevernstjenesten ikke har rutiner for å ivareta kulturelle hensyn, sammenlignet med språklige hensyn. Flertallet av barnevernledere i små kommuner oppgir at det ikke finnes rutiner for å ivareta kulturelle hensyn. Blant barnevernledere som ikke vet hvorvidt kommunen(e)/ barnevernstjenesten har rutiner for å ivareta språklige og kulturelle hensyn til barn og unge, er det flest fra små kommuner (13 prosent). Barnevernleders svar indikerer at kommunen(e)/barnevernstjenesten i større grad ivaretar språklige hensyn enn kulturelle hensyn, uavhengig av kommunestørrelse. Vi kjenner ikke årsaken til dette, men en mulighet er at det er lettere å tilrettelegge for bruk av tolk eller oversetter enn å tilrettelegge for kulturelle hensyn.

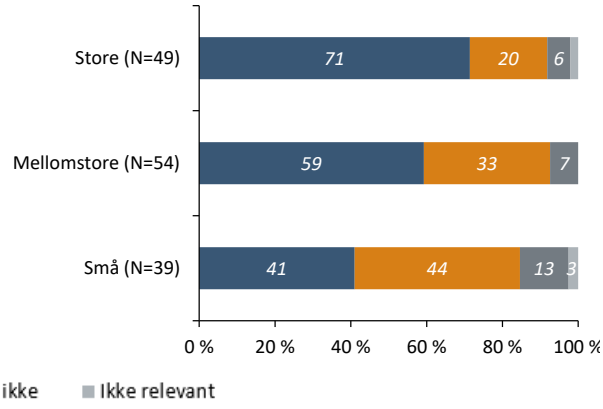
Figur 18.4 **Hvorvidt kommunen(e)/barnevernstjenesten barnevernleder representerer har rutiner for å ivareta ulike hensyn, fordelt på kommunestørrelse, i prosent***

A – Rutiner for å ivareta språklige hensyn til barn og unge i barnevernet



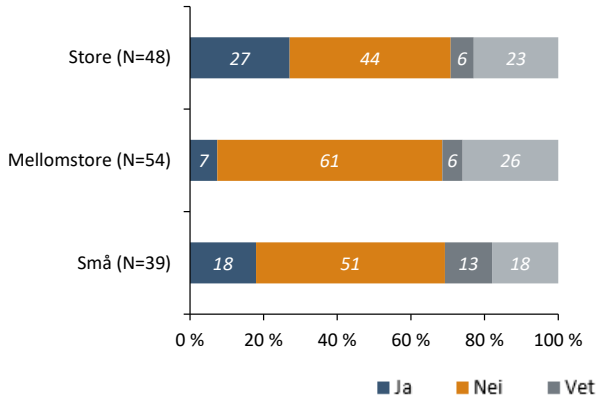
N=141.

B – Rutiner for å ivareta kulturelle hensyn til barn og unge i barnevernet



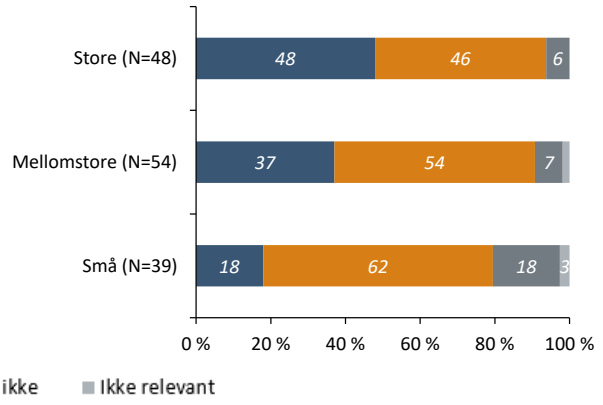
N=142.

C – Rutiner for å ivareta samiske barn og unge sine rettigheter (innenfor språk og kultur) i barnevernet



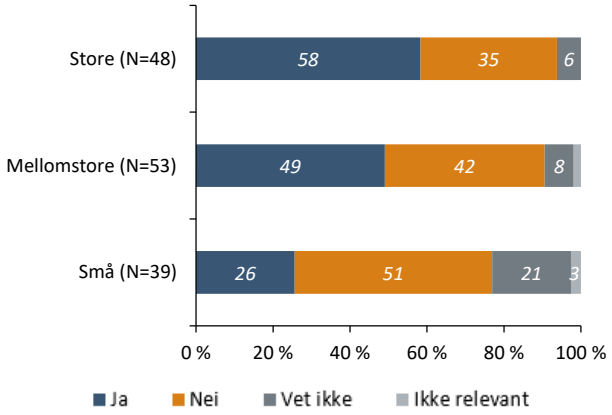
N=141.

D – Rutiner for å ivareta hensyn til seksuell orientering og kjønnsidentitet til barn og unge i barnevernet



N=141.

E – Rutiner for å ivareta hensyn til funksjonsnedsettelser til barn og unge i barnevernet



N=140.

**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen, Menon Economics.*

Barn og unge med samisk bakgrunn har etter norsk lov rett til en oppvekst som tar utgangspunkt i samisk språk og kultur. Dette gjelder også for samiske barn som er under barnevernets omsorg. Mellom 7 og 27 prosent av barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir at de har *C – rutiner for å ivareta samiske barn sine språklige og kulturelle rettigheter* (Figur 18.4). Det er flest barnevernledere i store kommuner som oppgir at de har slike rutiner (27 prosent). Over halvparten av barnevernledere i små og mellomstore kommuner oppgir derimot at de ikke har slike rutiner (51 og 61 prosent), med en overrepresentasjon av mellomstore kommuner. Rundt en fjerdedel av barnevernledere opplever at rutiner for å ivareta samiske barn og unge sine rettigheter (innenfor språk og kultur) i barnevernet ikke er relevant, uavhengig av kommunestørrelse. Barnevernledere i små kommuner oppgir i noe større grad at de ikke vet om de har slike rutiner (13 prosent). Barnevernleders svar indikerer at kommunen(e)/barnevernstjenesten i mindre grad oppfyller samiske rettigheter enn ivaretakelse av språklige og kulturelle hensyn. En mulig forklaring på denne forskjellen er at det er en betydelig større andel av befolkningen som har innvandrerbakgrunn enn samisk bakgrunn i Norge. Følgelig kan det være færre tilgjengelige fosterhjem med kjennskap til samisk språk og kultur.

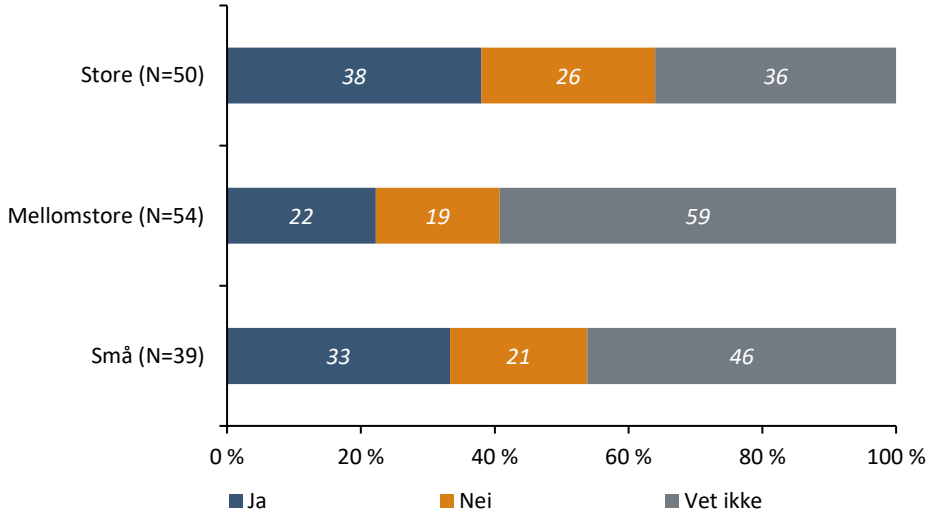
Hensynet til barnets kjønn og seksualitet dreier seg blant annet om forståelse av identitet. Mer enn halvparten av barnevernledere i små og mellomstore kommuner oppgir at kommunen(e)/barnevernstjenesten ikke har *D – rutiner for å ivareta hensyn til seksuell orientering og kjønnsidentitet til barn og unge i barnevernet* (Figur 18.4). I små kommuner oppgir 62 prosent at det ikke finnes slike rutiner, tilsvarende andel for store og mellomstore kommuner er henholdsvis 46 og 54 prosent. Svarene fra barnevernleder tyder på manglede rutiner når det kommer til å ivareta barn og unges kjønnsidentitet og seksuelle orientering. Dette samsvarer med Sintef sin forskning på skeive barn og unge i barnevernet, hvor de finner at det er mangelfull basiskunnskap blant ansatte og ledelse i barnevernet om betydningen av kjønnsidentitet og seksuell orientering blant barn (Paulsen, et al., 2020).

Rutiner for å ivareta barn og unge med funksjonsnedsettelser handler om å justere tiltak etter barnets behov. Barn og unge med funksjonsnedsettelse har ofte behov for mer tilrettelegging enn barn uten funksjons-nedsettelser. Flertallet av barnevernledere i store og mellomstore kommuner oppgir at kommunen(e)/ barnevernstjenesten har *E – rutiner for å ivareta hensyn til funksjonsnedsettelser til barn og unge i barnevernet* (Figur 18.4). Blant barnevernledere i små kommuner er det 26 prosent som oppgir at de har slike rutiner. Svarene fra barnevernledere tyder på at det er manglende rutiner når det kommer til ivaretakelse av hensyn til

funksjonsnedsettelser, særlig i små kommuner. I små kommuner oppgir over 50 prosent at de ikke har rutiner, tilsvarende andel for store og små kommuner er på henholdsvis 35 og 42 prosent. Nærmere 20 prosent av barnevernledere i små kommuner oppgir at de ikke vet om kommunen(e)/barnevernstjenesten har rutiner for å ivareta hensyn til funksjonsnedsettelser til barn og unge i barnevernet. Manglende rutiner når det kommer til ivaretakelse av hensyn til seksuell orientering, kjønnsidentitet og funksjonsnedsettelse kan tyde på at kommunene mangler kompetanse og/eller kapasitet til å ivareta slike særskilte hensyn på en tilfredsstillende måte. Videre kan en årsak være at noen barnevernstjenester ikke har stått overfor slike behov før og derfor ikke har utarbeidet tilhørende rutiner. Det kan tenkes at dette særlig er tilfelle for kommuner med få barnevernsbarn, slik som tilfellet gjerne er i små kommuner.

Til tross for at svært få barnevernledere oppgir at barnevernstjenesten de representerer har *C – rutiner for å ivareta samiske barn sine rettigheter* (Figur 18.4), oppgir en betydelig større andel av barnevernledere at barnevernstjenesten de representerer er i stand til å ivareta barns særskilte samiske rettigheter der det er behov ved omsorgsovertakelse, se Figur 18.5. Nærmere en tredjedel, uavhengig av kommunestørrelse, oppgir at barnevernstjenesten er i stand til å ivareta disse rettighetene. Flertallet i store kommuner oppgir at de er i stand til å ivareta barns særskilte rettigheter (38 prosent). Det er likevel et flertall av barnevernledere i små og mellomstore kommuner som oppgir at de ikke vet om barnevernstjenesten kan ivareta barnets særskilte samiske rettigheter (46 og 59 prosent). Blant barnevernledere i store kommuner er det 36 prosent som svarer at de ikke vet.

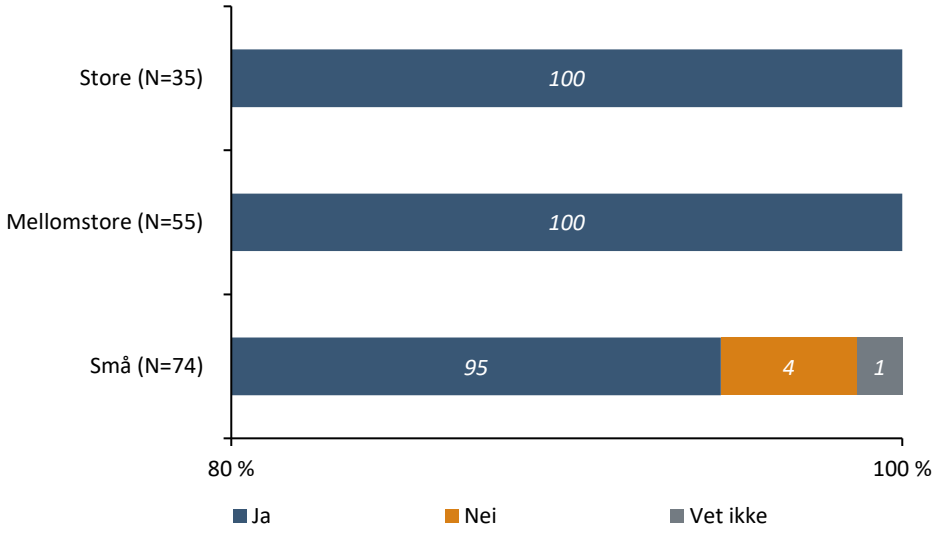
Figur 18.5 **Hvorvidt barnevernstjenesten barnevernleder representerer er i stand til å ivareta barns særskilte samiske rettigheter dersom det skulle være aktuelt ved plassering av barn utenfor hjemmet, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=143. Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Kommuneloven § 5-2 bokstav e ilegger kommunen ansvar om å opprette et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Av Figur 18.6 oppgir alle kommunedirektører som representerer store og mellomstore kommuner at et slikt organ har blitt opprettet. Tre kommunedirektører (4 prosent) av kommunedirektørene fra små kommuner oppgir å ikke ha opprettet tilsvarende, mens én ikke vet (1 prosent).

Figur 18.6 **Andel kommunedirektører som rapporterer at det er opprettet et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom i kommunen de representerer, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

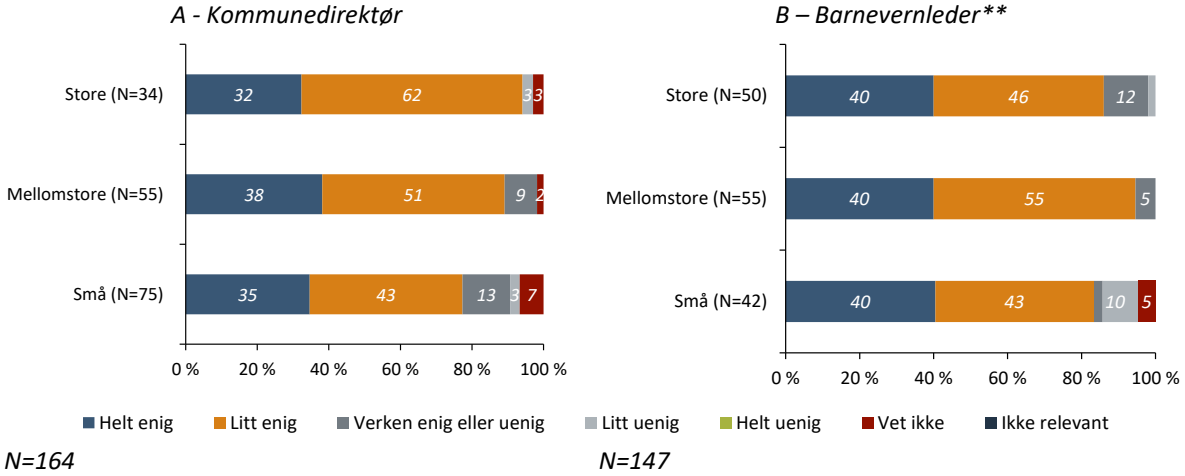


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=164. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

18.4.2 Kommunenes vurdering av måloppnåelse

Sett bort ifra kommunestørrelse, ser vi av Figur 18.7 at kommunedirektører og barnevernledere i all hovedsak er helt eller litt enige i at rettssikkerheten til barn og unge er tilfredsstillende.

Figur 18.7 **I hvilken grad kommunedirektører og barnevernledere oppgir at rettssikkerhet for barn og unge er tilfredsstillende i kommunen de representerer, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



N=164 *N=147*

**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernleder-undersøkelsen 2022, Menon Economics.*

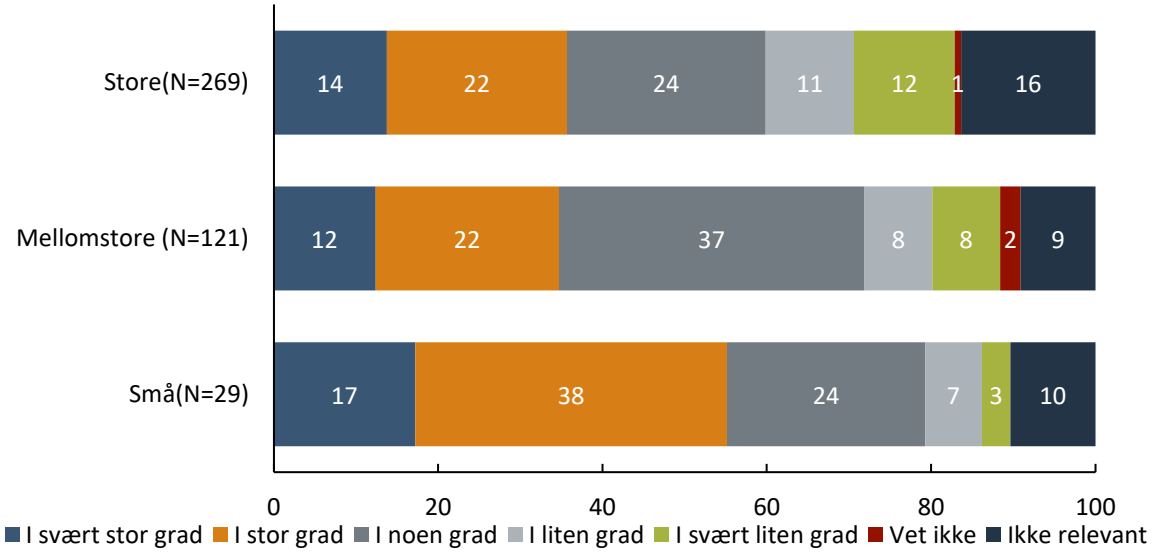
Det er størst andel kommunedirektører fra store kommuner som er litt eller helt enig i at rettssikkerheten til barn og unge er tilfredsstillende (94 prosent). Blant barnevernledere er det flest fra mellomstore kommuner som er litt eller helt enig (95 prosent). En større andel barnevernledere fra små kommuner vurderer rettssikkerheten til barn og unge som ikke tilfredsstillende ivaretatt (10 prosent), sammenlignet med de øvrige kommunene. En årsak kan være at små kommuner generelt har færre ressurser enn større kommuner sett opp mot alle lovkrav og dermed sliter mer med å oppfylle lovkravene.

18.4.3 Fosterhjemmenes vurdering av barnets mulighet for medvirkning

Lov om barnevernstjenester (1992) § 1-6 fastslår barns rett til medvirkning i alle forhold som vedrører barnet etter barnevernlovgivningen, pålegger barnevernstjenesten å gi barnet tilstrekkelig og tilpasset informasjon, og pålegger barnevernstjenesten å lytte til barnet og vektlegge barnets synspunkter i samsvar med barnets alder og modenhet. Videre pålegges barnevernet å sikre at barnets mulighet til å medvirke skjer i trygge rammer, jf. Forskrift om medvirkning og tillitsperson (2014) § 6. Samtidig slår forskriftens § 5 fast at barns medvirkning er en prosess som må utøves under hele sakens forløp i barnevernet.

Overordnet vurderer fosterhjemmene at barna har en god mulighet til å medvirke, se Figur 18.8.

Figur 18.8 **I hvilken grad fosterforeldre vurderer muligheten for barna til å medvirke, fordelt mellom type fosterhjem, i prosent**



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i under-søkelsen Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022, Menon Economics.*

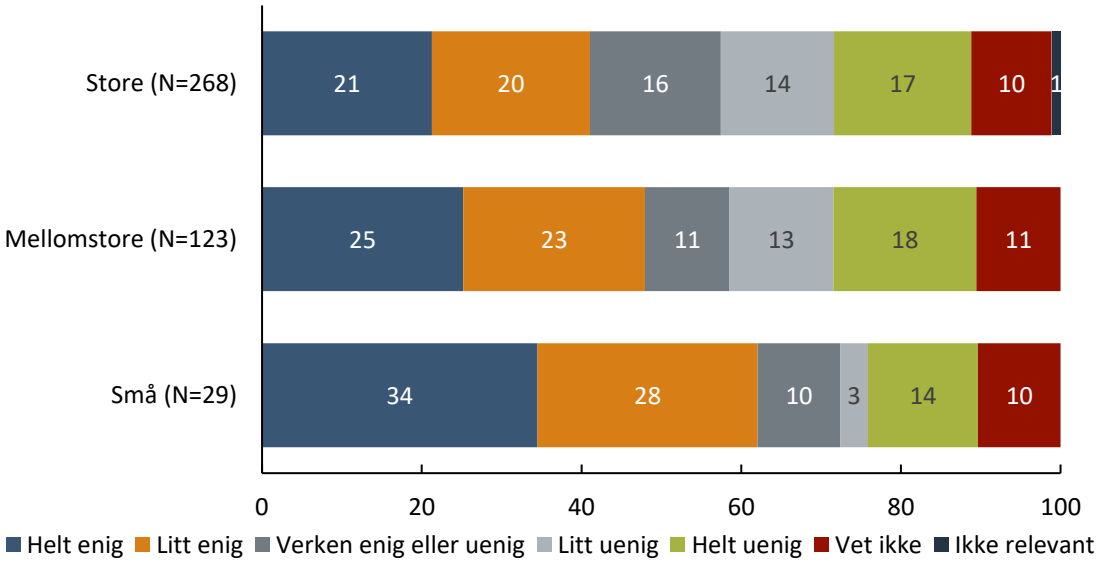
Vi finner imidlertid forskjeller mellom kommunestørrelser, hvor små kommuner i større grad vurderer at barna har mulighet til å medvirke. I små kommuner er det 55 prosent som oppgir at barna har mulighet til å medvirke i svært stor eller i stor grad. For mellomstore og store kommuner gjelder det kun henholdsvis 35 og 36 prosent. Det er mulig at det finnes en sammenheng mellom alderen på barnet og muligheten til å medvirke. Eldre barn har gjerne både evne og et større ønsker om å medvirke enn yngre barn. En relativt stor andel i samtlige kommuner peker også på at muligheten for å medvirke ikke er relevant. Mellom 10 og 23 prosent av dem som

har svart på spørreundersøkelsen oppgir imidlertid at barna i liten eller svært liten grad har muligheten til å medvirke. Dette begrunnes blant annet med at det er potensial for bedre medvirkning knyttet til samvær. Flere fosterforeldre uttrykker at barnet ikke blir hørt vedrørende omfanget av samvær, og at det er de biologiske foreldrene som ivaretas og ikke barnets ønsker. Videre beskriver flere fosterforeldre at barnet bør slippe usikkerheten rundt eventuelle tilbakeføringer når de er integrert i skole, familie og venner. Fosterforeldre fremhever også at barnet burde få svar på spørsmål knyttet til sin fortid av barnevernet og at barnet bør bli hørt angående skolevalg. Flere fosterforeldre beskriver at ansatte i barnevernstjenesten må flinkere til å snakke med barna, og å høre hva de sier.

18.4.4 Fosterhjemmenes vurdering av måloppnåelse

Et av delmålene i barnevernsreformen er at barn og fosterforeldre skal få bedre rettssikkerhet. Derfor er det relevant å følge med på hvorvidt fosterforeldrene selv opplever at rettssikkerheten er tilfredsstillende, med en forventning om at andelen som er helt enig og litt enig i at rettssikkerheten er tilfredsstillende skal øke på sikt. Per oktober 2022, nesten ett år ett at barnevernsreformen trådte i kraft, finner vi at samlet er 44,5 prosent helt eller delvis enig i at rettssikkerheten til barn og unge er tilfredsstillende. Fosterforeldrene synes å være mindre tilfreds med rettssikkerheten enn det barnevernledere og kommunedirektører selv vurderer. For store kommuner oppgir eksempelvis 94 prosent av barnevernlederne at de er helt eller delvis enig i at rettssikkerheten er tilfredsstillende. Kun 41 prosent av fosterforeldre fra store omsorgskommuner oppgir det samme. Det er viktig å tolke sammenligningene med varsomhet ettersom vi ikke vet hvorvidt det er de samme kommunene som barnevernlederne representerer som det er fosterhjemmene svarer for. Funnene våre peker imidlertid på at det er avvik mellom oppfattelsen til fosterhjem og kommunen når det kommer til vurderinger rundt rettssikkerhet. En mulig forklaring er at de ulike partene definerer rettssikkerhet ulikt. En annen årsak kan være at barnevernledere og fosterforeldre har ulike perspektiver på hva barnet trenger, og derav ulik oppfatning av hvorvidt barnets rettssikkerhet er ivaretatt.

Figur 18.9 **I hvilken grad fosterforeldre i ordinære fosterhjem er enige i at rettssikkerheten for barn og unge er tilfredsstillende, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på*

kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i under-søkelsen Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem 2022, Menon Economics.

Vi finner også forskjeller mellom kommuner, hvor det synes at fosterforeldre i små kommuner er mer tilfredse med rettssikkerheten enn fosterforeldre i mellomstore og store kommuner. I små kommuner er det 17 prosent som oppgir at de er litt eller helt uenig i at rettssikkerheten for barn og unge er tilfredsstillende, mens det i mellomstore og store kommuner er 31 prosent som oppgir det samme. Med andre ord oppgir nesten hvert tredje fosterhjem i mellomstor eller stor kommune at rettssikkerheten for barn og unge ikke er ivaretatt.

18.5 Drøfting av foreløpig måloppnåelse

Rettssikkerhet er vanskelig å definere, men kjernen i begrepet er at innbyggere skal beskyttes mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetens side. Dette fordrer at vurderinger og vedtak er etterprøvbare, rettferdige og forutsigbare. Gjennom bedre styring og ledelse av barnevernet skal rettssikkerheten til barn og familier bedres. Videre forventes en tydeligere ansvarsdeling mellom det statlige og kommunale tjenestetilbudet for å tydeliggjøre hvilket tilbud barn og unge har rett på.

God kommunal styring av barnevernet, inkludert innsikt og kontroll med tjenestene skal øke rettssikkerheten til barn og familier (jf. målbildet til delmål 3 (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020)). God ledelse og styring er avgjørende for å kunne lykkes med reformen slik at tjenestetilbudet kan tilpasses lokale behov og dermed bidra til bedre tilpasset hjelp til barn og unge. For kommunene innebærer det å sikre løpende dialog mellom politisk, administrativ og faglig ledelse om styring og strategiske valg, samt kartlegge behov og tilgang på lokale hjelpe-tiltak på tvers av tjenester.

Måloppnåelsen av god kommunal styring er drøftet i delkapittel 14.2. Overordnet finner vi at det er store forskjeller i hvorvidt kommuneledelsen og barnevernstjenesten har tilstrekkelig styring på barnevernsområdet. Det er gjennomgående størst forbedringspotensial hos små kommuner.

Av hensyn til barns og familiers rettssikkerhet er det viktig at saksbehandlingen i barnevernet er etterprøvbar og godt dokumentert. Mellom 71 og 89 prosent av kommunedirektører er helt eller litt enig i at saksbehandlingen, herunder vurderinger og vedtak, i barnevernet i kommunen er tilstrekkelig dokumentert. Av Figur 18.3 finner vi at kommunedirektører fra små kommuner i mindre grad vurderer dokumentasjonen som tilstrekkelig enn representanter fra store og mellomstore kommuner. I tillegg oppgir omtrent en fjerdedel av kommune-direktørene fra små kommuner at de ikke vet om saksbehandlingen er tilstrekkelig dokumentert. Resultatet kan tyde på at små kommuner i realiteten er dårligere rustet for å sikre rettssikkerheten til barn og familier.

Videre fremhever Nasjonal koordineringsgruppe at styrking av rettssikkerhet til barn og familier krever **tydeligere ansvarsfordeling mellom det statlige og kommunale tjenestetilbudet** (jf. målbildet til delmål 3 (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020)). Kommunene er ansvarlig for å treffe vedtak etter barnevernloven, jf. § 2-1. Samtidig vil hvilke vedtak og tiltak som treffes avhengig blant annet av statens tilbud. En tydeliggjøring av statens tilbud og barn og unges rett på tilbudet, samt krav til innhold, forventes indirekte å bidra til barn og familiers rettssikkerhet. Det er uklart om reformendringene overordnet sett har bidratt til tydeligere ansvarsdeling mellom stat og kommune. Mens kommunedirektører oppgir at reformen har ført til tydeligere ansvarsfordeling, oppgir barnevernledere det motsatte (se delkapittel 14.3). Hvorvidt det er en tydelig ansvarsdeling vil blant annet avhenge av om det er klart for alle aktører hvilket tilbud barn og unge har rett på. Uenighet og uklarhet om økonomi og ansvar mellom forvaltningsnivåene er en risiko for barns rettssikkerhet og krav om rett tjeneste til rett tid til barn som trenger dette (jf. målbildet til delmål 3 (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020)). Samtlige av

reformendringene tilknyttet lovfesting av spesialiserte tiltak innebærer «kan»-bestemmelser. Dette innebærer at Bufetat ikke har bistandsplikt på tiltakene. Det er foreløpig uklart hvor tydelig det spesialiserte tilbudet fremstår som følge av dette.

I forbindelse med målbildet for delmål 3 er det presisert at **bruken av private aktører skal være regulert og tydeliggjort**. Både Bufetat og kommunen kan i dag inngå avtale med private tjenesteytere om fosterhjemstjenester. Imidlertid vil kommunens bruk av private tjenesteytere av ordinære fosterhjem bli begrenset fra 1. juli 2023. Bakgrunnen for lovendringen er at kommunene har fått et helhetlig ansvar for ordinære fosterhjem. En bekymring er at bruk av private tjenesteytere gjør det vanskelig for barnevernstjenesten å ha tilstrekkelig innsikt i og påvirkningsmulighet på barnets situasjon og behov dersom barnevernstjenesten benytter seg av fosterhjem tilknyttet en privat leverandør (Barne- og familiedepartementet, 2022). Det er krevende å vurdere hvordan begrensningen av bruk av private tjenesteytere vil påvirke tilgangen på ordinære fosterhjem. Basert på spørreundersøkelsen til barnevernledere forventer vi imidlertid at store kommuner vil rammes hardest når lovendringen trer i kraft. 24 prosent av barnevernledere fra store kommuner oppgir at bruk av private leverandører av ordinære fosterhjem har økt som et resultat av barnevernsreformen (delkapittel 13.6.1). Til sammenligning oppgir 4 og 0 prosent av henholdsvis mellomstore og små kommuner tilsvarende. Store kommuner har også høyest generell økning i bruk av private aktører, hvor 31 prosent oppgir en økning. Tilsvarende for mellomstore og små er henholdsvis 17 og 5 prosent. Det er likevel flest barnevernledere som oppgir at kjøp av tiltak fra private aktører er uendret som følge av barnevernsreformen. Selv om lovforslaget om å begrense kommunenes mulighet til å benytte private tjenesteytere ikke trer i kraft før 1. juli 2023, kan kommunene ha begynt å tilpasse bruk av private leverandører som følge av lovforslaget. Det vil være interessant å følge med på utviklingen i neste statusmåling. I tillegg vil det være relevant å undersøke om kvaliteten i tjenestetilbudet endres til det bedre eller verre etter ikrafttredelsen av loven.

Kommunenes og fosterforeldrenes vurderinger av om tjenestetilbudet understøtter rettssikkerheten

Ifølge kommunedirektører leverer kommunene i stor eller svært stor grad forsvarlige tjenester etter barnevernloven, hvor mellom 86 og 90 prosent oppgir dette (delkapittel 18.4.1). Videre finner vi at kommunedirektører og barnevernledere i all hovedsak er helt eller litt enige i at rettssikkerheten til barn og unge er tilfredsstillende. Basert på responsen til barnevernledere og kommunedirektører er rettssikkerheten i små kommuner mindre tilfredsstillende enn i mellomstore og store kommuner (Figur 18-7). Derimot tyder responsen til fosterforeldre i ordinære fosterhjem på at rettssikkerheten til barn og unge i små kommuner er mer tilfredsstillende enn i store og mellomstore kommuner (delkapittel 18.4.4). Generelt synes fosterforeldrene å være mindre tilfreds med rettssikkerheten enn det barnevernledere og kommunedirektører selv vurderer.

Videre er kommunedirektører fra små kommuner i mindre grad enig i at saksbehandlingen i barnevernet i kommunen er tilstrekkelig dokumentert. For å sikre et godt og likeverdig tjenestetilbud til alle på tvers av språk, kultur, etnisitet, seksuell legning og funksjonsevne er det relevant at barnevernstjenestene har gode rutiner for å ivareta barns særskilte behov. Funnene våre tyder på at kommunene har størst potensial i å forbedre rutiner som skal sikre samiske barn sine rettigheter til samisk kultur og språk. Overordnet har kommunene flest rutiner for å ivareta språklige og kulturelle hensyn til barn og unge i barnevernet. Små kommuner gjør det også gjennomgående dårligere, ut fra barnevernlederes vurdering, i målingen av om barnevernstjenesten har rutiner for å ivareta barn og unges særskilte behov.

19 Delmål 4 – Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning

Delmål 4 er «mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning». Reformendringene om fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem (avvikling av statlig refusjonsordning), økte egenandeler for spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak og redusert egenandel for spesialiserte hjelpetiltak (MST og FFT) er ment å understøtte målet om mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Videre vil helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem samt lovfesting og tydeliggjøring av statens tilbud kunne bidra til mer effektiv oppgaveløsning. Indikatorer som knyttes til de konkrete reformendringene er omtalt i tidligere kapitler. I dette kapitlet presenterer vi øvrige indikatorer som kan knyttes til delmålet og oppstartsmåling av disse.

Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning handler i all hovedsak om å prioritere tidlig innsats og tilpasset hjelp på tvers av tjenesteområder, som på sikt vil føre til lavere kostnader til barnevernet som følge av færre dyre tiltak utenfor hjemmet. For å få til dette kreves blant annet et godt samarbeid i hele oppvekstområdet, en riktigere fordeling av ressursene til barnevernet, hvor tidlig innsats er i fokus, i tillegg til et tydelig ansvarsforhold mellom kommune og stat. Flere av reform-endringene, herunder blant annet endrede egenandeler for ulike tiltak gir insentiver til å oppnå delmålet. Ettersom tiltak utenfor hjemmet i praksis er mer kostbare enn hjelpetiltak i hjemmet og andre forebyggende tiltak, er det grunn til å tro at man vil se en vridning mot flere tiltak på mindre inngripende nivå. En forutsetning for å gi økt kvalitet på tilbudet samt sikre kostnadseffektivitet er at det er en tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune. Kommunedirektører og barnevern-ledere har imidlertid ulike oppfatninger om hvorvidt ansvarsdelingen mellom stat og kommune er tydelig, hvor barnevernledere uttrykker at den er mindre tydelig. Dette kan være en indikasjon på at ansvarsdelingen mellom stat og kommune ikke er tydelig nok (enda) som i verste fall motvirker en effektiv oppgaveløsning. Samlet kan vi si at kommunene arbeider med mål om en mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Samtidig er det ulike oppfatninger blant kommunedirektører, barnevernledere og fosterforeldre rundt i hvor stor grad det samlede tilbudet til kommunene og stat er tydeliggjort, tilstrekkelig og riktig. Det synes særlig å være behov for økt samarbeid på tvers av tjenesteområdene i kommunen for å få til en mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning.

19.1 Om delmålet

Delmål 4 er mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning.

Samfunnets ressurser er knappe, må prioriteres og bør benyttes der de kaster mest av seg. Det gjelder også for barnevernet, slik at flest mulig barn kan få tilpasset hjelp innenfor barnevernets ressurser. Reformendringene skal bidra til bedre ressursbruk i barnevernet og et mer effektivt barnevern. Effektiv ressursbruk og oppgave-løsning handler om å vurdere ressursinnsatsen ut fra samfunnets totale kostnader og gevinster som følge av ulike tjenester og tiltak. Dette kan samtidig være krevende å vurdere, blant annet fordi det er vanskelig å observere og kvantifisere kvalitet og skjønnsutøvelse. Dessuten er barn sårbare tjenestemottakere og det er en skjev fordeling både mellom hvem som får kostnader og gevinster av ulike tiltak og når de ulike kostnadene og gevinstene inntreffer.

I høringsnotatet fremheves det at effektiv ressursutnyttelse også handler om klare ansvarsforhold mellom stat og kommune, og at flere oppgaver på ett forvaltningsnivå kan bidra til mer effektiv oppgaveløsning samtidig som stordriftsfordeler ivaretas.

Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning henger blant annet sammen med økt fokus på forebygging og tidlig innsats, da det som utgangspunkt vil være mindre ressurskrevende totalt sett å sette inn tiltak tidlig heller enn sent. Dersom man kan forhindre omsorgssvikt, vil det gi store gevinster for barn og unge, så vel som samfunnet for øvrig. Målet innebærer at kommunene gjennomgående prioriterer forebygging, jf. målbildet omtalt i Nasjonal koordineringsgruppes kunnskapsgrunnlag (2020):

> *«I fremtiden prioriterer kommunen forebygging i hele oppvekstsektoren. Barnevernstjenesten og de andre tjenestene i kommunen, samarbeider godt om utnyttelse av kompetanse og tiltak, tilpasset barnets og familiens behov og utfordringer.*
>
> *Økningen i rammetilskuddet har gitt kommunene handlingsrom til å fordele ressursene på sine områder på egnede måter. De prioriterer tidlig innsats og tilpasset hjelp, noe som har gitt lavere kostnader til barnevernet som følge av færre dyre tiltak utenfor hjemmet. Den tilpassede hjelpen er mer virksom og gir også lavere utgifter på lang sikt. Kommune og statlig barnevern har et tett samarbeid for å analysere egen barnepopulasjon og planlegge et samlet tilstrekkelig tilbud. [...]»*

Videre begrunnes delmålet ut ifra endringer i det statlige barnevernet samt endret fordeling av kostnadsbyrden mellom stat og kommune:

> *«Det statlige barnevernet har et tydeligere samfunnsoppdrag. Dette har ført til et mer spesialisert tilbud med tydelige tjenestebeskrivelser for ulike målgrupper, som igjen gir økt kvalitet på tilbudet og bedre sikrer kostnadseffektivitet.*
>
> *Målet om mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning henger sammen med en rekke tiltak i reformen, som endringer i kommunale egenandeler for bruk av statlige tiltak, at kommunene får fullt økonomisk ansvar for fosterhjem og endringer i ansvarsdeling på fosterhjemsområdet.»*

19.2 Bakgrunn for delmålet

Samfunnets ressurser er begrenset og må prioriteres riktig slik at de benyttes der de gjør størst nytte. Dette gjelder også barnevern, hvor ressurser og oppgavefordeling må prioriteres på en måte som gir størst gevinster til barn og unge samlet. I Prop. 73 L presiseres det at effektiv ressursutnyttelse i barnevernet handler om at tiltak skal utformes for å hensynta barnevernets særtrekk. Det uttrykkes et tydelig behov for økt fokus på tidlig innsats og forebyggende arbeid som videre bidrar til å forhindre omsorgssvikt.

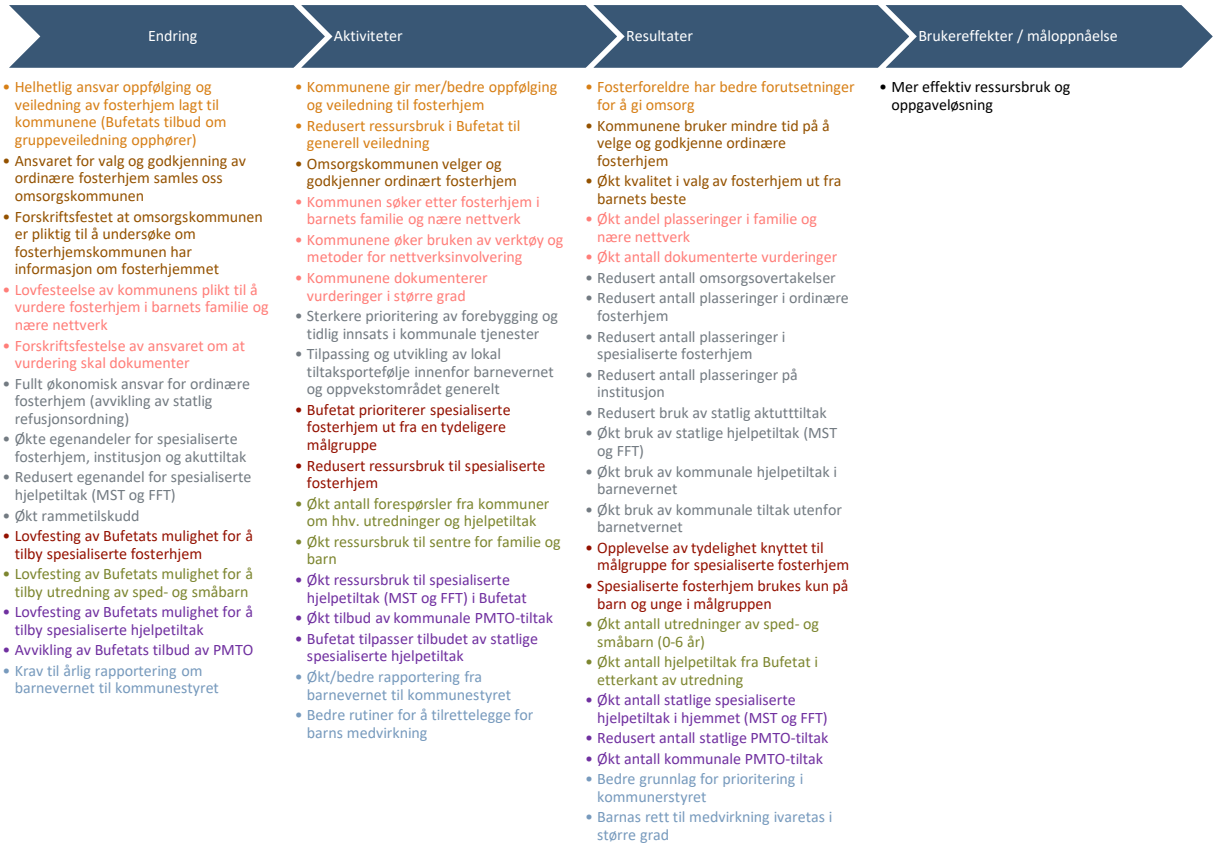
Endringene som foreslås i barnevernsreformen skal bidra til bedre ressursbruk enn i dag. Forslag til endringer skal bidra til en tydeligere ansvarsdeling hvor barnevernet får et mer helhetlig ansvar hvor det legges vekt på at stordriftsfordeler ivaretas. Målet er også begrunnet i at dersom barn får tiltak som er mer tilpasset deres behov, vil vi få mer ut av samfunnets ressurser og kommunene vil kunne hjelpe flere barn med midlene som bevilges (Nasjonal koordineringsgruppe, 2020).

19.3 Forventede aktiviteter og resultater som bidrar til måloppnåelse

19.3.1 Årsak-virkningskjede

Resultatkjeden i Figur 19.1 viser hvilke aktiviteter og resultater som kan utløses av relevante reformendringer for at delmålet om mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning skal nås.

Figur 19.1 **Årsak-virkningskjede mellom reformendringer og delmål 4 «Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning»***



**Farget tekst (oransje, blått, osv.) indikerer aktiviteter og resultater som følger av endring markert i tilsvarende farge. Brukereffekter og mål er markert i svart.*

Målet om mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning henger sammen med en rekke tiltak i reformen. Kommunenes helhetlige faglige og økonomiske ansvar på fosterhjemsområdet samt økte egenandeler for bruk av statlige plasseringstiltak skal øke kommunenes insentiver til tidlig innsats og forebygging. Avviklingen av den statlige refusjonsordningen for ordinære fosterhjem (jf. kapittel 7.1) er tenkt å bidra til økt kostnadsbevissthet hos kommunene, noe som vil kunne bidra til lavere kostnader per fosterhjem og redusert bruk av fosterhjem. Videre vil forebygging og tidlig innsats kunne innebære økt bruk av hjelpetiltak innenfor barnevernet og oppvekstområdet. Disse tiltakene er generelt mindre ressurskrevende enn mer inngripende tiltak ved omsorgsovertakelse. Samtidig er det til dels store kostnadsforskjeller mellom type plasseringstiltak. Plassering i fosterhjem er generelt betydelig mindre ressurskrevende enn plassering på institusjon, mens en plassering i spesialiserte fosterhjem innebærer høyere kostnader enn plassering i et ordinært fosterhjem uten avlastningstilbud osv. Gjennom økte egenandeler ved bruk av statlige plasseringstiltak samt tydeliggjøring av hvilke målgrupper spesialiserte fosterhjem er rettet mot, er hensikten å vri kommunenes tiltaksbruk i retning mindre ressurskrevende tiltak, herunder bruk av ordinære fosterhjem, forutsatt at dette dekker barnas behov. Gjennom årlig rapportering om barnevernet vil kommunestyret kunne få økt kunnskap om behov og kostnader, og prioritere ut ifra kunnskapen.

Økt kvalitet og tydeliggjøring av det statlige spesialiserte tilbudet gjennom blant annet lovfesting er videre tenkt å bidra til et kostnadseffektivt tilbud til kommunene og mer effektiv oppgaveløsning.

19.3.2 Indikatorer

Reformendringene om fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem (avvikling av statlig refusjonsordning), økte egenandeler for spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak og redusert egenandel for spesialiserte hjelpetiltak (MST og FFT) er ment å understøtte målet om mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Videre vil helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem lagt til kommunene samt lovfesting og tydeliggjøring av statens tilbud kunne bidra til mer effektiv oppgaveløsning. Årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret er et verktøy for å bedre kommunenes prioriteringsgrunnlag samt gi økt kostnadsbevissthet. For å vurdere delmålet ser vi derfor på utviklingen i resultatindikatorene som fanger opp responsen på ovennevnte endringer. Disse indikatorene er omtalt i foregående kapitler. Det er særlig utvikling i enhetskostnader og totale kostnader som er relevant. En utfordring er at vurderingene om ressursutnyttelse avhenger av forhold som det er vanskelig å måle – som hvor stort behovet er og i hvilken grad behovet og formål dekkes.

I dette kapitlet presenterer vi indikatorer knyttet til kommunedirektørene og barnevernledernes vurdering av i hvilken grad oppgaveløsningen i barnevernet er effektiv. En mulig utilsiktet konsekvens av de samlede reformendringene er at prioritering av forebygging og tidlig innsats ut ifra økonomiske insentiver går på bekostning av barn og unge. For å supplere vurderingen av delmålet har vi innhentet barnevernledernes perspektiv på nevnte problemstilling. Indikatorene er vist i Tabell 19-1.

Tabell 19-1 Indikatorer for å vurdere måloppnåelsen til delmål 4 «Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning»

Nr.	Indikator	Kilde
Resultater		
	Samlet offentlige driftsutgifter til barnevern	Bufetat og SSSB (Tabell 10660)
	Vurdering av i hvilken grad oppgaveløsningen i barnevernet er effektiv	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
	Vurdering av i hvilken grad oppgaveløsningen i barnevernet er effektiv	Spørreundersøkelse til barnevernleder
Utilsiktet effekt		
	Vurdering av om forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge	Spørreundersøkelse til barnevernleder

19.4 Oppstartsmåling av indikatorer

I dette delkapitlet presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene knyttet til delmål 4. Vi viser til tidligere kapitler for oppstartsmåling på indikatorer tilknyttet konkrete reformendringer vurdert som relevante for delmålet, og da særlig indikatorer knyttet til samlede kostnader og enhetskostnader.

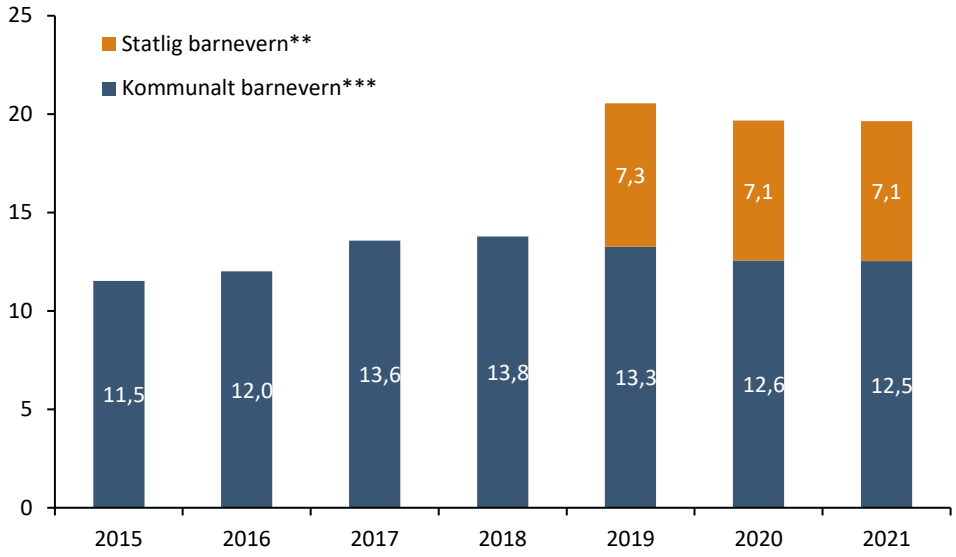
19.4.1 Opplevelse av tydelighet knyttet til ansvarsdeling mellom stat og kommune

Gjennom spørreundersøkelsen har vi kartlagt hvorvidt kommunedirektør og barnevernleder opplever en tydeliggjøring i ansvarsdelingen mellom stat og kommune på et generelt grunnlag. Frem til nå finner vi ikke store forskjeller fra før og etter reformen. Overordnet oppgir likevel barnevernlederne at de opplever en *mindre* tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune etter barnevernsreformen, mens kommunedirektørene opplever en noe tydeligere ansvarsdeling mellom stat og kommune.

19.4.2 Samlede offentlige driftsutgifter til barnevern

Vi har også valgt ut samlede offentlige driftsutgifter til barnevern som en indikator. Bakgrunnen for at vi mener at man bør følge med på utgiftsbruken samlet, er at kommunenes utgifter kan forventes å ha en annen utvikling enn Bufetats utgifter. Figur 19.2 viser at samlede offentlige driftsutgifter til barnevern har gått ned fra 2019 til 2021. Det er sannsynlig at covid-19 er en sentral årsak til utgiftsnedgangen.

Figur 19.2 Samlede offentlige netto driftsutgifter til barnevern, i milliarder 2022-kroner*



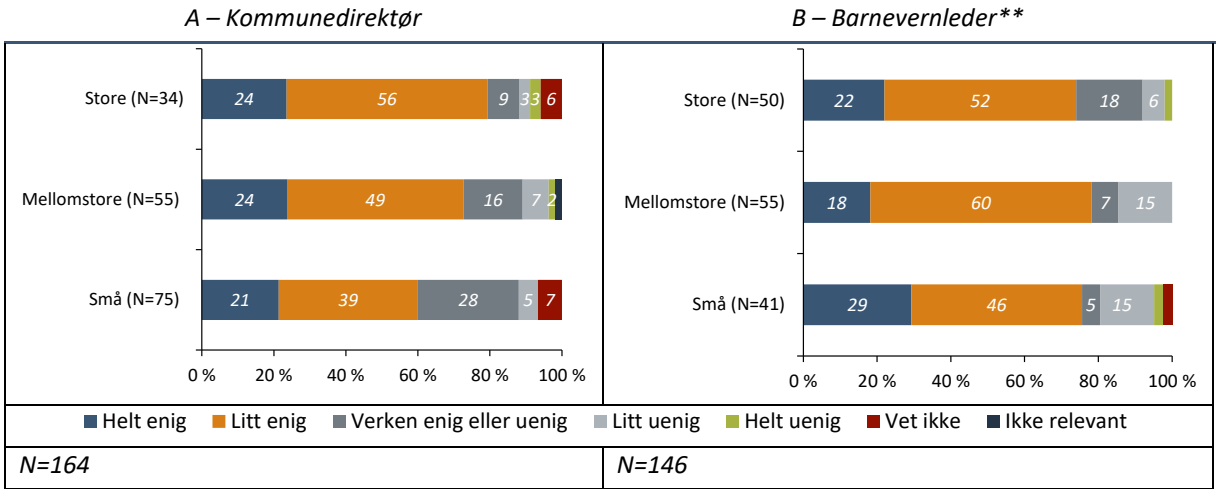
**Prisjustert til 2022-kroner med kommunal deflator. **Netto driftsutgifter til statlig barnevern representerer utgiftene til Bufetat. Vi har ikke mottatt data for 2015-2019. ***Kommunale tall representerer summen av netto driftsutgifter over de tre KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252. Kilde: Bufetat & SSB (Tabell 10660).*

19.4.3 Kommunenes vurdering av om oppgaveløsningen er effektiv

Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning skal bidra til barnevernsreformens overordnende formål om rett hjelp til rett tid, ved å sikre at ressursene benyttes på en kostnadseffektiv måte og benytter tilpassede tiltak ved behov.

Mellom 60 og 80 prosent av kommunedirektørene oppgir at de er helt eller litt enig i at oppgaveløsningen i barnevernet er effektiv i kommunen de representerer (se Figur 19.3 A). Størst andel kommunedirektører fra store kommuner (80 prosent) anser oppgaveløsningen som effektiv. 74 prosent av barnevernledere som representerer store kommuner oppgir det samme (se Figur 19.3 B). For både barnevernledere og kommunedirektører finner vi størst variasjon hos representanter for de små kommunene. Samtidig er det størst andel barnevernledere (17 prosent) fra små kommuner som oppgir at de er helt eller litt uenig i at oppgaveløsningen i kommunen er effektiv. For kommunedirektører er det flest representanter fra de mellomstore kommunene som oppgir tilsvarende (9 prosent).

Figur 19.3 **I hvilken grad kommunedirektører og barnevernledere oppgir at oppgaveløsningen i barnevernet er effektiv i kommunen de representerer, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

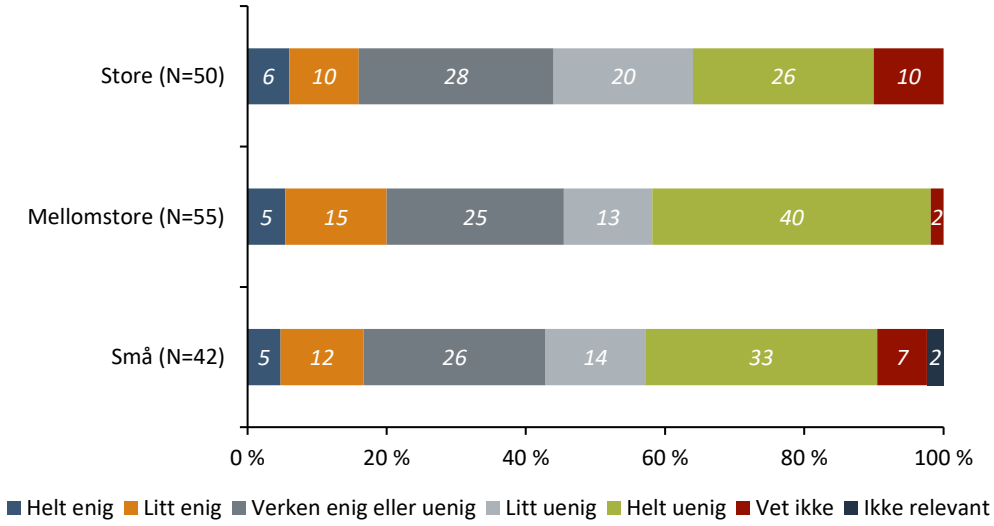


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og barnevernleder-undersøkelsen 2022, Menon Economics.*

19.4.4 Kommunenes vurdering av om forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge

Figur 19.4 viser at det er delte meninger blant barnevernledere når det kommer til påstanden om at mer ressurser på forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge i barnevernet. Flertallet på en tredjedel oppgir at de er helt uenig i at mer ressurser på forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge, uavhengig av kommunestørrelse. Det er betydelige forskjeller i andelen barnevernledere som oppgir at de er helt uenige i store, mellomstore og små kommuner. Mens en fjerdedel av barnevernledere fra store kommuner er helt uenige, er tilsvarende andel for mellomstore og små kommuner henholdsvis 40 og 33 prosent. Variasjonen i andelen barnevernledere som enten er litt eller helt uenig er langt mindre. Mellom 46 og 53 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at de er litt eller helt uenig i at mer ressurser på forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge i barnevernet. Under en femtedel av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, oppgir at de er enig eller litt enig i påstanden. Svarene fra barnevernledere indikerer at det er langt flere barnevernledere som er uenig fremfor enig i at mer ressurser på forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge i barnevernet.

Figur 19.4 **I hvilken grad barnevernledere oppgir at mer ressurser på forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge i barnevernet, fordelt på kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N = 147. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

19.5 Drøfting av foreløpig måloppnåelse

Barnevernsreformen skal bidra til bedre ressursbruk gjennom økt søkelys på forebyggende arbeid samt bedre tilpasset hjelp etter behov. Dette skal forhindre omsorgssvikt og derigjennom utløse gevinster for barn og familier. Oppsummert handler delmålet om å få til et godt samarbeid i hele oppvekstområdet, en riktigere fordeling av ressursene hvor tidlig innsats er i fokus, i tillegg til å få til et tydeligere ansvarsforhold mellom kommune og stat.

Samlede offentlige utgifter til barnevern har gått ned – det skyldes sannsynligvis covid-19

Dersom ressursene fordeles riktig og tidlig innsats prioriteres, vil det på sikt gi lavere kostnader til barnevernet, som følge av færre dyre tiltak utenfor hjemmet. Slik beskrives deler av målbildet om mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Hvis kommunene oppfyller intensjonen med reformen, forventer vi at utgiftene vil øke på kort sikt. Begrunnelsen er at kommunene både betaler for barn som er plassert i barnevernet i dag, og samtidig skal jobbe mer forebyggende. Samtidig kan økt forebyggende innsats innenfor andre tjenesteområder enn barnevern bidra til at utgifter til barnevern forblir uendret på kort sikt. På lengre sikt tilsier intensjonen med reformen at de samlede offentlige barnevernsutgiftene vil gå ned. Målet er at forebygging og tidlig innsats forventes å redusere behovet for omsorgstiltak, som koster mer enn hjelpetiltak. Det er imidlertid en risiko ved reformen at problemer skyves fremover i tid. Samlede utgifter kan imidlertid også øke på andre steder enn barnevern. Når det gjelder Bufetat, forventer vi at utgiftene vil gå ned. På kort sikt forventer vi at statlige utgifter reduseres. Årsaken er økte kommunale egenandeler på de mest kostbare tiltakene, statlig institusjon og spesialisert fosterhjem. Effekten av økte egenandeler på statlige institusjonsplasser og statlige spesialiserte fosterhjem vil imidlertid delvis motsvares av reduserte egenandeler på statlige hjelpetiltak. Oppstartsmålingen forteller oss at samlede offentlige driftsutgifter til barnevern har gått ned fra 2019 til 2021. Det er sannsynlig at covid-19 er en sentral årsak til utgiftsnedgangen.

Vi kan (foreløpig) ikke observere en tiltaksvridning

Ettersom tiltak utenfor hjemmet i praksis er mer kostbare enn hjelpetiltak i hjemmet og andre forebyggende tiltak, er det grunn til å tro at man vil se en vridning mot flere tiltak på mindre inngripende nivå. Siste tilgjengelige fullstendige statistikk på ressurs- og tiltaksbruk er for 2021, rett før barnevernsreformen trådte i kraft. Derfor kan vi i oppstartsmålingen ikke si noe om hvorvidt ressursene fordeler seg annerledes innad i kommunalt barnevern. Det vi imidlertid kan si er at vi ikke ser en tiltaksvridning før reformen trådte i kraft, dette til tross for at flere kommunedirektører oppgir å ha startet med tilpasningen av reformen før 2019 (se delkapittel 7.4.1). Vi finner heller ingen vridninger mellom barnevernsfunksjonene i KOSTRA. Basert på at netto driftsutgifter til institusjoner og spesialiserte fosterhjem er betydelig større enn til hjelpetiltakene forventer vi også at reform-endringene isolert sett bidrar til en reduksjon i Bufetats utgifter. Det ser imidlertid ikke ut til at det var tatt høyde for en reduksjon i Bufetats utgifter i budsjettet for 2022 (se delkapittel 7.4.2.).

Oppstartsmålingen taler for at ansvarsdelingen mellom stat og kommune ikke er tydelig nok

Målbildet viser også til at kommunalt og statlig barnevern skal få til et samlet tilstrekkelig tilbud, hvor staten står for et mer spesialisert tilbud, mens kommunen har mer helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning. En forutsetning for å få til dette er en tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune, som igjen gir økt kvalitet på tilbudet og i større grad sikrer kostnadseffektivitet. Oppsummert finner vi at kommunedirektørene, uavhengig av kommunestørrelse, opplever at samhandlingen og ansvarsdelingen mellom stat og kommune er bedre nå enn før barnevernsreformen trådte i kraft. Særlig opplever kommunedirektørene at ansvarsdelingen har blitt bedret etter reformen. Barnevernledere oppgir imidlertid det motsatte, uavhengig av kommunestørrelse, hvor det uttrykkes at både samhandlingen og ansvarsdelingen mellom stat og kommune i mindre grad er god etter implementeringen av barnevernsreformen (delkapittel 14.3). Avviket mellom oppfattelsen til kommune-direktører og barnevernledere kan være en indikasjon på at ansvarsdelingen mellom stat og kommune ikke er tydelig nok. Det kan videre føre til at kommunalt og statlig barnevern samlet sett ikke leverer et tilstrekkelig tilbud.

Vi kan ikke observere en endring i bruk av statlige spesialiserte tilbud

Staten skal tilby et mer spesialisert tilbud, noe som gjenspeiles i flere av endringene i barnevernsreformen. Lovfesting av muligheten for å tilby spesialiserte fosterhjem (kapittel 8), lovfesting av muligheten for å tilby utredning av sped- og småbarn (kapittel 9) samt lovfesting av muligheten for å tilby spesialiserte hjelpetiltak (kapittel 10) har som formål å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom stat og kommune samt spisse tilbudet fra staten. Foreløpig (før reformen trådte i kraft) ser vi ingen endring i bruken av disse statlige spesialiserte tilbudene. Det vil imidlertid være viktig å følge med på at de ulike statlige spesialiserte tilbudene utvikler seg i ønsket retning for å få til et samlet tilstrekkelig og riktig tilbud.

Det er behov for bedre oppfølging av fosterhjem

Mer effektiv ressursbruk og bedre oppgavefordeling forventes også å skje gjennom at kommunen har fått et mer helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning. Foreløpig erfarer mellom 81 og 83 prosent av barnevernledere, avhengig av kommunestørrelse, i stor eller svært stor grad at barnevernstjenesten tilbyr tilstrekkelig oppfølging og veiledning av fosterhjem. Samtidig vurderer rundt 15 prosent av fosterhjemmene at oppfølgingen og veiledningen ikke er tilstrekkelig. Basert på hva fosterforeldrene oppgir er det behov for økt samarbeid med helse og skole, økt frikjøp, mer kursing og generell veiledning av fosterforeldre. En samling av ansvaret rundt valg og godkjenning av fosterhjem vil også kunne bidra til mer effektiv ressursbruk. En viktig forutsetning er blant annet at alle relevante opplysninger om fosterforeldre er gitt før barnet flytter inn, som igjen sikrer en bedre kvalitet på plasseringsbeslutningen. Ut fra spørreundersøkelsen finner vi at 96 prosent av barnevernledere i store kommuner oppgir at de er litt eller helt enig i at barnevernstjenesten de representerer som regel har relevante opplysninger om fosterforeldre før barnet flytter inn, i de tilfellene omsorgs- og fosterhjemskommunen er

forskjellig. Tilsvarende andeler er på 80 og 70 prosent for barnevernledere fra henholdsvis mellomstore og små kommuner. Lovfestingen av kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk (se kapittel 6) er ment å bidra til en bedre oppgavefordeling mellom kommune og stat ved at kommunen i større grad supplerer statens ansvar for å rekruttere fosterhjem der kommunene har et fortrinn. Av barnevernledere som har besvart spørreundersøkelsen oppgir mellom 83 og 100 prosent, avhengig av kommunestørrelse, å alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk er egnet som fosterhjem. Videre oppgir mellom 39 og 54 prosent av barnevernlederne, avhengig av kommunestørrelse, at barnevernstjenesten de representerer i svært stor grad tilrettelegger for nettverksinvolvering ved vurderingen av om noen i familie eller nære nettverk er egnet som fosterhjem. Av totalt antall saker der Bufetat har bistått kommunene med å finne fosterhjem, har andelen saker om plasseringer i familie og nære nettverk økt fra 36 til 43 prosent i perioden 2017 til 2022. Det forventes at den positive trenden øker fremover.

Det er behov for økt samarbeid på tvers av tjenesteområder i kommunen for å ivareta barnas behov

Samlet sett kan vi si at kommunene arbeider med mål om en mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Det er samtidig ulike oppfatninger blant kommunedirektører, barnevernledere og fosterforeldre rundt i hvor stor grad det samlede tilbudet til kommunene og stat er tydeliggjort, tilstrekkelig og riktig. Det synes også å være behov for økt samarbeid på tvers av tjenesteområdene i kommunen for å ivareta barnas behov. Det er imidlertid vanskelig å konkludere om hvorvidt kommunene har kommet et steg videre i å ha en mer effektiv ressursbruk og en bedre oppgavefordeling ut fra det begrensede kildegrunnlaget om kommunenes tilpasninger så langt.

20 Overordnet mål – Flere barn skal få rett hjelp til rett tid

Det overordnede målet med barnevernsreformen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov. Målet favner bredt, og hvordan det forstås kan variere. På overordnet nivå handler det likevel om at barn skal få hjelp som er tilpasset deres behov. Reformendringene skal gjennomgående bidra til å styrke kommunenes muligheter og insentiver til forebygging og tidlig innsats, bidra til bedre tilpasset hjelp, god rettssikkerhet og mer effektiv ressursbruk og bedret oppgaveløsning. De fire delmålene forventes samlet sett å bygge opp under det overordnede målet.

De aller viktigste indikatorene på måloppnåelse (baseline) indikerer at barn ikke får tilstrekkelig hjelp til rett tid i dag. Dette kan begrunnes med at barn i fosterhjem flyttes mer enn de må og ventetiden på fosterhjem er lang. Basert på spørreundersøkelse til barnevernledere fremkommer det klart at samarbeidet mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenesteområder kan bli bedre. Samtidig observerer vi en negativ utvikling i plasseringer i beredskapshjem og nedgang i bruk av omsorgstiltak. En forklaring på nedgangen i bruk av omsorgstiltak og beredskapstiltak de to siste årene kan imidlertid være færre innkomne bekymringsmeldinger som følge av mer hjemme-undervisning og mindre fritidsaktiviteter. Bufdir (2022) melder også om at det i tillegg til en reduksjon i antall innkomne meldinger og oppstartede undersøkelser observeres at en lavere andel av undersøkelsene konkluderer med at barnevernstjenesten fatter vedtak om barnevernstiltak. Ifølge Bufdir (2022) har 36 prosent av undersøkelsene endt med vedtak om å iverksette tiltak i 2021, mot 42 prosent i 2016. Vi har ikke grunnlag for å vurdere årsakene til dette.

Barnevernledere og kommunedirektører er bedt om å oppgi de største utfordringene med å tilby rett hjelp til rett tid. At tilgjengelige hjelpetiltak ikke dekker behovene godt nok er den utfordringen flest barnevernledere peker på (70 prosent), etterfulgt av utfordringer knyttet til mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder (55 prosent). Kommunedirektørene peker også på mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder som en stor utfordring (37 prosent). Den utfordringen flest kommunedirektører peker på er imidlertid vanskeligheter med å rekruttere kompetent personell (38 prosent). Både kommunedirektører og barnevernledere oppgir lav prioritering av forebyggende arbeid og for lav tilgang på egnede fosterhjem som større utfordringer med å tilby barn og unge rett hjelp til rett tid. Særlig barnevernledere fra store kommuner oppgir lav tilgang på egnede fosterhjem som en utfordring.

20.1 Om målet

Barnevernsreformens overordnede mål er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov. Reformendringene skal gjennomgående bidra til å styrke kommunenes muligheter og insentiver til forebygging og tidlig innsats, bidra til bedre tilpasset hjelp, god rettssikkerhet og mer effektiv ressursbruk og bedret oppgaveløsning. De fire delmålene forventes samlet sett å bygge opp under det overordnede målet.

Nasjonal koordineringsgruppe skriver følgende under målet (2020):

> *«Et viktig premiss som ligger til grunn for barnevernsreformen er kommunenes nærhet til familiene. Dette gir et godt utgangspunkt for innsikt i barnas og foreldrenes behov. Reformen legger opp til at kommunene får et større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk.*

Samlet sett er barnevernsreformen i realiteten en oppvekstreform, hvor kommunene tilrettelegger for tverrfaglig samhandling mellom ulike kommunale tjenester og nivåer.»

20.2 Indikatorer for å vurdere barnevernsreformens overordnede mål

Samtlige reformendringer skal bygge opp under det overordnede målet om at flere barn skal få rett hjelp til rett tid. I Tabell 20-1 presenterer vi indikatorene som kan knyttes direkte til målet om rett hjelp til rett tid. Måloppnåelsen vil vurderes basert på utviklingen i indikatorene presentert under, samt en samlet vurdering av de fire delmålene.

Tabell 20-1 Indikatorer for å vurdere måloppnåelsen til målet «Flere barn skal få rett hjelp til rett tid»

Nr.	Indikator	Kilde
Brukereffekter		
	Antall barn som venter på fosterhjem	Bufdir
	Gjennomsnittlig / median ventetid på fosterhjem	Bufdir
	Antall barn som venter under 30 dager, 30-90 dager, 91-180 dager og over 180 dager	Bufdir
	Vurdering av i hvilken grad barn og unge med behov for hjelp får rett hjelp til rett tid	Spørreundersøkelse til kommunedirektør / barnevernleder
Utilsiktede effekter		
	Antall og andel plasseringer tiltenkt å være midlertidige (beredskapshjem og «mellombels plassering i familie og nettverk»)	SSB
	Gjennomsnittlig og median oppholdstid i beredskapshjem	Bufdir
	Antall flyttinger fra fosterhjem	Bufdir

Antall barn som venter på fosterhjem og tilhørende ventetid er relevant for å vurdere om barn med behov for fosterhjem får rett hjelp til rett tid. Det føres imidlertid ikke statistikk på antall barn som venter på institusjon og tilhørende ventetid.

Informasjon om antall og varighet på plasseringer tiltenkt å være midlertidig bør ses i sammenheng med antall flyttinger. Dersom barn blir værende lenger i tiltak som er ment å være midlertidige, kan det gi færre flyttinger, men er ikke nødvendigvis bedre for barnet.

Høy eller økende bruk av plasseringer som er tiltenkt å være midlertidige er i utgangspunktet negativt, da det i de fleste tilfeller ville vært bedre for barnet å ha en mer varig omsorgssituasjon raskere. Samtidig vil det være individuelle forskjeller og avhenge av hva alternativet er. Uansett vil en høy eller økende bruk kunne være indikasjon på at det er mangel på egnede tiltak eller at det benyttes feil tiltak. At barn blir værende lenge i tiltak som er ment å være midlertidige, er i utgangspunktet negativt. Samtidig kan det også være tilfeller hvor det er best for barnet å bli værende i et tiltak som i utgangspunktet var ment å være midlertidig.

En annen mulig utilsiktet effekt som følge av økte egenandeler på institusjon er at kommunene velger å plassere barn og unge i barneboliger eller lignende, som et alternativ. Det er imidlertid uklart hvorvidt kostnaden for

kommunen er lavere eller høyere ved vedtak om barnebolig eller lignende, sammenlignet med institusjon. Videre er det også uklart i hvor stor grad målgruppen for institusjon kan sammenfalle med målgruppen for barn og unge med behov for barnebolig eller lignende. Ut fra vår kjennskap til statistikken foreligger det ikke tall på bruk av barneboliger (kun disponible boliger). Dette er imidlertid noe vi vil undersøke nærmere videre i evalueringsperioden.

20.3 Barnevernlederes forståelse av rett hjelp til rett tid

Det var 166 barnevernledere som beskrev sin forståelse av det overordnede målet om rett hjelp til rett tid.

Det hoveddelen av barnevernlederne legger i at barn og unge skal få rett hjelp til rett tid handler om at hjelpebehov må oppdages på et tidlig tidspunkt slik at det er mulig å gi hjelpen på lavt nivå nærme barnet og familien. Barnevernlederne fremhever at det handler om at alle som jobber med barn må ha evne, kompetanse og ressurser til å identifisere og kartlegge hjelpebehov, og til å følge opp barnet. Videre er det flere som mener at rett hjelp til rett tid går ut på at barna får «*nødvendig hjelp når de trenger det*» og at hjelpen er tilpasset hvert enkelt barn og familie, og deres behov. Videre påpeker barnevernlederne at tverrfaglig og tidlig innsats med et bredt tiltaksapparat der barnet er i sentrum er en viktig del av rett hjelp til rett tid. Flere barnevernledere poengterer at man skal forebygge før problemer utvikler seg til å bli alvorlige, og at man skal være raskt inn å hjelpe når det er snakk om omsorgssvikt eller mishandling.

20.4 Oppstartsmåling av indikatorer

I denne presenterer vi en oppstartsmåling av indikatorene tilknyttet det overordnede målet om rett hjelp til rett tid.

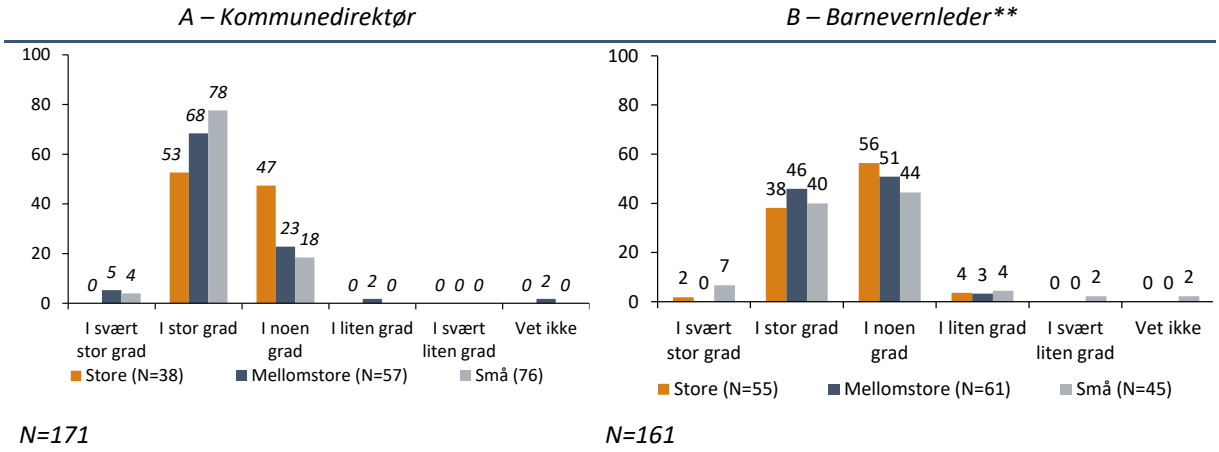
20.4.1 Kommunenes vurdering av om de gir rett hjelp til rett tid

Barnevernsreformens overordnede mål er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid. Samlet sett vitner responsen til kommunedirektørene og barnevernlederne, uavhengig av kommunestørrelse, om at barn og unge med behov for hjelp i stor eller svært stor grad mottar rett hjelp til rett tid i kommunen de representerer. Samtidig er barnevernlederne generelt mindre positive i sin vurdering enn kommunedirektørene.

Kommunedirektører og barnevernledere fra kommuner med samme kommunestørrelse responderer svært ulikt på spørsmålet om barn og unge får rett hjelp til rett tid i deres kommune, se Figur 20.1. Igjen må vi ta forbehold om at dette kan skyldes at kommunedirektørene og barnevernlederne representerer ulike kommuner, snarere enn ulik oppfatning innad i samme kommuner. En større andel kommunedirektører fra små kommuner oppgir at barn og unge med behov i stor grad får rett hjelp til rett tid (78 prosent), mens det er lavest andel kommunedirektører fra de store kommunene (53 prosent) som vurderer det tilsvarende i sine kommuner (Figur 20.1 A). For barnevernledere er forskjellene mellom kommunestørrelsene relativt mindre. Blant barnevernledere oppgir størst andel av representantene fra de mellomstore kommunene (46 prosent) at barn og unge med behov i stor grad mottar rett hjelp til rett tid, mens barnevernledere fra de små kommunene deler denne oppfatningen i mindre grad (40 prosent) (Figur 20.1 B).

Det er svært få kommunedirektører og barnevernledere som mener at barn og unge i deres kommune i liten eller svært liten grad mottar rett hjelp til rett tid, henholdsvis 2 og 5 prosent uavhengig av kommunestørrelse.

Figur 20.1 **Kommunedirektørenes og barnevernlederes oppfatning om i hvilken grad barn og unge med behov for hjelp i kommunen du representerer får rett hjelp til rett tid, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



N=171 *N=161*

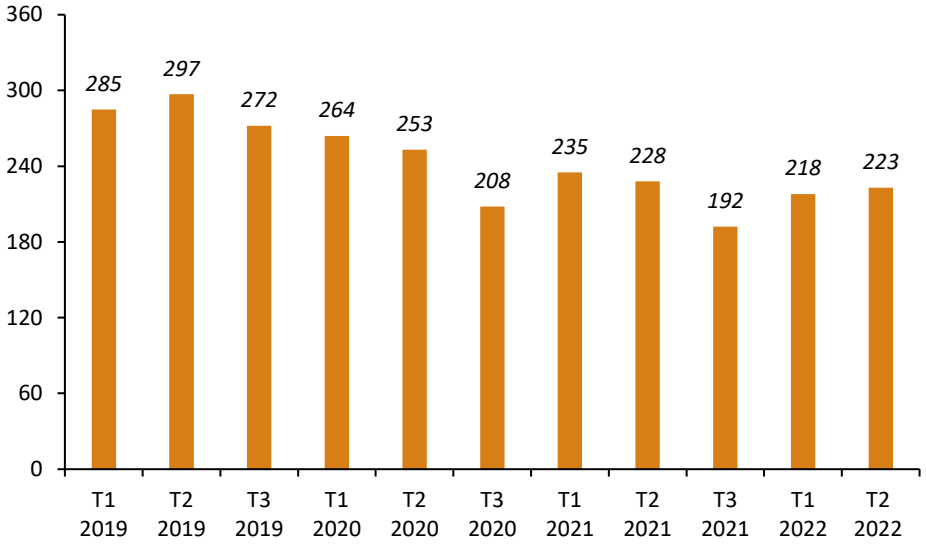
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernleder-undersøkelsen 2022, Menon Economics.*

20.4.2 Ventetid på fosterhjem

En måte å undersøke om barn og unge mottar hjelp til rett tid, er å se på antall barn som venter på fosterhjem og hvor lenge barna venter. Figur 20.2 illustrerer utviklingen i antall barn som venter på fosterhjem per tertial (et tredels år) fra 2019 til 2022. Per andre tertial i 2022 er det 223 barn som venter på fosterhjem, ifølge Bufdirs statistikk. Vi finner en liten økning i 2022 sammenlignet med tredje tertial i 2020. Sammenligner vi første og andre tertial i 2022 med tilsvarende tertial i 2019, observerer vi imidlertid en reduksjon i antall barn som venter på fosterhjem.

Nedgangen i antall barn som venter på fosterhjem bør sees i lys av antall bekymringsmeldinger til barnevernet. I perioden 2019 til 2021 finner vi en liten nedgang i antall bekymringsmeldinger, fra rundt 58 000 til i underkant av 53 500 (SSB). Det er naturlig at antall barn som venter på fosterhjem og antall bekymringsmeldinger peker i samme retning. Imidlertid kan nedgangen i antall bekymringsmeldinger bety at det har vært vanskelig å fange opp barn og unges behov under pandemien.

Figur 20.2 **Antall barn som venter på fosterhjem i landet fordelt på tertial, i perioden 2019-2022**

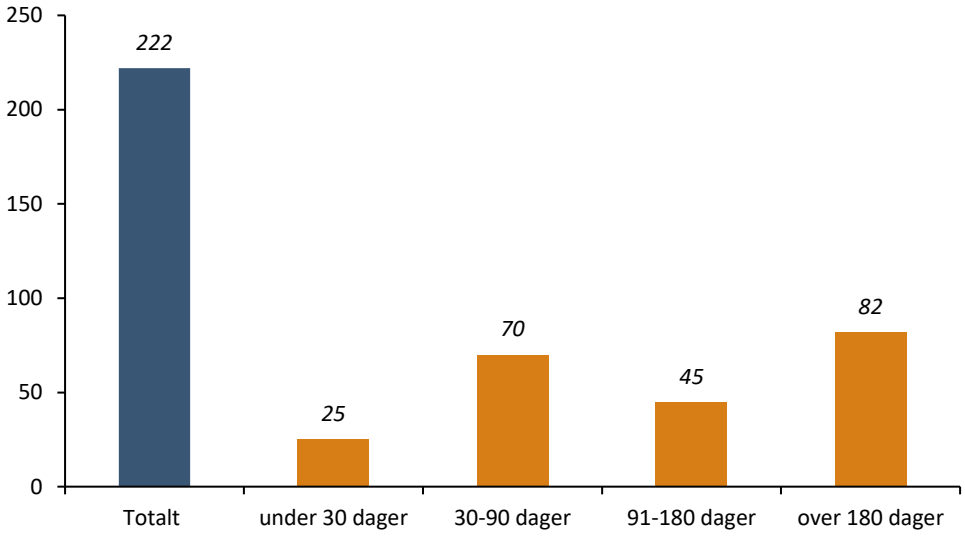


T1, T2 og T3 henviser til første, andre og tredje tertial. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.

For å vurdere om barn får rett hjelp til rett tid er det relevant å undersøke hvor lenge barn og unge venter på fosterhjem etter dato for ønsket oppstart. Blant barna som er registrert som ventende på fosterhjem per 31.08.2022 er det flest som har ventet i over 180 dager på fosterhjem, etterfulgt av en ventetid fra 30 til 90 dager (se Figur 20.3). Funnet indikerer kapasitetsutfordringer knyttet til egnede fosterhjem, og tyder på at barn med behov for fosterhjem opplever lengre perioder med en livssituasjon preget av midlertidighet.

Fordelt på regionsnivå, finner vi størst kapasitetsutfordringer med å finne fosterhjem i region Øst, uavhengig av antall dager barn og unge venter på fosterhjem. Regionen har også flest barn som har ventet i over 180 dager, med 33 barn som ventet på fosterhjem per 31.08.2022. Region Midt-Norge har færrest barn som venter på fosterhjem, samt færrest som venter i lengre perioder.

Figur 20.3 **Antall barn som venter på fosterhjem fordelt etter antall dager barna venter på fosterhjem per 31.08.2022***



Tall hentet fra BiRK 31.08.22. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.

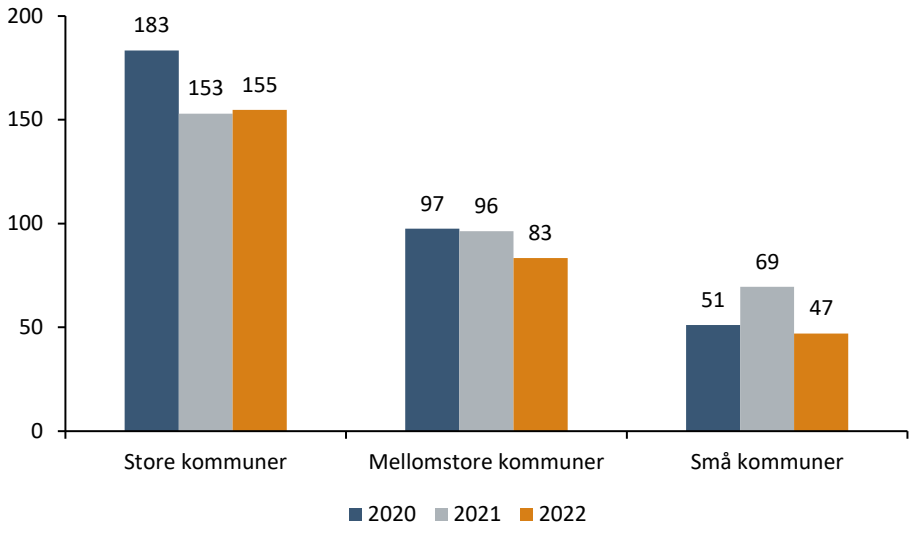
20.4.3 Oppholdstid i beredskapshjem

Plassering i beredskapshjem er en type plassering som er midlertidig. For å vurdere graden av midlertidighet er det interessant å se nærmere på gjennomsnittlig oppholdstid i beredskapshjem.

Figur 20.4 viser at det har vært en nedgang i gjennomsnittlig antall oppholdsdager i beredskapshjem fra 2020 til 2022. Oppholdslengden varierer betydelig avhengig av størrelse på barnets omsorgskommune. I små kommuner er gjennomsnittlig antall dager i beredskapshjem på 47 dager i 2022. Antall dager i beredskapshjem er nærmest dobbelt så mange i mellomstore kommuner sammenlignet med små kommuner, med et gjennomsnitt på 83 i 2022. Videre er oppholdet i beredskapshjem i 2022 i gjennomsnitt mer enn tre ganger så langt i store kommuner sammenlignet med små kommuner. Forskjellene i gjennomsnittlig antall oppholdsdager avhengig av kommunestørrelse kan tyde på at tilgangen på fosterhjem sett opp mot behovet er bedre i/rundt små kommuner enn i/rundt store kommuner.

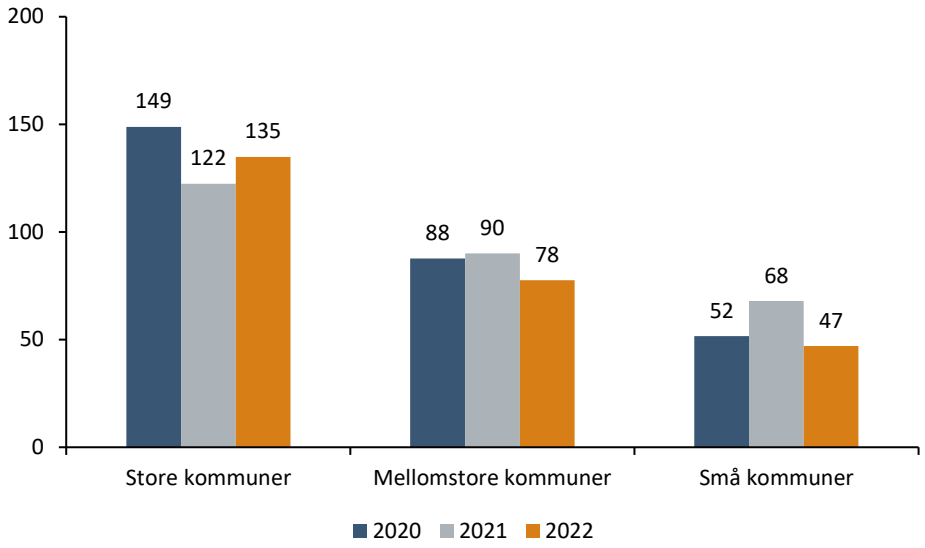
For å nyansere funnene ser vi også på medianen av antall oppholdsdager i Figur 20.5. Medianen er sammenfallende med gjennomsnittlig antall dager for små kommuner. For mellomstore kommuner er medianen noe lavere enn gjennomsnittet. Det er større forskjeller i gjennomsnittet og medianen på antall oppholdsdager i beredskapshjem i store kommuner. Med en median på mellom 122 til 155 dager og et gjennomsnitt på mellom 153 og 183 dager er det snakk om en forskjell på rundt en måned. Dette betyr at det er enkelte store kommuner som drar opp gjennomsnittlig antall oppholdsdager i beredskapshjem. Utviklingen i medianen av antall oppholdsdager per år i perioden 2020 til 2022 er i stor grad likt gjennomsnittlig antall oppholdsdager i beredskapshjem.

Figur 20.4 **Gjennomsnittlig antall oppholdsdager i beredskapshjem per år i perioden 2020 til 2022**



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N= 254. Kilde: Bufdir*

Figur 20.5 **Median av antall oppholdsdager i beredskapshjem per år i perioden 2020 til 2022**

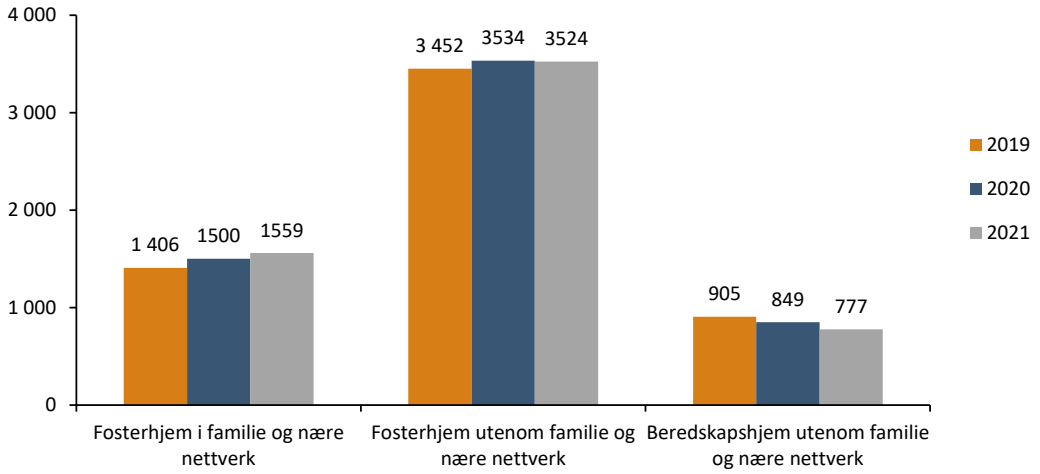


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N= 254. Kilde: Bufdir.*

20.4.4 Antall flyttinger

Kommunenes økte egenandeler på statlige plasseringstiltak vil kunne medføre at kommuner velger å benytte et billigere, men mindre egnet plasseringstiltak. Dersom det er tilfellet, vil det kunne medføre en økning i antall flyttinger blant barn i fosterhjem. Overordnet ser vi at utviklingen i antall flyttinger blant barn i fosterhjem har holdt seg stabil gjennom perioden fra 2019 til 2021.

Figur 20.6 **Utvikling i antall flyttinger blant barn som har bodd i fosterhjem i løpet av året, etter type fosterhjem**



Kilde: SSB (tabell 13353).

20.5 Kommunenes uttrykte utfordringer med å tilby rett hjelp til rett tid

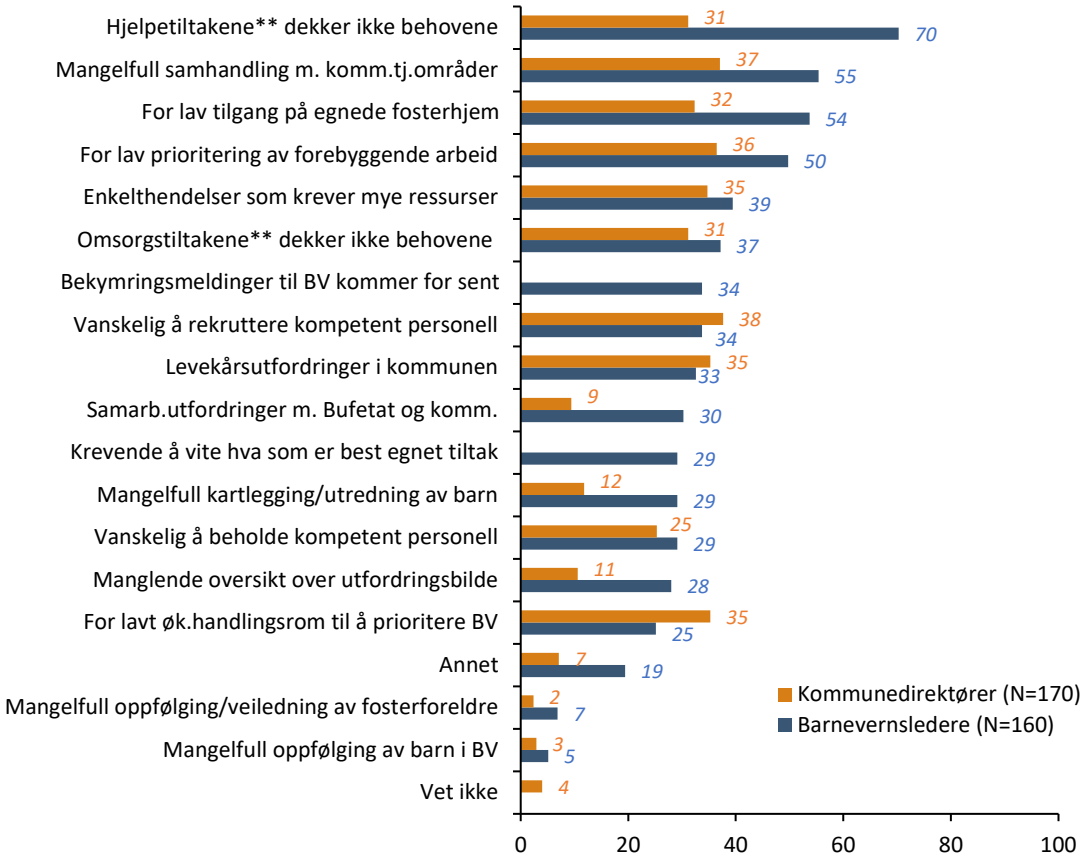
For å nå målene med barnevernsreformen, herunder hovedmålet om å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid, er det viktig å forstå hvilke utfordringer kommunene står overfor.

Figur 20.7 gir et aggregert overblikk over kommunedirektørenes og barnevernlederes oppgitte største utfordringer med å tilby barn og unge rett hjelp til rett tid i deres kommune. For kommunedirektørenes respons i Figur 20.7 er små kommuner underrepresentert, som gjør at det er systematiske skjevheter i utvalget. Likevel er det interessant å få et helhetlig overblikk over oppgitte utfordringer.

Barnevernledere som har svart på undersøkelsen oppgir at den største utfordringen med å tilby rett hjelp til rett tid er at tilgjengelige hjelpetiltak ikke dekker behovene godt nok (70 prosent), etterfulgt av utfordringer knyttet til mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder (55 prosent). Også for kommunedirektører ser vi at dårlig samarbeid mellom kommunale tjenesteområder utgjør den nest største utfordringen, hvor 37 prosent oppgir dette. Imidlertid er utfordringer knyttet til tilgjengelige tiltak oppgitt som en betydelig mindre utfordring av kommunedirektører (31 prosent). Det må presiseres at kommunedirektører har svart på en spørsmåls-formulering hvor det spørres om tiltak generelt, altså at det ikke skilles mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak slik som i barnevernlederes undersøkelse. Sammenlignbarheten mellom utfordringene må tolkes med omhu. Den største utfordringen ifølge kommunedirektører er imidlertid vanskeligheter med å rekruttere kompetent personell (38 prosent).

Både kommunedirektører og barnevernledere oppgir at lav prioritering av forebyggende arbeid og for lav tilgang på egnede fosterhjem er også større utfordringer med å tilby barn og unge rett hjelp til rett tid. Videre finner vi at færre kommunedirektører og barnevernledere oppgir at mangelfull oppfølging av barn i barnevernet og av fosterforeldre er større utfordringer i arbeidet med å gi rett hjelp til rett tid.

Figur 20.7 **De største utfordringene med å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid ifølge kommunedirektører og barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelse, i prosent***



**Flere svaralternativer tillatt, som innebærer at summen av alle svar overstiger 100 prosent. Vi har forkortet svaralternativene uten å endre meningsinnhold. **I barnevernlederundersøkelsen har de fått spørsmål om både hjelpetiltak og omsorgstiltak. For kommunedirektører har det kun vært spurt om tiltak. I figuren har vi presentert kommunedirektørenes respons på tiltak med både hjelpetiltak og omsorgstiltak for å se spørsmålene mer i sammenheng. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Av de åpne svarene (annet) til kommunedirektørene som tilføyer andre poeng fremkommer det at det er utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid og kapasitet hos barnevernstjenestens samarbeidspartnere. I tillegg påpekes det at barnevernstjenesten er for lukket, at taushetsplikt vanskeliggjør arbeid i enkeltsaker, samt at meldeplikten i oppvekstinstanser må styrkes.

Som vist i Figur 20.7 var det 19 prosent av barnevernlederne som svarte *annet* når de ble bedt om å oppgi de største utfordringene kommunen står overfor i å tilby barn og unge med behov for dette rett hjelp til rett tid. Nærmere en tredjedel av disse barnevernlederne pekte på at mangel på ressurser er en utfordring, med for lav bemanning, for mange saker per hode og generell ressursknapphet. En av barnevernlederne oppgir at det er utfordringer med å ha nok ressurser til å faktisk ta seg tid til å hjelpe de barna som er i behov av det. Det er også flere barnevernledere som trekker frem utfordringer med manglende kompetanse, blant annet i det forebyggende tilbudet i kommunen og i forbindelse med barn og unge med psykiske helseutfordringer. Noen barnevernledere opplyser om at det er samarbeidsutfordringer, hvor det jobbes for at andre skal ta ansvar fremfor at det jobbes med samarbeid, samt at det er lite samordning av forebyggende tiltak og samarbeid ved opprettelse av nye tiltak. Enkelte barnevernledere peker på ulike mangler, slik som manglende kommunale tiltak, manglende tiltakskjeder og manglende lavterskeltilbud.

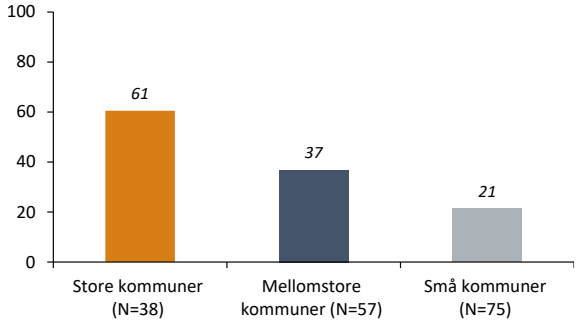
For å si noe om hvordan utfordringene oppleves ulikt mellom forskjellige kommunestørrelser, har vi identifisert de seks utfordringene med å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid som spriker mest mellom ulike kommunestørrelser, rangert fra størst variasjon (A) til minst (F) i Figur 20.8 og Figur 20.9. Vi har tatt utgangspunkt i de seks utfordringene som varierer mest mellom kommunestørrelsene basert på kommunedirektørenes svar, og viser tilsvarende ulikheter mellom kommunestørrelsene utfra barnevernlederens svar. Til tross for at rekkefølgen følger kommunedirektørens svar er utfordringene som spriker mest mellom ulike kommunestørrelser i stor grad sammenfallende med barnevernleders utfordringer, rekkefølgen for disse seks utfordringene er derimot ulik for barnevernledere og kommunedirektører.

Av Figur 20.8 ser vi at det er størst variasjon i kommunedirektører fra ulike kommunestørrelser som mener at *A1 – levekårsutfordringer i kommunen* er en utfordring. Det er størst andel kommunedirektører som representerer store kommuner (61 prosent) som anser dette som en barriere, mens 37 og 21 prosent av kommunedirektører fra henholdsvis mellomstore og små kommuner oppgir tilsvarende. Samtidig som at barnevernledere oppgir *A2 – levekårsutfordringer i kommunen* som mindre betydelig enn kommunedirektører, er det størst andel barnevernledere fra små kommuner som oppgir at leveårsutfordringer er en utfordring.

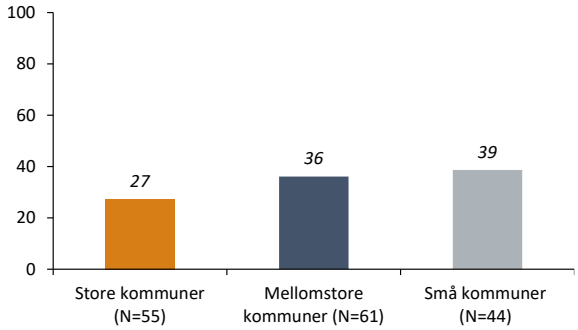
Sammenlignes oppgitte svar i B1 og B2 i Figur 20.8, ser vi at andelen som mener at det er *for lavt økonomisk handlingsrom til å prioritere barnevern* i stor grad varierer mellom kommunedirektører og barnevernledere, i tillegg til å variere mellom kommunestørrelsene. Det er størst andel store kommuner som oppgir lavt økonomisk handlingsrom som utfordrende, og det er større andel kommunedirektører (53 prosent) som rapporterer om dette som en utfordring enn barnevernledere (36 prosent).

Figur 20.8 **Utfordringene med å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid rangert etter svar som varierer mest mellom kommuner etter ulik kommunestørrelse, i prosent. Vi har tatt utgangspunkt i utfordringene som varierer mest mellom kommunestørrelsene basert på kommunedirektørenes svar, og viser tilsvarende ulikheter mellom kommunestørrelsene utfra barnevernlederens svar***

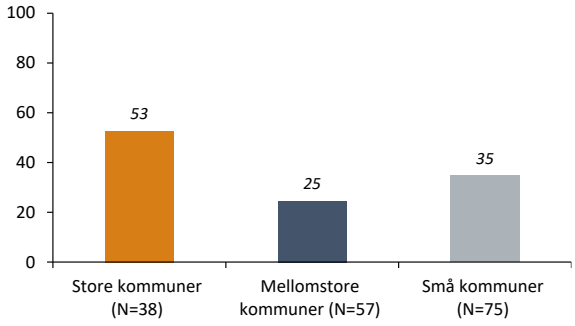
*A1 – Andelen av **kommunedirektørene** som mener at levekårsutfordringer i kommunen er en utfordring (1)*



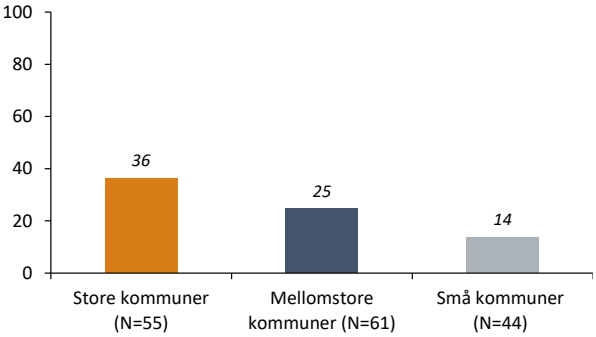
*A2 – Andelen av **barnevernledere** som mener at levekårsutfordringer i kommunen er en utfordring*



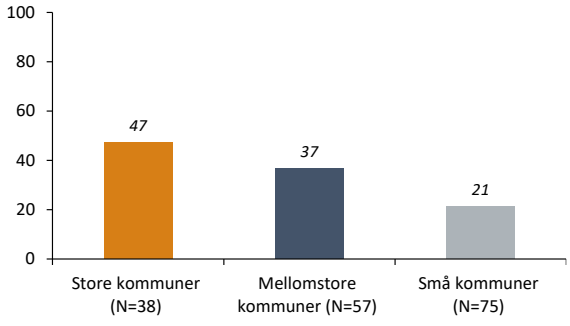
*B1 – Andelen av **kommunedirektørene** som mener at det er for lavt økonomisk handlingsrom til å prioritere barnevern (2)*



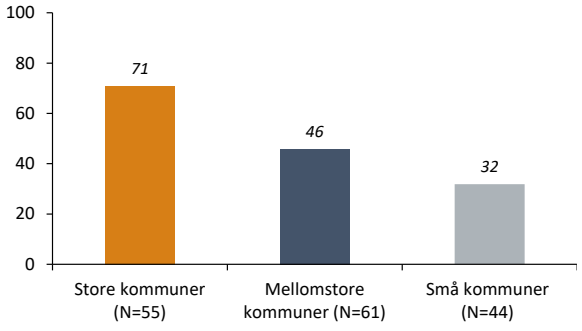
*B2 – Andelen av **barnevernledere** som mener at det er for lavt økonomisk handlingsrom til å prioritere barnevern*



*C1 – Andelen av **kommunedirektørene** som mener at det er for lav tilgang på egnede fosterhjem (3)*



*C2 – Andelen av **barnevernledere** som mener at det er for lav tilgang på egnede fosterhjem*



** Flere svaralternativer var mulig, som innebærer at summen av alle svar overstiger 100 prosent. **Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. ***Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Basert på kommunedirektørenes og barnevernledernes svar, utgjør *C1 og C2 – for lav tilgang på egnede fosterhjem* størst utfordring i store kommuner. For representanter fra store kommuner oppgir 71 prosent av barnevernledere at dette er en utfordring, sammenlignet med 47 prosent av kommunedirektørene fra store kommuner. Uavhengig av kommunestørrelse er det en oppsiktsvekkende forskjell mellom andelen barnevernledere og kommunedirektørene som oppgir at lav tilgang på egnede fosterhjem er en utfordring, hvor en betydelig større andel barnevernledere rapporterer dette som en utfordring. Ifølge kommunedirektørene som representerer små kommuner er tilgang på egnede fosterhjem et betydelig mindre problem (21 prosent) enn hos barnevernledere (32 prosent) fra små kommuner.

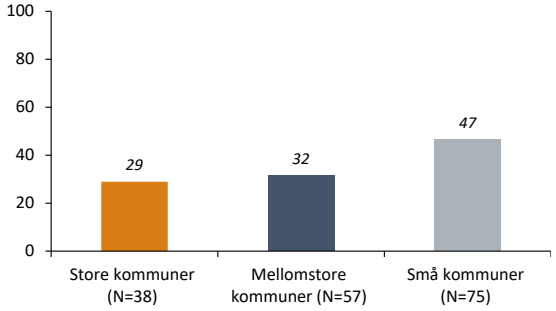
Av kommunedirektører som oppgir *D1 – vanskeligheter med å rekruttere kompetent personell* (Figur 20.9), er det størst andel representanter fra de små kommunene (47 prosent) som oppgir dette som en utfordring. Til sammenligning oppgir 29 prosent av kommunedirektører fra store kommuner det samme. Sammenligner man svarene til kommunedirektørene med barnevernledernes (D2), ser man at svarene ikke varierer like mye mellom ulike kommunestørrelser. For barnevernledere er det også størst andel barnevernledere som representerer små kommuner (41 prosent) som oppgir at det er utfordrende å rekruttere kompetent personell, sammenlignet med representanter fra store og små kommuner.

Videre finner vi at 42 prosent av kommunedirektører fra store kommuner oppgir at *E1 – tilgjengelige tiltak ikke dekker behovene godt nok* (Figur 20.9). En årsak kan være at store kommuner har flest antall utsatte barn, noe som øker behovet for tilgjengelige tiltak. For kommunedirektører fra små kommuner rapporterer en fjerdedel om tilsvarende. Barnevernledere i store kommuner oppgir i høyere grad at tilgjengelige omsorgstiltak ikke dekker behovene godt nok. Her har spørsmålsformuleringen for de to undersøkelsene vært ulik, hvor kommunedirektører ble spurt om tiltak generelt, mens barnevernledere ble bedt om å vurdere hjelpe- og omsorgstiltak hver for seg. Det var størst andel barnevernledere som oppga at tilgjengelige hjelpetiltak ikke dekker behovene godt nok, hvor hele 70 prosent av barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelse, oppga dette. Da variasjonen mellom andelen fra store, mellomstore og små kommuner er lav, kommer ikke dette frem i Figur 20.9, som viser utfordringene som varierer mest mellom kommunestørrelsene. Til sammenligning oppgir 33 prosent av barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelse, at tilgjengelige omsorgstiltak ikke dekker behovene godt nok. Av E2 ser vi at det er stor variasjon mellom kommunestørrelsene, hvor halvparten av barnevernledere fra store kommuner oppgir at tilgjengelige omsorgstiltak dekker behovene godt nok, mens for barnevernledere fra små kommuner oppgir en 16 prosent tilsvarende. Ut fra responsen til barnevernledere og kommunedirektører finner vi at når det spørres om hjelpe- og omsorgstiltakene hver for seg er utfordringene større (barnevernledere) enn når det spørres generelt om tiltak (kommunedirektører).

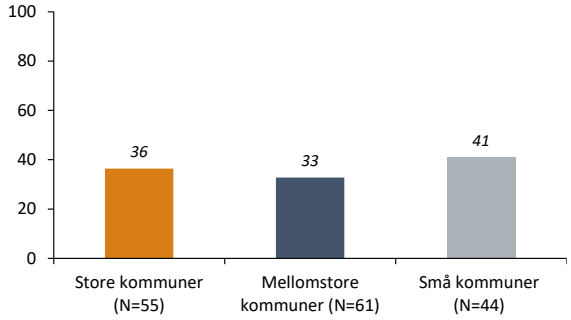
F1 og F2 – mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder var rangert som en av de viktigste utfordringene med å tilby barn og unge rett hjelp til rett tid, for både kommunedirektører og barnevernledere. Det er størst andel barnevernledere som oppgir denne utfordringen. Mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder er størst for de store kommunene ifølge både kommunaldirektører og barnevernledere.

Figur 20.9 **Utfordringene med å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid rangert etter svar som varierer mest mellom kommuner etter ulik kommunestørrelse, i prosent. Vi har tatt utgangspunkt i utfordringene som varierer mest mellom kommunestørrelsene basert på kommunedirektørenes svar, og viser tilsvarende ulikheter mellom kommunestørrelsene utfra barnevernlederens svar***

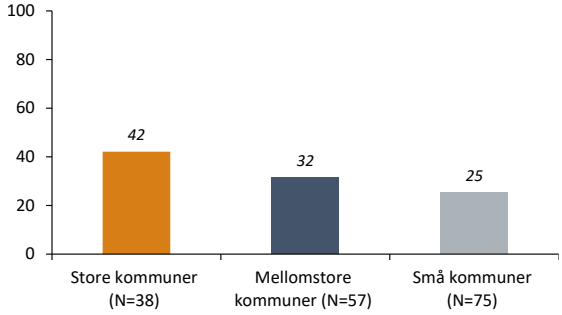
*D1 – Andelen av **kommunedirektørene** som mener at det er vanskelig å rekruttere kompetent personell (4)*



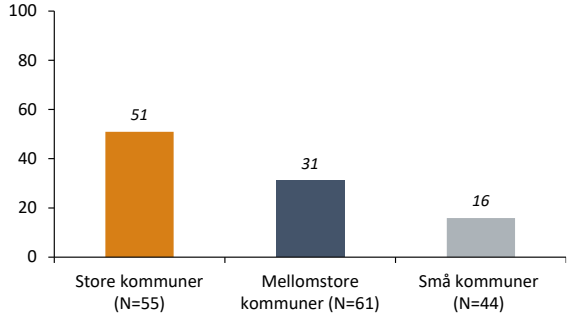
*D2 – Andelen av **barnevernledere** som mener at det er vanskelig å rekruttere kompetent personell*



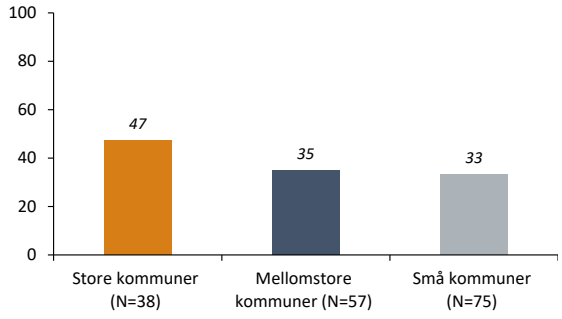
*E1 – Andelen av **kommunedirektørene** som mener at tilgjengelige tiltak ikke dekker behovene godt nok (5)*



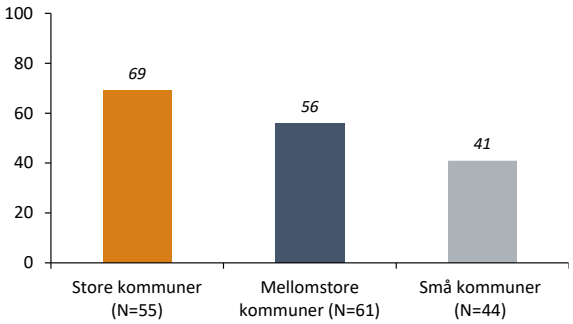
*E2 – Andelen av **barnevernledere** som mener at tilgjengelige omsorgstiltak ikke dekker behovene godt nok*



*F1 – Andelen av **kommunedirektørene** som mener at det er mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder (6)*



*F2 – Andelen av **barnevernledere** som mener at det er mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder*



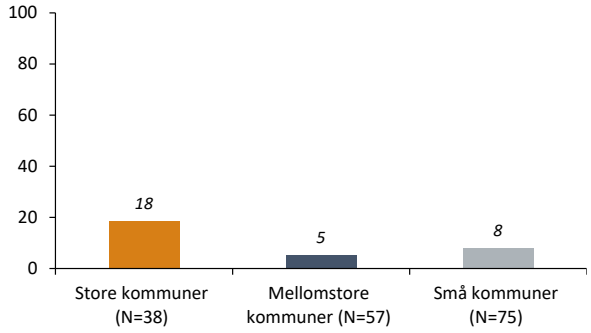
** Flere svaralternativer var mulig, som innebærer at summen av alle svar overstiger 100 prosent. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Figur 20.8 og Figur 20.9 viser de seks største utfordringene med å gi rett hjelp til rett tid som varierer mest mellom kommunestørrelsene og er rangert etter kommunedirektørenes oppgitte svar. Vi ser av figurene at for barnevernledere er ikke rekkefølgen på utfordringene som varierer mest mellom kommunestørrelsene lik som for kommunedirektører. Imidlertid inngår fire av utfordringene som varierer mest mellom kommunestørrelser for barnevernledere i Figur 20.8 og Figur 20.9. Følgelig er det to utfordringer som tilhører barnevernlederes topp seks utfordringer som ikke vises i de øvrige figurene. Figur 20.10 viser de to resterende utfordringene med å tilby barn og unge rett hjelp til rett tid, som varierer mest mellom kommunestørrelse ifølge barnevernledernes oppgitte svar, samt kommunedirektørenes tilsvarende respons.

I Figur 20.10 finner vi at barnevernledere rapporterer om betydelig høyere *samarbeidsutfordringer mellom Bufetat og kommunen* enn hva fremkommer av kommunedirektørenes svar (G1 og G2).

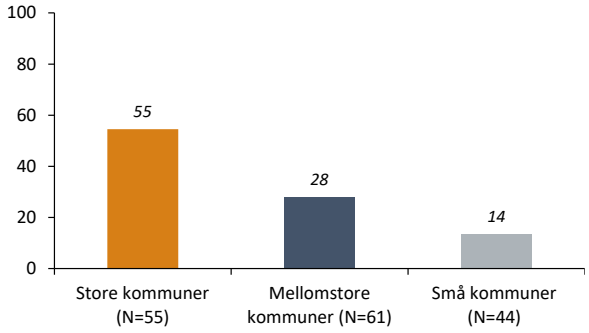
Figur 20.10 **Utfordringene med å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid rangert etter svar som varierer mest mellom kommuner etter ulik kommunestørrelse, i prosent. Her vises utfordringer som varierer mest mellom kommunestørrelse basert på barnevernlederens svar som ikke kom frem i de øvrige figurene, med tilsvarende ulikheter mellom kommunestørrelsene utfra kommunedirektørens svar***

*G1 – Andelen **kommunedirektører** som mener at det er samarbeidsutfordringer mellom Bufetat og kommunen (7)*

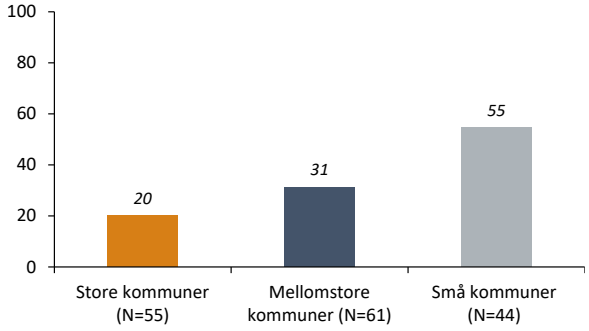


*H1***

*G2 – Andelen **barnevernledere** som mener at det er samarbeidsutfordringer mellom Bufetat og kommunen*



*H2 – Andelen **barnevernledere** som mener at bekymringsmeldinger til barnevernet kommer for sent*



** Flere svaralternativer var mulig, som innebærer at summen av alle svar overstiger 100 prosent. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene fra barnevernlederundersøkelsen er fordelt på kommunestørrelse for å være sammenlignbar mot svarene fra kommunedirektørundersøkelsen og for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. **Svaralternativet «Bekymringsmeldinger til barnevernet kommer for sent» er kun inkludert i barnevernleder-undersøkelsen. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022 og Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

For både barnevernledere og kommunedirektører er det størst andel representanter fra store kommuner som oppgir at samarbeidsutfordringer mellom instansene bidrar til å at barn og unge i mindre grad får rett hjelp til rett tid, hvor henholdsvis 55 og 18 prosent oppgir dette. Barnevernleders oppgitte svar på denne utfordringen varierer mest mellom kommunestørrelse av alle utfordringene. Mens over halvparten av barnevernledere i store kommuner oppgir at det er samarbeidsutfordringer mellom Bufetat og kommunen er det kun 14 prosent fra små kommuner som opplever dette som en utfordring.

Andelen barnevernledere som mener at *H2 – bekymringsmeldinger til barnevernet kommer for sent* er høyest for små kommuner. Over halvparten av barnevernledere fra små kommuner mener at bekymringsmeldinger kommer for sent, tilsvarende andel for store kommuner er 20 prosent. Kommunedirektører har ikke fått oppgitt dette som et svaralternativ. Følgelig er det uvisst i hvilken grad kommunedirektører vurderer dette som en utfordring. Imidlertid fremkommer det i åpne svar fra to kommunedirektører at meldeplikten i oppvekstinstanser må styrkes, samt at taushetsplikten vanskeliggjør arbeidet med forebyggende løsninger i enkeltsaker.

Gjennomgående i Figur 20.8, Figur 20.9 og Figur 20.10 er det størst andel kommunedirektører og barnevernledere fra store kommuner som rapporterer om utfordringer forbundet med å tilby rett hjelp til rett tid. For enkelte utfordringer er det derimot høyest andel kommunedirektører og barnevernledere fra små kommuner, dette gjelder A1 og A2 om *levekårsutfordringer* i Figur 20.8, samt H2 om *bekymringsmeldinger* i Figur 20.10. En forklaring kan være at behovet i store kommuner er større, da andelen utsatte barn er større i disse kommunene. De ulike utfordringene kan også påvirke hverandre, som kan bidra til at det rapporteres om større utfordringer.

Generelt er det store avvik i responsen til kommunedirektører og barnevernledere i Figur 20.8, Figur 20.9 og Figur 20.10, både når det kommer til vektleggingen av de ulike utfordringene (A-H), og i forhold til vektleggingen av utfordringene for de ulike kommunestørrelsene. Barnevernledere oppgir en høyere vektlegging av flere av utfordringene sammenlignet med kommunedirektørene, samtidig som det er enkelte utfordringer som kommunedirektørene vektlegger høyere, slik som *levekårsutfordringer* og *det økonomiske handlingsrommet* i Figur 20.8. Til tross for at kommunedirektører og barnevernledere fra store kommuner gjennomgående har høyest andel som rapporterer om utfordringer, er det forskjeller i forhold til vektleggingen av utfordringene for de ulike kommunestørrelsene, særlig når det kommer til *levekårsutfordringer* og det *økonomiske handlingsrommet* i Figur 20.8, samt *samarbeidsutfordringer* i Figur 20.10. Dette tyder på at barnevernledere og kommunedirektører har noe ulik oppfatning av utfordringsbildet til barnevernstjenesten.

I det siste spørsmålet i undersøkelsen som kommunedirektørene svarte på, er det en del som rapporterer at det er vanskelig å få til reformen innenfor de økonomiske rammene som er til disposisjon. Videre sier kommunedirektørene at det er vanskelig å flytte midler fra tiltak til forebygging. Kommunedirektørene fremhever også at det er krevende at Bufetat ikke ivaretar sitt ansvar for å rekruttere tilstrekkelig antall fosterhjem. En av kommunedirektørene mener at barnevernet burde vært organisert under fylkeskommunen i forhold til kompleksitet og kompetanse i årene fremover. Flere av kommunedirektørene poengterer at det er utfordrende med interkommunalt samarbeid.

20.6 Baseline

Basert på arbeidet som er lagt ned i oppstartsmålingen, har vi endt opp med et indikatorsett som består samlet sett av 101 indikatorer. Vår ambisjon er å løpende jobbe videre med å utvikle indikatorsettet i evalueringen ettersom ny informasjon blir tilgjengelig og vår bevissthet rundt hva som er viktig å følge med på øker. Det står eksempelvis sentralt å følge med på utviklingen i driftsutgiftene innenfor de ulike KOSTRA-funksjonene for barnevern for å vurdere om vi kan observere vridning fra tiltak når barnet er plassert av barnevernet til tiltak når

barnet ikke er plassert av barnevernet. Blant de identifiserte indikatorene har vi valgt å trekke ut og vise syv av de viktigste som til sammen danner et sammenligningsgrunnlag (baseline). I løpet av evalueringsperioden vil vi være spesielt interessert i å følge med på utviklingen i disse indikatorene. Indikatorene og hvilken innvirkning en økt indikatorverdi forventes å ha på hovedmålet og de fire delmålene er angitt i Tabell A. Under tabellen gis en gjennomgang av hver og én av indikatorene, med en tydeliggjøring av hvilken indikatorutvikling vi forventer. For disse indikatorene har vi hentet ut data så langt tidsseriene strekker seg. Vi har i denne målingen valgt å ikke kontrollere for at behovet kan endre seg over tid. Det er noe vi vil jobbe videre med i evalueringsarbeidet.

Tabell 20-2 Sammenheng mellom de viktigste indikatorene (baseline) og målene i reformen*

Indikator	Hovedmål Rett hjelp til rett tid	Delmål 1 Tidlig innsats og forebygging	Delmål 2 Bedre tilpasset hjelp	Delmål 3 God rettssikkerhet	Delmål 4 Mer effektiv ressursbruk
Flyttinger fra fosterhjem	*Negativ*	-	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*
Gjennomsnittlig ventetid på fosterhjem	*Negativ*	-	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*
Plasseringer i beredskapshjem	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*
Plasseringer i institusjon	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*	-	*Negativ*
Plasseringer i fosterhjem	*Negativ*	*Negativ*	*Negativ*	-	*Negativ*
Samarbeidstiltak**	*Positiv*	*Positiv*	*Positiv*	*Positiv*	*Positiv*
Samlede offentlige driftsutgifter til barnevern***	-	-	-	-	*Negativ*

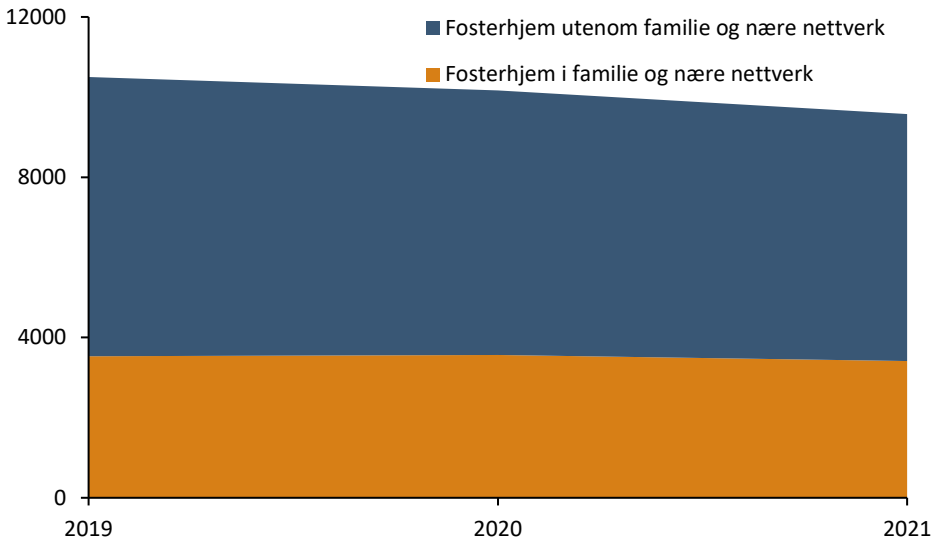
**Negativ betyr at en økt indikatorverdi forventes å ha en negativ innvirkning på målene, mens positiv betyr at en økt indikatorverdi forventes å ha en positiv innvirkning på målene. **Samarbeidstiltak representerer barnevernstiltak som er gjennomført innenfor andre tjenesteområder i kommunen (eksempelvis ansvarsgruppe/samarbeidsteam, familieråd, psykisk helsehjelp til barn og unge og bosted med oppfølging). ***Med samlede offentlige driftsutgifter til barnevern menes summen av Bufetat sine driftskostnader og kommunene sine driftskostnader til barnevern.*

Flytting fra fosterhjem

Utilsiktede flyttinger av barn fra fosterhjem og institusjon er en god indikator på om kommunene lykkes med reformen. Når vi benytter begrepet utilsiktet flytting i denne rapporten, støtter vi oss til Backe-Hansen et al. (2013) sin definisjon: «En utilsiktet flytting innebærer at flyttingen fra fosterhjemmet skjer tidligere enn planlagt og på grunn av vansker som har oppstått». Samtidig påpeker Backe-Hansen (2009) at en forutsetning for å kunne identifisere utilsiktede flyttinger er å ha kjennskap til formålet med og tidsplanen for plasseringen, og kjennskap til hvorfor flyttingen skjer. Utilsiktede flyttinger er en stor belastning for barn og unge (Paulsen og Ytreland, 2020), og er også en utfordring når det gjelder oppfyllelse av kravet i lov om barnevernstjenester § 4-1 om stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Vi vurderer en flytting fra et hjem som skulle gi omsorg over en lengre tidsperiode som særlig uheldig for barnet. Det bør også tas i betraktning at utilsiktede flyttinger kan representere en stor påkjenning for fosterforeldre og biologiske foreldre (Bufetat region Vest, 2016).

Det finnes dessverre ikke offentlig statistikk for utilsiktede flyttinger i dag. Vi har imidlertid tilgang til tall for antall flyttinger som barn som bor i fosterhjem (i løpet av året) har hatt. Disse flyttingene kan være tilsiktede og utilsiktede. Utilsiktede flyttinger utgjør således en delmengde av totalt antall flyttinger. Vi mener derfor at i mangel på mer presis statistikk, er dette en indikator som det er viktig å følge med på. For å sikre sammenlignbarhet over tid står det imidlertid sentralt i det videre arbeidet å kontrollere for antall barn som har bodd i fosterhjem i løpet av året. Siden totalt antall flyttinger også omfatter nøye planlagte og nødvendige flyttinger som er til det beste for barnet, er det ikke et mål i seg selv at indikatoren går til null. Samtidig som det ikke finnes et entydig svar på hvor stor andel av fosterhjemsplasseringene som ender med utilsiktet flytting, er utilsiktede flyttinger et anerkjent problem. Figur 20.11 viser utviklingen i flyttinger fra fosterhjem i og utenfor familie og nære nettverk. Figuren viser at flyttinger fra fosterhjem i familie og nære nettverk har holdt seg relativt konstant i perioden 2019-2021, mens antall flyttinger fra øvrige fosterhjem har gått ned. En forklaring på nedgangen er sannsynligvis covid-19. Lykkes kommunene med reformarbeidet, er vår forventning at omfanget av flyttinger fra fosterhjem reduseres. Redusert antall flyttinger anses som en positiv utvikling.

Figur 20.11 **Antall flyttinger for barn som har bodd i fosterhjem (i løpet av året) har hatt uavhengig av observasjonsperiode**



Kilde: SSB (Tabell 13353).

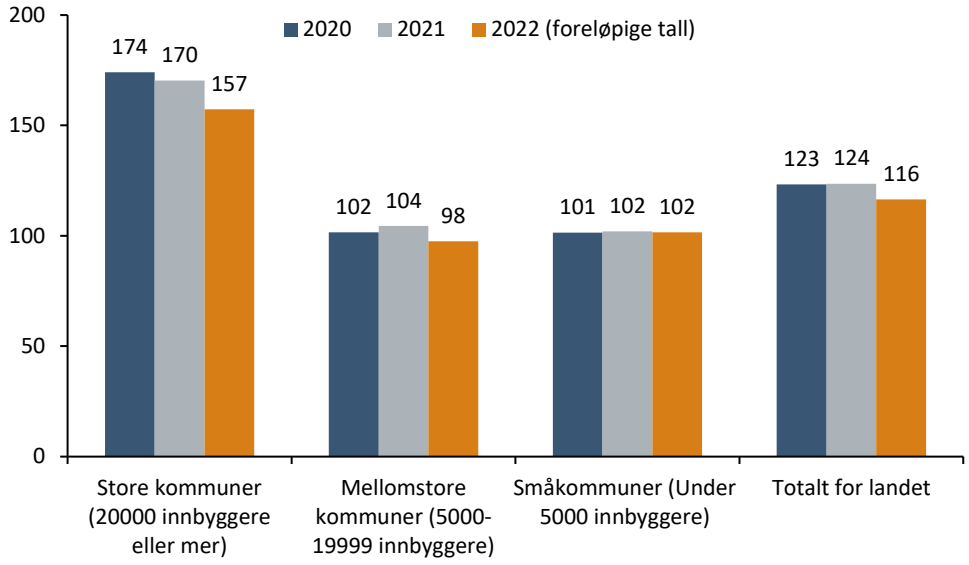
Gjennomsnittlig ventetid på fosterhjem

Basert på hovedmålet *«rett hjelp til rett tid»* har det vært viktig å forsøke å få tak i data som på en entydig måte indikerer hvor lenge barn og unge i barnevernet må vente på å bli plassert i et tiltak de har behov for. Vi mener antall dager man må vente på fosterhjem er en god indikator, fordi ventetid på fosterhjem er et direkte mål på om barnet får hjelp til rett tid. Tolkningen av indikatorverdien er at økt ventetid er negativt opp mot måloppnåelsen og at redusert ventetid er positivt. Det er viktig å presisere at målet nødvendigvis ikke er å redusere ventetiden til et punkt hvor det går utover plasseringsbeslutningen og fosterhjemmenes egnethet.

Basert på data for perioden 2020 til 2022 (foreløpige tall), finner vi at ventetiden på fosterhjem er høyere i store kommuner enn i mellomstore og små kommuner (se Figur 20.12). Det er uklart for oss hva forskjellene kan

skyldes.[81] Vi observerer imidlertid en størst forbedring for de store kommunene fra 2021 til 2022 (foreløpige tall). En forklaring på denne nedgangen kan være covid-19, som vi vet har bidratt til færre bekymringsmeldinger og derigjennom nedgang i etterspørselen etter omsorgstiltak. Hvis reformen virker etter hensikten, er det grunn til å forvente at ventetiden på fosterhjem vil reduseres i løpet av reformperioden. Årsaken er at kommunene gjennom reformen jobber bedre med oppfølging og veiledning. Motargumentet er at en eventuellreduksjon i bruk av institusjonsplasser kan føre til at barna som plasseres i fosterhjem har enda større utfordringer enn før, og at dette igjen fører til lengre ventetid. Vi vet samtidig at det er nasjonale utfordringer med rekruttering av fosterhjem som kan ha en motvirkende effekt på ventetiden. Innføringen av anbefalinger om standardiserte økonomiske rammevilkår, spesielt hvis de etterleves, kan også forventes å gi større forutsigbarhet til familier som vurderer å bli fosterhjem.

Figur 20.12 **Gjennomsnittlig ventetid på fosterhjem i dager**



Kilde: Bufdir.

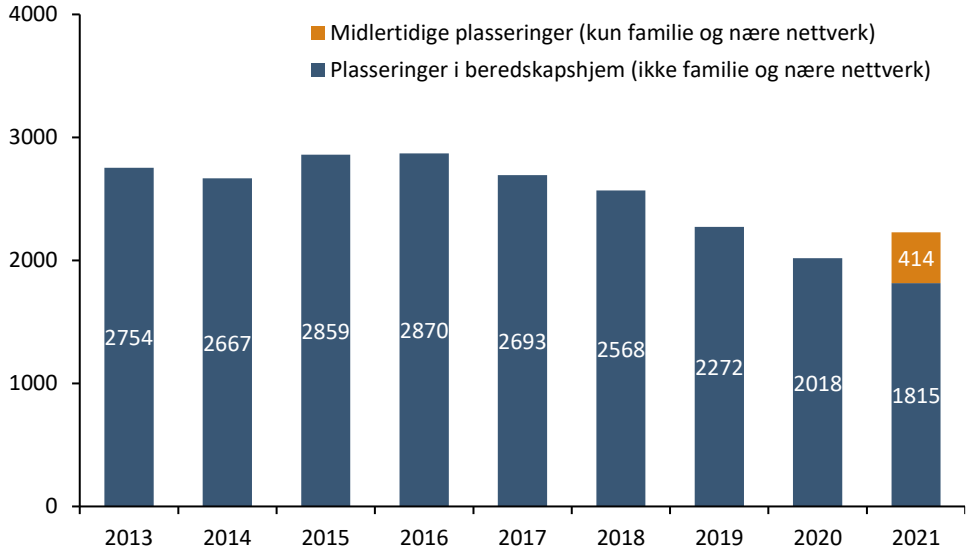
Plasseringer i beredskapshjem

I likhet med utilsiktede flyttinger gir plasseringer i beredskapshjem en utfordring når det gjelder oppfyllelse av kravet i lov om barnevernstjenester § 4-1 om stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Dersom kommunene jobber med forebygging og tidlig innsats, kan behovet for plasseringer i beredskapshjem gå ned. I praksis vil det likevel være behov for slike plasseringer for eksempel for å unngå at barn blir værende i en situasjon som kan være skadelig for dem. Midlertidig plassering i familie og nettverk er et eksempel på det. En mellomplassering er ikke i seg selv negativt. En plassering i beredskapshjem kan også føre til at et barn man ikke kjenner behovet til blir ordentlig utredet. Gevinsten kan være at man treffer bedre med den påfølgende plasseringen. Figur 20.13 viser at utviklingen i plasseringer i beredskapshjem har hatt en nedadgående trend siden 2016. Sannsynligvis er bruken av beredskapshjem i 2020 og 2021 lavere som følge av covid-19, noe som

[81] *Den ene "småkommunen" i casestudien forteller at de i mange år har jobbet med plasseringer i nettverk og rekruttert fosterhjem lokalt. Mye av grunnen er lang avstand til "byen", og fordi problematikken på bygda er annerledes enn i mellomstore og store kommuner.*

ikke nødvendigvis er positivt. Hvis reformen virker i tråd med intensjonen, forventer vi at bruk av beredskapshjem reduseres. I det videre reformarbeidet anser vi det som sentralt å belyse og følge med på akuttplasseringer.

Figur 20.13 Plasseringer i beredskapshjem og midlertidige plasseringer i løpet av året*

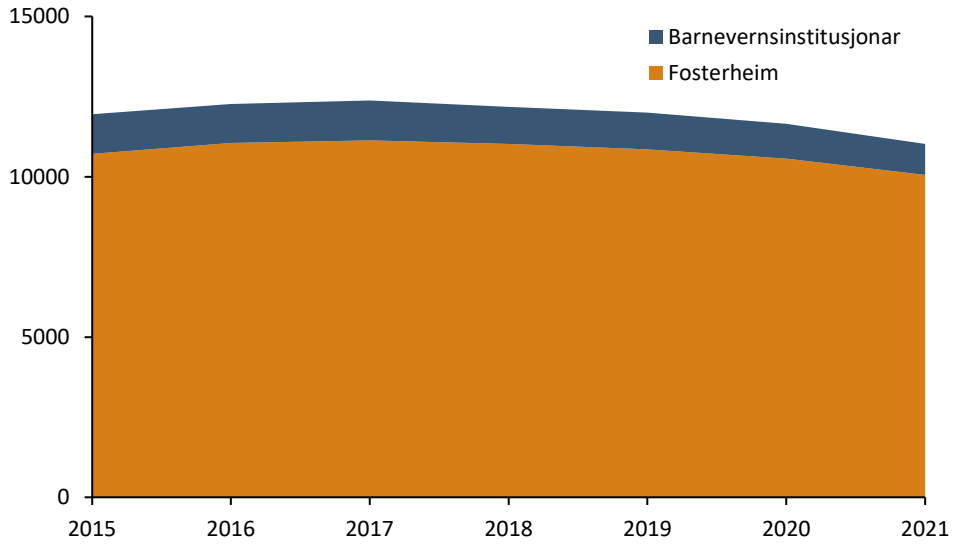


**Midlertidige plasseringer i familie og nære nettverk er en ny statistikkvariabel fra og med 2021. Kilde: SSB (Tabell 10660).*

Plasseringer i institusjon og fosterhjem

I løpet av evalueringsarbeidet vil vi også følge tett med på plasseringer i institusjon og fosterhjem. Begrunnelsen for at det er interessant er at hvis kommunene lykkes med sitt forebyggende arbeid er det grunn til å forvente at antall plasseringer i institusjon og fosterhjem vil gå ned. Det er viktig å presisere at tolkningen må sees i sammenheng med at det kan være et udekket behov i dag som betyr at økt innsats for å identifisere og dekke behov også kan resultere i økt antall plasseringer. Bruken av plasseringstiltak over tid kan også påvirkes av praksis rundt oppfølging av bekymringsmeldinger og ønsket nivå på barnevernstiltak, som henger tett sammen med hvor mye midler som er bevilget til barnevern på nasjonalt og lokalt nivå. Basert på tall for årene 2015-2021 finner vi at både plasseringer i institusjon og fosterhjem har gått ned siden 2016, se Figur 20.14. Reduksjonen er liten. Årsaken til oppgangen fra 2014 til 2015-2016 kan skyldes flyktningkrisen i 2015.

Figur 20.14 **Antall plasseringstiltak i løpet av året for barn i alderen 0-24 år**

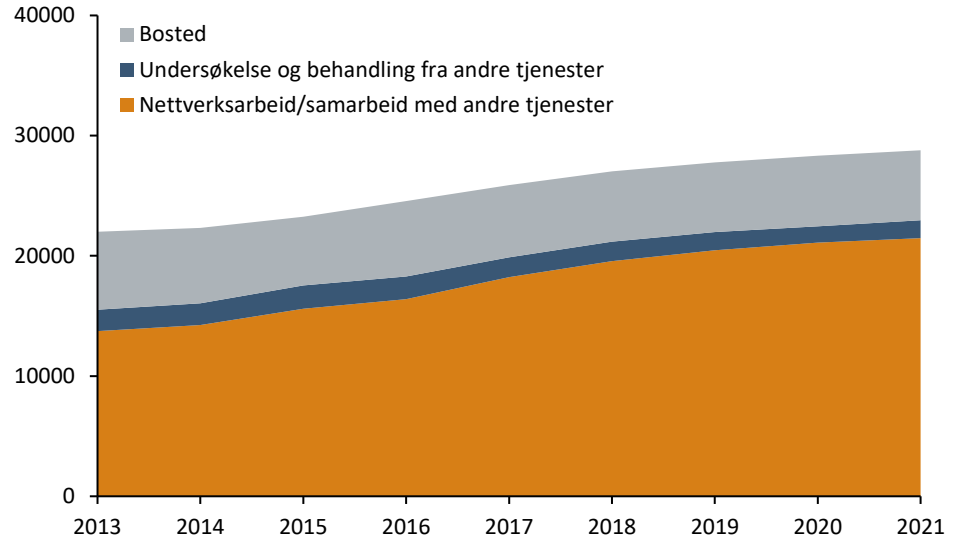


Kilde: SSB (Tabell 11600).

Samarbeidstiltak (mellom barnevern og andre tjenesteområder i kommunen)

En grunnleggende forutsetning for at kommunene skal lykkes med reformen, herav å jobbe mer forebyggende, er at man jobber mer tverrfaglig og på tvers av etablerte tjenesteområder. Det står derfor sentralt at vi har indikatorer som fanger opp samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenesteområder. Ut fra barnevernstiltaksstatistikken til SSB har vi oversikt over antall barnevernstiltak gjennomført innenfor andre tjenesteområder. Eksempler på tiltak er ansvarsgruppe/samarbeidsteam, psykisk helsehjelp til barn og unge og bosted med oppfølging. Statistikken viser at omfanget av nettverksarbeid / samarbeid med andre tjenester i kommunene har en positiv utvikling, se Figur 20.15.

Figur 20.15 **Barnevernstiltak innenfor andre tjenesteområder i Norge***



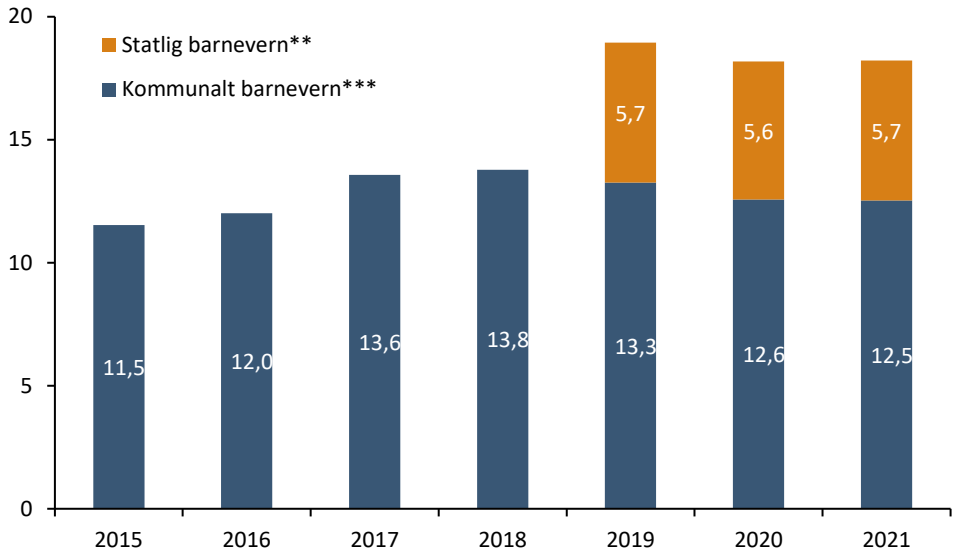
Eksempelvis ansvarsgruppe/samarbeidsteam, familieråd, psykisk helsehjelp til barn og unge og bosted med oppfølging.
Kilde: SSB (Tabell 10660).

I casestudien forteller hoveddelen av kommunene at de har etablert, eller gjenetablert/ økt fokuset på tidligere tverrfaglige samarbeidsmodeller. Dette gjelder spesielt de store og mellomstore kommunene. Figuren viser også at undersøkelse og behandling fra andre tjenester har gått ned, samt at bostedstiltak (som botreningskurs er et eksempel på) har en liten nedgang. Basert på intensjonene med reformen, forventer vi at bruken av slike tiltak vil øke.

Samlede driftsutgifter til barnevern

Vi har også valgt ut samlede offentlige driftsutgifter til barnevern som en indikator. Bakgrunnen for at vi mener at man bør følge med på utgiftsbruken samlet er at kommunenes utgifter kan forventes å ha en annen utvikling enn Bufetats utgifter. Figur 20.16 viser at samlede utgifter har gått ned fra 2019 til 2022. Igjen er det sannsynlig at covid-19 er en sentral årsak til utgiftsnedgangen.

Figur 20.16 Samlede offentlige netto driftsutgifter til barnevern, i milliarder 2022-kroner*



**Prisjustert til 2022-kroner med kommunal deflator. **Netto driftsutgifter til statlig barnevern representerer utgiftene til Bufetat fratrukket inntektene fra kommunale egenandeler. Vi har ikke mottatt data for 2015-2019. ***Kommunale tall representerer summen av netto driftsutgifter over de tre KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252. Kilde: Bufetat & SSB (Tabell 10660).*

Når det gjelder Bufetat, forventer vi at utgiftene vil gå ned. Årsaken er økte kommunale egenandeler på de mest kostbare tiltakene, statlig institusjon og spesialisert fosterhjem. Effekten av økte egenandeler på statlige institusjonsplasser og statlige spesialiserte fosterhjem vil imidlertid delvis motsvares av reduserte egenandeler på statlige hjelpetiltak. Hvis kommunene oppfyller intensjonen med reformen, forventer vi at utgiftene vil øke på kort sikt. Begrunnelsen er at kommunene både betaler for barn som er plassert i barnevernet i dag, og samtidig skal jobbe mer forebyggende. Samtidig kan økt forebyggende innsats innenfor andre tjenesteområder enn barnevern bidra til at utgifter til barnevern forblir uendret på kort sikt. Hvis reformen virker etter intensjonen er det grunn til å forvente at de samlede offentlige barnevernsutgiftene vil gå ned på lengre sikt. Den viktigste årsaken til det er at forebygging og tidlig innsats forventes å redusere behovet for mer inngripende og kostnadskrevende tiltak. Samlede utgifter kan imidlertid også øke på andre steder enn barnevern som følge av økt forebyggende innsats i oppvekstsektoren for øvrig. Det er imidlertid en risiko for at forebyggende arbeid nedprioriteres og at oppgavene skyves fremover i tid, som kan ha alvorlige konsekvenser.

20.7 Drøfting av foreløpig måloppnåelse

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

Det overordnede målet med barnevernsreformen favner bredt, og hvordan det forstås kan variere. På overordnet nivå handler det likevel om at barn skal få hjelp som er tilpasset deres behov. Reformendringene skal gjennomgående bidra til å styrke kommunenes muligheter og insentiver til forebygging og tidlig innsats, bidra til bedre tilpasset hjelp, god rettssikkerhet og mer effektiv ressursbruk og bedret oppgaveløsning. De fire delmålene forventes samlet sett å bygge opp under det overordnede målet.

De aller viktigste indikatorene på måloppnåelse (baseline) indikerer at barn ikke får tilstrekkelig hjelp til rett tid i dag. Dette kan begrunnes med at barn i omsorgstiltak flyttes mer enn de må, ventetiden på fosterhjem er lang og vi kan ikke observere endring i bruk av hjelpetiltak siden 2016. Basert på spørreundersøkelse til barnevernledere fremkommer det klart at samarbeidet mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenesteområder kan bli bedre. Samtidig observerer vi en negativ utvikling i plasseringer i beredskapshjem og nedgang i bruk av omsorgstiltak. En forklaring på nedgangen i bruk av omsorgstiltak og beredskapstiltak de to siste årene kan imidlertid være færre innkomne bekymringsmeldinger som følge av mer hjemmeundervisning og mindre fritidsaktiviteter. Bufdir (2022) melder også om at det i tillegg til en reduksjon i antall innkomne meldinger og oppstartede undersøkelser, observeres at en lavere andel av undersøkelsene konkluderer med at barnevernstjenesten fatter vedtak om barnevernstiltak. Ifølge Bufdir (2022) har 36 prosent av undersøkelsene endt med vedtak om å iverksette tiltak i 2021, mot 42 prosent i 2016.

Barnevernledere og kommunedirektører er bedt om å oppgi de største utfordringene med å tilby rett hjelp til rett tid. At tilgjengelige hjelpetiltak ikke dekker behovene godt nok er den utfordringen flest barnevernledere peker på (70 prosent), etterfulgt av utfordringer knyttet til mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder (55 prosent). Kommunedirektørene påpeker også mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder som en stor utfordring (37 prosent). Den utfordringen flest kommunedirektører peker på er imidlertid vanskeligheter med å rekruttere kompetent personell (38 prosent). Både kommunedirektører og barnevernledere oppgir lav prioritering av forebyggende arbeid og for lav tilgang på egnede fosterhjem som større utfordringer med å tilby barn og unge rett hjelp til rett tid. Særlig barnevernledere fra store kommuner oppgir lav tilgang på egnede fosterhjem som en utfordring.

20.8 Anbefalinger

I løpet av evalueringsarbeidet har vi identifisert flere anbefalinger:

Behov for veiledning og gode eksempler på forebygging og tidlig innsats. En grunnleggende forutsetning for at kommunene skal følge opp barnevernsreformen i tråd med intensjonen er at de lykkes med det forebyggende arbeidet. Basert på at reformens vellykkethet står og faller på kommunenes forebyggende innsats, mener vi det står helt sentralt at det utarbeides nasjonale retningslinjer/veiledning i tidlig innsats og forebyggende arbeid i kommunalt barnevern. Vår erfaring tilsier samtidig at veiledning til kommuner blir mer brukt og relevant hvis den har et praktisk utgangspunkt. Det betyr at veilederen bør inkludere faktiske eksempler på virksomme forebyggende tiltak hentet fra norske kommuner. Veilederen bør ta høyde for at kommunenes forutsetninger og rammebetingelser varierer. Arbeid med forebygging og tidlig innsats kan eksempelvis være noe annet i en stor kommune enn en liten kommune. Det kan også vurderes å etableres en eksempelsamling på virksomme forebyggingstiltak som løpende oppdateres i løpet av reformperioden.

Behov for en oppdatert analyse av samlet tilbud av fosterhjem. Kommunene har ikke anledning til å kjøpe ordinære fosterhjem fra private aktører/organisasjoner. Samtidig er det utfordringer med å rekruttere fosterhjem og Bufetat har ikke bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem. Sett i sammenheng med økte egenandeler på statlige institusjonsplasser og plasseringer i spesialiserte fosterhjem, er det en stor bekymring blant ulike aktører om disse endringene samlet sett reduserer tilbudet så mye at det ikke er kapasitet til at alle barn og unge får tilbudet de har behov for. Ut fra vår forståelse mener vi det er viktig å ta disse bekymringene på alvor. Vi anbefaler derfor at det gjennomføres en samlet analyse av kapasiteten for ulike typer fosterhjem. Kapasiteten bør vurderes opp mot forventet utvikling i historisk behov/etterspørsel for målgruppen.

Behov for ny og bedre statistikk. Som nevnt er utilsiktede flyttinger av barn fra fosterhjem og institusjon en god indikator på om kommunene lykkes med reformen. I dag finnes det imidlertid ikke en offentlig definisjon på utilsiktede flyttinger, som innebærer at statistikken man samler inn er upålitelig. Vi anbefaler derfor at man forbedrer dette statistikkgrunnlaget. Et annet sentralt forhold som ikke fanges opp i tilgjengelig statistikk er barnas medvirkning i ulike deler av barnevernet. Sett i lys av at reformen blant annet handler om å gi kommunene et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem, hadde det vært nyttig å få tilgang til statistikk på hvordan barna gis mulighet til å medvirke. Det er spesielt relevant for å vurdere delmål 3 i barnevernsreformen (god rettssikkerhet).

21 Statsforvalters vurderinger

Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra totalt ni av ti statsforvalterembeter. Statsforvaltere fremhever at det er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder hvor langt de har kommet i reformarbeidet og hvilke endringer og tilpasninger de har gjort. Forskjellene kan til en viss grad knyttes til ulike forhold som kommunestørrelse, men blant annet ledelse og samarbeid spiller også inn. En stor del av kommunene har rettet innsats mot forebyggende tiltak og fosterhjemsområdet. Flere kommuner samarbeider på ulike barnevernfaglige områder, hvor blant annet læringsnettverk spiller en positiv rolle. Årlig tilstandsrapportering til kommunestyret gjør at politisk ledelse i kommunene i høyere grad er orientert om barnevernets aktivitet. Statsforvaltere er imidlertid tydelige på at det vil ta tid å gjennomføre endringer og å kunne se fulle effekter av reformen.

Økonomiske konsekvenser av reformen og prioritering av ressurser er et tema i mange kommuner. Spesielt små kommuner er sårbare når det gjelder utvikling av tiltakstilbud i kommunene og variasjon i behov for tunge tiltak som institusjonsplasseringer. Gjennom intervjuene fremkommer det informasjon om mulige virkninger av reformarbeidet som utløser bekymring, og som vi mener det bør følges nøye med på de neste årene. Dette omfatter særlig bekymring for at kommunene kan velge å plassere barn i tiltak etter annet lovverk enn barnevernlovgivningen av økonomiske og/eller andre hensyn enn barnets behov, og at det kan ventes for lenge med å sette inn tiltak.

Statsforvalter har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen og er et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Iht. Lov om barneverntjenester av 1992 § 2-3 femte ledd plikter statsforvalteren å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i kommunene, og skal sørge for at kommunene får råd og veiledning. Statsforvalter er også klageinstans for enkeltvedtak som barnevernstjenesten gjør etter barnevernloven og fører tilsyn med barnevernsinstitusjoner og andre statlige tjenester og tiltak. Statsforvalter er en sentral aktør i reformen og sitter på relevant innsikt i status for reformarbeidet i kommunesektoren. Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra totalt ni statsforvalterembeter i januar 2023. Intervjuene har vært rettet mot hvilke endringer og tilpasninger kommunene og statsforvalterembetene har gjort som følge av barnevernsreformen og hvordan statsforvalterne oppfatter at kommunene har jobbet med de ulike målene i reformen. Vi har også fått innspill på barrierer og suksesskriterier for å lykkes med reformen fremover. Informantene har ikke fått referater til kontradiksjon, og vi benytter derfor ikke direkte sitater i teksten. I det følgende omtaler vi representanter fra statsforvaltere som statsforvaltere eller informanter når vi viser til innspill og funn.

21.1 Hvilke endringer og tilpasninger kommunene har gjort

I intervjuene har vi bedt statsforvalterne gi en overordnet beskrivelse av hvilke endringer og tilpasninger de oppfatter at kommunene har gjort som følge av barnevernsreformen. Vi har også gått inn på konkrete endringer ved reformen og fått innspill på hvordan tilpasninger eventuelt varierer mellom kommuner.

21.1.1 Overordnede vurderinger

Statsforvaltere fremhever at det er store forskjeller mellom kommuner i hvilke endringer og tilpasninger de har gjort som følge av barnevernsreformen. Forskjellene mellom kommuner kan ifølge informantene til en viss grad knyttes til ulikheter i forhold som kommunestørrelse, sentralitetsgrad, sosioøkonomiske forhold og økonomi. Som nærmere omtalt i rapporten «Ståa i norske kommuner» (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022), har alle kommuner det samme lovpålagte ansvaret for å løse oppgaver, men de har ulike forutsetninger for å ivareta

funksjonen som generalistkommune. Store kommuner i sentrale områder kan for eksempel ha bedre forutsetninger for å tiltrekke og beholde relevant kompetanse. En endring i behovet for kostnadskrevende tiltak på barnevernsområdet vil relativt sett kunne ha mer å si for en kommunes økonomi dersom kommunen er liten og derigjennom har et mindre budsjett. Dessuten fremhever informanter at behovet for plasseringstiltak kan variere fra år til år spesielt i de mindre kommunene. Det er imidlertid også andre forhold som er av betydning, og flere informanter poengterer at det ikke nødvendigvis er slik at de små kommunene har større utfordringer enn de store. Blant annet ledelse, samarbeid og muligheter for å rekruttere og beholde relevant kompetanse spiller inn. Én informant påpeker også at det i små kommuner kan være kortere vei mellom tjenesteområder og i noen tilfeller enklere å danne tverrfaglige samarbeid. Samtidig kan det være tyngre å utvikle og drifte nye tiltak.

21.1.2 Ledelsesforankring og eierskap

Statsforvaltere gir uttrykk for at kommunene har tatt reformen på alvor og at kommuneledelsen har forståelse for at barnevernsreformen handler om mer enn barnevern. Det nevnes samtidig at det kan variere, men samtidig ha betydning, om reformen omtales og oppfattes som en barnevernsreform eller en oppvekstreform. Hvordan dette kommer til uttrykk varierer imidlertid mellom kommuner, for eksempel i ressursfordelingen og prioritering av forebygging.

Flere statsforvaltere trekker frem at det kommunale eierskapet og ansvaret til barnevernet oppleves å være forsterket og i større grad synliggjort etter at barnevernsreformen trådte i kraft. Barnevernet har ifølge informanter blitt mer forankret og bevisstgjort i kommuneledelsen både administrativt og politisk. Kommunedirektører og politisk ledelse oppfattes å være mer interessert i, og å vite mer om, barnevern nå enn for noen år siden. Én informant uttrykker at kommuneledelsen i større grad er oppdatert og påkoblet nå enn tidligere, noe de blant annet opplever gjennom dialogmøter og i spørsmålene som stilles til statsforvaltere. Lovendringer som tydeliggjør kommunens ansvar, krav om tilstandsrapportering og plan for forebyggende arbeid og dialogmøter med statsforvaltere virker ifølge informanter å ha bidratt til økt eierskap og bevissthet.

Spesielt lovendring om rapportering til kommunestyret trekkes fram som viktig for å bidra til ansvarliggjøring og økt eierskap til barnevern blant ledelsen i kommunene. Flere informanter viser til at kommuner er godt i gang med rapporteringsarbeidet, og at rapporteringen oppfattes som et nyttig utgangspunkt for å diskutere status og rammevilkår i kommunen. Én statsforvalter nevner et eksempel med en kommune som fikk økt ressurstilførsel til barnevernet dels fordi tilstandsrapportering bidro til å tydeliggjøre behovet på en bedre måte enn før. Arbeidet med tilstandsrapportering oppfattes som mer systematisk enn tidligere. Én nevner at rapporteringen før handlet mest om økonomi, mens det nå handler om noe mer. Samtidig er det variasjon i kvalitet og type analyser som legges frem. Det varierer også hvordan rapporteringen legges frem, for eksempel om barnevernleder presenterer muntlig, eller om rapporten legges fram i skriftlig form.

Plan for forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker nevnes også som viktig for eierskap til barnevernsområdet i kommuneledelsen. Selv om det foreløpig virker å være få kommuner som har vedtatt en slik plan, påpeker statsforvaltere at flere kommuner har satt i gang prosesser rundt planarbeidet.

21.1.3 Samarbeid og tiltaksutvikling på tvers av kommuner

Samarbeid på tvers av tjenester og kommuner kan ha mye å si for tjenestene kommunene leverer til sine innbyggere. Flere statsforvaltere opplever at det har blitt en økt bevissthet og fart i utviklingen blant kommunene når det gjelder samarbeid og samarbeidsmodeller. De poengterer samtidig at samarbeid ikke er noe nytt, men at barnevernsreformen, kompetansestrategien og endringer i 14 velferdstjenestelover har bidratt til en

ytterligere oppmerksomhet på området. Én statsforvalter forklarer at kommuner som ikke er vertskommune i et interkommunalt samarbeid om barnevernstjenester i større grad synes å føle på et ansvar nå enn tidligere. Dette forklares særskilt med lovendring som plasserer ansvaret hos kommunen, men også andre endringer som trekker i samme retning og forsterker hverandre.

Flere informanter trekker fram positive sider ved samarbeid mellom kommuner gjennom læringsnettverk, både at det skapes tette og gode samarbeid mellom kommuner i nettverkene og at det bidrar til kompetanse- og tiltaksutvikling. Én fremhever at ulike kommuner gjennom læringsnettverkene får stimuleringsmidler til å satse på utvikling innenfor ulike felt, men at det samtidig legges stor vekt på at kommunene som inngår i et utviklingsprosjekt skal dele erfaringer med øvrige kommuner i fylket. Det ville ellers vært krevende for kommunene å jobbe med utvikling på mange områder parallelt. Statsforvalteren påpeker at dette samtidig gjør at det kan variere hva kommuner har gjort av tilpasninger til reformen på nåværende tidspunkt. Noen kan ha satset på videreutvikling av opplæring og veiledning av fosterhjem, mens andre kan ha kommet lenger med å utvikle egne kommunale tiltak. Noen kommuner har ifølge informanten også gjort et stort kartleggingsarbeid der de har kartlagt tiltak og kompetanse i barnevernstjenesten og kommunen for øvrig.

Flere statsforvaltere nevner også at læringsnettverkene har bidratt til ytterligere samarbeid og dialog mellom kommuner fordi kommunene i større grad ser at de står overfor flere av de samme utfordringene og kan dra nytte av hverandre. Blant annet kan kommuner finne sammen i forbindelse med behov for (ytterligere) tiltaks-utvikling. Noen informanter påpeker at barnevernledere ser ut til å jobbe tettere sammen enn de gjorde før. Utfordringer ved manglende prosess- og prosjektledelseskompetanse i kommunene aktualiserer også behov for samarbeid, veiledning og tiltak for å heve kompetanse. Oslo Economics, Agenda Kaupang & Fürst og Høverstad (2022) gjennomfører en følgeevaluering av kompetansesatsingen. De vurderer at læringsnettverk er godt egnet for å bidra til å løfte kvaliteten i barnevernstjenestene og til felles tiltaksutvikling på tvers av tjenester. Felles tiltaksutvikling vurderes som særlig relevant som forberedelse til barnevernsreformen. De skriver imidlertid at tiltaket krever mye av tjenestene og statsforvaltere, og at det er risiko for at sårbare tjenester ikke evner å prioritere den typen utviklingsarbeid.

Statsforvaltere viser også til konkrete samarbeid som er etablert, eller vurderes etablert, i kraft av barneversreformen. Blant annet nevnes felles ressursteam for barnevernstjenestene i Midt-, Vest- og Øst-Telemark. Dette er et forpliktende interkommunalt vertskommunesamarbeid mellom elleve kommuner som skal hjelpe kommunene å ivareta endringene gjennom barnevernsreformen. Det er etablert eget ressursteam hvor det er ansatt psykolog og miljøterapeuter med veiledningskompetanse, og i 2022 er det innvilget stimulerings-midler til å opprette en egen «pool» med familierådskoordinatorer og tiltak for tidlig innsats. Flere andre kommuner vurderer tiltak for å bedre deling av ressurser på tvers. Én statsforvalter trekker frem at to av de minste kommunene i fylket har sett nærmere på hvordan ressurser kan deles på en god måte ettersom kommunene ellers ikke hadde hatt muligheter til å tilby tiltaksbredden de ønsker. Samarbeid på tvers av kommuner kan også gjøre tjenestene mindre sårbare. Flere kommuner har ifølge en informant erfart at det har tatt mye tid og ressurser å lære opp ansatte, eksempelvis innenfor PMTO, for så å oppleve at den ansatte slutter. En annen statsforvalter nevner også kommuner som jobber med et organisasjonsutviklingsprosjekt for å kunne komme tidligere inn og utnytte hverandres ressurser bedre.

Videre nevner en statsforvalter at noen mindre kommuner har vurdert å drifte spesialiserte hjelpetiltak på tvers av kommunegrenser og eventuelt også tjenesteområder, fordi antallet barn og familier i den enkelte kommune med behov for slike tiltak er begrenset. Flere informanter nevner MST-CAN, som det jobbes med løsninger for i læringsnettverk, og som blant annet tre kommuner har besluttet å etablere som et alternativ til institusjon fra

2023. Enkelte kommuner har ifølge en statsforvalter også diskutert muligheter for samarbeid om kommunale institusjoner.

21.1.4 Prioritering av ressurser

Flere statsforvaltere fremhever at endrede økonomiske insentiver og økt oppmerksomhet mot forebygging og tidlig innsats kan ha mye å si for hvordan kommunene innretter seg. De opplever at det er en økt bevissthet ved ressursfordelingen i kommunen. For eksempel nevner én at kommuner opplever å måtte være mer fleksible i budsjettprioriteringene enn før, både gjennom å satse på flere områder innenfor forebygging og fordi midler i større grad kommer som rammetilskudd og ikke øremerking. Enkelte kommuner har ifølge statsforvaltere gitt uttrykk for at det er krevende å håndtere utgifter til barn plassert i omsorgstiltak samtidig med økte utgifter til forebygging og tidlig innsats, selv om tiltakene kan bidra til å forhindre plasseringer på sikt. Innad i, og mellom, kommuner kan det også være ulike synspunkter på hvordan midler til barnevern og oppvekstområdet for øvrig bør prioriteres som følge av endringene gjennom barnevernsreformen.

Når det gjelder forebyggende arbeid og tidlig innsats, har noen kommuner ifølge en statsforvalter tolket reformen dithen at barnevernet skal gjøre mer forebyggende arbeid istedenfor å forstå det som at alle tjenester skal gjøre mer forebygging. Noen kommuner uttaler at ressurser til barnevernstjenesten kan reduseres som følge av økt forebygging, mens andre er tydeligere på at det kreves innsats både i barnevernet og ellers over tid for å sikre forsvarlige tjenester. Ifølge én statsforvalter har enkelte kommuner redusert ressursene til barnevern, noe som har fått en del negativ oppmerksomhet. Samtidig har flere tjenester også fått tilskudd av stillinger, blant annet til oppfølging av fosterhjem. En annen informant påpeker at det er behov for styrking av blant annet arbeid med hjelpetiltak og fosterhjemsoppfølging, samtidig som det er svært få kommuner som har styrket barnevernstjenesten bemanningsmessig. I spørreundersøkelsen til kommunedirektører er det til sammenlikning nesten ingen kommuner som oppgir at de prioriterer barnevern betydelig høyere enn tidligere. En forklaring kan være at kommunene har satt av mer midler til andre deler av oppvekstområdet for å styrke det forebyggende arbeidet.

Enkelte informanter poengterer at det må etableres en felles forståelse for at man må jobbe sammen og ha kjennskap til hverandres tjenesteområder. Det er ikke bare barnevernet som skal jobbe mer med forebygging, og andre tjenester skal ikke overta oppgaver og ansvar som fortsatt skal ligge til barnevernet. Statsforvaltere opplever likevel variasjoner i hvordan kommunene tilnærmer seg dette. Én statsforvalter påpeker for eksempel å se indikasjoner på at kommuner snevrer inn hva de tenker på som sitt ansvarsområde innenfor barnevern og i større grad snakker om «kjernebarnevern». Det oppleves til en viss grad som positivt at andre tjenesteområder involveres i barnevernsområdet, samtidig er Informantene tydelige på at en kan risikere en utilsiktet forskyvning i ansvar dersom barnevernet begrenser hva de definerer som sine oppgaver, og sitt ansvar innenfor forebygging og tidlig innsats. Det kan i verste fall medføre at barn og familier ikke får rett hjelp. Som eksempel nevner en av informantene at familiesentre har opplevd å ha fått overført oppgaver fra barnevernet som de ikke har tilstrekkelig kompetanse eller juridiske rammebetingelser til å håndtere, slik som rus og vold i familien. Også innenfor helse- og omsorgstjenester i kommuner oppleves det liknende situasjoner, og antall henleggelser av bekymringsmeldinger er høy og økende i en del kommuner. Innspillene illustrerer at det kan være ulike oppfatninger av hvordan økt satsing på forebygging og tidlig innsats bør innrettes, noe som også kan påvirke samarbeid mellom barnevernstjenesten og øvrige tjenester.

Flere statsforvaltere uttrykker at en del kommuner vurderer hvilke kommunale tiltak som kan erstatte kostnadskrevende institusjonsplasseringer eller dyre hjelpetiltak. Én statsforvalter nevner at det i starten av 2022 var flere som vurderte å etablere kommunale institusjoner. Basert på innspill fra statsforvaltere virker det å være begrenset med kommuner som nå vurderer eller jobber med å etablere kommunale institusjoner, men en

statsforvalter nevner at fire av de større kommunene i fylket har begynt å diskutere muligheter for etablering av kommunal institusjon. Statsforvaltere nevner også at det jobbes med andre tiltak som hybelfamilier som alternativ til blant annet fosterhjem. Det er som nevnt også kommuner som jobber med etablering av spesialiserte hjelpetiltak.

Statsforvaltere kan på nåværende tidspunkt ikke se klare indikasjoner på at økte egenandeler på statlige tiltak bidrar til at færre barn og unge flytter i institusjon. Enkelte ytrer likevel bekymring for at man på sikt kan se begrensing i bruk av nødvendige, men mer kostbare tiltak. Én informant påpeker at antall hjelpetiltak har gått ned og at de samtidig ser at plasseringer innenfor akutt atferd øker. Selv om det ut fra dialogen med kommunene ikke virker å være indikasjoner på at kommunene holder igjen på sterkere tiltak, stiller statsforvalteren spørsmål ved utviklingen og om det kan være at kommunene venter for lenge med å sette inn tiltak. Ett statsforvalterembete løfter dessuten en grunnleggende bekymring for en spesiell gruppe plasserte barn, og om disse blir fulgt opp som de skal. De opplever å se eksempler på at barn som skal ha omsorgstiltak innenfor barnevern i stedet får barnebolig med vedtak innenfor helse- og omsorgsområdet. Dette området er ikke regulert på samme måte som barnevernlovgivningen, og kostnadene ved tiltakene er ulike. Dette kan gjelde barn med lettere utviklingshemming som har krav på fosterhjem, men som plasseres i kommunal barnebolig fordi det er vanskelig å rekruttere fosterhjem til denne gruppen barn. Det er en alvorlig bekymring dersom kommunene velger å plassere barn i omsorgs-/barnebolig framfor tiltak regulert av barnevernlovgivningen av økonomiske og/eller praktiske hensyn.

Enkelte uttrykker at noen kommuner i større grad prøver å finne løsninger internt slik at de unngår å bruke statlige akuttilbud, både fordi statlige tiltak har blitt dyrere for kommunene, men ikke minst fordi det er begrenset kapasitet i det statlige tiltaksapparatet. Som en følge av dette vurderer enkelte kommuner om de selv kan finne nye løsninger for blant annet akuttplasseringer og avlastningstiltak. Det kan være både positive og negative sider ved dette. Nye løsninger kan utvikles, men en kan samtidig risikere at barn og unge ikke får tiltakene de har behov for, og rett til, i tide.

21.1.5 Forebyggende arbeid og tidlig innsats

Flere statsforvaltere opplever at det rettes større oppmerksomhet mot forebyggende arbeid og tidlig innsats blant kommunene enn før, i tråd med intensjonen ved reformen. Selv om forebygging og tidlig innsats ikke er noe nytt, synes farten og eierskapet å være endret. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom prosjekt-søknader, hvor flere søker om midler til tiltak innenfor tverrfaglig samarbeid, forebygging og tiltaksutvikling. Flere presiserer samtidig at kommunene lenge har vært opptatt av forebygging og tidlig innsats, uavhengig av reformen.

Ifølge enkelte statsforvaltere er det en tydeligere felles holdning på tvers av tjenesteområder om at barn og unge skal få best mulig hjelp og tjenester. Det oppleves samtidig å være variasjon mellom kommuner. Det varierer blant annet i hvilken grad de jobber med å etablere helhetlig tilbud til barn og unge, for eksempel gjennom systematikk og modeller for bedre tverrfaglig samarbeid. Enkelte uttrykker at andre instanser har kommet mer på banen sammen med barnevern om forebygging og tidlig innsats. Gjennom spørreundersøkelsene til kommunedirektører og barnevernledere var styrket samarbeid mellom barnevernet og andre kommunale tjenester og styrket kompetanse i barnevernet de to overordnede endringene flest kommunedirektører og barnevernledere oppga å ha iverksatt. Noen få kommuner har ifølge informanter endret organisering av hvor barnevern skal tilhøre og/eller etablert strukturer som sikrer at barnevern og andre områder sees på mer helhetlig.

Flere statsforvaltere trekker frem at noen kommuner i økt grad har rettet oppmerksomhet mot lavterskeltilbud i kommunen og å ha én dør inn i et oppvekst- og forebyggingsperspektiv, for eksempel gjennom oppvekst/-familietjeneste, Familiens hus eller andre lavterskeltilbud på tvers av tjenesteområder. BTI-modellen (Bedre Tverrfaglig Innsats) nevnes også av flere statsforvaltere. Flere kommuner virker å ha opprettet, eller å rette mer oppmerksomhet rundt forebyggende team som skal sikre tidligere innsats. Slike team kan være organisert på tvers av tjenester innad i en kommune, og noen benytter interkommunale løsninger innenfor barnevern. Én informant legger samtidig til at kommunene som har jobbet med BTI har gjort en del analysearbeid allerede og har en struktur for samarbeid. Covid-19-pandemien har imidlertid gjort det krevende for flere å opprettholde implementeringsplanen, så vel som at endringer i samarbeid kan gi behov for nye kartlegginger og etablering av strukturer.

Flere kommuner ønsker å videreutvikle tiltak innenfor forebyggende arbeid og tidlig innsats, men har ulik grad av kapasitet, kompetanse og vilje. For en del kommuner oppfattes det ifølge en informant å være flest eksempler på utvikling innen lavterskeltilbud, team som jobber på tvers, familiesentre eller liknende. I den grad barnevernstjenesten selv oppretter barnevernstiltak, er det ifølge informanten gjerne forebyggende miljøarbeidertjenester eller liknende. Selv om dette oppfattes som positivt, er det flere statsforvaltere som etterlyser tiltaksutvikling innenfor mer spesialiserte tiltak og mer virkningsfulle hjelpetiltak i hjemmet for å forebygge flyttinger. Også innenfor dette området oppleves det av informantene å være stor variasjon blant kommuner. Enkelte tenker at råd og veiledning kan være et spesialisert tiltak, mens andre i større grad retter seg mot utvikling i evidensbaserte tiltak som MST-CAN og PMTO. Enkelte informanter uttrykker at det er visse huller i tiltaksporteføljen, både innenfor spesialiserte tiltak i barnevernet, men også innenfor tiltak på andre tjenesteområder. De påpeker at dette kan få store økonomiske utslag på sikt, ikke minst når overgangsordninger går ut.

Statsforvaltere oppfatter at endringer i lovkrav, slik som krav til forebyggende plan, har bidratt til at flere kommuner vurderer helheten i tiltaksapparatet og strukturer for samhandling rundt familier med sammensatte behov. Flere oppfatter likevel at det er en lang vei å gå og at det er krevende for kommunene å få tilstrekkelig oversikt, og få til endring i kultur og etablere helhetlige planer. Dette samsvarer med våre funn fra Kommunedirektørundersøkelsen, hvor kun mellom fem og ni prosent av kommunedirektørene som besvarte spørreundersøkelsen vår, avhengig av kommunestørrelse, oppga at kommunestyret har vedtatt en plan for forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker i tråd med barnevernloven. En statsforvalter trekker frem at mange kommuner er i gang med planarbeidet, men at det også er mange som ikke er det, og at det er behov for mer oppfølging på området. Ifølge statsforvalteren handler det blant annet om kapasitet, men også at det er utfordrende å navigere i planlandskapet og hvilken rolle den forebyggende planen skal ha sett opp mot andre tilgrensende planer.

21.1.6 Endringer på fosterhjemsområdet

Statsforvaltere oppfatter at kommuner har lagt vekt på å forbedre fosterhjemsområdet, og at det jobbes med å utvikle og forbedre tiltak. Gjennom læringsnettverk er det årlig blitt tildelt 20-22 mill. kroner til utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet i perioden 2019-2021 (Oslo Economics, Agenda Kaupang & Fürst og Høverstad, 2022). Statsforvaltere oppfatter at styrking av oppfølging og veiledning av fosterhjem har vært viktig for de fleste kommuner, og det er prioritert prosjekter blant annet til å styrke kompetanse. Av temaer det har blitt jobbet spesifikt med innenfor fosterhjemsområdet, nevnes blant fosterforeldres barn, samværsvurderinger, tilbakeføring etter omsorgsovertakelse og hvordan fosterhjem kan følges bedre opp på tvers av kommunegrenser. Én statsforvalter nevner at to kommuner har jobbet med felles fosterhjemsoppfølging som følge av reformen. De har ansatt en person i full stilling som veileder av fosterhjem, og har ifølge informanten gode erfaringer med det. Det har også blitt jobbet med kompetanseoverføring fra Bufetat til kommunene, og

opplæring i ansvarsoppgaver som tidligere lå til Bufetat. Enkelte nevner at kommuner har fått nye stillinger til oppfølging og veiledning av fosterhjem, som tidligere kunne vært en del av oppfølgingen til kontaktperson.

Når det gjelder rekruttering av fosterhjem i familie og nære nettverk, er det flere informanter som påpeker at kommunene i lang tid har jobbet med dette og at det ikke nødvendigvis er store endringer etter at reformen trådte i kraft. Dette henger sannsynligvis også sammen med at det lenge har vært krav om at kommunen skal søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk, med lovfesting fra 1. juli 2018. Flere viser til at rekruttering av fosterhjem imidlertid lenge har vært, og fortsatt er, en stor utfordring. Dette gjelder både fosterhjem i familie og nære nettverk, og rekruttering av øvrige fosterhjem. Samtidig opplever enkelte informanter at arbeidet med å rekruttere fosterhjem i familie og nære nettverk oppleves som mer systematisk, spesielt hos noen av de små kommunene, og at flere kommuner har kommet lenger når det gjelder bruk av familieråd og involvering av familie og nettverk.

21.2 Hvilke endringer og tilpasninger statsforvaltere har gjort

I intervjuene har vi stilt spørsmål om hvilke eventuelle endringer statsforvalterne har gjort som følge av barnevernsreformen. Flere statsforvaltere påpeker at deres oppdrag og tildelinger har endret seg som følge av barnevernsreformen og kompetansesatsingen, for eksempel ved at oppdrag i større grad handler om tverrfaglig samarbeid. Det påvirker igjen hvordan statsforvalter jobber og innretter seg, både i rådgivning, veiledning og opplæring til kommunesektoren, og i tilsyn.

Flere statsforvaltere trekker frem at de har hyppigere og/eller mer systematisk oppfølging av og dialog med kommunene enn før. De oppgir å være tettere på kommunene og kjenne dem bedre på barnevernsfeltet gjennom blant annet dialogmøter, samlinger, tjenestestøtteprogrammet og veiledningsteam. De har flere årlige treff og møtepunkter med kommuneledelse og opplever at barnevern har fått en større plass hos kommuneledelsen. Enkelte viser også til at de har fått flere forespørsler fra kommunene om å holde innlegg og gi informasjon og opplæring om reformen og tilgrensende endringer, også fra tjenesteområder utenom barnevern. Dette underbygges også av andre som sier det er stor interesse og oppmerksomhet rundt reformen. Statsforvaltere oppgir også å gjennomføre møter med kommuner hvor de i større grad enn tidligere går i dybden av faget og diskuterer utfordringer og hva man skal jobbe med fremover. Flere trekker også frem at de rettet oppmerksomhet mot hvordan kommunene kan lage og beslutte forebyggende plan og at de har en del rådgivningsoppgaver rundt dette.

En rekke statsforvaltere oppgir at de nå legger større vekt på utviklingsarbeid i kommunene enn før kompetansesatsingen og barnevernsreformen. Én sier at de i større grad ser informasjon fra tilsyn og utviklingsprosjekter i sammenheng og opp mot kommuner med forhøyet risiko for ikke å kunne levere forsvarlige tjenester. Selv om de også tidligere har fått rapportering og data fra kommunene, oppgir noen statsforvaltere at det nå legges større vekt på årsaksforklaringer, utfordringsbildet bak tallene og mer helhetlige risikoanalyser. Noen oppgir at de særlig siden 2018 har vært tett på barnevernstjenestene for å motivere til utviklingsarbeid på fosterhjemsfeltet, tiltak og kompetansebygging. Det er blant annet gitt midler gjennom kompetansesatsingen som gjør at statsforvalter har økte midler til å følge opp utviklingsoppgaver.

Statsforvaltere retter også økt oppmerksomhet mot erfaringsutveksling mellom kommuner og tjenester. Én informant oppgir eksempelvis å ha invitert bredere innenfor oppvekstfeltet til dialogmøter enn de tradisjonelt har gjort når barnevern er tema. Én annen informant påpeker at det legges vekt på å etablere og dele gode eksempler på hvordan kommuner jobber, for eksempel med tverrfaglighet internt i forbindelse med etablering av forebyggende plan, og at det gjennomføres webinarer eller andre tiltak for deling av informasjon. Det

fremheves også at det var nyttig å samkjøre seg med nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen og andre aktører om hvilken informasjon som skulle ut til kommunene året før reformen trådte i kraft.

Flere statsforvaltere uttrykker også å ha gjort strukturelle og/eller kulturelle grep internt for å styrke samhandling og samarbeid på tvers av velferdsområder. En rekke informanter oppgir at samarbeidet mellom tjenesteområder internt hos statsforvalter har økt, for eksempel gjennom etablering av tverrfaglige grupper og gjennomføring av planarbeid på tvers av områder. Én påpeker at de nok er bedre på å se helheten innenfor oppvekstfeltet enn tidligere. Det nevnes også at de som jobber med barnevern er avhengig av andre avdelinger for å følge opp og utføre arbeid med barnevernsreformen, for eksempel utdanning, helse og omsorg og barnehage. Flere samarbeider i større grad også med økonomiavdelingen. En annen informant påpeker at det har blitt en økt bevissthet om tverrfaglighet internt for å sikre lik veiledning til kommunene, og for ikke å virke fragmenterte ut mot kommunene. Enkelte statsforvaltere har endret organisering for å se oppvekst- og velferdsområdene mer i sammenheng, men ikke nødvendigvis som en direkte følge av barnevernsreformen.

21.3 Kommunenes progresjon når det gjelder reformarbeidet

Statsforvalterne opplever at det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvor langt de har kommet med reformarbeidet. Enkelte kommuner har over tid forberedt seg til reformen, og jobber med å implementere endringer og å utvikle tjenester i tråd med reformens intensjoner. Andre kommuner har ifølge informanter i begrenset grad satt i gang med endrings- og utviklingsarbeidet. Innspillene samsvarer med funnene fra spørre-undersøkelsene til kommunedirektører og barnevernledere, som viser at det er variasjon i når kommunene startet opp arbeidet med å tilpasse seg endringene som følge av barnevernsreformen og hvilke endringer de har iverksatt. Flere statsforvalterembeter forteller imidlertid at mange av kommunene ikke i tilstrekkelig grad har kommet i gang med reformarbeidet, og at kommunene har en lang vei å gå. Ett av statsforvalterembetene uttrykker at kommunene er langt unna å ha et likeverdig tilbud.

Statsforvalterne fremhever at fosterhjemsområdet er det området der kommunene synes å ha kommet lengst, og beskriver at faglig ansvar for fosterhjem er godt ivaretatt i de fleste kommunene. Statsforvalterne opplever at kommunene har kommet godt i gang med veiledning og oppfølging av fosterhjem, og mange kommuner har også kommet langt i arbeidet med rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk. Dette er noe mange kommuner har jobbet med over tid, men statsforvalterne opplever at arbeidet har blitt mer systematisk og strukturert hos en del av kommunene etter at reformen trådte i kraft. Statsforvalterne er imidlertid samstemte i at tiltaksviften til Bufetat er viktig og at det er behov for å styrke denne, for eksempel når det gjelder spesialiserte fosterhjem. Samtidig opplever flere informanter at kommunene kan ha mangler ved enkelte kommunale tiltak, både i barnevernet og på andre områder. Ett av embetene framhever viktigheten av at det bygges ut brede tiltaksvifter med tverrfaglige holdninger også internt i barnevernstjenestene. Flere etterlyser hjelpetiltak i hjemmet som er virkningsfulle og kraftfulle nok, slik at de blant annet kan bidra til å forhindre plasseringer. Hjelpetiltak kan ifølge én informant fort havne i kategoriene for råd og veiledning, eller ansvarsgruppe, og tiltakene kan fort bli litt «puslete» i en del saker hvor en skal gi hjelp der barnet bor for å forhindre flytting fra hjemmet. Her oppleves det å være behov for at kommunene bygger opp en tiltaksportefølje som er sterk og virkningsfull nok, og som i større grad kan dekke opp for deler av behovet for statlige tiltak.

Kommunene virker også å ha kommet godt i gang med årlig tilstandsrapportering. Ifølge statsforvaltere virker dette å ha bidratt til økt lokal forankring og styring, selv om det er variasjoner i kvaliteten på tilstandsrapportene og måten de blir presentert på for kommunestyrene. Statsforvalterne opplever imidlertid at mange kommuner strever med hvordan de skal jobbe med den forebyggende planen, og at kommunene hittil har brukt mye tid på

kartleggingsarbeid. Dette vises også ved at det er få kommuner som har vedtatt forebyggende plan i kommunestyret.

Statsforvaltere er også tydelige på at det vil ta tid å gjennomføre endringer og å kunne se de fulle effektene av reformen. De poengterer eksplisitt at det er viktig å tenke langsiktig, og enkelte sier at et 10-15 års perspektiv kan være fornuftig. Informantene oppfatter at det er krevende for kommuner å skulle omstille seg til nye oppgaver og ansvar og å utvikle gode tiltak. Statsforvaltere presiserer samtidig viktigheten av reformen og å fortsatt holde en stø kurs fremover.

21.4 Barrierer og suksesskriterier for å lykkes med reformen

Statsforvaltere fremhever at ledelsesforankring og tverrfaglig samarbeid er suksesskriterier for å nå målene med barnevernsreformen. For å lykkes må det være en felles holdning og helhetstankegang på tvers av kommunale tjenesteområder om å gi barn og unge rett hjelp til rett tid. Én statsforvalter påpeker at noe av det viktigste er hvordan man tenker helhet, og samtidig finne riktig balanse mellom hvem som skal gjøre hva. Dette krever forankring hos ledelsen på ulike nivåer, og at ledelsen er tett på og har en god helhetsforståelse, blant annet for rolle- og ansvarsdeling mellom tjenesteområder. Kommunene må ta innover seg og erkjenne at reformarbeidet må forankres i administrativ og politisk ledelse. Her kan krav til tilstandsrapportering til kommunestyret og plan for forebyggende arbeid være suksessfaktorer.

Statsforvaltere påpeker samtidig at barnevern kan oppleves som et vanskelig felt for kommuneledelsen, og barnevernledere kan oppleve at det er pedagogisk krevende å få formidlet status og utfordringer i tjenesten på en god måte. Noen kommuner opplever ifølge en informant at informasjon som barnevernleder kan ønske å fremme ikke nødvendigvis løftes, og informanten stiller spørsmål ved hvem som bør legge frem rapporteringen i kommunestyret og hvem som «eier» rapporten. Det kan ifølge informanten også være krevende for barnevernledere med politikere som involverer seg mye. Noen informanter uttrykker samtidig at barnevernledere ikke må kjempe like hardt for å få barnevern på agendaen hos ledelsen som før.

Barnevernsreformen er omfattende og krever endring på flere områder, og fordrer god ledelse og virksomhetsstyring for at kommunene skal lykkes med reformen. I tillegg er det flere andre endringer og pågående initiativ som inntreffer samtidig, slik som kompetansesatsingen og endringer i ulike lovverk. For kommunene er det mye som skjer samtidig og som stiller krav til gode prioriteringer. Covid-19-situasjonen har også skapt utfordringer for tjenestene. Flere statsforvaltere poengterer at det ikke står på viljen til å endre seg, men at situasjonen for en rekke kommuner og barnevernstjenester er utfordrende. Det er nødvendig å erkjenne at reformarbeidet krever tid dersom en skal lykkes. Kommunene må ifølge statsforvaltere tenke både helhetlig og langsiktig om hvor de ønsker å være mange år frem i tid. Her har også statsforvalterne en stor oppgave når det gjelder å hjelpe kommunene med gode prosesser og bistand i planarbeidet. I tillegg fremheves usikkerhet hos ansatte i kommunen rundt håndtering av taushetsplikt som en barriere for samarbeid mellom tjenesteområdene.

Statsforvalterne fremhever at kompetanse og bemanning både er et suksesskriterium og en barriere for å lykkes med reformen. De nevner blant annet at vanskeligheter med rekruttering av riktig kompetanse, og å beholde kompetanse er barrierer for at kommunene skal lykkes, og noe enkelte statsforvaltere har bekymringer rundt. Enkelte presiserer at kommunene har behov for økt prosess- og prosjektlederkompetanse, og implementeringskompetanse for å lykkes med endringene. Mange kommuner strever med høy turnover og høyt sykefravær, og for disse oppleves det som spesielt krevende å jobbe med omfattende reformarbeid. Det fremheves også at begrenset kapasitet på ledernivå kan gjøre at ressurser må prioriteres til drift heller enn utviklingsarbeid.

Samarbeid mellom kommuner oppleves som viktig for å lykkes med reformen. Til tross for positive sider ved interkommunale samarbeid, virker reformen imidlertid også å synliggjøre utfordringer med samarbeid og samhandling. Det blir fremhevet som spesielt utfordrende for de interkommunale tjenestene som blant annet må forholde seg til flere kommuner for å koordinere tverrfaglig samarbeid. Kommuner som inngår i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet kan ha ulik organisering og innretning innenfor andre deler av oppvekstområdet. Innenfor et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet kan noen av kommunene ha opprettet samarbeid med andre kommuner på andre områder, slik som NAV og PPT. Når barnevern og oppvekstområdet skal sees mer i sammenheng, øker kompleksiteten, og det blir utfordrende å etablere en felles struktur for hvordan tjenesteområder skal samhandle, hvordan ressurser skal fordeles og hvordan planer skal utformes. Andre fremhever at det kan være ulikt hvordan ulike kommuner i et samarbeid prioriterer forebygging, og hvorvidt de har fått mer eller mindre midler etter reformen. Samarbeid kan dessuten kreve forankring i ledelse og innsats over tid for å få gjennomført.

Utfordringene har ifølge én informant kommet særlig til syne ved samarbeid om plan for forebyggende arbeid i samarbeidskonstellasjoner hvor størrelsene på kommunene varierer. Informanten fremhever at ulike kommuner har ulike innslagstidspunkt for barnevern ut fra hvilke forebyggende tiltak de har til rådighet. I interkommunale samarbeid kan dette være en utfordring når det gjelder arbeidet med forebyggende plan fordi de store kommunene i samarbeidet ofte har flere ressurser og tiltak å spille på enn de små. Mindre, desentrale kommuner har dessuten gjerne lengre reisevei til spesialisthelsetjeneste, statlige tiltak og andre tilbud, og opplever ofte en dobbel effekt av kombinasjonen smalere tiltaksvifte og lang reisevei til spesialiserte tiltakstilbud.

Flere statsforvaltere ytrer bekymring for om reformen kan medføre større forskjeller på tvers av tjenester. Som eksempel har blant annet utredning av sped- og småbarn blitt nevnt, hvor Bufetats tilbud enten kan gis i sentrene for foreldre og barn eller som hjemmebasert tilbud. Hjemmebaserte tiltak er rimeligere for kommunene, men tilbys ifølge en informant ikke nødvendigvis ved lange reiseavstander. Det kan innebære at innbyggere i sentrale kommuner i større grad får tilbud om hjemmebaserte tiltak enn innbyggere i mindre sentrale kommuner. Mindre sentrale kommuner kan da bli stilt overfor mer kostbare tiltak, samtidig som de også kan ha mindre tilgang til relevant kompetanse. Det nevnes også av enkelte informanter at forskjellene mellom kommuner kan komme til å øke i takt med høyere krav til hva barnevernstjenestene og kommunene skal levere, både gjennom barnevernsreformen og andre endringer. Én statsforvalter beskriver for eksempel at det har vært stor variasjon i bruk av, og tilgjengelighet på, statlige spesialiserte tiltak, og at det varierer i hvilken grad kommunene har bygd opp egne tilbud som et alternativ. Dersom statlige tilbud blir borte uten at kommunen etablerer egne tiltak, kan tilbudet bli dårligere, spesielt i en overgangsfase. En annen informant nevner at initiativer som TIBIR (Tidlig innsats for barn i risiko) kan være krevende å implementere for mindre kommuner fordi det krever et visst omfang av saker for å kunne gjennomføres. En annen poengterer også at mindre kommuner i desentrale områder kan ha et for lavt omfang av saker til å opprettholde kompetanse og tilbud innen et område, samtidig som at store geografiske avstander gjør det krevende å etablere samarbeid på tvers av kommunegrenser.

Samtidig krever ulike behov og forutsetninger på tvers av kommuner også ulike løsninger. Dette er gjenspeilet i hovedmålet med reformen om at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov. Det kan være krevende å finne en riktig balanse mellom behovet for lokale tilpasninger og å sikre likeverdige tjenester til barn og familier på tvers av kommunegrenser. Flere statsforvaltere stiller spørsmål ved hvor store forskjeller mellom kommuner man kan leve med, og hva som er godt nok.

Andre barrierer kan ligge i samarbeidet mellom kommune og stat. Statsforvaltere poengterer at det ikke bare er kommunalt nivå som må omstille seg, men at det også må skje endringer på statlig nivå for å lykkes med reformen. Fra kommunenes perspektiv virker det blant annet å være forbedringspotensial ved dimensjoneringen

av tilbudet der Bufetat har bistandsplikt. Statsforvalterne fremhever kapasitetsutfordringer ved statlige tiltak som en utfordring, og en del kommuner opplever at de ikke får det tilbudet fra staten de har krav på. Noen av statsforvalterembetene har sett en økning i antall klager på at Bufetat ikke leverer tiltak til kommunene. Statsforvalterne forteller at det ikke hjelper at kommunene gjør mye riktig dersom de ikke får eller har tiltak det er behov for. Kapasitetsutfordringene påvirker igjen samarbeidsklimaet mellom stat og kommune, og tilbudet til barn og unge. Enkelte statsforvaltere uttrykker dessuten at ansvarsdelingen og samarbeidet mellom statlig og kommunalt nivå oppleves som mer byråkratisk og komplisert etter at reformen trådte i kraft, og etterlyser bedre samarbeid mellom nivåene. Enkelte opplever også at tjenestekatalogene ikke er dekkende nok og at kommunene har behov for mer informasjon fra statlig nivå.

Flere statsforvaltere trekker frem utfordringer med tilgang på fosterhjem som en særlig barriere. Begrenset tilgang på fosterhjem har vært en utfordring i lang tid. Her trekkes også tilgangen på spesialiserte fosterhjem frem som utfordrende, og enkelte påpeker at det er frustrasjon blant kommuner relatert til at Bufetat ikke har bistandsplikt til å tilby spesialiserte fosterhjem. Én informant nevner at kommunene fort får avslag når de ber om spesialiserte fosterhjem, og at noen kommuner da velger å forhandle med private tilbydere selv om kommunene ikke nødvendigvis har tilstrekkelig kompetanse når det gjelder forhandlinger og kontraktsinngåelse på området. Dette kan også føre til at kommuner heller søker om andre tiltak som institusjon eller ordinære fosterhjem, selv om det ikke nødvendigvis er det beste tiltaket.

Et suksesskriterium som også løftes fram er at direktorat og departementer snakker sammen og samhandler. Det er viktig at programmer, kompetanseløft og reformer ses i sammenheng og at det er en helhetlig tankegang på statlig nivå.

21.5 Hva som skal til for at man i større grad lykkes med reformen fremover

I intervjuene spurte vi statsforvaltere om hva de tror skal til for å lykkes (i større grad) med reformen. Statsforvaltere har gitt innspill om en rekke områder og tiltak det bør jobbes med, som også er reflektert i øvrige delkapitler. Innspillene gjenspeiler også forbedringsområder og delmål ved reformen. Flere statsforvaltere legger vekt på at reformen fordrer et langsiktig perspektiv der det kreves ekstra innsats over tid for å oppnå forventede effekter. Videre påpekes nødvendigheten av kompetanseheving, herunder lederkompetanse på ulike nivåer og kompetanse innenfor systematisk endringsarbeid, prosessledelse og prosjektledelse. Reformen krever ressurser for å lykkes, både i form av kroner og øre, og i form av kompetanse og bemanning. Her vises det også til at ivaretakelse av kompetansekrav innen 2031 vil kreve ressurser og innsats, men at det er utfordrende å rekruttere og beholde kompetente ressurser.

Reformen krever en helhetlig tilnærming med fokus på samhandling og dialog på alle nivåer. God ledelse og forankring i kommunens politiske og administrative ledelse er viktig for å lykkes. Det er nødvendig at alle aktører tar innover seg at man er avhengige av hverandre. Flere informanter påpeker at det må være sammenheng i planarbeid og planer i kommunene. Her oppfattes det å være behov for ytterligere avklaringer av kravene til innhold i planer fra fagdirektoratene, og veiledere og annet for å støtte arbeidet. Flere statsforvaltere etterlyser spesifikt veileder og malverk for forebyggende plan. Enkelte viser til at utfordringer med å etablere forebyggende plan i kommunene også handler om mangelfull kartlegging i kommunene når det gjelder hvilke tiltak som allerede er etablert, hvilke behov kommunene har for tiltak, og hvilke tiltak kommunene skal satse på. Kommunene oppleves å ha behov for både kompetanse og verktøy de kan benytte i gjennomføring av kartlegginger, og risiko- og behovsanalyser. Embetene opplever at kommunene har behov for bistand i arbeidet både fra statsforvalter og fra Bufdir, og at statsforvalterembetene og Bufdir generelt er viktige premissleverandører for at kommunene skal lykkes.

Med mange endringer på én gang, oppleves trykket som høyt selv om endringsprosessene henger sammen. For å lykkes må en jobbe med endringsarbeid, forebygging og tidlig innsats parallelt med å ivareta barn og familier med behov for flere, og kanskje tyngre, tiltak. Som nevnt er det flere informanter som etterlyser hjelpetiltak i hjemmet som er virkningsfulle og kraftfulle nok til å kunne forhindre negativ utvikling eller plassering utenfor hjemmet. Samtidig har kommuner ulike forutsetninger for å kunne utvikle og opprettholde tilbud av blant annet spesialiserte hjelpetiltak. Flere kommuner uttrykker bekymring rundt økonomi og kapasitet til å drive både endringsarbeid og drift. Relatert til dette poengterer enkelte statsforvaltere at også statlig myndigheter må ta innover seg at endringsarbeidet ikke bare gjelder kommunene, men også statlig nivå. Hittil i reformarbeidet oppleves det å ha vært et stort fokus på kommunene, samtidig som endringsarbeid også må gjennomføres på statlig nivå.

Statsforvalterne fremhever også erfaringsutveksling mellom kommunene og arenaer å samhandle på, slik som læringsnettverk, som viktige faktorer for å lykkes med reformarbeidet. Konkrete eksempler og modeller for samhandling og arbeid med forebygging og tidlig innsats etterlyses også. Her nevnes blant annet oversikter over praktiske eksempler, samarbeidsløsninger og modeller for hvordan man kan samhandle og samarbeide. Flere kommuner lurer blant annet på hvordan de effektivt kan dele ressurser på tvers av kommuner uten å måtte etablere et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven.

For å lykkes med reformarbeidet fremhever enkelte også at det må rettes ytterligere oppmerksomhet mot reformens mål om rettssikkerhet. En informant påpeker at det legges stor vekt på tidlig innsats og forebygging, men at reformen også handler om forvaltningskompetanse, rettssikkerhet og medvirkning, som det også har kommet sterke føringer på i ny lov om barnevern. Her oppfattes det å fortsatt være mye arbeid som gjenstår, spesielt når det gjelder analyse- og vurderingskompetanse og dokumentasjon. Forvaltningskompetanse, og høy kompetanse når det gjelder barns og foreldres rettssikkerhet, handler om barnevernets troverdighet, og at barn og familier virkelig får den hjelpen de har krav på.

21.6 Avsluttende kommentarer

Anbefalingen vår om veiledning og gode eksempler på forebygging og tidlig innsats understøttes av det statsforvaltere sier. Statsforvaltere nevner også at kommuner etterlyser praktiske eksempler og modeller for samhandling og samarbeid, for eksempel om deling av ressurser på tvers av kommunegrenser, og veileder og malverk for forebyggende plan.

Gjennom intervjuene fremkommer det informasjon om mulige virkninger av reformarbeidet som utløser bekymring, og som vi mener det bør følges nøye med på de neste årene. Dette omfatter særlig bekymring for at kommunene kan velge å plassere barn i tiltak etter annet lovverk enn barnevernlovgivningen av økonomiske og/eller andre hensyn enn barnets behov, og at det kan ventes for lenge med å sette inn tiltak. Et embete opplyser om at både antall saker med hjelpe- og omsorgstiltak har gått ned, og at antall saker akutt atferd har gått opp. Et annet embete opplyser at de ved siste rapportering spesielt la merke til at det ikke ble rapportert inn plasseringer etter Lov om barneverntjenester av 1992 §§ 4-24 og 4-26.

Referanseliste

Andrews, T., Lindeløv, B., & Gustavsen, A. (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. En kartlegging av erfaringer. NF rapport nr. 1/2015.* Hentet fra https://www.nordlandsforskning.no/sites/default/files/files/Rapport_1_2015.pdf

Backe-Hansen, E. (2009). *Hvordan motvirke og forebygge utilsiktet flytting fra fosterhjem?* Hentet fra www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00000902

Barne- og familiedepartementet. (2000). *NOU 2000: 12. Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/051e391fbb3d4ef2be97a4478dd62e86/no/pdfa/nou2000200000012000dddpdfa.pdf

Barne- og familiedepartementet. (2020). *Høringsnotat - Kompetanse i barnevernet.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/702b63a92c5243eea4cd68c95b3d0b5a/horingsnotat-om-kompetanse-i-barnevernet1.pdf

Barne- og familiedepartementet. (2021a). *Satser for kommunal egenbetaling for statlige barnevernstiltak - 2022.* Hentet fra https://ny.bufdir.no/globalassets/satser-for-kommunal-egenbetaling-for-statlige-barnevernstiltak---2022.pdf

Barne- og familiedepartementet. (2021b). *Et trygt hjem for alle. Regjeringens fosterhjemsstrategi 2021-2025.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/13621d5368d04fdb840681663ae29e40/211196-regjeringens-fosterhjemstrategi-web.pdf

Barne- og familiedepartementet. (2022). *Endringer i barnevernsloven mv. (Prop. 86 L (2021-2022)).* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-86-l-20212022/id2907681/?ch=4

Barne- og likestillingsdepartementet. (2017a). *Prop. 73 L (2016-2017). Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/

Barne- og likestillingsdepartementet. (2017b). *Lansering av kompetansestrategi i barnevernet.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/nyheter/2017/lansering-av-kompetansestrategi-i-barnevernet/id2577168/

Barne- og likestillingsdepartementet. (2017c). *Prop. 169 L (2016-2017). Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre).* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/23e2789a4faf47a4b32ea0867ad3a111/no/pdfs/prp20162017016900 0dddpdfs.pdf

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2010). *Rundskriv Q-28/2010. Retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem – om ansvarsfordeling og krav til kompetanse* . Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-for-statlige-familiehjem-og-beredskapshjem/id601955/

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2016a, Mars 17). *Høringsnotat. Forslag til endringer i barnevernloven. Kvalitets- og strukturreform.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/4e004b63024c43c992a36fc4af0771d3/horingsnotat---endringer-i-barnevernloven---kvalitets--og-strukturreform.pdf

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2016b). *Meld. St. 17 (2015-2016). Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/aca456569b1d41e9abd37a2a8038637e/no/pdfs/stm201520160017000dddpdfs.pdf

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet; Kommunal- og regionaldepartementet; Arbeidsdepartementet; Helse- og omsorgsdepartementet; Justis- og beredskapsdepartementet; Kunnskapsdepartementet. (2013). *Rundskriv Q-16/2013. Forebyggende innsats for barn og unge.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rundskriv_q16_2013.pdf

Bråten, B., & Sønsterudbråten, S. (2016). *Foreldreveiledning - virker det? En kunnskapsstatus. Fafo-rapport 2016:29.* Hentet fra https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/foreldreveiledning-virker-det

Bufdir. (2021). *Tjenester som tilbyr foreldrestøtte.* Bufdir. Hentet fra https://bufdir.no/Familie/foreldrestotte/tjenester_som_tilbyr_foreldrestotte/

Bufdir. (2021a). *Fosterhjemsstrategi - Bufdirs arbeid med tiltakene i regjerningens fosterhjemsstrategi 2021 - 2025 - et trygt hjem for alle*. Hentet fra Bufdir: https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/fosterhjemsstrategi___bufdirs_arbeid_med_tiltakene_i_regjeringens_fosterhjemsstrategi_2021_2025__et_trygt_hjem_for_alle/#heading-contentlink-115407

Bufdir. (2021b). *Tjenestekatalog Fosterhjem.* Hentet fra https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/bufdir/tjenestekatalog_fosterhjem.pdf

Bufdir. (2021c). *Tjenestekatalog. Hjelpetiltak.* Hentet fra https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/bufdir/tjenestekatalog_hjelpetiltak_revidert.pdf

Bufdir. (2021d). *Utredning - kunnskapsbasert retningslinje for utredning av omsorgssituasjonen for barn mellom 0-6 år*. Hentet fra https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/utredning_familier_med_barn_0_6_ar/

Bufdir. (2022). *Kommunens finansieringsansvar*. Hentet februar 2022 fra Fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem: https://ny.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/kommunens-finansieringsansvar

Bufdir. (2022). *Turnover blant ansatte i barnevernet - Hvorfor slutter så mange?* Bufdir. Hentet fra https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/barnevern/turnover_blant_ansatte_i_barnevernet_hvorfor_slutter_sa_mange_en_nasjonal_omfangsundersokelse.pdf

Bufdir. (2022). *Ulike typer fosterhjem*. Hentet fra https://ny.bufdir.no/fosterhjem/ulike-typer-fosterhjem/

Bufdir. (2022a). *Fosterhjemsstrategi - Bufdirs arbeid med tiltakene i regjeringens fosterhjemsstrategi 2021-2025 – et trygt hjem for alle*. Hentet fra Bufdir: https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/fosterhjemsstrategi___bufdirs_arbeid_med_tiltakene_i_regjeringens_fosterhjemsstrategi_2021_2025__et_trygt_hjem_for_alle/#heading-contentlink-115391

Bufdir. (2022a, 03 16). *Nye tall fra SSB: Færre meldinger til barnevernet*. Hentet fra Bufdir: https://www.bufdir.no/aktuelt/nye_tall_fra_ssb_farre_meldinger_til_barnevernet/

Bufdir. (2022c). *Høring – forslag til retningslinje for utredning av omsorgssituasjonen for barn 0-6 år.* Hentet fra https://bufdir.no/Hoeringer/Hoeringer_fra_Bufdir/horing__forslag_til_retningslinje_for_utredning_av_omsorgssituasjonen_for_barn_0_6_ar/?_gl=1*wscjsu*_ga*MTc3MjA5ODU0My4xNjYyNTM1MjM5*_ga_E0HBE1SMJD*MTY3MTAyMTcxNS4xNy4xLjE2NzEwMjE5OTEuMC4wLjA

Bufdir. (2022d). *Barn i fosterhjem etter hjemmelsgrunnlag.* Bufdir. Hentet fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/barn_i_fosterhjem/#heading89397

Bufdir. (u.å.a). *Spesialiserte fosterhjem*. Hentet fra https://ny.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/spesialiserte-fosterhjem/

Bufdir. (u.å.b). *Utredning av sped- og småbarn og sentre for foreldre og barn*. Hentet fra https://ny.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/utredning-av-sped--og-smabarn-og-sentre-for-foreldre-og-barn/

Bufdir. (u.å.c). *Spesialiserte hjelpetiltak og endringer i Bufetats tilbud*. Hentet fra https://ny.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/spesialiserte-hjelpetiltak-og-endringer-i-bufetats-tilbud/

Bufdir. (u.å.d.). *Tilstandsrapportering for kommunale barnevernstjenester*. Hentet fra https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/tilstandsrapportering_for_kommunale_barnevernstjenester/

Bufetat region Vest. (2016). *Utilsiktede flyttinger 2013-2015.* Bufdir. Hentet fra https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Utilsiktede-flyttinger-2013-2015-Bufetat-region-vest.pdf?_gl=1*juqlcm*_ga*MTMzMTIwMTk2MS4xNjQ2OTQwNzk1*_ga_E0HBE1SMJD*MTY3MTU1MjM3MC44Ni4wLjE2NzE1NTIzNzAuMC4wLjA

Clifford, G., Fauske, H., Lichtwarck, W., & Marthinsen, E. (2015). *Minst hjelp til dem som trenger det mest? Sluttrapport fra forsknings- og utviklingsprosjektet "Det nye barnevernet".6/2015.* Nordlandsforskning.

DFØ. (2022). *Planlegge gevinstrealiseringen*. Hentet fra https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/gevinstrealisering/planlegge-gevinstrealiseringen#anchorTOC_Nullpunktsm%C3%A5linger_9

Fosterhjemsforeningen. (2022). *Fosterhjemsundersøkelsen 2022 og Ung i fosterhjem 2022.* Fosterhjemsforeningen. Hentet fra chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fosterhjemsforening.no/wp-content/uploads/2022/05/fosterhjemsundersokelsen-2022-erfaringene-fra-fosterhjemmene-viser-vei-fra-antagelser-til-kunnskap.pdf

Helsetilsynet. (2015). *Bare en ekstra tallerken på bordet? 1/2015.* Hentet fra https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2015/bare-en-ekstra-tallerken-pa-bordet/

Helsetilsynet. (2019). *DET Å REISE VASKER ØYNENE - Gjennomgang av 106 barnevernsaker.* Oslo : Helsetilsynet .

Kjelsaas, I., Backe-Hansen, E., Ellingsen, D., Guldvik, M. K., Vennerød, Ø., & Pedersen, S. (2020). *Best egnede tiltak når barn og unge skal bo utenfor hjemmet.* Hentet fra https://www.menon.no/wp-content/uploads/2020-134-Barn-og-unge.pdf

Kommunal- og distriksdepartementet. (2022). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.* Kommunal- og distriksdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/54e1fc21053d4907b0353715416c9d82/v3_2022-november-tbu-rapport.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Veileder til KOSTRA - Rapporteringsåret 2022.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2022/veileder-til-kostra-kontoplanen-2022-endelig-til-publisering.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2022). *Grønt hefte Inntektssystemet for kommunene.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/744de1ad6f0f4df09311c33edd01ae99/2022/gront-hefte-2022.pdf

Kommunal- og regionaldepartementet. (2007). *Veileder - Statlig styring av kommunesektoren.* Kommunal - og regionaldepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/veileder-h-2186.pdf

Ko-Rus Nord. (2022). *BTI - Bedre Tverrfaglig Innsats*. Hentet fra https://www.forebygging.no/BTI/

Kristoffersen, L. B. (2018). Regionale variasjoner i barneverntiltak: Et gammelt problem i ny drakt? *Fontene Forskning, 1*, ss. 56-71.

KS. (i.d). *Absolutt*. Hentet fra https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/absolutt/

Kunnskapsdepartementet. (2005). *St.Meld. nr. 16 (2005-2006). ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/a48dfbadb0bb492a8fb91de475b44c41/no/pdfs/stm200620070016000dddpdfs.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2021). *Prop. 100 L (2020-2021). Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator).* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20202021/id2838338/

Larvik kommune. (2015). *Handlingsplan mot hatkriminalitet og voldelig ekstremisme.* Hentet fra https://www.larvik.kommune.no/media/5106/handlingsplan-mot-hatkriminalitet-og-voldelig-ekstremisme.pdf

Nasjonal koordineringsgruppe. (2020). *Kunnskapsgrunnlag for arbeid med barnevernsreformen.* Hentet fra https://ny.bufdir.no/contentassets/6a8a25901701464380acf8da9e82e5a8/2020-12-18-notat-om-mal-og-status-fra-nasjonal-koordineringsgruppe.pdf

Norsk Fosterhjemsforening. (2022). *Erfaringene fra fosterhjemmene viser vei fra antagelser til kunnskap!* . Oslo : Norsk Fosterhjemsforening.

NOU 2018: 18. (2018). *Trygge rammer for fosterhjem.* Barne- og familiedepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-18/id2622734/?ch=8

NOU 2022:10. (2022). *Inntektssystemet for kommunene.* Kommunal- og distriktsdepartementet.

NUBU. (2022, 10 17). *FFT-teamene i Norge*. Hentet fra Nasjonalt Utviklingssenter for Barn og Unge : https://www.nubu.no/fft-teamene-i-norge/category2292.html

Oslo Economics, Agenda Kaupang & Fürst og Høverstad. (2021). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024. Andre statusmåling for tiltakene veiledningsteam, dialogmøter og læringsnettverk.* Bufdir. Hentet fra https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005383

Oslo Economics, Agenda Kaupang & Fürst og Høverstad. (2022). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024. Andre statusmåling, september 2022.* Bufdir.

Paulsen, V., Svendsen, S., Tøndel, G., Kaasbøll, J., Ådnanes, M., Thaulow, K., & Midtgård, T. (2020). *Skeive barn og unge i barnevernet: En studie av barnevernets praksis og tilnærminger.* Hentet fra https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Skeive-barne-og-unge-i-barnevernet-WEB.pdf

Pedersen, S., Bruvik, N. W., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., Vinter, C., Meidell, H. S., . . . Westby, L. (2022). Evlauering av syv plasseringstiltak i barnevernet i Norge 136/2022. Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning.

Pedersen, S., Engebretsen, L. S., Hernes, S., & Gierløff, C. W. (2019). *NULLPUNKTSMÅLING AV OVERFØRING AV MYNDIGHET FRA RIKSANTIKVAREN TIL FYLKESKOMMUNENE.* Menon Economics. Hentet fra https://ra.brage.unit.no/ra-xmlui/bitstream/handle/11250/2653147/Nullpunktsm%C3%A5ling_Menonrapport_89_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022). *STÅA I NORSKE KOMMUNER - en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver.* Oslo: Menon Economics.

Prop 1 S (2020-2021). (2021). *Statsbudsjettet.* Finansdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/2b684e11ef3f4ca79709f4852282c198/no/pdfs/prp202120220001guldddpdfs.pdf

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/

Regjeringen.no. (u.å.). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk.* Hentet fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-mellom-politisk-ledelse-og-embetsverk/id2626841/sec2

Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet. Dokument 3:5 (2022–2023).* Riksrevisjonen.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ). (2010). *Veileder. Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten.* Hentet fra https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf

Skog Hansen, I., Steen Jensen, R., & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge. Fafo-rapport 2020:02.* Hentet fra https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/trobbel-i-grenseflatene

SNL. (2022). *Store Norske Leksikon*. Hentet fra indikator - samfunnsvitenskap: https://snl.no/indikator_-_samfunnsvitenskap

SSB. (u.d.). *SSB*. Hentet fra Tabell 1: Meldinger til barnevernet etter konklusjon, alder og kjønn: https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/barne-og-familievern/statistikk/barnevern

Statsforvalteren i Innlandet. (2022). *Skjønnsmidler 2022 - særskilt kompensasjon utgifter barnevernsreformen.* Hentet fra https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-innlandet/08-kommunal-styring/brev-til-kommunene---skjonnsmidler-2022---sarskilt-kompensasjon-barnevernsreform.pdf

Statsforvalteren i Rogaland. (2021). *Økonomisk kompensasjon som følge av barnevernsreformen*. Hentet fra https://www.statsforvalteren.no/nn/Rogaland/Kommunal-styring/Kommuneokonomi/okonomisk-kompensasjon-som-folge-av-barnevernsreformen/

Stortinget. (2021). *Statsbudsjettet 2022 - Saldert budsjett for 2022 vedtatt i Stortinget høsten 2021.* Hentet fra https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/budsjettsiden/budsjettet-2022/blaabok_2022.pdf

SØF. (2017). *SØF-rapport nr. 01/17 NULLPUNKTSMÅLING: HOVEDRAPPORT.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/SOF-R-01_17.pdf

Telemarksforskning. (2013). *Utgiftsutjevningen i inntektssystemet – Delkostnadsnøkkel for barnevern.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/rapport_delkostnadsnokkel_for_barnevern.pdf?id=2226036

Tonheim, M., Iversen, A. C., & Grønn-Jensen, L. (2021). Redde for å miste, redde for å kreve, redde for å være vanskelige. *Tidsskriftet Norges barnevern, 98*(1), ss. 20-39.

Vista Analyse. (2015). *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune. Rapport nr. 2015/51.*

Westberg, N. B., Albertsen, M. O., Grieg, E., & Pedersen, S. (2021). *EVALUERING AV FORSØK MED OVERFØRING AV OPPGAVER FRA HUSBANKEN TIL STATSFORVALTEREMBETER – NULLPUNKTSMÅLING.* Menon Ecnonomics. Hentet fra https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-144-Evaluering-av-forsok-med-overforing-av-oppgaver-fra-Husbanken-til-statsforvalterembeter.pdf

Winokur, M., Holtan, A., & Batchelder, K. E. (2014). Kinship Care for the Safety, Permanency, and Well-being of Children Removed from the Home for Maltreatment: A Systematic Review.

Vedlegg A – Bakgrunn for reformendringene

VA.1 Overordnet om endringene på fosterhjemsområdet

Gjennom barnevernsreformen skjer det flere endringer på fosterhjemsområdet. Kommunene får både et økt faglig og økonomisk ansvar på fosterhjemsområdet:

- Kommunen har fått et helhetlig ansvar for all oppfølging og veiledning av fosterhjemmet etter at barnet har flyttet inn, og kommunens ansvar for oppfølging av fosterhjemmet er presisert i loven. Bufetats tilbud om generell veiledning av fosterhjem er samtidig avviklet. (Se kapittel 4)
- Ansvaret for både valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommunen. (Se kapittel 5)
- Det lovfestes at kommunen alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. (Se kapittel 6)
- Kommunene får økt finansieringsansvar for barnevernstiltak, herunder fosterhjem, og endring i rammetilskuddet. (Se kapittel 7)

Fosterhjem er, sammen med institusjon, ett av to hovedalternativer når barn og unge skal bo utenfor hjemmet. Som det presiseres i fosterhjemsstrategien (Barne- og familiedepartementet, 2021b), er fosterhjem det mest brukte omsorgstiltaket for barn som ikke kan bo hos foreldrene sine, og det er derfor et av tiltakene det er viktigst at vi som samfunn er gode på og lykkes med. Fosterhjem har vært det foretrukne alternativet dersom barn og unge skal plasseres utenfor hjemmet siden barnevernloven ble innført i 1953. De siste par-tre tiårene har også ønsket om å redusere antallet barn og unge i institusjon stått sterkt både i Norge og andre land. Parallelt med dette har det vært et ønske om heller å øke bruken av fosterhjemsplasseringer, etter hvert særlig gjennom økt bruk av fosterhjem hos familie og nettverk. Begrunnelsen har i flere tiår vært at familieliknende tiltak er bedre for barn og unge. Man har dessuten kunnet vise til større, også registerdatabaserte, studier som viser at som gruppe fungerer unge med institusjonsbakgrunn dårligere som voksne enn de som har vært i fosterhjem med hensyn til indikatorer som utdanning, arbeidsdeltakelse, psykisk helse, rus og kriminalitet (Clausen og Kristofersen (2008), Backe-Hansen med flere, (2014); Paulsen med flere, (2020)). Disse studiene har imidlertid ikke tatt høyde for ulik seleksjon til de to tiltakstypene. I tillegg er institusjon som tiltak svært kostnadskrevende, og det har vært et klart ønske om å få kostnadene ned (Backe-Hansen med flere, (2011); del Valle & Bravo, (2013)).

Selv om fosterhjem har vært et foretrukket alternativ over lengre tid, er det ikke åpenbart at fosterhjem er det beste tiltaket for alle barn og unge som skal bo utenfor hjemmet. Dette ble blant annet diskutert nærmere i Kjelsaas m.fl. (2020). Hvorvidt fosterhjem anses som et aktuelt tiltak henger dessuten sammen med tilgjengelig kapasitet på fosterhjemsområdet. I høringsnotatet fremheves mangel på fosterhjem som den grunnleggende og største utfordringen på fosterhjemsområdet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016a). Departementet mente at god tilgang på tilstrekkelig differensierte fosterhjem er det overordnede og viktigste målet på fosterhjemsområdet, i tråd med målene om tidlig innsats, bedre tilpasset hjelp og styrking av barns rettssikkerhet.

I høringsnotatet står det videre at hovedmålet for endringer i ansvarsdelingen på fosterhjemsområdet er å øke tilgangen på riktige fosterhjem, slik at ventetiden for barna reduseres, og at endringene som foreslås bør være egnet til å løse flere av dagens utfordringer. Utfordringer som nevnes utover tilgang på fosterhjem er utgiftsvekst i Bufetat og kommunene, mangelfull kartlegging og utredning, mangelfull oppfølging og veiledning av barn og fosterforeldre og samhandlingskonflikter mellom Bufetat og kommunene. Endringene på fosterhjemsområdet skal bidra til økt satsing på forebygging og tidlig innsats, helhetlig og tilpasset hjelp og en effektiv oppgaveløsning

på kommunalt og statlig nivå, jf. høringsnotatet. Insentiver til forebygging og tidlig innsats kan også bidra til at behovet for omsorgsovertakelse og fosterhjem reduseres over tid.

Forslagene i høringsnotatet var mer omfattende enn hva som ble tatt videre i Prop. 73 L (2016-2017) og senere vedtatt. Blant annet ble det foreslått at ansvaret for rekruttering av fosterhjem og for nødvendig opplæring av fosterforeldre overføres fra Bufetat til kommunene.

VA.2 Helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem

Barnevernet har ansvar for at det gis oppfølging av fosterhjem og fosterbarn som møter barnets og fosterfamiliens behov. Over tid har det imidlertid vært identifisert utfordringer med manglende eller utilstrekkelig oppfølging av fosterbarn, foreldre og fosterforeldre. Det er en utfordring at mange kommuner ikke følger opp fosterhjemmet godt nok, jf. Prop. 73 L (2016-2017) og Meld. St. 17 (2015-2016).

Kommunen hadde også før reformen et ansvar for oppfølging og individuell veiledning av fosterforeldre. Med bakgrunn i dette ble det foreslått i høringsnotatet at ansvaret for nødvendig opplæring og generell veiledning også ble overført til kommunene. Det ble også foreslått å gi kommunene ansvar for rekruttering av fosterhjem. Bakgrunnen for forslagene var blant annet at et helhetlig kommunalt ansvar for oppfølging, opplæring, veiledning og rekruttering kunne bidra til at kommunene i større grad vektlegger god oppfølging og veiledning av fosterforeldre og at de får sterkere insentiver til å heve kompetansen på fosterhjemsområdet og jobbe med tidlig innsats. Bedre oppfølging kan igjen redusere risiko for brudd og utilsiktede flyttinger, jf. høringsnotatet.

Forslagene om å gi kommunene ansvar for rekruttering og nødvendig opplæring til fosterhjem, som henger nært sammen, ble imidlertid ikke videreført i Prop. 73 L (2016-2017). Flere høringsinstanser var skeptiske til at kommunene skulle overta ansvaret for grunnleggende opplæring. Blant annet ble det påpekt at dette kunne føre til økte forskjeller, økt ressursbruk og redusert kvalitet. Kommunene vil ikke ha samme forutsetninger som Bufetat til å gjennomføre opplæring fordi det vil være ressurskrevende å opparbeide seg spesialisert kompetanse og fordi ikke alle kommuner vil ha nok fosterhjem til å gjennomføre jevnlige kurs. Det påpekes videre i Prop. 73 L (2016-2017) at rekruttering av fosterhjem er ressurskrevende og innebærer å finne familier før man har et barn som trenger fosterhjem, i motsetning til å søke etter fosterhjem i familie og nære nettverk. Dette kan være krevende og dyrt for flere kommuner og innebære en risiko for at kommuner ikke klarer å rekruttere tilstrekkelig med fosterhjem. Koordinering på nasjonalt nivå er også en forutsetning for å hindre uheldig konkurranse om fosterhjem mellom kommuner.

I Prop. 73 L (2016-2017) opprettholdt departementet forslagene fra høringsnotatet om å lovfeste og presisere kommunenes ansvar for oppfølging av fosterhjem og å overføre ansvaret for generell veiledning fra Bufetat til kommunene. Departementet foreslo at generell veiledning omfattes av oppfølgingsbegrepet i loven, ettersom det er naturlig å se ansvaret for generell veiledning sammen med oppfølgingsansvaret. Kommunene får med endringene et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem, både den individuelle og generelle. Samlet kommunalt ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem forventes å bidra til at kommunene hever veiledningskompetanse og gir kommunene større innsikt i fosterfamilienes behov for støtte.

Bufetat skal fortsatt ha ansvar for rekruttering og å gi grunnleggende opplæring til fosterforeldre. Den grunnleggende opplæringen omfatter opplæring som alle fosterforeldre bør gjennomføre, jf. Prop. 73 L (2016-2017).

VA.3 Valg og godkjenning av fosterhjem

Iht. høringsnotatet og Meld. St. 17 (2016-2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste* (fosterhjemsmeldingen) skulle ordningen med delt ansvar for valg og godkjenning av fosterhjem mellom omsorgskommunen og fosterhjemskommunen sikre at alle relevante opplysninger om fosterforeldrene fremkom før barnet flyttet inn. Fosterhjemskommunen kan gjennom sin lokalkunnskap sitte på opplysninger om fosterforeldrene som ikke omsorgskommunen er kjent med. Dessuten kan det av praktiske grunner være hensiktsmessig at fosterhjemskommunen godkjenner fosterhjemmet når kommunen ligger langt unna omsorgskommunen.

Meld. St. 17 (2016-2016) tar samtidig opp utfordringer med uklare ansvarsforhold mellom kommuner ved daværende ordning for valg og godkjenning av fosterhjem. Når ansvaret for valg og godkjenning av fosterhjem er delt mellom to kommuner, kan det blant annet oppstå uenigheter om fosterhjemmets egnethet. Denne utfordringen vil ikke være aktuell når omsorgskommunen og fosterhjemskommunen er den samme. Ifølge meldingen vil omsorgskommunen ha best forutsetninger for å vurdere hva som er til barnets beste og som kjenner barnet og behovet til barnet best. Valg og godkjenning av fosterhjemmet til det enkelte barn vil på mange måter være overlappende og handle om å veie barnets behov opp mot fosterhjemmet og fosterforeldrenes egenskaper. Hovedhensynet er barnets beste. Meld. St. 17 (2015-2016) foreslår derfor at omsorgskommunen får hele ansvaret for prosessen med å finne riktig fosterhjem og kvalitetssikre det slik at omsorgskommunens helhetlige ansvar blir tydeligere og regelverket blir enklere. Det presiseres imidlertid at det er en nødvendig forutsetning at omsorgskommunen henvender seg til fosterhjemskommunen, der disse er forskjellige kommuner, for å undersøke om fosterhjemskommunen har informasjon som tilsier at fosterhjemmet ikke bør godkjennes.

I høringsnotatet står det at å samle ansvaret i én kommunen kan bidra til raskere prosesser så barnet ikke må vente unødvendig lenge før det kan flytte inn i et fosterhjem. I tillegg vil omsorgskommunens helhetlige ansvar for fosterbarn tydeliggjøres og regelverket forenkles. Departementet foreslo i samsvar med forslaget i fosterhjemsmeldingen å endre ansvarsdelingen slik at omsorgskommunen får ansvar for valg og godkjenning av fosterhjem. Forlaget ble fastholdt i Prop. 73 L (2016-2017) og senere vedtatt.

VA.4 Kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nettverk

I Prop. 73 L (2016-2017) står det at lovbestemmelsen om å vurdere fosterhjem i familie og nære nettverk vil bidra til å klargjøre fordelingen av rekrutteringsansvaret mellom kommunene og Bufetat. Kommunene skal søke etter fosterhjem i familie og nære nettverk, mens statens rekrutteringsansvar gjelder kommunenes behov for andre fosterhjem.

I høringsforslaget og Prop. 73 L (2016-2017) trekkes det frem at fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk i mange tilfeller vil være det beste alternativet for barn og unge. Barn og unge som vokser opp hos familie eller nære nettverk opplever sjeldnere brudd i fosterhjemmet enn andre som bor i fosterhjem, og har også bedre psykisk helse (Winokur, Holtan, & Batchelder, 2014). Samtidig kan fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk ha særlige utfordringer knyttet til blant annet endrede roller.

Også før endringen fastslo fosterhjemsforskriften § 4 andre ledd at kommunen alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. I Prop. 73 L (2016-2017) foreslo departementet at plikten ble tatt inn i barnevernloven, noe som ble vedtatt av Stortinget ved behandlingen av proposisjonen. Hensikten var å tydeliggjøre ansvaret og presisere viktigheten av å vurdere familie og nære nettverk som mulige fosterhjem.

I Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg – fosterhjem til barns beste* foreslo regjeringen å gi kommunene en plikt til å vurdere bruk av familieråd eller andre verktøy eller metoder for nettverkskartlegging når barn trenger et fosterhjem, og tiltaket ble støttet av Stortinget. Familieråd er en arbeidsmåte ment for å mobilisere familie og nettverk slik at man sammen kan finne løsninger som kan bedre barnets, og familiens, situasjon. Familieråd er et møte med familie og nettverk og det offentlige hvor man forsøker å komme fram til en plan og løsninger for å bedre situasjonen. Det har over flere år vært en satsing på bruk av familieråd, og familieråd eller andre metoder for nettverksinvolvering kan øke sannsynligheten for at man finner et egnet fosterhjem i barnets familie eller nettverk. Hensiktsmessigheten ved bruk av familieråd eller andre metoder for nettverkskartlegging fremheves også i Prop. 73 L (2016-2017), som både involverer barnet selv og personer i familie og nære nettverk. Brobyggere trekkes også fram.[82]

Departementet foreslo i Prop. 169 L (2016-2017) å gi nærmere regler om nettverksinvolvering ved valg av fosterhjem. I proposisjonen vises det til at bruk av familieråd kan være hensiktsmessig for å finne egnet fosterhjem, men at det ikke bør være en plikt til alltid å bruke det. Blant annet vil det ikke alltid være grunnlag for å lete etter fosterhjem i familie eller nettverk eller hensiktsmessig å benytte metoden. I Prop. 169 L (2016-2017) ble det derfor foreslått å lovfeste at barnevernstjenesten skal legge til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering ved vurdering av fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk dersom det er hensiktsmessig. Det kan innebære bruk av familieråd, men også andre metoder eller verktøy iht. situasjon, gjeldende kunnskap og faglig utvikling på feltet. Tilrettelegging for bruk av verktøy eller metoder for nettverksinvolvering kan benyttes ved vurdering av fosterhjem ifm. frivillige plasseringer, i akuttsituasjoner og etter omsorgsovertakelse.

VA.5 Økt kommunalt finansieringsansvar ved omsorgsovertakelse

Det økte kommunale ansvaret gjennom barnevernsreformen skal bidra til å styrke mulighetene og insentivene kommunene har til forebygging og tidlig innsats, mer effektiv ressursbruk og bedre tilpasset hjelp. Et hovedpoeng med økt finansieringsansvar for kommunene er at det vil gi kommunene økt eierskap og handlingsrom til å prioritere ressurser og tilpasse tjenestetilbudet etter lokale forhold og behov. Det legges samtidig vekt på å ivareta stordriftsfordeler på områder hvor effektiv ressursbruk og oppgaveløsning forutsetter spesialisert kompetanse og store opptaksområder. Endringen bidrar til at kommunene, som i stor grad beslutter tiltakene, i større grad også finansierer utgiftene. Dette er i tråd med oppfyllelse av det finansielle ansvarsprinsipp. Samtidig er det et poeng at prisen kommunene stilles overfor ikke er så høy at mer kostbare tiltak velges bort selv om de er til barnets beste.

Kommunens finansieringsansvar overfor ordinære fosterhjem øker. For å unngå at en institusjonsplassering eller andre alternative tiltak til ordinære fosterhjem blir billigere relativt sett, har man valgt å øke egenandelen for flere av de statlige barnevernstiltakene. Økt kommunalt finansieringsansvar for institusjon vil trolig også bidra til å gi kommunene sterkere insentiver til å arbeide forebyggende.

Økningen i egenandelen for kommunene ved bruk av institusjon og spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem begrunnes med insentivet det gir til å jobbe forebyggende og med tidlig innsats. I Prop 73 L (2016-2017) utdypes det at ved å måtte betale mer for tiltak utenfor hjemmet vil man i større grad øke bruken av hjelpetiltak i hjemmet, i tråd med overordnede barnevernsfaglige vurderinger og hensynet til det mildeste inngreps prinsipp. Når det kommer til akuttiltak, er det viktig at disse ikke blir billigere, slik at man lar barn bli værende i beredskapshjem eller akuttinstitusjon fremfor å finne en mer permanent omsorgsløsning.

[82] *Fungerer som meklere/kulturformidlere mellom barnevern og minoritetsfamilier.*

Barnevernsreformen medfører at kommunene får økt økonomisk ansvar på barnevernsområdet. Som en følge av dette vil kommunene samlet sett kompenseres med en økning i rammetilskuddet på 2 100 millioner kroner. 1 310 millioner kroner av dette kan tilskrives som en direkte endring av barnevernsreformen. Disse midlene er fordelt til alle kommuner utenom Oslo kommune, siden de ikke omfattes av barnevernsreformen. Tildelingen av rammetilskuddet baserer seg både på delkostnadsnøkkelen til barnevern samt bruken av statlige plasseringstiltak, se Boks VA.1.

Boks VA.1 Spesielt om fordeling av rammetilskudd på barnevernsområdet

Gjennom inntektssystemet fordeles kommunenes frie inntekter. Frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter. Den største delen av rammetilskuddet består av tilskudd omfordelt gjennom utgiftsutjevning, i tillegg til regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskudd.

Den delen av tilskuddet som er omfordelt gjennom utgiftsutjevning har som formål å justere for ufrivillige kostnadsulemper som kommuner kan ha grunnet alderssammensetning, geografi el. De ufrivillige kostnadsulempene omfordeles ved hjelp av en kostnadsnøkkel, som består av objektive kriterier som forklarer forskjeller i kommunens utgifter til velferdstjenester.

For 2022 er kostnadsnøkkelen satt sammen av delkostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelse, barnehage, administrasjon og miljø og landbruk., hvorav barnevern får en sektorvektor på 4,52 prosent. Tabellen under viser hvilke kriterier som er lagt til grunn under delkostnadsnøkkelen barnevern samt tilhørende kriterievekt for 2022.

Tabell 0-1 Kriterievekter for delkostnadsnøkkelen Barnevern for kommunene i 2022. Kilde: Grønt hefte

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-1 år	0,0273
Innbyggere 2-5 år	0,0576
Innbyggere 6-15 år	0,1402
Innbyggere 16-22 år	0,1050
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,4122
Lavinntektskriteriet	0,2577
Sum	***1,000***

Kilde: Grønt hefte (2022)

Ifølge produktivitetskommisjonen fører øremerkede tilskudd til mindre effektiv ressursbruk i offentlig sektor og at det er et unødvendig styringsgrep fra staten sin side.[83] Med denne reformen vil kommunene få et større ansvar for barnevernet generelt, og kompensasjon for nye oppgaver finansieres i hovedsak gjennom rammetilskuddet. På bakgrunn av delmålet om mer effektiv ressursbruk og oppgavefordeling, skal kommunene ha et helhetlig finansieringsansvar for barnevernstjenesten, og tilskudd til nye årsverk i barnevernet innlemmes også som en del av rammetilskuddet.

Gjennom høringsinnspill er det flere kommuner og statlige instanser (Bufdir og Bufetatsregioner) som er positive til forslaget om at kommunene skal få det fulle finansieringsansvaret for fosterhjem. Det pekes blant annet på mindre konflikter og byråkrati (Prop. 73 L (2016-2017)). Det er likevel flere instanser som mener at det er helt

[83] *jf. Prop. 73 L (2016-2017). Kapittel 17.1.2 - Kompensasjon for kommunale merutgifter*

vesentlig at det utvikles nasjonale standardiserte ordninger for å redusere risikoen for uønskede praksis-forskjeller mellom kommuner, og for å unngå at økonomiske insentiver tillegges for stor vekt. Et forslag er å utvikle nasjonale retningslinjer for vurdering og iverksetting av forsterkningstiltak, og i hvilke tilfeller frikjøp kan være aktuelt.

Samtidig viser flere kommuner misnøye til fullt finansieringsansvar for fosterhjem. Det pekes på at det allerede er store utgifter knyttet til omsorgsovertakelse og at en avvikling av refusjonsordningen vil medføre stor økonomisk risiko og uforholdsmessig stor økonomisk belastning. Skien kommune skriver at dette vil: «[…] slå svært uheldig ut for kommuner med mange barn under omsorg som har spesielle behov og behov for forsterkede fosterhjem».

Økningen i egenandelen for spesialiserte fosterhjem er på 127 prosent fra 2021 til 2022. En mulig konsekvens av en slik økning er at kommuner ikke iverksetter kostbare tiltak før det er høyst nødvendig. Det kan medføre både forsinkelser og iverksettelse av uriktige tiltak. I Prop. 73 L (2016-2017) argumenteres det for at egenandelen for spesialiserte fosterhjem ikke bør være for høy, på bakgrunn av at dette i utgangspunktet er et kostbart tiltak som det er viktig at barn i målgruppen kan benytte. Samtidig påpekes det at man bør unngå at kommuner etterspør spesialiserte fosterhjem til barn som kan ivaretas i ordinære fosterhjem. Departementet viser til at «kommunen bør som hovedregel måtte betale mer for et spesialisert fosterhjem enn for et forsterket kommunalt fosterhjem, men mindre enn for en institusjonsplass», jf. Prop. 73 L (2016-2017).

VA.6 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem

Spesialiserte fosterhjem er ment som et tilbud til barn og unge med et omfattende hjelpebehov og som et alternativ til institusjon. De spesialiserte fosterhjemmene har andre rammevilkår enn ordinære fosterhjem. Fosterhjemmene inngår avtale med Bufetat og er enten statlige eller tilknyttet private aktører. Bufetat er ansvarlig for at de hjemmene får veiledning knyttet til det enkelte barn. Dette er en oppgave som kommunen ellers er ansvarlig for ved ordinære fosterhjem.

Bufetat tilbød også før reformen spesialiserte fosterhjem som alternativ til institusjon. Selv om fosterhjemmene er ment for barn med omfattende hjelpebehov, har det vært utfordringer med at de også benyttes til barn som ikke har mer omfattende utfordringer enn barn som bor i ordinære, forsterkede fosterhjem, jf. Meld. St. 17 (2015-2016). Det førte både til høyere ressursbruk enn hva som kanskje er nødvendig og ga misnøye som følge av ulike rammebetingelser.

I høringsnotatet fremheves det at staten fortsatt bør ha ansvar for spesialiserte fosterhjem for barn med sær-skilte behov. Årsaken til dette er at hjemmene krever et omfattende støtteapparat for å ivareta barnas behov og at det vil være uhensiktsmessig og kostnadskrevende for enkeltkommuner å bygge opp et slikt apparat. Departementet foreslår derfor at Bufetat kan tilby spesialiserte fosterhjem til barn med særskilte behov som et alternativ til institusjon. Staten vil ikke ha bistandsplikt dersom kommunen anmoder om plassering i et spesialisert fosterhjem, og kommunen må ikke ta imot et ev. tilbud om spesialisert fosterhjem. Bufetat kan også tilby et spesialisert fosterhjem selv om kommunen ikke har bedt om det hvis barnet er i målgruppen. Dersom kommunen heller ber om institusjonsplass, plikter Bufetat å finne det. Forslaget innebar at staten har ansvar for rekruttering, opplæring og oppfølging av spesialiserte fosterhjem. Kommunen må godkjenne fosterhjemmet for det aktuelle barnet. Det er også kommunen, og ikke Bufetat, som bestemmer hvor lenge barnet skal bo i hjemmet, jf. Prop. 73 L (2016-2017).

I Prop. 73 L (2016-2017) videreførte departementet forslaget fra høringsnotatet om å lovfeste at staten i særlige tilfeller kan tilby spesialiserte fosterhjem. Med særlige tilfeller menes barn og unge med et omfattende og

langvarig hjelpebehov og som trenger omfattende bistand fra flere hjelpeinstanser. Hvorvidt tilbudet gis, avhenger også av tilgjengeligheten. Ifølge Prop. 73 L (2016-2017) vil målgruppen typisk være barn med alvorlige utfordringer knyttet til atferdsvansker, emosjonelle vansker, fysisk eller psykisk funksjonsevne eller en kombinasjon av disse. Spesialiserte fosterhjem er ment å kun kunne brukes der ordinære, forsterkede fosterhjem ikke vil gi et godt nok tilbud til barnet og institusjon ikke anses som et godt egnet tilbud. Barn som kan ivaretas på en god måte i et ordinært fosterhjem med forsterkning skal ikke tilbys spesialisert fosterhjem.

I samsvar med fosterhjemsmeldingen ble det foreslått mer målrettet bruk av spesialiserte fosterhjem gjennom tydeligere faglige kriterier for målgruppen. Fosterhjem etter § 4-27 omfattes, det vil si fosterhjem som alternativ til institusjon for barn og unge med alvorlige atferdsvansker, jf. Prop. 73 L (2016-2017). I proposisjonen står det også at det vil bli utviklet retningslinjer med faglige kriterier for målgruppen. Tydelige kriterier fremheves som viktig blant annet fordi avvikling av refusjonsordningen for ordinære fosterhjem kan gi et press mot å bruke spesialiserte fosterhjem til barn utenfor målgruppen. Faglige retningslinjer skal bidra til forutsigbarhet for kommunene om når spesialisert fosterhjem kan tilbys og til at hjemmene brukes til tilsiktet målgruppe (og ikke utenfor).

VA.7 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn

Kommunal barnevernstjeneste er ansvarlig for å gjennomføre undersøkelser og utredninger for å se om barn og familier har behov for hjelp og tiltak etter barnevernloven. Dette omfatter også undersøkelse og utredning av omsorgssituasjonen til sped- og småbarn. Noen ganger kan kommunen ha behov for særskilte utredninger av barnet eller familien før de kan ta stilling til barnets behov. Bufetat kan bistå kommunene med å utrede barn og tilbyr blant annet opphold ved sentre for foreldre og barn. De har imidlertid ikke bistandsplikt for slike opphold, verken før eller etter reformen.

Sentre for foreldre og barn er i utgangspunktet et frivillig hjelpetiltak i tilfeller hvor det er bekymring for barnets omsorgssituasjon, og var opprinnelig ment å drive forebyggende virksomhet og foreldrestøttende tiltak. Det finnes både statlige og private sentre for foreldre og barn, i tillegg til at Oslo kommune eier og drifter ett. Sentrene bistår kommunene med foreldrestøttende hjelpetiltak og utredning av sped- og småbarnsfamilier. Ved sentrene gis det blant annet støtte og veiledning til familier som har eller venter barn og kartlegging av tilknytning, barnets utvikling, foreldrenes omsorgsevne og endringsbehov. Statlige sentre har delt tilbudet sitt inn i en utredningsfase og en hjelpetiltaksfase, jf. Prop. 73 L (2016-2017). Familiene bor i hovedsak i sentrene en viss tid, men sentre kan også gi hjemmebasert eller poliklinisk oppfølging etter oppholdet.

Flere barnevernstjenester har behov for ekstern bistand til utredninger ved komplekse saker, og utredninger av sped- og småbarn krever ofte særskilt kompetanse. Iht. høringsnotatet er det samtidig mangel på fagspesialister for utredning av sped- og småbarn, og mange kommuner etterspør bistand til utredning av sped- og småbarns omsorgssituasjon som følge av manglende kompetanse og kapasitet. Utredning av sped- og småbarn krever ofte spesialisert kompetanse som ikke nødvendigvis er tilgjengelig hos den enkelte barnevernstjeneste eller kommune. Kompleksiteten i sakene og lavt omfang av saker i hver kommune tilsier at en nasjonal instans har bedre forutsetninger for å tilby slike utredninger, jf. høringsnotatet og Prop. 73 L (2016-2017). Alternativt ville det trolig vært økt bruk av private aktører.

I høringsnotatet trekkes det fram at det statlige tilbudet varierer mellom regioner og når det kommer til målgruppe, oppholdstid og innhold. Bufetats rolle i tildeling av plasser oppleves som uklar og tilbudet blir uforutsigbart for kommunene. Tiltaket er dessuten kostbart, og det vil være vanskelig for kommuner å ta på seg

alle kostnader ved et opphold ved senter for foreldre og barn, noe som også ble tatt opp i Vista Analyses rapport (2015).

I høringsnotatet foreslo departementet at det statlige barnevernet fikk en lovbestemt plikt til å tilby utredninger av omsorgssituasjonen til utsatte sped- og småbarn 0-6 år i de tilfellene hvor det er stor usikkerhet knyttet til barnets omsorgssituasjon og om barnet har behov for plassering utenfor hjemmet. De mente faglige retningslinjer burde definere hvilke typer saker som utløser statlig ansvar og at staten burde avgjøre om vilkårene for utredning er oppfylt og avgjøre utredningens innhold og omfang. Det ble også foreslått en frist på ti dager til å vurdere søknaden. Departementet foreslo videre et statlig medfinansieringsansvar for spesialiserte utredninger som tilbys av Bufetat, uavhengig av om de foretas i hjemmet eller i sentre for foreldre og barn, men ikke i saker hvor kommunene ønsker rene hjelpetiltak i sentre for foreldre og barn.

De fleste høringsinstansene som uttalte seg om forslaget var positive til at staten bør ha et ansvar for utredninger av sped- og småbarn, jf. Prop. 73 L (2016-2017). Dette begrunnes blant annet forutsetninger for fagmiljø med mengdetrening og etablering og drift av spesialisert døgntilbud. Noen var samtidig uenige og viste blant annet til at utredning og undersøkelser i barnevernet er et kommunalt ansvar. Det var også flere innspill til utformingen av forslaget.

Departementet skriver i Prop. 73 L (2016-2017) at det er behov for et statlig andrelinjetilbud til sped- og småbarn, og viderefører forslaget om at Bufetats utredningstilbud til sped- og småbarn og familiene deres skal gjelde når det er behov for utredninger ved stor usikkerhet om barnets omsorgssituasjon. Tilbudet ble avgrenset til barn 0-6 år og skal ikke gjelde saker hvor det er klart hvilken hjelp barnet trenger. Foreldrestøttende arbeid og endringsarbeid inngår som en del av utredningsarbeidet.

I motsetning til høringsforslaget, foreslo departementet i Prop. 73 L (2016-2017) at staten i tillegg til utredningen skal kunne tilby hjelpetiltak og veiledning etter endt utredningsopphold i senteret når det må til for at barnet skal få et forsvarlig tilbud, og at statlig medfinansieringsansvar gjelder både utredninger og etterfølgende hjelpetiltak. Utredningen skal ifølge departementet resultere i vurderinger av hvilken hjelp barnet og foreldrene trenger. Det legges opp til et skille mellom utredningsfasen og hjelpetiltak som iverksettes med bakgrunn i utredningen.

I høringsnotatet foreslo departementet at det statlige barnevernet fikk en lovbestemt plikt til å tilby utredninger av omsorgssituasjonen til utsatte sped- og småbarn 0-6 år.

Forslaget om at Bufetat skal avgjøre om utredning tilbys ble også videreført i Prop. 73 L (2016-2017). Utredninger kan tilbys hjemmebasert og i sentre for foreldre og barn (døgnopphold), og det er Bufetat som avgjør hva slags type utredningstilbud som skal gis. Departementet mente det er var hensiktsmessig at staten ikke har bistandsplikt på området, som blant annet kunne gitt risiko for at kommunes ansvar for utredning ble innskrenket eller uklar. Departementet fremhevet også behovet for større forutsigbarhet gjennom tydelige kriterier og vilkår for hvem som bør prioriteres, og at det utvikles faglige retningslinjer. Departementet skriver at staten gjennom praksis vil trekke faglige grenser mellom kommunale utredninger og statlige, spesialiserte utredninger av barn. Det statlige spesialiserte tilbudet skal understøtte kommunenes arbeid, men det er fortsatt kommunene som har det juridiske ansvaret for å utrede barnets omsorgssituasjon og iverksette tiltak. Staten har ifølge forslaget heller ikke plikt til å bistå kommunene, og det ble derfor foreslått at Bufetats oppgave lovfestes som en kan-bestemmelse.

VA.8 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak

Kommunen er ansvarlig for hjelpetiltak i hjemmet. Bufetat tilbyr enkelte spesialiserte hjelpetiltak rettet mot barn og unge med atferdsvansker, men har ikke noen lovbestemt plikt til å tilby dette. Som beskrevet i høringsnotatet og Prop. 73 L (2016-2017) har staten gjennom de siste årene finansiert og implementert slike spesialiserte hjelpetiltak.[84] Tiltakene er kunnskaps- eller forskningsbaserte og krever sertifiserte terapeuter.

Staten tok initiativ til å implementere Multisystemisk terapi (MST) i Norge i 1999. Dette ble sett på som et alternativ til institusjon og som en utvidelse av tilbudet til barn og unge med atferdsvansker. Det statlige tilbudet ble deretter utvidet til å gjelde Funksjonell familieterapi (FFT) og Parent Management Training Oregon (PMTO). I tillegg finnes det tiltak som tilbys av andre aktører enn Bufetat.

Boks VA.2 Beskrivelse av det statlige tilbudet i høringsnotatet

MST (Multisystemisk terapi) er et behandlingstilbud rettet mot ungdom i alderen 12-18 år. 450 barn fikk tilbud om MST i regi av Bufetat i 2015. MST-teamene driftes av Bufetat. Atferdssenteret driver opplæring av Bufetats 21 MST-team. Den kommunale barnevernstjenesten søker Bufetat om å få tilbud om behandling. Kommunene betaler en egenandel på 15 750 kroner per mnd.

FFT (Funksjonell familieterapi) er et tilbud for familier med barn i alderen 11-18 år som viser alvorlige atferdsvansker. I overkant av 100 barn fikk tilbud om FFT i regi av Bufetat i 2015. Atferdssenteret driver opplærings- og kvalitetssikringsarbeid av terapeutene, i samarbeid med metodens utviklere. Den kommunale barnevernstjenesten søker Bufetat om FFT-behandling. Tiltaket drives også av én kommunal barnevernstjeneste. Egenandelen for kommunene er tilsvarende som for MST.

PMTO (Parent Management Training Oregon) er et behandlingstilbud til familier med barn i alderen 3-12 år som viser atferdsvansker. Atferdssenteret lærer opp og sertifiserer PMTO-terapeuter. Tiltaket er gratis for kommunene. Tiltaket skiller seg fra MST og FFT ved at de i større grad tilbys av andre aktører enn Bufetat, blant annet BUP og en rekke kommunale tjenester. Barnevernstjenesten eller andre kommunale tjenester sto for tilbudet i om lag halvparten av sakene i 2014.

Atferdssenterets forskningsfunn viser at resultatene av de spesialiserte hjelpetiltakene MST og PMTO er positive for de barna og familiene som har mottatt tilbudet. Ogdens randomisert kontrollerte studie av MST viser en signifikant nedgang i problematferden til barna som mottok MST etter 6 måneders tiltak.[123] Evalueringsstudier av PMTO i Norge viser at PMTO har en positiv effekt på foreldreferdigheter, og derigjennom på barnas atferdsproblemer.[124]

123 Ogden, T. o. (2006). Multisystemic Treatment of Serious Behaviour Problems in Youth: Sustainability of Effectiveness Two years. Child and adolescent mental health Vol. 11 (3) .
124 Se oppsummering av studier i Rambøll(2013). Analyse av de økonomiske konsekvenser Parent Management Training - Oregon (PMTO). Socialstyrelsen/Rambøll.

Kilde: Høringsnotatet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016a)

[84] I høringsnotatet beskrives spesialiserte, hjemmebaserte tiltak som følger: «Tiltak basert på faste programmer og behandlingsmetoder. Tiltakene er forskningsbaserte, det vil si at de har dokumentert virkning. Tiltakene er rettet mot avgrensede målgrupper med spesifikke vansker. Formålet er behandling eller systematisk og intensivt endringsarbeid. Det kreves særskilt opplæring og kompetanse i gjennomføring av tiltakene, ofte i form av sertifisering.»

MST, FFT og PMTO drives av Bufetat i samarbeid med Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (tidligere Atferdssenteret). Kommunene kan søke om å benytte tiltakene, og Bufetat vurderer ev. tilbud basert på inklusjons- og eksklusjonskriterier. Dersom kommunen benytter seg av statlige tiltak, betaler de en fastsatt egenandel for FFT og MST. De betaler ikke noe for PMTO. Da Prop. 73 L (2016-2017) ble lagt fram, fantes tilbud om MST fra Bufetat i alle fylker unntatt Finnmark, Oslo og Sogn og Fjordane og FFT i region vest og region sør. Bærum kommune tilbød også FFT. PMTO ble tilbudet av Bufetat, BUP og flere kommuner/bydeler.

I høringsnotatet foreslo departementet fullt kommunalt ansvar for hjelpetiltak i hjemmet, med gradvis avvikling av statens tilbud om spesialiserte, hjemmebaserte hjelpetiltak. Det ble understreket et behov for kompetanse-tiltak i kommunene, og at staten fortsatt skulle ha ansvar for faglig støtte for kunnskapsbaserte hjelpetiltak i kommunene og en rolle i tiltaksutvikling, opplæring og veiledning. Bakgrunnen for forslaget var blant annet å gi økte muligheter og insentiver til å bygge opp kommunalt tiltaksapparat, gi bedre forutsetninger for helhetlig hjelp og bedre sammenheng mellom undersøkelsesarbeid og valg av hjelpetiltak. Samtidig ble det trukket fram mulige negative konsekvenser ved forslaget, blant annet at mange kommuner ikke vil ha stor nok tiltaksportefølje eller ha nødvendige fagmiljøer fordi tiltakene krever spisskompetanse. Tiltaket kan bidra til svekkelse eller redusert omfang av spesialiserte hjelpetiltak, og tiltaksvridning mot andre tiltak.

Departementet videreførte ikke forslaget fra høringsnotatet i Prop. 73 L (2016-2017). Isteden ble det forslått å opprettholde et statlig tilbud av spesialiserte hjelpetiltak og at det lovfestes at Bufetat kan tilby dette. Et poeng som ble trukket fram var at statlig avvikling av MST og FFT kunne føre til flere plasseringer i institusjon. Lovfestingen skulle bidra til økt forutsigbarhet og tydeligere avgrensninger av tiltak som inngår i det statlige tilbudet. Ifølge proposisjonen vil det, som før endringen, være Bufetat som avgjør om det skal gis tilbud om spesialisert hjelpetiltak, men tilbudet vil også avhenge av tilgjengelighet. Videre ble det lagt opp til at Bufetats tilbud av PMTO gradvis avvikles, ettersom tiltaket i større grad enn MST og FFT kan implementeres på kommunalt nivå og ikke krever like spesialisert kompetanse eller mengde. Det ble også foreslått å øke egenandelene til MST og FFT, men ikke mer enn økningen på institusjonsområdet. PMTO ble foreslått å fortsatt være gratis, så lenge det statlige tilbudet opprettholdes.

VA.9 Standardisering av økonomiske rammevilkår fosterforeldre

I fosterhjemsmeldingen Meld. St. 17 (2015-2016) ble det understreket at faglige og økonomiske rammebetingelser er en forutsetning for å kunne lykkes med et tilstrekkelig antall og stabile fosterhjem. Stortinget oppnevnte et offentlig fosterhjemsutvalg som skulle vurdere standardiserte rammevilkår for fosterhjem som et tiltak i strategien (Barne- og familiedepartementet, 2021b) Bufdir fikk i etterkant ansvar for å planlegge, administrere og koordinere arbeidet med fosterhjemsstrategien, samt å utarbeide nasjonale anbefalinger (Bufdir, 2021a).

I fosterhjemsmeldingen Meld. St. 17 (2015-2016) ble det understreket at faglige og økonomiske rammebetingelser er en forutsetning for å kunne lykkes med et tilstrekkelig antall og stabile fosterhjem. Stortinget oppnevnte et offentlig fosterhjemsutvalg som skulle vurdere standardiserte rammevilkår for fosterhjem som et tiltak i strategien (Barne- og familiedepartementet, 2021b) Bufdir fikk i etterkant ansvar for å planlegge, administrere og koordinere arbeidet med fosterhjemsstrategien, samt å utarbeide nasjonale anbefalinger (Bufdir, 2021a).

VA.10 Årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret

Kommunens politiske og administrative ledelse er overordnet ansvarlig for at kommunen oppfyller lovpålagte oppgaver på barnevernsområdet og at tjenestene er forsvarlige. Dette var også tilfelle før endringer i barnevernloven trådte i kraft. Kommunen har dessuten plikt til å ha internkontroll iht. reglene i kommuneloven § 25-1, jf. bvl § 2-1 annet ledd. Kommunen skal ha systematisk kontroll som sikrer at kommunal barnevernstjeneste utfører arbeidet i tråd med regelverket, slik at barn og familier får hjelpen de har behov for, at rettssikkerhet ivaretas og at svikt i tjenestetilbudet oppdages og håndteres, jf. Prop. 73 L (2016-20117).

I Prop. 73 L (2016-2017) fremheves det at god styring forutsetter at kommuneledelsen har god kunnskap om og innsikt i tilstanden i barnevernstjenesten og kvaliteten i arbeidet som gjøres. Dette kan for eksempel omfatte kunnskap om kapasitet, kompetanse, saksbehandlingstider, ressursbruk, samarbeid, medvirkning og erfaringer fra barn og familier. Involvering fra kommuneledelsen og god styring anses som avgjørende for en vellykket gjennomføring av barnevernsreformen. Blant annet er det viktig at barnevernet har tilstrekkelig med ressurser til å ta på seg økt ansvar for barnevernet gjennom reformen.

Prop. 73 L (2016-2017) trekker samtidig fram at det kan være krevende for kommuneledelsen å få innsyn i barnevernets arbeid og kvaliteten på arbeidet, og at både ledelsen i kommunen og andre tjenester kan oppleve barnevernet som lukket. Både for lite deling av informasjon fra barnevernets side og for liten grad av etterspørring av informasjon fra kommunens ledelse har vist seg å være en utfordring. Tilsyn har vist at det kan være en utfordring i noen kommuner at barnevernets arbeid er lite kjent blant lokale beslutningstakere, noe som kan bidra til for lav prioritering av tjenesten. Uten tilstrekkelig informasjon blir det krevende både for beslutningstakere og brukere å vurdere kvalitet i tilbudet og sammenlikne kvalitet mellom kommuner. Prop. 73 L (2016-2017) viser også til Nordlandsforsknings kartlegging av erfaringer med interkommunale barnevernssamarbeid (Andrews, Lindeløv, & Gustavsen, 2015). Her ble det funnet at det ved interkommunale samarbeid kan være svak kommunikasjon mellom barnevernstjenesten, den enkelte kommune og øvrige kommunale tjenester og at det ofte er svak rapportering til rådmenn[85] i samarbeidende kommuner. Barne- og likestillingsdepartementet mente det var behov for å styrke det kommunale eierskapet til, og den lokale styringen av, barnevernstjenesten, jf. Prop. 73 L (2016-2017).

Årlig tilstandsrapportering er ment å gi kommunestyret bedre og lettere tilgang på nødvendig styringsinformasjon, slik at de får bedre innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet. Det omfatter blant annet innsikt i hvordan barnevernstjenesten følger opp og ivaretar barn og familier med behov for bistand fra kommunens barnevernstjeneste og hvilke utfordringer som finnes. Rapporteringen skal gi kommunens øverste ledelse bedre forutsetninger for å utøve ansvaret for oppfyllelse av kommunens plikter og ansvar etter barnevernloven, og bidra til bedre prioriteringer og kontroll i kommunene. Tilstandsrapporten kan også gi nyttig informasjon til andre tjenester og til befolkningen, og gjennom det bidra til økt bevissthet om hva som er et godt barnevern, åpenhet og innsikt, jf. Prop. 84 L (2019-2020). Rapporten skal gi kommunestyret oversikt over forhold ved kvalitet, kapasitet og kompetanse i barnevernstjenesten, ikke danne grunnlag for om kommunen oppfyller lovpålagte plikter. Tilstandsrapporteringen er derfor noe annet enn internkontrollplikten, men kravene kan sees i sammenheng.

Barnevernstjenestens ansvar og samfunnsmandat har enkelte særtrekk som kan tilsi at det er et særskilt behov for at kommuneledelsen regelmessig orienteres om tilstanden på området. Prop. 84 L (2019-2020) fremhever at barnevernstjenesten skal gi tjenester og beskyttelse til spesielt sårbare barn og familier, som ikke alltid har

[85] *Nå kommunedirektør.*

forutsetninger for å fremme egne interesser og synspunkter. Forutsetningene for debatt på barnevernsområdet skiller seg også fra andre sammenliknbare samfunnsområder gjennom taushetsplikten og hensynet til personvern. Samtidig tilsier omfanget av interkommunale samarbeid og hensynet til brukergruppene med behov for bistand fra barnevernet at det er behov for å i større grad kontrollere og blir satt på dagsorden av kommunens øverste ledelse. Flere av barna plassert utenfor hjemmet bor også i en annen kommune, og kommuneledelsen har behov for å vite hvordan ansvaret ivaretas i slike tilfeller.

I Prop. 73 L (2016-2017) ble det fremmet forslag om å lovfeste krav om årlig tilstandsrapportering om barnevernet til kommunestyret. I forbindelse med behandlingen av proposisjonen vedtok Stortinget anmodningsvedtak nr. 779 om å innføre krav om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret. Forslaget fikk bred støtte av instansene som uttalte seg ifm. at forslaget var på høring i 2019. Våren 2020 ble Prop. 84 L (2019-2020) lagt frem for Stortinget. Her ble forslaget om tilstandsrapportering gjentatt og spesifisert.

Vedlegg B – Intervjuguider casestudie

VB.1 Barnevernleder

Intro: Kort om prosjektet

Bakgrunnsinformasjon

- Utdanningsnivå og-grad

Forberedelse til reformen

- Når starter dere å jobbe med forberedelse til reformen?
- Hvor fikk dere informasjon om reformen?
- Hvordan opplevde dere informasjonen om reformen?
- Hvordan har dere jobbet med forberedelse til reformen?
- Hva har blitt gjort?
- Hvem har vært hovedansvarlig for arbeidet?
- Hvem har deltatt i arbeidsprosessen? Hva har vært din rolle i forberedelsene?
- Har andre tjenester vært involvert, eventuelt på hvilken måte?
- Har administrativ og politisk ledelse i kommunen vært involvert, eventuelt på hvilken måte?

Kommunens forståelse av reformen

- Hva er kommunenes forståelse av reformens målsetting?
- I reformen er det et mål at barn og unge skal få *«rett hjelp til rett tid»*. Kan du si noe om hvordan du forstå dette, og hvordan må man ev. jobbe for å sørge for at barn og unge får «rett hjelp til rett tid»?
- Et av formålene med reformen er en vridning mot forebyggende arbeid. Kan du si noe om hva du legger i forebygging innenfor barnevernsområdet og hvordan dere jobber forebyggende i dag?
- Et av formålene med reformen er at administrativ og politisk kommuneledelsen har nødvendig innsikt i barnevernet til å gjøre gjennomtenkte beslutninger om økonomiske rammer og styring av barnevernet i kommunen. I hvilken grad vil du si at det er tilfelle i dag?

Endringer som følge av reformen

- Hvilke endringer har blitt gjort i kommunen som følge av barnevernsreformen?
  - I barnevernstjenesten
  - I andre tjenester
- Har det blitt gjort endringer i organisering?
- Har det blitt gjort endringer i hva som prioriteres?
  - På spesifikke områder (ut fra målsettingen med reformen):
    - ☐ Tidlig innsats og forebygging
    - ☐ Fosterhjem
    - ☐ Lokal tilpasning av tiltak og tjenester
    - ☐ Ressursbruk og oppgaveløsning

Økonomi

[Påminnelse til den som intervjuer: Med barnevernsreformen har kommunene fått et helhetlig økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem. Egenandeler for statlige barnevernstiltak som akuttiltak og institusjoner har økt kraftig, mens egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak er redusert. Hypotesen er at økte priser for akuttiltak og institusjoner bidrar til at færre barn og ungdom (spesielt de med behov for dyre tiltak) får tjenestene de har behov for.]

- Ser dere noen økonomiske konsekvenser av reformen, eventuelt hvilke konsekvenser?
- Hva er barnevernstjenestens budsjett før og etter reformen?
- Hva går de bevilgede midlene til?
- Hvilke ekstra aktiviteter er eventuelt iverksatt som følge av reformendringene?
- Har reformendringene bidratt til vridninger av ressursbruken innad i barnevernstjenesten? Mot andre tjenester i kommunen?
- Ser man noen resultater av endringene i de økonomiske ordningene?

Utfordringer og suksesskriterier

- Hva er de største utfordringene for kommunene for å nå målet med reformen om at «flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov»?
- I hvilken grad vil du si at barnevernsreformen har bidratt til at flere barn har fått rett hjelp til rett tid?
- Hva oppleves å være de største barrierene og suksessfaktorene for at kommunen skal lykkes med å nå målet?
- På hvilken måte tror du Barnevernsreformen vil endre måten dere arbeider på fremover?

VB.2 Kommunedirektør

Intro: Kort om prosjektet

Bakgrunnsinformasjon

- Utdanningsnivå og-grad
- Arbeidserfaring – hvor lenge har du hatt denne jobben og hva har du arbeidet med tidligere?

Forberedelse til reformen

- Når starter dere å jobbe med forberedelse til barnevernsreformen?
    - Hvor fikk dere informasjon om reformen?
    - Hvordan opplevde dere informasjonen om reformen?
- Hvordan har dere jobbet med forberedelse til reformen?
    - Hva har blitt gjort?
    - Hvem har vært hovedansvarlig for arbeidet?
    - Hvem har deltatt i arbeidsprosessen? Hva har vært din rolle i forberedelsene?
    - Hvilke tjenester har vært involvert, og på hvilken måte?
    - Har administrativ og politisk ledelse i kommunen vært involvert, eventuelt på hvilken måte?

Kommunens forståelse av reformen

- Hva er kommunenes forståelse av reformens målsetting?
- I reformen er det et mål at barn og unge skal få «rett hjelp til rett tid». Kan du si noe om hvordan du forstå dette, og hvordan må man ev. jobbe for å sørge for at barn og unge får «rett hjelp til rett tid»?
- Et av formålene med reformen er en vridning mot forebyggende arbeid. Kan du si noe om hva du legger i forebygging innenfor barnevernsområdet og hvordan dere jobber forebyggende i dag?
- Et av formålene med reformen er at administrativ og politisk kommuneledelsen har nødvendig innsikt i barnevernet til å gjøre gjennomtenkte beslutninger om økonomiske rammer og styring av barnevernet i kommunen. I hvilken grad vil du si at det er tilfelle i dag?

Endringer som følge av reformen

- Hvilke endringer har blitt gjort i kommunen som følge av barnevernsreformen?
    - I barnevernstjenesten
    - I andre tjenester
- Har det blitt gjort endringer i organisering? Ev. hvilke?
- Har det blitt gjort endringer i hva som prioriteres?
    - På spesifikke områder (ut fra målsettingen med reformen):
        - ☐ Tidlig innsats og forebygging
        - ☐ Fosterhjem
        - ☐ Lokal tilpasning av tiltak og tjenester
        - ☐ Ressursbruk og oppgaveløsning

Økonomi

[Påminnelse til den som intervjuer: Med barnevernsreformen har kommunene fått et helhetlig økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem. Egenandeler for statlige barnevernstiltak som akuttiltak og institusjoner har økt kraftig, mens egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak er redusert. Hypotesen er at økte priser for akuttiltak og institusjoner bidrar til at færre barn og ungdom (spesielt de med behov for dyre tiltak) får tjenestene de har behov for.]

- Ser dere noen økonomiske konsekvenser av reformen, eventuelt hvilke konsekvenser?
- Hva er barnevernstjenestens budsjett før og etter reformen?
- Hva går de bevilgede midlene til?
- Hvilke ekstra aktiviteter er eventuelt iverksatt som følge av reformendringene?
- Har reformendringene bidratt til vridninger av ressursbruken innad i barnevernstjenesten? Mot andre tjenester i kommunen?
- Ser man noen resultater av endringene i de økonomiske ordningene?

Utfordringer og suksesskriterier

- Hva er de største utfordringene for kommunene for å nå målet med reformen om at «flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov»?
- I hvilken grad vil du si at barnevernsreformen har bidratt til at flere barn har fått rett hjelp til rett tid?
- Hva oppleves å være de største barrierene og suksessfaktorene for at kommunen skal lykkes med å nå målet?
- På hvilken måte tror du Barnevernsreformen vil endre måten dere arbeider på fremover?

Vedlegg C – Intervjuguide statsforvalter

Endringer som følge av reformen

Spørsmål 1. Kan dere fortelle overordnet om hvilke endringer og tilpasninger dere oppfatter at kommunene har gjort som følge av barnevernsreformen?

Spørsmål 2. Reformen omfatter en rekke konkrete endringer. Endringene er knyttet til:

- Fosterhjem
    - Helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem
    - Samling av valg og godkjenning av fosterhjem
    - Kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk
    - Standardiserte økonomiske rammevilkår til fosterforeldre
- Økt kommunalt finansieringsansvar (herav økt egenandel på statlige institusjonsplasser og spesialiserte fosterhjem, redusert egenandel på statlige spesialiserte hjelpetiltak og økt rammetilskudd)
- Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby hhv. spesialiserte fosterhjem, utredning av sped- og småbarn og spesialiserte hjelpetiltak
- Årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret

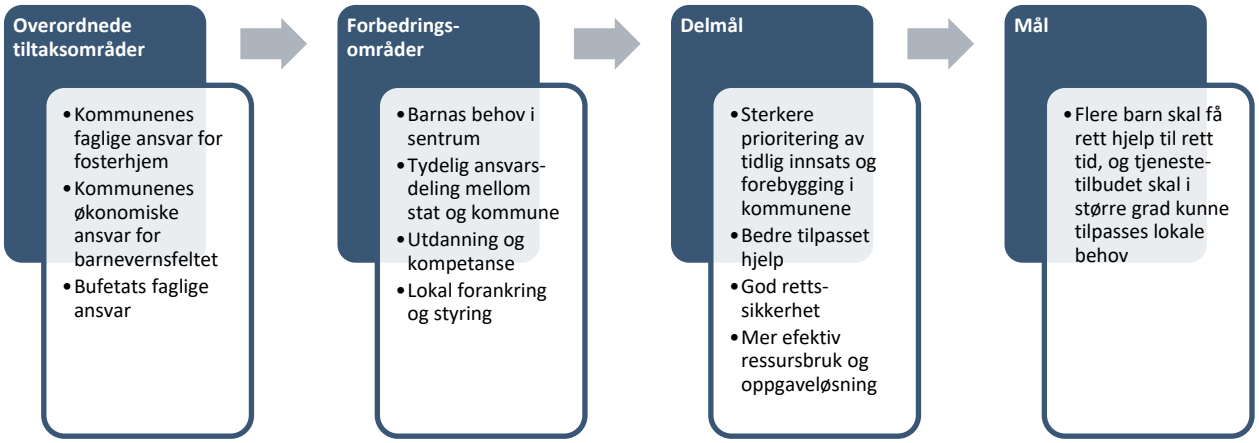
Ut fra deres inntrykk, hva har de ulike endringene utløst, og hvordan varierer dette eventuelt mellom kommuner?

Spørsmål 3. Hvilke eventuelle endringer har dere gjort som følge av barnevernsreformen (for eksempel i måten dere følger opp kommunene på)?

Spørsmål 4. Oppfatter dere at kommunene i tilstrekkelig grad har kommet i gang med reformarbeidet slik at målene med reformen (på sikt) kan oppnås?

Status, barrierer og suksesskriterier

Figur A **Barnevernsreformens overordnede tiltaksområder, forbedringsområder, delmål og mål**



Spørsmål 5. Hvordan oppfatter dere status for forbedringsområder, delmål og hovedmål ved reformen?

Spørsmål 6. Hva er de viktigste barrierene og suksesskriteriene for at kommunene skal lykkes med reformen?

Spørsmål 7. Hva skal til for at man (i større grad) kan lykkes med reformen fremover?

Annet

Spørsmål 8. Er det noe annet dere vil legge til?

Vedlegg D – Kommunedirektørundersøkelsen 2022

Barnevernsreformen – Kommunedirektørundersøkelsen 2022

[Veiledning til de som leser gjennom undersøkelsen: Siden denne undersøkelsen er rettet til kommunedirektører eller assisterende kommunedirektører, som generelt sett er veldig travle, har vi vurdert nøye hvilke spørsmål de er i stand til å svare på og gjort harde prioriteringer.

Vi har som et utgangspunkt valgt å la spørsmålene være frivillige å svare på, slik at ikke kommunedirektøren blir tvunget til å svare på alle spørsmål. Det er viktig at kommunedirektøren ikke stopper opp og fortsetter undersøkelsen. Vi er imidlertid nødt til å la spørsmål som utløser filtre være obligatoriske å besvare.

I flersvarspørsmål har vi merket svaralternativer som ekskluderer andre svar med [eksklusivt svaralternativ]. Det vil si dette svaralternativet ekskluderer respondenten fra å oppgi andre svaralternativer.]

E-post direkte til kommunedirektører

Tittel på e-post: Evaluering av barnevernsreformen – Kommunedirektørundersøkelsen 2022

Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning følgeevaluerer barnevernsreformen på oppdrag fra Bufdir. Evalueringen har som formål å løpende vurdere om målet med reformen nås og gi tilbakemeldinger på behov for justeringer til myndighetene. Vi er opptatt av å forstå hvordan reformendringene påvirker innretning på og kvaliteten ved barnevernet, hva som har blitt til det bedre og hva som er utfordrende. Lokal forankring og styring er en forutsetning for at målene i reformen skal nås. Vi er derfor avhengig av svar fra deg som kommunedirektør!

Undersøkelsen er sendt til kommunedirektører i Norge. Evalueringen foregår fram til 2027, og vi vil senere i evalueringsperioden sende ut oppfølgende undersøkelser til kommunedirektører. Det gjennomføres også en egen spørreundersøkelse til barnevernledere. Alle svar blir konfidensielt behandlet i henhold til EUs personvernforordning (GDPR).

Trykk her for å starte undersøkelsen

Vi ber deg svare så fort du har anledning, og ikke senere enn 25. mai 2022. Enkelte spørsmål og svaralternativer passer kanskje ikke helt med din kommunes situasjon. Vi ber da om at du svarer så godt du kan ved å velge det svaralternativet som ligger nærmest egen oppfatning.

Det vil ta cirka 10 minutter å fylle ut spørreundersøkelsen.

Dersom du har spørsmål om undersøkelsen eller har tekniske utfordringer, kan du kontakte Caroline Halvorsen i Menon Economics på e-post: caroline.halvorsen@menon.no, eller på telefon: 980 97 415.

Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen!

Vennlig hilsen

Simen Pedersen

Prosjektleder, Menon Economics

Del 1 – Innledende del

Informasjon om databehandling [Tekstboks]

I henhold til EUs personvernforordning (GDPR) vil personinformasjon som knytter svarene til deg slettes innen seks måneder. Siden dette er en evaluering med sluttdato i 2027, vil Menon Economics oppbevare innmeldte svar uten personopplysninger frem til evalueringsperioden er over. Informasjon om hvilken kommune svarene knytter seg til vil benyttes til analyseformål ifm. arbeidet med evalueringen, men vil ikke utleveres til andre eller kunne identifiseres i rapporter eller på andre måter.

Menon Economics sin GDPR-kontakt:

Navn: Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste, godtar du at vi behandler dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

Innledende spørsmål

Spørsmål 1. Kan du bekrefte at du innehar stillingen som kommunedirektør? [Obligatorisk]

❑ Ja

❑ Nei, jeg er assisterende kommunedirektør

❑ Nei, jeg er verken kommunedirektør eller assisterende kommunedirektør [hopp til spørsmål 40]

[I påfølgende Kommunedirektørundersøkelser vil vi stille et spørsmål om den samme personen fylte ut spørreskjemaet sist, for å kunne kontrollere for at man har forskjellig begrepsforståelse mv.]

Barnevernsreformen [Tekstboks]

Den 1. januar 2022 trådte barnevernsreformen i kraft. Reformen skal bidra til at flere barn får rett hjelp til rett tid og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov. Reformen skal bidra til å styrke kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats, og samarbeid på tvers av sektorer, slik at barn og unge som trenger det kan få bedre tilpasset hjelp.

Reformen innebærer at kommunene får et større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk. Kommunene får et større ansvar for fosterhjemsområdet og statens spesialiserte tilbud tydeliggjøres i loven. Kommunene får det helhetlige ansvaret for oppfølging og veiledning av fosterhjem, Bufetats betalingsansvar for ordinære fosterhjem oppheves, det er lovfestet plikt om å lete etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk og valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommunen.

I tillegg får kommunene økt finansieringsansvar for barnevernstiltak. Dette innebærer at kommunene får fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem og økte kommunale egenandeler for bruk av spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak. Målet med dette er at kommunene skal få bedre mulighet og sterkere incitamenter til å prioritere forebyggende tilbud og tidlig innsats, samt tilpasning av tilbudet til det enkelte barn og familie.

Spørsmål 2. Når startet kommunen du representerer arbeidet med å tilpasse dere endringene som følge av barnevernsreformen? [Frivillig]

❑ 2019 eller tidligere

❑ 2020

❑ Første halvdel av 2021

❑ Andre halvdel av 2021

❑ Første halvdel av 2022

❑ Arbeidet har ikke startet enda [hopp til spørsmål 4]

❑ Vet ikke [hopp til spørsmål 4]

Spørsmål 3. **Hvilke overordnede endringer har dere gjort som følge av barnevernsreformen? Flere svar mulig.** [Frivillig]

❑ Organisatoriske endringer slik at barnevern og oppvekstområdet for øvrig sees mer i sammenheng

❑ Organisatoriske endringer som har løftet barnevern opp i organisasjonshierarkiet

❑ Inngått/økt samarbeid med andre kommuner

❑ En større del av kommunens økonomiske handlingsrom er prioritert til barnevern

❑ Omprioritert ressurser fra barnevernet til andre tjenesteområder i kommunen

❑ Økt bemanningen i barnevernet

❑ Styrket kompetansen i barnevernet

❑ Forbedret planarbeidet innenfor barnevernsområdet og/eller oppvekstområdet

❑ Styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen

❑ Kartlagt behov for og tilgang på lokale hjelpetiltak på tvers av tjenester

❑ Lagt bedre til rette for en løpende dialog mellom politisk, administrativ og faglig ledelse om styring, strategiske valg og ressurser i barnevernstjenesten

❑ Gjort oss bedre kjent med barnevernstjenestens kjøp av barnevernstjenester

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Ingen endringer [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, spesifiser her:

Spørsmål 4. I hvilken grad opplever du at kommunestyret i din kommune har tilstrekkelig innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet i kommunen? [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

❑ Annet, spesifiser her:

Spørsmål 5. I hvilken grad opplever du at kommunestyret i din kommune har god nok styring av barnevern-området? [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

❑ Annet, spesifiser her:

Del 2 – Reformspørsmål

Mål med barnevernsreformen [Tekstboks]

Reformen skal bidra til at flere barn får rett hjelp til rett tid og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov. Reformen skal bidra til å styrke kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats, og samarbeid på tvers av sektorer, slik at barn og unge som trenger det kan få bedre tilpasset hjelp.

Spørsmål 6. I hvilken grad vil du si at barn og unge med behov for hjelp i kommunen du representerer får rett hjelp til rett tid? [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

Spørsmål 7. Hva mener du er de største utfordringene kommunen du representerer står overfor i å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ For lav prioritering av forebyggende arbeid og tidlig innsats

❑ Manglende oversikt over kommunens utfordringsbilde

❑ Vanskelig å rekruttere kompetent personell

❑ Vanskelig å beholde kompetent personell

❑ For lav tilgang på egnede fosterhjem

❑ Mangelfull kartlegging og utredning av barn og unge

❑ Mangelfull oppfølging av barn i barnevernet

❑ Mangelfull oppfølging og veiledning fosterforeldre

❑ Tilgjengelige tiltak dekker ikke behovene godt nok

❑ Samarbeidsutfordringer mellom Bufetat og kommunen

❑ For lavt økonomisk handlingsrom til å prioritere barnevern

❑ Mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder

❑ Levekårsutfordringer i kommunen

❑ Enkelthendelser som krever mye ressurser i kortere tidsrom

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, spesifiser her:

Økt kommunalt finansieringsansvar [Tekstboks]

Gjennom barnevernsreformen får kommunene økt finansieringsansvar for flere områder innen barnevernsfeltet. Høyere egenandeler for statlige barnevernstiltak og fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem er to av de mest sentrale endringene.

Spørsmål 8. Hva var utfallet av budsjettdiskusjonen i kommunestyret for regnskapsåret 2022? Ta utgangspunkt i prioritering innenfor driftsbudsjettet når du svarer på spørsmålet. [Obligatorisk]

❑ Barnevern er prioritert mye høyere enn tidligere år

❑ Barnevern er prioritert høyere enn tidligere år

❑ Barnevern er prioritert om lag like mye som tidligere år [hopp til spørsmål 11]

❑ Barnevern er prioritert lavere enn tidligere år [hopp til spørsmål 10]

❑ Barnevern er prioritert mye lavere enn tidligere år [hopp til spørsmål 10]

❑ Vet ikke [hopp til spørsmål 11]

Spørsmål 9. Du oppga at barnevernet er prioritert høyere enn tidligere år. Hva er årsaken(e) til at barnevern er prioritert høyere enn tidligere år? Flere svar mulig. [Svarer man på spørsmålet, hopper man til spørsmål 11] [Frivillig]

❑ Barn og unges behov for barnevernstjenester har økt

❑ Behovet for kostnadskrevende tiltak har økt

❑ Implementering av / forberedelse til barnevernsreformen

❑ Kommunen har blitt mer bevisst på behovet for å prioritere barnevern

❑ Tilbud til barn og unge i barnevernet har blitt dyrere

❑ Kommunen har høyere økonomisk handlingsrom enn tidligere år

❑ Økt kommunalt ansvar for fosterhjem

❑ Økt bevissthet om lovkrav på barnevernsområdet (f.eks. som følge av tilsyn, medieoppmerksomhet, internkontroll etc.)

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, spesifiser her:

Spørsmål 10. Du oppga at barnevernet er prioritert lavere enn tidligere år. Hva er årsakene til at barnevern er prioritert lavere enn tidligere år? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Barn og unges behov for barnevernstjenester har blitt lavere

❑ Behovet for kostnadskrevende tiltak har blitt lavere

❑ Implementering av / forberedelse til barnevernsreformen

❑ Tilbud til barn og unge i barnevernet har blitt billigere

❑ Kommunen har lavere økonomisk handlingsrom enn tidligere år

❑ Kommunen har iverksatt tiltak som gjør at behovet blir dekket mer kostnadseffektivt

❑ Kommunen har andre utfordringer som er prioritert høyere

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, spesifiser her:

Spørsmål 11. Økte egenandeler for statlige barnevernstiltak gjør det dyrere for kommunen å velge slike tiltak. Har de økte egenandelene bidratt til at kommunen kjøper mindre statlige barnevernstiltak? [Frivillig]

❑ Ja

❑ Nei, kommunen kjøper tilnærmet like mye eller mer statlige barnevernstiltak som før

❑ Nei, men kommunen kjøper mindre statlige barnevernstiltak av andre årsaker (eksempelvis redusert behov for statlige barnevernstiltak)

❑ Vet ikke

Forebygging og tidlig innsats

Spørsmål 12. I hvilken grad vil du si at kommunen du representerer jobber tilstrekkelig forebyggende? [Frivillig]

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Innenfor barnevernet						
Innenfor hele oppvekstområdet (eksempelvis barnevern, skole, barnehage og helse)						

Spørsmål 13. Økt kommunalt ansvar og økte egenandeler for statlige barnevernstiltak skal styrke incitamentene til å satse på forebygging og tidlig innsats. Prioriteres forebygging og/eller tidlig innsats høyere etter at barnevernsreformen trådte i kraft i kommunen du representerer? [Frivillig]

❑ Ja, forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres mye høyere

❑ Ja, forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres høyere

❑ Nei, forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres om lag like mye som før reformen

❑ Nei, forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres lavere

❑ Nei, forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres mye lavere

❑ Vet ikke

Planlegging

Spørsmål 14. Har kommunestyret vedtatt en plan for kommunens forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker (i tråd med barnevernloven § 3-1 annet ledd) som er gjeldende i dag? [Obligatorisk]

❑ Ja

❑ Nei [Hopp til spørsmål 18]

❑ Vet ikke [Hopp til spørsmål 18]

Spørsmål 15. Du har oppgitt at kommunestyret i kommunen du representerer har vedtatt en plan for kommunens forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker som er gjeldende i dag. Inkluderer den vedtatte planen følgende elementer? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Målene med det forebyggende arbeidet

❑ Hvordan det forebyggende arbeidet skal organiseres

❑ Hvordan det forebyggende arbeidet skal fordeles mellom tjenesteområdene i kommunen

❑ Hvordan etatene skal samarbeide om forebyggende arbeid

❑ Ingen av overnevnte punkter [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

Spørsmål 16. I hvilken grad vil du si at den vedtatte planen og prosessen har bidratt til økt prioritering av forebyggende arbeid? [Frivillig]

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Innenfor barnevernet						
Innenfor hele oppvekstområdet (eksempelvis barnevern, skole, barnehage og helse)						

Ansvarsdeling og samarbeid mellom stat og kommune på barnevernsområdet

Spørsmål 17. Tenk tilbake til før arbeidet med implementering av barnevernsreformen startet i kommunen du representerer. Hvor enig er du i følgende påstander? [Frivillig]

[Spørsmål 17 og 18 må stå på samme side.]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Har ikke startet med implementeringen av barnevernsreformen	Vet ikke
Det var god samhandling mellom kommunalt og statlig							

nivå på barnevernsområdet.	
Ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet var tydelig.	

Spørsmål 18. Se for deg dagens situasjon. Hvor enig er du i følgende påstander? [Frivillig]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke
Det er god samhandling mellom kommunalt og statlig nivå på barnevernsområdet.						
Ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet er tydelig.						

Spørsmål 19. Hvor enig er du i følgende påstand? Det er et godt samarbeid mellom kommunen og statsforvalteren på barnevernsområdet.

❑ Helt enig

❑ Litt enig

❑ Verken enig eller uenig

❑ Litt uenig

❑ Helt uenig

❑ Vet ikke

Økt kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet

Spørsmål 20. I hvilken grad er du enig i følgende påstander for kommunen du representerer? [Frivillig]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke	Ikke relevant

Kommunen tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge	
Kommunen har en god oppfølging av fosterhjem	
Barn og unge i fosterhjem er godt ivaretatt	
Rettssikkerhet for barn og unge er tilfredsstillende	
Oppgaveløsningen i barnevernet er effektiv	

Årlig rapportering om barnevern i kommunestyret [Tekstboks]

Med virkning fra 1. januar 2021 lyder nytt åttende ledd i barnevernloven § 2-1: «*Kommunestyret selv skal minst én gang i året få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten*.»

Spørsmål 21. For hvilke år har kommunestyret i kommunen du representerer fått en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten? Flere svar mulig. [Obligatorisk]

❑ 2022

❑ 2021

❑ 2020

❑ 2019

❑ 2018

❑ Ingen av årene [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

Spørsmål 22. Hvem utarbeider tilstandsrapporten?

❑ Barnevernstjenesten

❑ En nedsatt arbeidsgruppe hvor både barnevernstjenesten og andre deler av kommunens administrative nivå er representert

❑ Vet ikke

❑ Ikke relevant

❑ Annet, vennligst spesifiser:

Spørsmål 23. **Hvilke aktører involveres før tilstandsrapporten legges frem for kommunestyret? Flere svar mulig.**

❑ Ingen involvering utover aktøren(e) som har utarbeidet tilstandsrapporten [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Andre avdelinger og etater (helse, oppvekst, sosial)

❑ Kommunestyrerepresentanter

❑ Ungdomsrådet i kommunen

❑ Brukerrepresentanter

❑ Lokale organisasjoner

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Ikke relevant [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, spesifiser her:

Spørsmål 24. Hvordan vurderer du som kommunens administrative leder kvaliteten på den siste redegjørelsen om tilstanden i barnevernstjenesten? [Frivillig]

❑ Særdeles god

❑ Meget god

❑ God

❑ Nokså god

❑ Lite god

❑ Vet ikke

❑ Ikke relevant

❑ Vil ikke uttale meg

Spørsmål 25. I hvilken grad opplever du at redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten og påfølgende diskusjon har utløst beslutninger i kommunestyret som ellers ikke ville vært fattet? [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

❑ Ikke relevant

Spørsmål 26. Dersom du ønsker, kan du gjerne utdype hva du mener kunne vært bedre ved redegjørelsen om tilstanden i barnevernstjenesten og/eller tilhørende prosess. [Frivillig]

Del 3 – Øvrige spørsmål

Diverse data vi trenger for å gjøre analyser

Spørsmål 27. Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet (eksempelvis skole, barnehage og helse)? [Frivillig]

❑ Særdeles god

❑ Meget god

❑ God

❑ Nokså god

❑ Lite god

❑ Vet ikke

Spørsmål 28. I hvilken grad er du enig følgende påstand: Barnevernet i kommunen jeg representerer har nødvendig kompetanse? [Frivillig]

❑ Helt enig

❑ Litt enig

❑ Verken enig eller uenig

❑ Litt uenig

❑ Helt uenig

❑ Vet ikke

Spørsmål 29. I hvilken grad er du enig følgende påstand: Det er lett å rekruttere kompetente medarbeidere til barnevernet i kommunen jeg representerer? [Obligatorisk]

❑ Helt enig [Hopp til spørsmål 31]

❑ Litt enig [Hopp til spørsmål 31]

❑ Verken enig eller uenig

❑ Litt uenig

❑ Helt uenig

❑ Vet ikke [Hopp til spørsmål 31]

Spørsmål 30. Du har oppgitt at det ikke er lett å rekruttere kompetente medarbeidere til barnevernet i kommunen. Hva er årsaken(e) til det? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Det er vanskelig å konkurrere på lønnsbetingelser

❑ Det er få med den riktige kompetansen som bor / ønsker å bo i kommunen

❑ Fagmiljøet er for lite attraktivt til å tiltrekke seg riktig kompetanse

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, spesifiser her:

Spørsmål 31. Ut fra ditt inntrykk, i hvilken grad leverer kommunen du representerer forsvarlige tjenester etter barnevernloven? [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

❑ Vil ikke uttale meg

Spørsmål 32. Hvor enig er du i følgende påstand: Saksbehandlingen (vurderinger og vedtak) i barnevernet i kommunen er tilstrekkelig dokumentert? [Frivillig]

❑ Helt enig

❑ Litt enig

❑ Verken enig eller uenig

❑ Litt uenig

❑ Helt uenig

❑ Vet ikke

Spørsmål 33. Har kommunen du representerer opprettet et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom (i tråd med kommuneloven § 5-2e)? [Frivillig]

❑ Ja

❑ Nei

❑ Vet ikke

Interkommunalt samarbeid

Spørsmål 34. Løser kommunen du representerer barnevernsoppgaver (helt eller delvis) innenfor interkommunalt samarbeid? [Obligatorisk]

❑ Ja

❑ Nei [Hopp til 40]

❑ Vet ikke [Hopp til 40]

Spørsmål 35. Du har oppgitt at kommunen du representerer løser barnevernsoppgaver innenfor et interkommunalt samarbeid. Hvilke kommuner inngår i det interkommunale samarbeidet som kommunen du representerer er medlem av? Oppgi kommunenavn på alle kommunene som er medlem av det interkommunale samarbeidet. [Frivillig]

Kommune 1 (kommunen du representerer)
Kommune 2
Kommune 3
Kommune 4
Kommune 5
Kommune 6
Kommune 7
Kommune 8

Spørsmål 36. Innenfor barnevernsområdet, hvilken type interkommunale samarbeid er kommunen du representerer med i? [Obligatorisk]

❑ Interkommunalt politisk råd (kommuneloven § 18) [Hopp til 38]

❑ Kommunalt oppgavefelleskap (kommuneloven § 19) [Hopp til 38]

❑ Administrativt vertkommunesamarbeid (kommuneloven § 20-2)

❑ Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd (kommuneloven § 20-3)

❑ Annet, spesifiser her: [Hopp til 38]

Spørsmål 37. Du har oppgitt at kommunen du representerer er medlem av et vertskommunesamarbeid innenfor barnevernsområdet. Er kommunen du representerer vertskommune for det interkommunale samarbeidet? [Frivillig]

❑ Ja

❑ Nei

❑ Vet ikke

Spørsmål 38. Du har oppgitt at kommunen du representerer er medlem av interkommunale samarbeid innenfor barnevernsområdet. Hvilke barnevernsoppgaver samarbeides det om? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Hele barnevernstjenesten [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Barnevernvakt

❑ Rekruttering av fosterhjem

❑ Oppfølging av fosterhjem

❑ Hjelpetiltak

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, spesifiser her:

Spørsmål 39. I hvilken grad er du enig i følgende påstand: Kommunen jeg representerer er fornøyd med styringen av det interkommunale samarbeidet på barnevernsområdet som kommunen er med i? [Frivillig]

❑ Helt enig

❑ Litt enig

❑ Verken enig eller uenig

❑ Litt uenig

❑ Helt uenig

❑ Vet ikke

Del 4 – Avslutning

Spørsmål 40. Dette er det siste spørsmålet i undersøkelsen. Har du annen informasjon du ønsker å legge til? [Frivillig]

Trykk på «Avslutt–pilen» for å avslutte spørreundersøkelsen

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Vedlegg E – Barnevernlederundersøkelsen 2022

Barnevernsreformen – Barnevernlederundersøkelsen

[Veiledning til de som leser gjennom undersøkelsen: Siden denne undersøkelsen er rettet mot barnevernleder eller andre ledere i barnevernet, som generelt sett er veldig travle, har vi vurdert nøye hvilke spørsmål de er i stand til å svare på og gjort harde prioriteringer. Vår erfaring er likevel at barnevernledere vil være mer tolerante for en litt lengre undersøkelse enn kommunedirektørene.

Vi har som et utgangspunkt valgt å la spørsmålene være frivillige å svare på, slik at ikke respondenten blir tvunget til å svare på alle spørsmål. Det er viktig at respondenten ikke stopper opp og fortsetter undersøkelsen. Vi er imidlertid nødt til å la spørsmål som utløser filtre være obligatoriske å besvare.

I flersvarspørsmål har vi merket svaralternativer som ekskluderer andre svar med [eksklusivt svaralternativ]. Det vil si dette svaralternativet ekskluderer respondenten fra å oppgi andre svaralternativer.]

E-post direkte til barnevernleder

Tittel på e-post: Evaluering av barnevernsreformen – Barnevernlederundersøkelsen 2022

Vennligst videresend denne eposten til barnevernleder.

Hei,

Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning følgeevaluerer barnevernsreformen på oppdrag fra Bufdir. Evalueringen har som formål å løpende vurdere om målet med reformen nås og gi tilbakemeldinger på behov for justeringer til myndighetene. Vi er opptatt av å forstå hvordan reformendringene påvirker innretningen på og kvaliteten ved barnevernet, hva som har blitt til det bedre og hva som er utfordrende. For å opparbeide oss denne forståelsen er vi avhengig av svar fra deg som barnevernleder!

Undersøkelsen er sendt til barnevernledere i Norge. Evalueringen foregår fram til 2027, og vi vil senere i evalueringsperioden sende ut oppfølgende undersøkelser til barnevernledere. Det gjennomføres også en egen spørreundersøkelse til kommunedirektører. Alle svar blir konfidensielt behandlet i henhold til EUs personvernforordning (gdpr).

Trykk her for å starte undersøkelsen

Vi ber deg svare så fort du har anledning, og ikke senere enn 25. mai 2022. Enkelte spørsmål og svaralternativer passer kanskje ikke helt med din barnevernstjeneste eller kommune sin situasjon. Vi ber da om at du svarer så godt du kan ved å velge det svaralternativet som ligger nærmest egen oppfatning.

Det vil ta cirka 20 minutter å fylle ut spørreundersøkelsen.

Dersom du har spørsmål om undersøkelsen eller har tekniske utfordringer, kan du kontakte Caroline Halvorsen i Menon Economics på e-post: caroline.halvorsen@menon.no, eller på telefon: 980 79 415.

Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen!

Vennlig hilsen

Simen Pedersen

Prosjektleder, Menon Economics

Del 1 – Innledende del

Informasjon om databehandling [Tekstboks]

I henhold til EUs personvernforordning (GDPR) vil personinformasjon som knytter svarene til deg slettes innen seks måneder. Siden dette er en evaluering med sluttdato i 2027, vil Menon Economics oppbevare innmeldte svar uten personopplysninger frem til evalueringsperioden er over. Informasjon om hvilken kommune eller barnevernstjeneste svarene knytter seg til vil benyttes til analyseformål ifm. arbeidet med evalueringen, men vil ikke utleveres til andre eller kunne identifiseres i rapporter eller på andre måter.

Menon Economics sin GDPR-kontakt:

Navn: Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste, godtar du at vi behandler dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

Innledende spørsmål

Spørsmål 1. Kan du bekrefte at du innehar stillingen som barnevernleder? [Obligatorisk]

❑ Ja

❑ Nei, jeg er nestleder, assisterende barnevernleder eller stedfortreder for barnevernleder

❑ Nei, jeg er enhetsleder, teamleder, fagleder eller lignende i barnevernstjenesten

❑ Nei, jeg jobber ikke i barnevernet [Hopp til spørsmål 57]

❑ Annet, spesifiser her:

[Ved neste utsendelse vil vi stille et spørsmål om den samme personen fylte ut spørreskjemaet sist, for å kunne kontrollere for at man kan ha ulik begrepsforståelse mv.]

Spørsmål 2. Hvilken/hvilke kommune(r) eller bydel(er) svarer du på vegne av? Hvis du svarer på vegne av et interkommunalt samarbeid, oppgi navnene på alle kommunene i samarbeidet. [Obligatorisk]

Barnevernsreformen [Tekstboks]

1. januar 2022 trådte barnevernsreformen i kraft. Reformen skal bidra til at flere barn får rett hjelp til rett tid og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov. Reformen skal bidra til å styrke kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats, og samarbeid på tvers av sektorer, slik at barn og unge som trenger det kan få bedre tilpasset hjelp.

Reformen innebærer at kommunene får et større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk. Kommunene får et større ansvar for fosterhjemsområdet og statens spesialiserte tilbud tydeliggjøres i loven. Kommunene får det helhetlige ansvaret for oppfølging og veiledning av fosterhjem, Bufetats betalingsansvar for ordinære fosterhjem oppheves, det er lovfestet plikt om å lete etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk og valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommunen.

I tillegg får kommunene økt finansieringsansvar for barnevernstiltak. Dette innebærer at kommunene får fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem og økte kommunale egenandeler for bruk av spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak. Målet med dette er at kommunene skal få bedre mulighet og sterkere incitamenter til å prioritere forebyggende tilbud og tidlig innsats, samt tilpasning av tilbudet til det enkelte barn og familie.

Spørsmål 3. Når startet barnevernstjenesten du representerer arbeidet med å tilpasse dere endringene som følge av barnevernsreformen? [Obligatorisk]

❑ 2019 eller tidligere

❑ 2020

❑ Første halvdel av 2021

❑ Andre halvdel av 2021

❑ Første halvdel av 2022

❑ Arbeidet har ikke startet enda [Hopp til spørsmål 5]

❑ Vet ikke

Spørsmål 4. **Hvilke overordnede endringer har blitt gjort i barnevernstjenesten du representerer som følge av barnevernsreformen? Flere svar mulig.** [Frivillig]

❑ Endring i organisering av barnevernstjenesten

❑ Inngått/økt samarbeid med andre kommuner

❑ Barnevernstjenesten har fått tilført mer økonomiske midler

❑ Barnevernstjenesten har fått tilført mindre økonomiske midler

❑ Økt bemanningen i barnevernet

❑ Styrket kompetansen i barnevernet

❑ Forbedret planarbeidet innenfor barnevernsområdet og/eller oppvekstområdet

❑ Styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen(e)

❑ Kartlagt behov for og tilgang på lokale hjelpetiltak på tvers av tjenester

❑ Lagt bedre til rette for en løpende dialog mellom politisk, administrativ og faglig ledelse om styring, strategiske valg og ressurser i barnevernstjenesten

❑ Gjort oss bedre kjent med barnevernstjenestens kjøp av barnevernstjenester

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Ingen endringer [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, spesifiser her:

Spørsmål 5. Hadde kommunen(e)/barnevernstjenesten du representerer egne/lokale tiltak (utover statlig tilbud) før 1. januar 2022? Flere svar mulig. [Frivillig] [stå sammen med neste]

❑ Nei [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Ja, ambulerende team

❑ Ja, MST-team

❑ Ja, familieråd

❑ Ja, institusjon

❑ Ja, PMTO

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Ja, andre tiltak, spesifiser her:

Spørsmål 6. Har kommunen(e)/barnevernstjenesten du representerer egne/lokale tiltak (utover statlig tilbud) i dag? Flere svar mulig. [Frivillig] [stå sammen med forrige]

❑ Nei [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Ja, ambulerende team

❑ Ja, MST-team

❑ Ja, familieråd

❑ Ja, institusjon

❑ Ja, PMTO

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Ja, andre tiltak, spesifiser her:

Spørsmål 7. I hvilken grad opplever du at det har blitt gitt tilstrekkelig informasjon om barnevernsreformen fra statlige aktører? [Obligatorisk]

❑ I svært stor grad [Hopp til spørsmål 9]

❑ I stor grad [Hopp til spørsmål 9]

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke [Hopp til spørsmål 9]

Spørsmål 8. Du har oppgitt at det i noen, liten eller svært liten grad har blitt gitt tilstrekkelig informasjon om barnevernsreformen. Kan du utdype hvilken informasjon du savner og ev. fra hvilken aktør? [Frivillig]

Spørsmål 9. I hvilken grad opplever du at kommuneledelsen (politisk og administrativ ledelse) i kommunen(e) du representerer har tilstrekkelig innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet? Hvis du svarer på vegne av flere kommuner, oppgi svar ut fra din generelle oppfatning. [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Ønsker ikke å uttale meg

❑ Vet ikke

Spørsmål 10. I hvilken grad opplever du at kommuneledelsen (politisk og administrativ ledelse) i kommunen(e) du representerer har god nok styring av barnevernsområdet? Hvis du svarer på vegne av flere kommuner, oppgi svar ut fra din generelle oppfatning. [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Ønsker ikke å uttale meg

❑ Vet ikke

Spørsmål 11. I hvilken grad er du enig i følgende påstand? Jeg som barnevernleder har tilstrekkelig kunnskap og/eller erfaring om politiske prosesser til å sikre at kommuneledelsen får relevant informasjon om tilstanden på barnevernsområdet. [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

Del 2 – Reformspørsmål

Mål med barnevernsreformen [Tekstboks] [stå sammen med neste]

Reformen skal bidra til at flere barn får rett hjelp til rett tid og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov. Reformen skal bidra til å styrke kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats, og samarbeid på tvers av sektorer, slik at barn og unge som trenger det kan få bedre tilpasset hjelp.

Spørsmål 12. Det overordnede målet med barnevernsreformen favner bredt, og hvordan det forstås kan variere. Hva legger du i at barn og unge skal få rett hjelp til rett tid? [Frivillig] [stå sammen med forrige]

Spørsmål 13. I hvilken grad vil du si at barn og unge med behov for hjelp fra barnevernstjenesten du representerer får rett hjelp til rett tid? [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

Spørsmål 14. Hva mener du er de største utfordringene kommunen(e) du representerer står overfor i å tilby barn og unge med behov for rett hjelp til rett tid? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ For lav prioritering av forebyggende arbeid og tidlig innsats

❑ Manglende oversikt over kommunen(e)s utfordringsbilde

❑ Vanskelig å rekruttere kompetent personell

❑ Vanskelig å beholde kompetent personell

❑ For lav tilgang på egnede fosterhjem

❑ Mangelfull kartlegging og utredning av barn og unge

❑ Mangelfull oppfølging av barn i barnevernet

❑ Mangelfull oppfølging og veiledning av fosterforeldre

❑ Tilgjengelige hjelpetiltak dekker ikke behovene godt nok

❑ Tilgjengelige omsorgstiltak dekker ikke behovene godt nok

❑ Samarbeidsutfordringer mellom Bufetat og kommunen(e)

❑ Krevende å vite hva som er best egnet tiltak

❑ For lavt økonomisk handlingsrom til å prioritere barnevern

❑ Mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder

❑ Levekårsutfordringer i kommunen(e)

❑ Enkelthendelser som krever mye ressurser i kortere tidsrom

❑ Bekymringsmeldinger til barnevernet kommer for sent

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, spesifiser her:

Spørsmål 15. I hvilken grad ivaretar barnevernstjenesten du representerer ulike barn og unge sine behov på en god måte? [Frivillig]

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke	Ikke relevant
Barn og unge som har behov for hjelpetiltak							
Barn og unge som har behov for fosterhjem							
Barn og unge som har behov for institusjon							

Spørsmål 16. Barnevernsreformen skal bidra til å styrke arbeid med forebygging og tidlig innsats. Hva legger du i begrepet forebygging i denne sammenheng? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Arbeid med å løse grunnleggende samfunnsproblemer som fattigdom og levekår

❑ Arbeid rettet mot hele befolkningsgrupper (for eksempel alle barn og unge) uten at en har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko

❑ Arbeid/tiltak rettet mot barn og familier med begynnende problemer

❑ Arbeid/tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko

❑ Arbeid/tiltak rettet mot barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, spesifiser her:

Spørsmål 17. I hvilken grad vil du si at kommunen(e) du representerer jobber tilstrekkelig forebyggende? [Frivillig]

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Innenfor barnevernet						
Innenfor hele oppvekstområdet (eksempelvis barnevern, skole, barnehage og helse)						

Spørsmål 18. Hva legger du i tidlig innsats? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Innsats tidlig i et barns liv

❑ Innsats når eller kort tid etter at problemene oppstår eller avdekkes

❑ Innsats før det er behov for inngripende tiltak

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, spesifiser her:

Spørsmål 19. Kan du beskrive de viktigste tiltakene som gjøres i kommunen(e) du representerer for å <u>forebygge at barn kommer i kontakt med barnevernet</u>? [stå sammen med neste]

Spørsmål 20. Kan du beskrive de viktigste tiltakene som barnevernstjenesten du representerer gjør for å forebygge at det blir behov for mer inngripende barnevernstiltak (for eksempel at et barn må flytte ut av hjemmet)? [stå sammen med forrige]

Økt kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet [Tekstboks]

Gjennom barnevernsreformen får kommunene et økt faglig og økonomisk ansvar på fosterhjemsområdet:

- Kommunen har fått et helhetlig ansvar for all oppfølging og veiledning av fosterhjemmet etter at barnet har flyttet inn, og kommunens ansvar for oppfølging av fosterhjemmet er presisert i loven. Bufetats tilbud om generell veiledning av fosterhjem er samtidig avviklet.
- Ansvaret for både valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommunen.
- Det lovfestes at kommunen alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.
- Kommunene får økt finansieringsansvar for barnevernstiltak, herunder fosterhjem, og økning i rammetilskuddet.

Spørsmål 21. Vi ønsker å kartlegge antall fosterhjem som er i bruk i Norge i dag. Hvor mange fosterhjem har dere plassert barn og unge i i dag?

Oppgi svaret i antall fosterhjem. Skriv 0 i kategoriene der det ikke er plassert barn og unge i dag og la feltene stå åpne hvis du ikke vet. [Frivillig]

	Antall fosterhjem
Fosterhjem i barnets familie og nære nettverk	
Ordinære fosterhjem utenom barnets familie og nære nettverk rekruttert av barnevernstjenesten	
Ordinære fosterhjem utenom barnets familie og nære nettverk rekruttert av Bufetat	
Beredskapshjem barnevernstjenesten har rekruttert selv	
Beredskapshjem rekruttert av Bufetat	
Spesialiserte fosterhjem (/ statlige familiehjem)	
Eventuelt andre fosterhjem som ikke er dekket over	

Spørsmål 22. Om lag hvor mange av beredskapshjemmene dere har avtale med i dag har barnevernstjenesten/kommunen(e) du representerer rekruttert/etablert? [Frivillig]

Spørsmål 23. I hvilken grad opplever du at tilgangen på egnede fosterhjem er tilstrekkelig? [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

Spørsmål 24. I hvilken grad er du enig i følgende påstander for kommunen(e)/barnevernstjenesten du representerer? [Frivillig]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke	Ikke relevant
Kommunen(e) tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge							
Kommunen(e) har god oppfølging og veiledning av fosterhjem							
Barn og unge i fosterhjem er godt ivaretatt							
Rettssikkerhet for barn og unge er tilfredsstillende							
Oppgaveløsningen i barnevernet er effektiv							
Mer ressurser på forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge i barnevernet							

Spørsmål 25. Hvilke tilretteleggingstiltak kan tilbys av barnevernstjenesten du representerer til fosterhjem? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Ekstern veileder utover kontaktperson i barnevernstjenesten

❑ Mulighet for frikjøp av én fosterforelder

❑ Mulighet for frikjøp av to fosterforeldre

❑ Økonomisk kompensasjon utover ordinær fosterhjemsgodtgjøring

❑ Avlastning

❑ Særskilt veiledning

❑ Ingen tilretteleggingstiltak tilbys [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Andre tilbud eller tjenester, eventuelt andre ting du vil påpeke, spesifiser her:

Spørsmål 27. Bufdir har utarbeidet faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene som kommunene har ansvar for. I hvilken grad kjenner du til disse anbefalingene? [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

Spørsmål 28. I hvilken grad vil du si at barnevernstjenesten du representerer etterlever de faglige anbefalingene til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem? [Frivillig] [Sammen med neste]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

Spørsmål 29. Har du erfaringer med de faglige anbefalingene til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem og/eller kriteriemodell for å vurdere behov for og omfang av frikjøp du ønsker å dele? [Frivillig] [Sammen med forrige]

Spørsmål 30. I hvilken grad opplever du at barnevernstjenesten du representerer tilbyr tilstrekkelig oppfølging og veiledning av fosterhjem? [Frivillig] [Stå sammen med neste]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

Spørsmål 26. Dersom du ønsker, kan du utdype eventuelle utfordringer/hindringer for å gi god nok oppfølging til fosterforeldre her: [Frivillig][Stå sammen med forrige]

Spørsmål 31. Hvor enig er du i følgende påstander? [Frivillig]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke
Barnevernstjenesten jeg representerer har som regel relevante opplysninger om fosterforeldre før barnet flytter inn når fosterhjemmet ligger i kommunen(e) jeg representerer.						
Barnevernstjenesten jeg representerer har som regel relevante opplysninger om fosterforeldre før barnet flytter inn når fosterhjemmet ligger i en						

annen kommune enn kommunen(e) jeg representerer.

[Det er mulig spørsmålet kan kuttes dersom undersøkelsen blir for lang.]

Spørsmål 32. I hvilken grad vurderer barnevernstjenesten du representerer om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, dersom det kan være aktuelt å plassere et barn i fosterhjem? [Frivillig]

❑ Det vurderes alltid

❑ Det vurderes ofte

❑ Det vurderes av og til

❑ Det vurderes sjelden

❑ Det vurderes aldri

❑ Vet ikke

❑ Ikke relevant

Spørsmål 33. Ved vurderinger av om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, i hvilken grad legger barnevernstjenesten du representerer til rette for involvering av familiens nettverk dersom det er hensiktsmessig? [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

Spørsmål 34. Har reformen påvirket hvorvidt barnevernstjenesten du representerer legger til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering? [Frivillig]

❑ Ja, som følge av barnevernsreformen legger vi i større grad til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering

❑ Nei, barnevernsreformen har ikke påvirket hvorvidt vi legger til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering

❑ Vet ikke

❑ Annet, spesifiser her:

Økt kommunalt finansieringsansvar [Tekstboks] [Sammen med neste]

Gjennom barnevernsreformen får kommunene økt finansieringsansvar for flere områder innen barnevernsfeltet. Høyere egenandeler for statlige barnevernstiltak og fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem er to av de mest sentrale endringene. Økt kommunalt ansvar og økte egenandeler for statlige barnevernstiltak skal styrke incitamentene til å satse på forebygging og tidlig innsats.

Spørsmål 35. Prioriteres forebygging og tidlig innsats høyere i kommunen(e) du representerer etter at barnevernsreformen trådte i kraft? Hvis du svarer på vegne av flere kommuner, oppgi svar ut fra din generelle oppfatning. [Frivillig] [Sammen med forrige]

❑ Ja, forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres vesentlig høyere

❑ Ja, forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres litt høyere

❑ Nei, forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres tilnærmet like mye som før reformen

❑ Nei, forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres litt lavere

❑ Nei, forebygging og/eller tidlig innsats prioriteres vesentlig lavere

❑ Vet ikke

Spørsmål 36. Økte egenandeler for statlige barnevernstiltak gjør det dyrere for kommunen å velge slike tiltak. Har de økte egenandelene bidratt til at kommunen(e) du representerer kjøper mindre statlige barnevernstiltak? [Frivillig]

❑ Ja

❑ Nei, kommunen(e) kjøper like mye eller mer statlige barnevernstiltak sammenliknet med tidligere

❑ Nei, men kommunen(e) kjøper mindre statlige barnevernstiltak av andre årsaker (eksempelvis redusert behov for statlige barnevernstiltak)

❑ Vet ikke

[Vi har ikke lagt inn spørsmål om fordeling av driftsutgifter til kjøp av ulike statlige tiltak fordi vi tror det kan være for (tid)krevende for barnevernleder å oppgi dette.]

Spørsmål 37. Vi er klar over at dette kan være vanskelig å svare på, men ber deg likevel forsøke. Om lag hvor mange årsverk forventer du at barnevernstjenesten du representerer vil bruke på følgende oppgaver i 2022? Oppgi svar med én desimal. Skriv 0 i kategoriene der det ikke er plassert barn og unge i dag og la feltene stå åpne hvis du ikke vet. [Frivillig]

Oppgave	Årsverk
Forebyggende arbeid og tidlig innsats	[Tall med én desimal]
Oppfølging og veiledning av fosterhjem	[Tall med én desimal]
Valg av plasseringstiltak	[Tall med én desimal]
Planlegging og dialog med kommuneledelse	[Tall med én desimal]

[Vi er klar over at kategoriene ikke er uttømmende og til en viss grad kan være overlappende, men anser det som viktige kategorier å følge med på.]

Spørsmål 38. For barnevernstjenesten/kommunen(e) du representerer, er kjøp av tiltak fra <u>private</u> aktører endret som et resultat av barnevernsreformen? [Frivillig] [Sammen med neste]

	Har økt	Er uendret	Har gått ned	Vet ikke	Ikke relevant
Hjelpetiltak					
Ordinære fosterhjem					
Oppfølging og veiledning av fosterhjem					
Familieråd					
PMTO					
Annet forebyggende arbeid (både i og utenfor barnevernet)					
Generell bruk av private aktører					

Spørsmål 39. Hvis du har oppgitt at kjøp av tiltak fra private aktører har endret seg for ett eller flere av tiltakskategoriene, hva er årsaken(e) til dette? [Frivillig] [Sammen med forrige]

Ansvarsdeling og samarbeid mellom stat og kommune på barnevernsområdet

Spørsmål 40. Tenk tilbake til før arbeidet med implementering av barnevernsreformen startet i kommunen(e) du representerer. Hvor enig er du i følgende påstander? [Frivillig] [Sammen med neste]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Har ikke startet med implementeringen av barnevernsreformen	Vet ikke
Det var god samhandling mellom kommunalt og statlig nivå på barnevernsområdet.							
Ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet var tydelig.							

Spørsmål 41. Se for deg dagens situasjon. Hvor enig er du i følgende påstander? [Frivillig] [Sammen med forrige]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke
Det er god samhandling mellom kommunalt og statlig nivå på barnevernsområdet.						
Ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet er tydelig.						

Samarbeid mellom barnevern og andre kommunale tjenester [Tekstboks]

Barnevernsreformen har som mål å bedre tilrettelegge for tverrfaglig samhandling mellom ulike kommunale tjenester og nivåer. Vellykket hjelp til familier med sammensatte vansker fordrer samarbeid mellom tjenester på tvers av sektorer.

Stortinget har samtidig vedtatt nye samarbeidsbestemmelser i 14 velferdstjenestelover som trer i kraft fra 1. august 2022, med bakgrunn i Prop. 100 L (2020-2021). Gjennom dette kommer det krav til alle tjenester om å samarbeide på systemnivå og individnivå, noe som skal bidra til bedre samhandling på tvers av tjenestene. Formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene.

Spørsmål 42. I hvilken grad samarbeider barnevernstjenesten du representerer med følgende kommunale tjenesteområder? [Frivillig]

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Barnehage						
Skole						
Helse (somatisk)						
Psykisk helse og avhengighet						
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)						
Barne- og ungdomspsykiatrisk tjeneste (BUP)						
NAV						

Spørsmål 43. Samarbeider barnevernstjenesten du representerer mer eller mindre med følgende kommunale tjenesteområder enn før barnevernsreformen trådte i kraft? [Frivillig]

	Mer	Uendret	Mindre	Vet ikke	Ikke relevant
Barnehage					
Skole					
Helse (somatisk)					
Psykisk helse og avhengighet					
Pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT)					
Barne- og ungdomspsykiatrisk tjeneste (BUP)					
NAV					

Spørsmål 44. Hvilke tjenesteområder samarbeider barnevernstjenesten du representerer med om forebyggende arbeid og/eller tidlig innsats? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Barnehage

❑ Skole

❑ Helse (somatisk)

❑ Psykisk helse og avhengighet

❑ Pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT)

❑ Barne- og ungdomspsykiatrisk tjeneste (BUP)

❑ NAV

❑ Vet ikke [Eksklusivt]

❑ Ikke relevant [Eksklusivt]

❑ Andre områder, spesifiser her:

Spørsmål 45. Hvilke tjenesteområder samarbeider barnevernstjenesten du representerer med om gjennomføring av tiltak/behandling? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Barnehage

❑ Skole

❑ Helse (somatisk)

❑ Psykisk helse og avhengighet

❑ Pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT)

❑ Barne- og ungdomspsykiatrisk tjeneste (BUP)

❑ NAV

❑ Vet ikke [Eksklusivt]

❑ Ikke relevant [Eksklusivt]

❑ Andre områder, spesifiser her:

Spørsmål 46. Hvilke tjenesteområder samarbeider barnevernstjenesten du representerer med om veiledning og/eller oppfølging av barn og unge eller fosterhjem? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Barnehage

❑ Skole

❑ Helse (somatisk)

❑ Psykisk helse og avhengighet

❑ Pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT)

❑ Barne- og ungdomspsykiatrisk tjeneste (BUP)

❑ NAV

❑ Vet ikke [Eksklusivt]

❑ Ikke relevant [Eksklusivt]

❑ Andre områder, spesifiser her:

Spørsmål 47. Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale tjenesteområder? [Frivillig]

	Særdeles godt	Meget godt	Godt	Nokså godt	Lite godt	Vet ikke	Ikke relevant
Barnehage							
Skole							
Helse (somatisk)							
Psykisk helse og avhengighet							
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)							
Barne- og ungdomspsykiatrisk tjeneste (BUP)							
NAV							

Årlig rapportering om barnevern i kommunestyret [Tekstboks]

Med virkning fra 1. januar 2021 lyder nytt åttende ledd i barnevernloven § 2-1: «*Kommunestyret selv skal minst én gang i året få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten*.»

Spørsmål 45. For hvilke år har kommunestyret i kommunen(e) du representerer fått en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten? Hvis du svarer på vegne av flere kommuner, oppgi svar ut fra din generelle oppfatning. Flere svar mulig. [Frivillig] [Sammen med neste]

❑ 2022

❑ 2021

❑ 2020

❑ 2019

❑ 2018

❑ Ingen av årene [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

Spørsmål 46. Hvis du har svart at kommunestyret ikke har fått redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten i 2021, hva er årsaken til dette? [Frivillig] [Sammen med forrige]

Spørsmål 47. I hvilken grad opplever du at redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten og påfølgende diskusjon har bidratt til høyere bevissthet og engasjement i kommunestyret om tilstanden i barnevernet? [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

Del 3 – Øvrige spørsmål

Spørsmål 48. Hvor mange årsverk har barnevernstjenesten du representerer per i dag? Oppgi svaret i antall årsverk. Desimaler kan benyttes. Skriv 0 i kategoriene der det ikke er årsverk og la feltene stå åpne hvis du ikke vet. [Frivillig]

Ledere
Ansatte i barnevernfaglige stillinger (ikke inkludert ledere)
Merkantilt ansatte
Andre støttefunksjoner

Spørsmål 49. I hvilken grad er du enig i følgende påstand? Bemanningen i barnevernstjenesten jeg representerer er tilstrekkelig for å dekke behovene. [Frivillig]

❑ Helt enig

❑ Litt enig

❑ Verken enig eller uenig

❑ Litt uenig

❑ Helt uenig

❑ Vet ikke

Spørsmål 50. I hvilken grad er du enig i følgende påstand? Kompetansen i barnevernstjenesten jeg representerer er tilstrekkelig for å dekke behovene. [Frivillig]

❑ Helt enig

❑ Litt enig

❑ Verken enig eller uenig

❑ Litt uenig

❑ Helt uenig

❑ Vet ikke

Spørsmål 51. I hvilken grad er du enig i følgende påstand? Stabiliteten i bemanningen i barnevernstjenesten jeg representerer er så lav at det går utover kvaliteten på barnevernstjenestene. [Frivillig]

❑ Helt enig

❑ Litt enig

❑ Verken enig eller uenig

❑ Litt uenig

❑ Helt uenig

❑ Vet ikke

Spørsmål 52. I hvilken grad har kommunen(e)/barnevernstjenesten du representerer … [Frivillig]

	Ja	Nei	Vet ikke	Ikke relevant

… rutiner for å ivareta språklige hensyn til barn og unge i barnevernet?	
… rutiner for å ivareta kulturelle hensyn til barn og unge i barnevernet?	
… rutiner for å ivareta samiske barn og unge sine rettigheter (innenfor språk og kultur) i barnevernet?	
… rutiner for å ivareta hensyn til seksuell orientering og kjønnsidentitet til barn og unge i barnevernet?	
… rutiner for å ivareta hensyn til funksjonsnedsettelser til barn og unge i barnevernet?	

Spørsmål 53. Ved plassering av barn utenfor hjemmet, er barnevernstjenesten du representerer i stand til å ivareta barns særskilte samiske rettigheter dersom det skulle være aktuelt? [Frivillig]

❑ Ja

❑ Nei

❑ Vet ikke

Spørsmål 54. I hvilken grad er du enig i følgende påstand? Barnevernstjenesten jeg representerer tilbyr gode og tilpassede ettervernstiltak til ungdom som har vært i barnevernet. [Frivillig]

❑ Helt enig

❑ Litt enig

❑ Verken enig eller uenig

❑ Litt uenig

❑ Helt uenig

❑ Vet ikke

I spørreundersøkelsen til kommunedirektører kartlegger vi om kommunen(e) du representerer løser barnevernoppgaver (helt eller delvis) innenfor interkommunale samarbeid regulert gjennom kommuneloven.

Spørsmål 55. Har barnevernstjenesten du representerer inngått andre samarbeid utover samarbeid regulert i kommuneloven (eksempelvis læringsnettverk)? [Obligatorisk]

❑ Ja

❑ Nei [Hopp til spørsmål 57]

❑ Vet ikke [Hopp til spørsmål 57]

Spørsmål 56. Du har oppgitt at barnevernstjenesten du representerer har inngått samarbeid utover samarbeid regulert i kommuneloven. Kan du beskrive hvilke typer samarbeid som er inngått, hvilke kommuner dere samarbeider med og hva det samarbeides om? [Frivillig]

Del 4 – Avslutning

Spørsmål 57. Dette er det siste spørsmålet i undersøkelsen. Har du annen informasjon du ønsker å legge til? [Frivillig]

Trykk på «Avslutt–pilen» for å avslutte spørreundersøkelsen

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Vedlegg F – Spørreundersøkelse til fosterhjem 2022

Barnevernreformen – Fosterhjemsundersøkelsen 2022

[Veiledning til de som leser gjennom undersøkelsen: Vi har som et utgangspunkt valgt å la spørsmålene være frivillige å svare på, slik at ikke respondenten blir tvunget til å svare på alle spørsmål. Det er viktig at respondenten ikke stopper opp og fortsetter undersøkelsen. Vi er imidlertid nødt til å la spørsmål som utløser filtre være obligatoriske å besvare.

I flersvarspørsmål har vi merket svaralternativer som ekskluderer andre svar med [eksklusivt svaralternativ]. Det vil si dette svaralternativet ekskluderer respondenten fra å oppgi andre svaralternativer.

For 2022 inkluderer fosterhjemsundersøkelsen en avgrenset del som retter seg mot spesialiserte fosterhjem, siden Menon også evaluerer det plasseringstiltaket spesifikt på oppdrag fra Bufdir.]

Lanseringstekst

Lanseringsoverskrift: Spørreundersøkelse fra Bufdir til alle fosterhjem i Norge

Hei,

Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning følgeevaluerer barnevernreformen, herunder alle fosterhjem, og evaluerer spesialiserte fosterhjem på oppdrag fra Bufdir.

- Evalueringen av barnevernreformen har som formål å løpende vurdere om målet med reformen nås, og gi tilbakemeldinger på behov for justeringer til myndighetene. Vi er opptatt av å forstå hvordan reformendringene påvirker innretningen på og kvaliteten ved barnevernet, hva som har blitt til det bedre og hva som er utfordrende.
- Evalueringen av spesialiserte fosterhjem har som formål å få ny kunnskap om virkningene av tiltak som fremstår som egnede for mange barn og unge som det ellers er vanskelig for det offentlige å finne gode plasseringstiltak til.

For å få til dette er vi avhengig av svar på denne spørreundersøkelsen fra norske fosterhjem!

Undersøkelsen er sendt ut til Norsk Fosterhjemsforenings medlemmer, via Bufetats kanaler og via private leverandører av fosterhjem. Dersom du mottar undersøkelsen mer enn én gang, trenger du kun å svare én gang.

Evalueringen av barnevernreformen foregår fram til 2027, og vi vil senere i evalueringsperioden sende ut oppfølgende undersøkelser til fosterhjem. Alle svar blir konfidensielt behandlet i henhold til EUs personvernforordning (GDPR). Det betyr at anonymiteten til de som svarer blir ivaretatt.

Trykk her for å starte undersøkelsen

Vi ber deg svare så fort du har anledning, og ikke senere enn 16. oktober 2022. Enkelte spørsmål og svaralternativer passer kanskje ikke helt med din situasjon. Vi ber da om at du svarer så godt du kan ved å velge det svaralternativet som ligger nærmest egen oppfatning.

Det vil ta cirka 20 minutter å fylle ut spørreundersøkelsen.

Dersom du har spørsmål om undersøkelsen eller har tekniske utfordringer, kan du kontakte Caroline Halvorsen i Menon Economics på e-post: caroline.halvorsen@menon.no, eller på telefon: 980 97 415.

Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen!

Vennlig hilsen

Simen Pedersen

Prosjektleder, Menon Economics

Informasjon om databehandling [Tekstboks]

I henhold til EUs personvernforordning (GDPR) vil personinformasjon som knytter svarene til deg slettes innen seks måneder. Siden dette er del av en evaluering med sluttdato i 2027, vil Menon Economics oppbevare innmeldte svar uten personopplysninger frem til evalueringsperioden er over. Informasjon om hvilket fosterhjem svarene knytter seg til vil benyttes til analyseformål ifm. arbeidet med evalueringene, men vil ikke utleveres til andre eller kunne identifiseres i rapporter eller på andre måter.

Menon Economics sin GDPR-kontakt:

Navn: Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste, godtar du at vi behandler dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

I spørreundersøkelsen er det mulig å bla seg frem og tilbake. Det er imidlertid ikke mulig å avslutte utfylling og fortsette igjen seinere.

Del 1 – Om fosterhjemmet du representerer [tekstboks]

Den første delen av undersøkelsen omfatter spørsmål som er ment å bidra til at vi forstår mer om fosterhjemmet du representerer.

Spørsmål 1. Hvor mange fosterbarn har fosterhjemmet du representerer i dag? [Obligatorisk]

❑ Ett fosterbarn [Hopp til spørsmål 3]

❑ To fosterbarn

❑ Tre eller flere fosterbarn

❑ Har ingen fosterbarn i dag [Hopp til slutt]

Spørsmål 2. Du har oppgitt at du har to eller flere fosterbarn. Er noen av fosterbarna biologiske søsken, eller adoptivsøsken? [Frivillig]

❑ Ja

❑ Nei

❑ Annet (som halvsøsken eller stesøsken), spesifiser her: ….

Omsorgskommunen [Tekstboks sammen med neste]

Omsorgskommunen er den kommunen som har fremmet barnevernssaken for fylkesnemnda, og som er ansvarlig for gjennomføring, oppfølging og kontroll, jf. barnevernloven § 8-4.

Spørsmål 3. Oppgi navnet på omsorgskommunen eller bydelen (hvis i Oslo) til barnet som er plassert i fosterhjemmet du representerer. Hvis du er fosterhjem for flere barn med ulik omsorgskommune, oppgi alle kommunenavn med komma som skilletegn. [Obligatorisk]

Format tekstfelt.

Fosterhjemskommunen [Tekstboks sammen med neste]

Fosterhjemskommunen er den kommunen der fosterhjemmet ligger. Fosterhjemskommune og omsorgskommune kan være samme kommune.

Spørsmål 4. Hva er postnummeret til fosterhjemmet du representerer? [Obligatorisk]

Kun mulig å fylle inn firesifret tall.

Spørsmål 5. Hvor lenge har du vært fosterforelder? Oppgi svar i antall hele påbegynte år. [Frivillig]

Fra 0 til 50.

Spørsmål 6. Hvilken type fosterhjem representerer du? Flere svar mulig. [Obligatorisk]

❑ Ordinært fosterhjem (omfatter plassering i familie og nettverk)

❑ Statlig spesialisert fosterhjem (tidligere kalt statlig familiehjem)

❑ Privat spesialisert fosterhjem / familiehjem

❑ Beredskapshjem

❑ Besøkshjem

❑ Annet, vennligst spesifiser her: …

Spørsmål 7. Hvem er fosterhjemmets oppdragsgiver? [Obligatorisk]

❑ Fosterhjemsavtale med barnevernstjenesten i én kommune / bydel / i et kommunesamarbeid

❑ Oppdragsavtale med Bufetat

❑ Fosterhjemsavtale/oppdragsavtale med privat ideell aktør

❑ Fosterhjemsavtale/oppdragsavtale med privat kommersiell aktør

❑ Det er flere aktører som bestiller fosterhjemstjenester fra din husholdning, spesifiser hvem som bestiller hva her: …

Filter A – hvis «Oppdragsavtale med Bufetat» på spørsmål 7.

Spørsmål 8. Tenk på perioden fra 1. januar 2022 til i dag. Har fosterhjemmet du representerer mottatt arbeidsgodtgjørelse for å være fosterforeldre? [Frivillig]

❑ Ja, to fosterforeldre mottar heltids arbeidsgodtgjørelse

❑ Ja, én fosterforelder mottar heltids arbeidsgodtgjørelse

❑ Ja, to fosterforeldre mottar deltids arbeidsgodtgjørelse

❑ Ja, én fosterforelder mottar deltids arbeidsgodtgjørelse

❑ Ja, én fosterforelder mottar deltids arbeidsgodtgjørelse og én fosterforelder mottar heltids arbeidsgodtgjørelse

❑ Nei, ingen fosterforeldre mottar noen form for arbeidsgodtgjørelse

Spørsmål 9. Barnevernreformen trådte i kraft fra 1. januar 2022. Det er derfor viktig at vi forstår om du inngikk oppdragsavtale før eller etter reformtidspunktet. Oppgi når fosterhjemmet du representerer inngikk siste oppdragsavtale. [Obligatorisk]

❑ 1. januar 2022 eller senere

❑ Før 1. januar 2022

❑ Vet ikke

Filter A - Slutt

Filter B – hvis alt utenom «Oppdragsavtale med Bufetat» på spørsmål 7.

Om godtgjøring til fosterhjem [Tekstboks, på neste side som neste]

Grunnstøtten er kompensasjon for oppgavene som følger av fosterhjemsoppdraget og blir utbetalt så lenge barnet bor i fosterhjem. Den er skattepliktig og gir opptjening i folketrygda.

Fosterforeldren(e) kan bli ***frikjøpt*** fra det ordinære arbeidet. I denne perioden får fosterforelderen kompensert for sin tapte inntekt, med inntil 6G.

Spørsmål 10. Tenk på perioden fra 1. januar 2022 til i dag. Har fosterhjemmet du representerer mottatt godtgjørelse for å være fosterforeldre? Flere svar mulig. [Obligatorisk]

❑ Ja, jeg/vi har mottatt grunnstøtte (tidligere kalt arbeidsgodtgjøring)

❑ Ja, én eller to fosterforeldre er frikjøpt

❑ Nei, ingen fosterforeldre mottar noen form for godtgjørelse [eksklusivt svaralternativ]

❑ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, vennligst spesifiser her: …

Spørsmål 11. Hvor mye mottar fosterhjemmet du representerer i grunnstøtte per år? [Frivillig]

❑ 1G (rundt 100 000 kroner)

❑ Vet ikke

❑ Annet beløp, spesifiser her: …

Spørsmål 12. Tenk på dagens situasjon. Hvor mange fosterforeldre er frikjøpt i fosterhjemmet du representerer? [Frivillig]

❑ Én fosterforelder

❑ To fosterforeldre

❑ Vet ikke

Spørsmål 13. Tenk på dagens situasjon. Hvor stor prosentandel av fosterforeldrene sin samlede arbeidskapasitet er frikjøpt i fosterhjemmet du representerer? Oppgi tall i prosent mellom 1 og 100. Oppgi 1 hvis du/dere er frikjøpt 1 prosent og 100 hvis du/dere er 100 prosent. [Frivillig]

Tall mellom 1 og 100.

Om utgiftsdekning og barnetrygd til fosterhjem

Fosterhjemmet får utgiftsdekning og barnetrygd for å dekke utgiftene ved å ha et barn boende hos seg. Barnetrygd utbetales til fosterforeldrene når de har søkt om å motta den. Barnetrygden skal gå til underhold av barnet og supplerer utgiftsdekningen.

Spørsmål 14. Tenk på dagens situasjon og det siste fosterbarnet som ble plassert i fosterhjemmet du representerer. Kan du oppgi hvor mye fosterhjemmet du representerer mottar i utgiftsdekning og barnetrygd per måned? Oppgi svar i kroner per måned. Hvis spørsmålet er for vanskelig å svare på, gå videre til neste spørsmål. [Frivillig]

Utgiftsdekning per måned

Barnetrygd per måned

Filter B – Slutt

Spørsmål 15. Hvor mange egne biologiske barn og adoptivbarn under 18 år er hjemmeboende i din husholdning? Se bort fra fosterbarn og inkluder kun barn som du yter daglig omsorg for. [Frivillig]

❑ Ingen

❑ Ett

❑ To

❑ Tre eller flere

Spørsmål 16. Hvor mange fosterforeldre er dere i fosterhjemmet du representerer? [Frivillig]

❑ To fosterforeldre

❑ Enslig fosterforelder

❑ Annet, vennligst spesifiser her: …

Spørsmål 17. Hadde dere som fosterforeldre en relasjon til fosterbarnet/-a før plassering? [Obligatorisk]

❑ Nei [Hopp til spørsmål 19]

❑ Ja, plasseringen/-ene er en familieplassering

❑ Ja, plasseringen/-ene er en nettverksplassering

❑ Ja, jeg/vi var tidligere beredskapshjem for fosterbarnet/-a

❑ Ja, men hvilken type plassering det er varierer mellom barna i fosterhjemmet – spesifiser her: … [Hopp til spørsmål 19]

Spørsmål 18. Du har oppgitt at dere hadde en relasjon til minst et fosterbarn forut for plassering. Hva er deres relasjon til fosterbarnet/-a? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Besteforelder

❑ Tante/onkel

❑ Søster/bror

❑ Person som kjenner barnet/ungdommen fra fritidsaktiviteter eller nærmiljø

❑ Person i familiens til barnet sin omgangskrets

❑ Annet, vennligst spesifiser her: …

Spørsmål 19. Har dere som fosterforeldre sosialfaglig, helsefaglig, pedagogfaglig og/eller barnevernsfaglig utdanningsbakgrunn? [Frivillig] [Vis på samme skjermbilde som neste]

❑ Nei

❑ Ja, vennligst spesifiser den relevante utdanningen her: ….

Spørsmål 20. Har dere som fosterforeldre yrkesmessig erfaring innenfor sosialfag, helsefag, pedagogfag og/eller barnevernsfag? [Frivillig] [Vis på samme skjermbilde som forrige]

❑ Nei

❑ Ja, vennligst spesifiser den relevante yrkesmessige erfaringen her: ….

Spørsmål 21. Er dette første gang dere er et fosterhjem? [Obligatorisk]

❑ Nei [Hopp til spørsmål 23]

❑ Ja

Spørsmål 22. Du har oppgitt at fosterhjemmet du representerer er fosterhjem for første gang. Mottok dere opplæring forut for plasseringen av barnet? [Frivillig]

❑ Nei

❑ Ja

❑ Vet ikke

Spørsmål 23. Kan du oppgi hvilke kurs som du eller den eventuelle andre fosterforelderen i fosterhjemmet du representerer har tatt? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Fosterhjemmet har ikke fått opplæring [Eksklusivt svaralternativ]

❑ SOLID (nyutviklet erstatning for PRIDE grunnkurs)

❑ PRIDE grunnkurs

❑ PRIDE grunnkurs for fosterhjem i barnets familie og nære nettverk

❑ PRIDE videregående kurs - Å støtte barns utvikling

❑ PRIDE videregående kurs – Mine familier – om fosterbarn rett til kontakt og samvær med sin familie

❑ PRIDE videregående kurs – Å støtte barns utvikling - kommunikasjon

❑ PRIDE videregående kurs – Barn utsatt for voksnes skadelige rusbruk

❑ PRIDE videregående kurs – Å være fosterhjem for barn og unge med annen etnisk bakgrunn enn norsk

❑ PRIDE videregående kurs – Hvordan forstå og hjelpe barn utsatt for seksuelle overgrep

❑ PRIDE videregående kurs – Vi som er fosterfamilie for ungdom

❑ PRIDE videregående kurs – Traumeforståelse og traumebevisst omsorg

❑ UngdomsPRIDE

❑ Circle of Security (COS) kurs

❑ Kurs i belastningsmestring for voksne (KiB)

❑ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 24. Kan du oppgi hvem som har arrangert og gjennomført kursene som fosterhjemmet du representerer har gjennomført? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Bufetat

❑ Barnevernstjenesten i kommunen / kommunesamarbeid

❑ Norsk Fosterhjemsforening

❑ Barne- og ungdomspsykiatri (BUP)

❑ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 25. Hvilke særskilte tiltak er satt inn i fosterhjemmet for å ivareta fosterbarnets tilretteleggingsbehov? Hvis du har flere fosterbarn, ta utgangspunkt i fosterbarnet som sist flyttet inn hos deg/dere. Flere svar mulig. [obligatorisk]

❑ Frikjøp første året etter plassering

❑ Frikjøp utover første året etter plassering

❑ Godtgjøring utover ordinær grunnstøtte på 1G

❑ Avlastning

❑ Veiledning

❑ Kurs for fosterforeldre

❑ Ettervernstiltak mens barnet bor i fosterhjemmet for å sikre overgangen til voksenlivet

❑ Ingen tiltak iverksatt [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Andre tilbud eller tjenester, eventuelt andre ting du vil påpeke, spesifiser her:

Spørsmål 26. Et barn eller en ungdom kan ha to ulike baser. For eksempel kan barnet være tilknyttet både en institusjon og et fosterhjem. Er fosterhjemmet du representerer en del av en slik to-base-løsning? [Frivillig]

❑ Nei

❑ Ja, barnet har også en base i et annet fosterhjem

❑ Ja, barnet har også en base på en institusjon

❑ Annet, vennligst spesifiser her: …

Del 2 – Behov til fosterbarnet/-barna

I denne delen av spørreundersøkelsen er formålet å få innsikt i behovet til fosterbarnet eller -barna.

Spørsmål 27. Tenk på det siste barnet som ble plassert i deres fosterhjem. Hvilken lovhjemmel er plasseringen forankret i? [Flere svar mulig] [Frivillig]

❑ Barnevernloven § 4-4 Hjelpetiltak for barn og barnefamilier (frivillig plassering)

❑ Barnevernloven § 4-12 Vedtak om å overta omsorgen for et barn (omsorgsovertakelse)

❑ Barnevernloven § 4-24 / 4-26 Barn og unge med atferdsvansker

❑ Vet ikke

❑ Annet, vennligst spesifiser her: …

Spørsmål 28. Tenk på det siste barnet som ble plassert i fosterhjemmet du representerer. Var plasseringen en hasteplassering? [Frivillig]

❑ Ja

❑ Nei

❑ Vet ikke

❑ Ikke relevant

Spørsmål 29. Oppgi alderen på fosterbarnet eller -barna som du har i dag? Rund av alderen til hele år. [Frivillig]

	Alder på barnet	Antall år i fosterhjemmet ditt
Første fosterbarn		

Andre fosterbarn	
Tredje fosterbarn (hvis du har flere enn fem fosterbarn, oppgi alderen til alle fosterbarna med komma som skilletegn):	

Spørsmål 30. Tenk på det siste barnet som ble plassert i deres fosterhjem. I hvilken grad vil du si at fosterbarnet har? [Frivillig]

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke	Ikke relevant
Psykiske vansker							
Rusproblemer							
Nedsatt funksjonsevne							
Sterke smerteuttrykk							
Tilknytningsvansker							
Atferdsvansker							

Spørsmål 31. Utdyp gjerne svaret ditt på spørsmålet over her hvis det er noe du ønsker å legge til:

Del 3 – Fosterhjem som dekker barnet/-a sitt behov

I denne delen er vi ute etter å få innsikt i dine betraktninger om hvor godt fosterhjemmet du representerer dekker barnets behov. Hensikten med spørsmålene er å kartlegge i hvilken grad det er godt samsvar mellom fosterbarnets behov og fosterhjemmet.

Spørsmål 32. Tenk på det siste barnet som ble plassert i deres fosterhjem. Ut fra din vurdering, er plasseringen av fosterbarnet i fosterhjemmet du representerer til barnets beste? Vi minner om at svarene vil bli behandlet anonymt og ikke bli delt med andre enn medlemmer av evalueringsteamet. [Frivillig]

❑ Ja

❑ Nei

❑ Vet ikke

❑ Ønsker ikke å oppgi svar

Spørsmål 33. Utdyp gjerne hvorfor du mener at plasseringen av fosterbarnet i fosterhjemmet du representerer er / ikke er til barnets beste?

Spørsmål 34. Tenk på det siste barnet som ble plassert i fosterhjemmet du representerer. I hvilken grad opplever du at fosterbarnet har behov for …

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
… tyngre og/eller mer intensiv hjelp enn fosterhjemmet du representerer kan gi?						
… mer avlastning enn dere mottar i dag?						
… mer tilrettelegging i barnehage/skole?						
… mer tilrettelagt fritidstilbud?						
…. at fosterforelderen(e) får høyere grad av frikjøp?						
… at fosterforelderen(e) får mer spesialisert veiledning?						
… at fosterforelderen(e) får mer opplæring?						

[Filter C – Hvis oppdragsavtale med Bufetat (Spørsmål 7)

Spørsmål 35. Tenk på det siste barnet som ble plassert i deres fosterhjem. Hva er din vurdering av denne plasseringsbeslutningen? Svar det svaralternativet som du mener er mest treffende. [obligatorisk]

❑ Fosterbarnet får sine behov dekket i vårt fosterhjem og ressursene vi har til rådighet (kompetanse og tid) er avgjørende for at fosterbarnet får dekket sine behov

❑ Et ordinært fosterhjem med forsterkningstiltak (frikjøp osv.) ville sannsynligvis dekket barnets behov like godt som vårt fosterhjem får til

❑ Et ordinært fosterhjem uten forsterkningstiltak (frikjøp osv.) ville sannsynligvis dekket barnets behov like godt som vårt fosterhjem får til

❑ Fosterbarnet har så store utfordringer at det beste ville vært å plassere barnet/ungdommen på institusjon

❑ Fosterbarnet har så store utfordringer at det beste ville være en to-base-ordning mellom fosterhjemmet og institusjon/annet fosterhjem, ev. foreldre

❑ Vet ikke

❑ Ikke relevant

❑ Annet, vennligst spesifiser her: …

Spørsmål 36. Tenk på det siste barnet som ble plassert i deres fosterhjem. Tenk på tiden dette fosterbarnet har bodd i deres fosterhjem frem til i dag. I hvilken grad har du opplevd en forbedring eller forverring på følgende områder?

	Forbedring	Som på plasseringstidspunktet	Forverring	Vet ikke	Ikke relevant
Kommunikasjon/åpenhet					
Tilknytning til voksne					
Sosial kompetanse					
Utfordrende atferd					
Sterke smerteutrykk					
Relasjonen til fosterforeldre					
Relasjonen til biologiske foreldre					
Barnehage-/skoledeltakelse					
Mestring i barnehage/på skolen					
Deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter					
Bruk av antidepressive medikamenter					
Annet, vennligst spesifiser ...					

[Filter C – slutt]

Del 4 – Spesielt om barnevernreformen

1. januar 2022 trådte barnevernreformen i kraft. Reformen skal bidra til at flere barn får rett hjelp til rett tid og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov.

Reformen innebærer at kommunene får et større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk. Kommunene får et større ansvar for fosterhjemsområdet og statens spesialiserte tilbud tydeliggjøres i loven. Kommunene får det helhetlige ansvaret for oppfølging og veiledning av fosterhjem, Bufetats betalingsansvar for ordinære fosterhjem oppheves, det er lovfestet plikt om å lete etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk og valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommunen.

I tillegg får kommunene økt finansieringsansvar for barnevernstiltak. Dette innebærer at kommunene får fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem og økte kommunale egenandeler for bruk av spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak. Målet med dette er at kommunene skal få bedre mulighet og sterkere insentiv til å prioritere forebyggende tilbud og tidlig innsats, samt tilpasning av tilbudet til det enkelte barn og familie.

Spørsmål 37. Omsorgskommunen er den kommunen som har fremmet barnevernssaken for fylkesnemnda, og som er ansvarlig for gjennomføring, oppfølging og kontroll, jf. barnevernloven § 8-4. I hvilken grad er du enig i følgende påstander om barnevernstjenesten i omsorgskommunen/bydelen til fosterbarna du er fosterhjem for? Hvis det er flere barn som er plassert i fosterhjemmet med ulik omsorgskommune ber vi deg svare ut fra din generelle opplevelse. [Frivillig]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke	Ikke relevant
Barnevernstjenesten tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge.							
Barnevernstjenesten tilbyr tilstrekkelig oppfølging av fosterbarnet/-a.							
Barnevernstjenesten tilbyr tilstrekkelig veiledning av fosterhjemmet.							
Barnevernstjenesten tilbyr tilstrekkelig med informasjon til fosterforeldrene om mulige tilbud i kommunen/bydel/Bufetat osv.							
Barn og unge i fosterhjem er godt ivaretatt av barnevernstjenesten.							
Rettssikkerhet for barn og unge i fosterhjem er tilfredsstillende ivaretatt av barnevernstjenesten.							

Samarbeidet og samordning av hjelpen til barnet mellom barnevernstjenesten, barnehage/skole, helse ol. er tilfredsstillende.

Spørsmål 38. Utdyp gjerne hvorfor samarbeidet og samordning av hjelpen (ikke) er tilfredsstillende?

Spørsmål 39. I hvilken grad er du enig i følgende påstand? [Frivillig]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke	Ikke relevant
Tilsynsfører sikrer at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet.							

[Filter E – Hvis oppdragsavtale med privat oppdragsgiver (kommersiell eller ideell) (Spørsmål 7)]

Spørsmål 40. I hvilken grad er du enig i følgende påstander om din private oppdragsgiver? [Frivillig]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke	Ikke relevant
Min/vår private oppdragsgiver tilbyr tilstrekkelig veiledning av fosterhjemmet.							

[Filter E slutt]

[Filter F - Kun til fosterhjem med avtale med kommuner: Fosterhjemsavtale med barnevernstjenesten **Spørsmål 7]**

Bufdirs anbefalinger for standardiserte økonomiske vilkår [Tekstboks sammen med neste]

Bufdir anbefaler en modell som består av

- fast grunnstøtte (tidligere kalt arbeidsgodtgjøring), utgiftsdekning og barnetrygd

(fast grunnstøtte utbetales uavhengig om man er frikjøpt eller ikke)

- standardiserte perioder for frikjøp den første perioden etter at barnet har flyttet inn
- kriterier for frikjøp utover den første perioden

Modellen omfatter fosterhjemmene som kommunene har ansvaret for, altså ordinære fosterhjem, herunder også fosterhjem i familie og nettverk. Anbefalingene er gjeldende fra 1.1.2022.

Spørsmål 41. Bufdir har utarbeidet faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene som kommunene har ansvar for, som beskrevet over. I hvilken grad kjenner du til disse anbefalingene fra før? [Frivillig]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

❑ Ikke relevant

Spørsmål 42. I hvilken grad vil du si at barnevernstjenesten i omsorgskommunen(-e)/bydelen du forholder deg til etterlever de faglige anbefalingene til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem? [Frivillig] [sammen med neste]

❑ I svært stor grad

❑ I stor grad

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke

❑ Ikke relevant

Spørsmål 43. Hvis du ønsker, kan du utdype svaret ditt på spørsmålet over her: [Vis sammen med forrige]

[Filter F slutt]

Del 5 – Fosterforeldrenes egne vurderinger

I denne delen er vi ute etter dine vurderinger av en rekke forhold om barnevernstjenesten/Bufetats arbeid.

Filter G – hvis alt utenom «Oppdragsavtale med Bufetat» på spørsmål 7.

Spørsmål 44. Tenk på det siste barnet som ble plassert i fosterhjemmet du representerer. I hvilken grad er du enig i følgende påstander? [Frivillig]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke	Ikke relevant
Mitt inntrykk er at barnevernstjenesten opparbeidet seg god kunnskap om vår familie før fosterbarnet flyttet inn.							
Mitt inntrykk er at barnevernstjenesten hadde en grundig prosess for å vurdere barnets behov ift. min fosterfamilie sine forutsetninger.							
Mitt inntrykk er at barnevernstjenesten formidlet alle relevante opplysninger til oss før innflytting i fosterhjemmet.							
Vi ble godt opplyst av barnevernstjenesten om formålet med plasseringen i vårt fosterhjem.							
Vi ble godt opplyst av barnevernstjenesten om barnets familie og behovet for samvær.							

[Filter G slutt]

Filter H – hvis «Oppdragsavtale med Bufetat» på spørsmål 7.

Spørsmål 45. Du har oppgitt at fosterhjemmet du representerer har en oppdragsavtale med Bufetat som statlig spesialisert fosterhjem eller statlig familiehjem. I hvilken grad er du enig i følgende påstander? [Frivillig]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke	Ikke relevant
Mitt inntrykk er at Bufetat opparbeidet seg god kunnskap om vår familie før fosterbarnet flyttet inn.							
Mitt inntrykk er at Bufetat hadde en grundig prosess for å vurdere barnets behov ift. min fosterfamilie sine forutsetninger.							
Mitt inntrykk er at Bufetat formidlet alle relevante opplysninger til oss før innflytting i fosterhjemmet.							
Vi ble godt opplyst av Bufetat om formålet med plasseringen i vårt fosterhjem.							
Bufetat tilbød tilstrekkelig med opplæring forut for plasseringen.							
Bufetat tilbyr tilstrekkelig med opplæring av fosterhjemmet under plasseringen.							
Bufetat tilbyr tilstrekkelig oppfølging av fosterhjemmet.							
Bufetat tilbyr tilstrekkelig veiledning av fosterhjemmet.							

Filter H –slutt

Spørsmål 46. I hvilken grad er du enig i følgende påstander? [Frivillig]

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke	Ikke relevant
Fosterhjemmet mitt mestrer oppgaven med å gi fosterbarnet/-a et trygt og godt hjem.							
Fosterhjemmet mitt fikk tilstrekkelig og realistisk informasjon om det ansvaret og de utfordringer vi kunne møte, før jeg/vi påtok meg å si ja til å bli fosterhjem.							
Samværsordningen fungerer bra for fosterbarnet.							

Spørsmål 47. Tenk på det siste barnet som ble plassert i fosterhjemmet du representerer. Hva mener du som fosterforelder må gjøres for at fosterbarnet/-a får en bedre ivaretakelse av deres behov? Flere svar mulig. [Frivillig]

❑ Ingenting, fosterbarnet/-a får rett hjelp i fosterhjemmet [Eksklusivt svaralternativ]

❑ Mer avlastning

❑ Økt bistand/samarbeid med andre instanser (helse, skole o.l.)

❑ Mer besøk fra omsorgskommunen (oppfølging)

❑ Mindre besøk fra omsorgskommunen (oppfølging)

❑ Mer besøk fra fosterhjemskommunen (tilsyn)

❑ Mindre besøk fra fosterhjemskommunen (tilsyn)

❑ Mer veiledning av fosterforeldre

❑ Mer kursing av fosterforeldre

❑ Økt frikjøp av fosterforeldre

❑ Overføring til mer egnet tiltak

❑ Mindre samvær

❑ Mer samvær

❑ Avklaring av hvor lenge fosterhjemmet skal være et midlertidig bosted for barnet.

❑ Fosterbarnet må få medvirke og dets mening vektes mer i avgjørelser

❑ Fosterbarnet har behov for mer selvbestemmelse

❑ Annet, vennligst spesifiser her: _____

Spørsmål 48. Vi er opptatt av å forstå hva du som fosterforelder eventuelt trenger for å kunne løse fosterhjemsoppdraget bedre enn i dag. Det kan handle om økt kompetanse om spesifikk tematikk (eksempelvis psykisk helse), mer tilgjengelig veiledning, avlastning eller lignende. Vi setter stor pris på om du uttrykker hva du opplever at du har behov for i tekstboksen under: [Frivillig]

Spørsmål 49. Tenk på det siste barnet som ble plassert i deres fosterhjem. Hvor enig er du i følgende påstand: *Fosterbarnet får medvirke i egen sak og spørsmål som gjelder han eller henne?* [Obligatorisk]

❑ I svært stor grad [Hopp til spørsmål 51]

❑ I stor grad [Hopp til spørsmål 51]

❑ I noen grad

❑ I liten grad

❑ I svært liten grad

❑ Vet ikke [Hopp til spørsmål 51]

❑ Ikke relevant [Hopp til spørsmål 51]

Spørsmål 50. Du har oppgitt at fosterbarnet i noen eller liten grad får medvirke i egen sak og spørsmål som gjelder han eller henne. Kan du utdype hvorfor du mener det er et potensial for bedre medvirkning og hva du eventuelt mener bør gjøres? [Frivillig]

Del 6 – Avsluttende del

Du er nesten i mål med undersøkelsen, men vi har lyst til å gi deg en siste mulighet til å uttrykke deg skriftlig om forhold med barnevernreformen og undersøkelsen som du mener det er viktig å belyse.

1. januar 2022 trådte barnevernreformen i kraft. Reformen skal bidra til at flere barn får rett hjelp til rett tid og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov.

Spørsmål 51. Har du opplevd at barnevernreformen har bidratt til endringer for fosterhjemmet du representerer? Utdyp gjerne på hvilken måte. [Frivillig]

Spørsmål 52. Som del av evalueringen ønsker vi å intervjue enkelte fosterhjem. Vennligst oppgi telefonnummeret ditt, dersom du kan være aktuell å kontakte.

Spørsmål 53. Dette er det siste spørsmålet i undersøkelsen. Har du annen informasjon du ønsker å legge til? [Frivillig]

Trykk på «Avslutt–pilen» for å avslutte spørreundersøkelsen

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Vedlegg G – Indikatorsettet 2022

VG.1 De syv viktigste indikatorene (Baseline)

Tabell VG.1 **De syv viktigste indikatorene (baseline)**

Nr.	Indikator	Kilde
1	Flyttinger fra fosterhjem	SSB (Tabell 13353)
2	Gjennomsnittlig ventetid på fosterhjem	Bufdir
3	Plasseringer i beredskapshjem	SSB (Tabell 10660)
4	Plassering i institusjon	SSB (Tabell 11600)
5	Plassering i fosterhjem	SSB (Tabell 11600)
6	Samarbeidstiltak	SSB (Tabell 10660)
7	Samlede offentlige driftsutgifter til barnevern	Bufetat & SSB (Tabell 10660)

VG.2 Helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem

Tabell VG.2 **Indikatorer for å måle aktiviteter, resultater og brukereffekter som respons på endringen «Helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem»***

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Kommunenes ressursbruk (årsverk) til oppfølging og veiledning av fosterhjem	Spørreundersøkelse til barnevernleder
Resultater		
	Barnevernstjenestens oppfatning av oppfølging og veiledning av fosterhjem	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	Fosterforeldres oppfatning av oppfølging og veiledning fra barnevernstjenesten	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
Relaterte og utilsiktede aktiviteter og resultater		
	Fosterforeldrenes vurdering av hvorvidt barnevernstjenesten tilbyr tilstrekkelig informasjon om mulige tilbud til fosterforeldrene	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for mer besøk fra omsorgskommunen (oppfølging) for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for mer kursing for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for mer veiledning for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for mer avlastning for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre

	Fosterforeldres behov for økt bistand/samarbeid med andre instanser (helse, skole o.l.) for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldrenes behov for økt frikjøp for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldrenes behov for avklaring av hvor lenge fosterhjemmet skal være et bosted for barnet for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Hvorvidt fosterforeldre har fått opplæring før fosterbarnet flytter inn i fosterhjemmet	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for opplæring for å dekke fosterbarnets behov	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Barn i fosterhjem som (ikke) har fått oppfølging i tråd med lovkrav	Barnevern kommunemonitor
	Barn i fosterhjem som (ikke) har fått tilsyn i tråd med lovkrav	Barnevern kommunemonitor
	Tilsynsfører sikrer at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for mer besøk fra fosterhjemskommunen (tilsyn)	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Fosterforeldres behov for mindre besøk fra fosterhjemskommunen (tilsyn)	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
Brukereffekter		
	Antall barn som venter på fosterhjem	Bufdir
	Ventetid på fosterhjem	Bufdir

** Denne oppstartsmålingen omfatter ikke Bufetats ressursbruk til grunnleggende opplæring. Dette er en av størrelsene vi vil følge med på i fremtidige delrapporter, forutsatt at ressursbruken er mulig å identifisere.*

VG.3 Valg og godkjenning av fosterhjem

Tabell VG.3 Indikatorer for å måle aktiviteter, resultater og brukereffekter som respons på endringen «Valg og godkjenning av fosterhjem»

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Hvorvidt relevante opplysninger om fosterforeldre fremkommer før barnet flytter inn	Spørreundersøkelse til barnevernleder
Brukereffekter		
	Antall barn som venter på fosterhjem	Bufdir
	Ventetid på fosterhjem	Bufdir

VG.4 Kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk lovfestes

Tabell VG.4 **Indikatorer for å måle aktiviteter, resultater og brukereffekter som respons på endringen «Lovfestelse av kommunens plikt til å vurdere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk»**

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	I hvilken grad kommunen vurderer om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad barnevernstjenesten legger til rette for involvering av familiens nettverk dersom det er hensiktsmessig	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	Andel saker der Bufetat har bistått kommunen med familie- og nettverksplassering	Bufdir
Resultater		
	Antall og andel nye plasseringer i familie og nære nettverk	Bufdir
	Andel fosterhjemsplasseringer i familie og nære nettverk	Barnevern Kommunemonitor
Brukereffekter		
	Antall barn som venter på fosterhjem	Bufdir
	Ventetid på fosterhjem	Bufdir

VG.5 Økt kommunalt finansieringsansvar

Tabell VG.5 **Indikatorer for å måle aktiviteter, resultater og brukereffekter som respons på endringen «økt kommunalt finansieringsansvar»**

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Driftsutgifter til barnevernsfunksjonene i KOSTRA[86]	SSB (Tabell 12362 og 07459)
	Samlede driftsutgifter for Bufetat	Bufdir
Resultater		
	Antall barnevernstiltak utenfor hjemmet per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall plasseringer i statlig institusjon per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)

[86] *KOSTRA-funksjonene 244 barnevernstjeneste, 251 barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet.*

	Antall plasseringer i ordinære fosterhjem per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall plasseringer i spesialiserte fosterhjem per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall plasseringer i beredskapshjem utenom familie og nære nettverk per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall plasseringer i midlertidig hjem i familie og nære nettverk per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall hjelpetiltak i hjemmet per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall hjelpetiltak MST per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Antall hjelpetiltak FFT per 1000 innbygger i alderen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Barnevernstjenestens egne/lokale barnevernstiltak	Barnevernlederundersøkelsen 2022
	Bruk av hjelpetiltak utenfor barnevernet	SSB (Tabell 10660)

VG.6 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem

Tabell VG.6 **Indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som respons på endringen om «lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte fosterhjem»**

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Ressursbruk totalt og per oppholdsdag for spesialiserte fosterhjem (og bered-skapshjem)	Bufdir
Resultater		
	Antall/andel barn i spesialiserte fosterhjem	Bufdir, BiRK
	Aldersfordeling til barn og unge i spesialiserte fosterhjem	Bufdir, BiRK
Utilsiktede resultater		
	Andel ordinære fosterhjem med tiltak tilsvarende spesialiserte fosterhjem	Spørreundersøkelsen til fosterhjem

VG.7 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn

Tabell VG.7 **Indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som respons på endringen om «lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby utredning av sped- og småbarn»**

Indikator	Kilde

Aktiviteter		
	Ressursbruk til sentre for foreldre og barn totalt og per familie/barn	Bufdir
Resultater		
	Antall oppholdsdager i sentre for foreldre og barn	Bufdir
	Antall tiltak i sentre for foreldre og barn etter alder*	SSB (Tabell 10661)
	Andel tiltak i sentre for foreldre og barn per 1000 innbygger i alderen 0 - 17 år*	SSB (Tabell 10661)
	Antall forespørsler om utredninger	Data ønskelig på sikt
	Antall utredninger av situasjonen til sped- og småbarn ved sentre for foreldre og barn (henholdsvis døgnbasert og i hjemmet)	Data ønskelig på sikt
	Antall og andel hjelpetiltak fra Bufetat tilbudt i etterkant av utredning (henholdsvis døgnbasert og i hjemmet)	Data ønskelig på sikt

**Til denne første delrapporten har det ikke vært mulig å få statistikk om utredninger og hjelpetiltak. Det er også uklart om det foreligger statistikk på nevnte størrelser tilbake i tid.*

VG.8 Lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak

Tabell VG.8 Indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som respons på endringen om «lovfesting av Bufetats mulighet for å tilby spesialiserte hjelpetiltak»

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Ressursbruk totalt og per oppholdsdag i statlige hjelpetiltak	Bufdir
Resultater		
	Antall årlige oppholdsdager i statlige hjelpetiltak	Bufdir
	Andel som mottar statlig MST per 1 000 innbyggere i aldersgruppen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Andel som mottar statlig FFT per 1 000 innbyggere i aldersgruppen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Andel som mottar statlig PMTO per 1 000 innbyggere i aldersgruppen 0-22 år	SSB (Tabell 10660)
	Andel kommuner som tilbyr PMTO	Spørreundersøkelsen til barnevernleder

VG.9 Standardisering av økonomiske rammevilkår til fosterforeldre

Tabell VG.9 **Indikatorer for å måle aktiviteter, resultater og effekter som respons på endringen om «Standardisering av økonomiske rammevilkår til fosterforeldre»**

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	I hvilken grad barnevernleder oppgir å ha kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene	Spørreundersøkelse til barnevernledere
	I hvilken grad fosterhjem oppgir å ha kjennskap til Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene	Spørreundersøkelsen til fosterhjem
	I hvilken grad barnevernstjenesten etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem	Spørreundersøkelse til barnevernledere
	I hvilken grad barnevernstjenesten etterlever Bufdir sine faglige anbefalinger til standardisering av økonomiske rammevilkår for fosterhjem	Spørreundersøkelsen til fosterhjem
Resultater		
	Andelen fosterhjem som mottar grunnstøtte i tråd med anbefalingene	Spørreundersøkelsen til fosterhjem
	Andelen fosterhjem som har utgiftsdekning i tråd med anbefalingene	Spørreundersøkelsen til fosterhjem
	Andelen fosterhjem som har frikjøp i tråd med anbefalingene	Spørreundersøkelsen til fosterhjem
Brukereffekter		
	Antall barn som venter på fosterhjem	Bufdir
	Ventetid på fosterhjem	Bufdir

VG.10 Årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret

Tabell VG.10 **Indikatorer for å måle aktiviteter og resultater som respons på endringen om «årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret»**

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Har kommunestyret fått redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten i løpet av året?	Spørreundersøkelse til kommunedirektør, Spørreundersøkelse til barnevernleder
Resultater		

	Hvorvidt tilstandsrapportering har bidratt til høyere bevissthet og engasjement i kommunestyret om tilstanden i barnevernet.	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	Hvorvidt tilstandsrapporten og tilhørende prosess har utløst beslutninger i kommunestyret som ellers ikke ville skjedd	Spørreundersøkelse til kommunedirektør

VG.11 Delmål 1 – Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene

Tabell VG.11 Indikatorer for å vurdere måloppnåelsen til delmål 1 «Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene»

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	Antall årsverk i kommunen som er satt av til tidlig innsats og forebygging rettet mot barn og familier som har eller på sikt kan ha behov for hjelp fra barnevernet	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	Har kommunestyret vedtatt en plan for kommunens forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker (i tråd med barnevernloven § 3-1 annet ledd) som er gjeldende i dag?	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
Resultater		
	Vurdering av samarbeidet mellom barnevern og oppvekstområdet	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
Vurdering av måloppnåelse		
	Vurdering av i hvilken grad kommunen jobber tilstrekkelig forebyggende innenfor barnevernet/oppvekstområdet	Spørreundersøkelse til kommunedirektør og spørreundersøkelse til barnevernleder

VG.12 Delmål 2 – Bedre tilpasset hjelp

Tabell VG.12 Indikatorer for å vurdere måloppnåelsen til delmål 2 «Bedre tilpasset hjelp»

	Indikator	Kilde
Brukereffekter		
	Vurdering av i hvilken grad kommunen tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge	Spørreundersøkelse til kommunedirektør / barnevernleder / fosterhjem
	Vurdering av i hvilken grad barn og unge i fosterhjem er godt ivaretatt	Spørreundersøkelse til kommunedirektør / barnevernleder / fosterhjem

	Vurdering av om fosterhjemsplasseringen er til barnets beste	Spørreundersøkelse til fosterhjem
	Vurdering av om fosterhjemmet mestrer oppgaven	Spørreundersøkelse til fosterhjem
	Andelen fosterforelder som mener at ingenting må gjøres for at fosterbarnet/-a får en bedre ivaretakelse av deres behov	Spørreundersøkelse til fosterhjem
	I hvilken grad ivaretar barnevernstjenesten barn og unge som har behov for hjelpetiltak på en god måte	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad ivaretar barnevernstjenesten barn og unge som har behov for fosterhjem på en god måte	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad ivaretar barnevernstjenesten barn og unge som har behov for institusjon på en god måte	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad barnevernleder opplever at tilgangen på egnede fosterhjem er tilstrekkelig	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad barnevernstjenesten tilbyr gode og tilpassede ettervernstiltak til ungdom som har vært i barnevernet	Spørreundersøkelse til barnevernleder

VG.13 Delmål 3 – God rettssikkerhet

Tabell VG.13 Indikatorer for å vurdere måloppnåelsen til delmål 3 «God rettssikkerhet»

	Indikator	Kilde
Aktiviteter		
	I hvilken grad kommunen leverer forsvarlige tjenester etter barnevernloven	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
	Hvorvidt det er opprettet et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
	Hvorvidt barnevernstjenesten er i stand til å ivareta barns særskilte samiske rettigheter dersom det skulle være aktuelt, ved plassering av barn utenfor hjemmet	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	Hvorvidt kommunen(e)/barnevernstjenesten har rutiner for å ivareta ulike hensyn (språk, kultur, etnisitet, seksuell orientering, kjønnsidentitet og funksjonsnedsettelser)	Spørreundersøkelse til barnevernleder
	I hvilken grad saksbehandlingen (vurderinger og vedtak) i barnevernet er tilstrekkelig dokumentert	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
Brukereffekter		
	Vurdering av i hvilken grad rettssikkerhet for barn og unge er tilfredsstillende	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
	Vurdering av i hvilken grad rettssikkerhet for barn og unge er tilfredsstillende	Spørreundersøkelse til barnevernleder

	Vurdering av i hvilken grad rettssikkerhet for barn og unge i fosterhjem er tilfredsstillende ivaretatt av barnevernstjenesten	Spørreundersøkelse til fosterforeldre
	Vurdering av barnets mulighet for medvirkning	Spørreundersøkelse til fosterforeldre

VG.14 Delmål 4 – Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning

Tabell VG.14 Indikatorer for å vurdere måloppnåelsen til delmål 4 «Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning»

	Indikator	Kilde
Resultater		
	Samlet offentlige driftsutgifter til barnevern	Bufetat og SSSB (Tabell 10660)
	Vurdering av i hvilken grad oppgaveløsningen i barnevernet er effektiv	Spørreundersøkelse til kommunedirektør
	Vurdering av i hvilken grad oppgaveløsningen i barnevernet er effektiv	Spørreundersøkelse til barnevernleder
Utilsiktet effekt		
	Vurdering av om forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge	Spørreundersøkelse til barnevernleder

VG.15 Overordnet mål – Flere barn skal få rett hjelp til rett tid

Tabell VG.15 Indikatorer for å vurdere måloppnåelsen til målet «Flere barn skal få rett hjelp til rett tid»

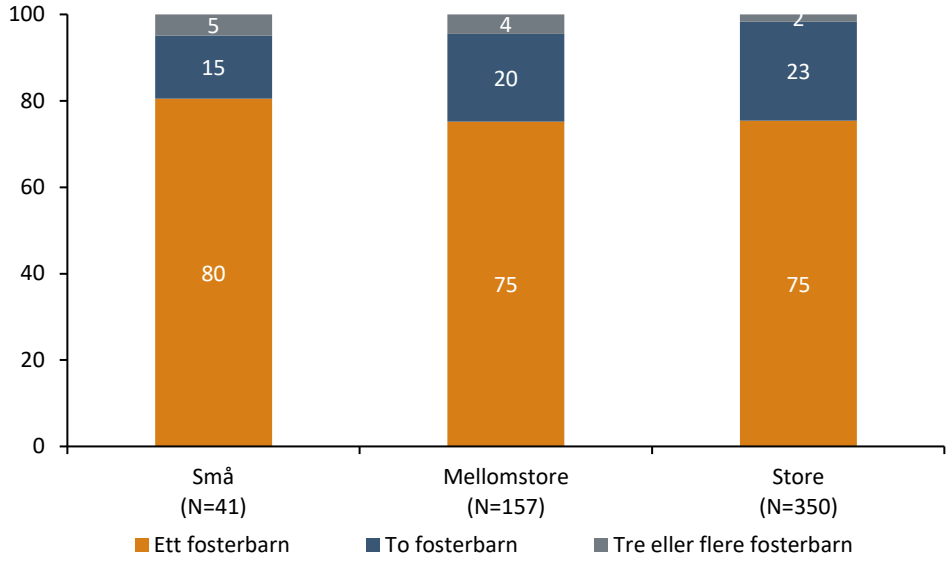
	Indikator	Kilde
Brukereffekter		
	Antall barn som venter på fosterhjem	Bufdir
	Gjennomsnittlig / median ventetid på fosterhjem	Bufdir
	Antall barn som venter under 30 dager, 30-90 dager, 91-180 dager og over 180 dager	Bufdir
	Vurdering av i hvilken grad barn og unge med behov for hjelp får rett hjelp til rett tid	Spørreundersøkelse til kommunedirektør / barnevernleder
Utilsiktede effekter		
	Antall og andel plasseringer tiltenkt å være midlertidige (beredskapshjem og «mellombels plassering i familie og nettverk»)	SSB
	Gjennomsnittlig og median oppholdstid i beredskapshjem	Bufdir
	Antall flyttinger fra fosterhjem	Bufdir

Vedlegg H - Ordinære fosterhjem

VH.1 Fosterhjemmenes sammensetning og eventuell relasjon til barnet

Flertallet av de ordinære fosterhjemmene oppgir å ha kun ett fosterbarn i hjemmet, som vist i Figur VH.1. Av de 548 fosterhjemmene som har oppgitt at de er et ordinært fosterhjem, har 76 prosent ett fosterbarn. 22 prosent oppgir at de har to fosterbarn, mens 3 prosent oppgir at de har tre eller flere fosterbarn. Over halvparten (58 prosent) av dem som oppgir å ha to eller flere fosterbarn oppgir samtidig at barna er søsken (adoptivsøsken eller biologiske). I de tilfellene et fosterhjem har mer enn én plassering, kan de(t) andre barnet/-a omfattes av en annen avtale enn spesialisert fosterhjem. Vi finner ingen forskjeller i antall barn mellom ulike kommunestørrelser.

Figur VH.1 **Andel ordinære fosterhjem som har ett, to, tre eller flere fosterbarn i samme fosterhjem etter kommunestørrelse, i prosent**



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Kilde: Spørreundersøkelsen til fosterhjem, 2022*

To tredjedeler av de ordinære fosterhjemmene som har besvart spørreundersøkelsen (66 prosent) har ikke egne barn i hjemmet (verken biologiske eller adoptivbarn). Vi finner noen forskjeller mellom kommunestørrelser. En større andel av fosterhjemmene i små kommuner har egne barn i hjemmet (47 prosent), sammenlignet med mellomstore og store kommuner.

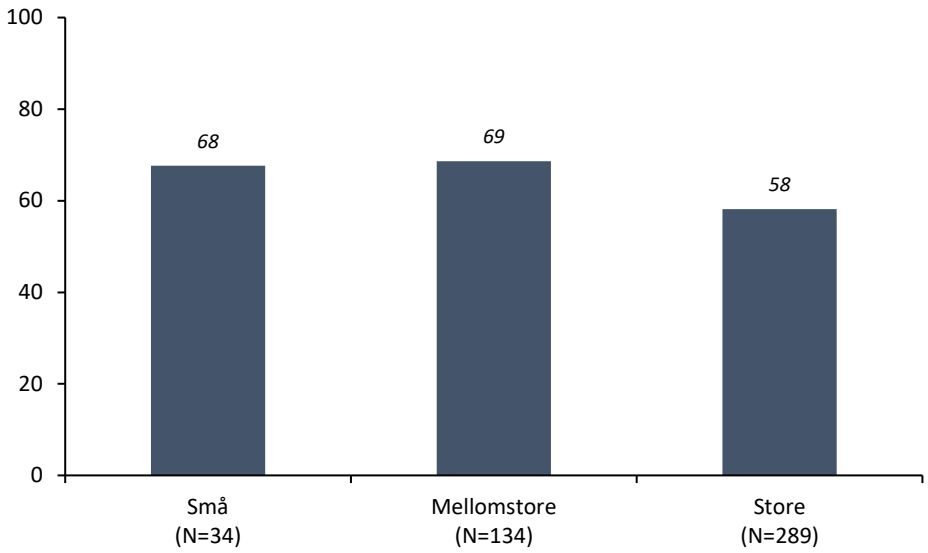
84 prosent av de ordinære fosterhjemmene består av to fosterforeldre, mens de resterende består av en enslig fosterforelder. Over 70 prosent av fosterhjemmene hadde ikke en relasjon til barnet før plassering. Av de som oppga at de hadde en relasjon med barnet fra før, var det i all hovedsak en families- eller nettverksplassering hvor det er besteforeldre, tante/onkel som er fosterforeldre. Vi finner ikke store forskjeller mellom kommunestørrelser. Ut fra spørreundersøkelsen synes det imidlertid å være flere nettverksplasseringer i store kommuner sammenlignet med små og mellomstore kommuner. I disse tilfellene er oppgir et flertall av dem som svarer at de er eller var lærer til barnet de nå er fosterforeldre til.

VH.2 Fosterhjemmenes kompetanse og erfaring

Over 80 prosent av de ordinære fosterhjemmene som har besvart spørreundersøkelsen oppgir at de er fosterhjem for første gang. I gjennomsnitt har fosterhjemmene som har besvart undersøkelsen vært fosterhjem i over åtte år, med en median på syv år. Vi finner ingen regionale forskjeller i hvor lenge fosterhjemmene har vært fosterhjem.

Litt over 60 prosent oppgir å ha helsefaglig, pedagogfaglig og/eller barnevernfaglig utdanningsbakgrunn (heretter omtalt som relevant utdanningsbakgrunn). Sykepleier (med og uten spesialutdanning), helsefagarbeider, barnehagelærer, lærer, vernepleier, pedagog og barnevernspedagog er de yrkene som oppgis flest ganger. Store kommuner har en noe lavere andel fosterforeldre som oppgir å ha relevant utdanning, sammenlignet med mellomstore og små kommuner, se VH.2.

Figur VH.2 **Andel fosterforeldre som oppgir at de har sosialfaglig, helsefaglig, pedagogfaglig og/eller barnevernsfaglig utdanningsbakgrunn, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

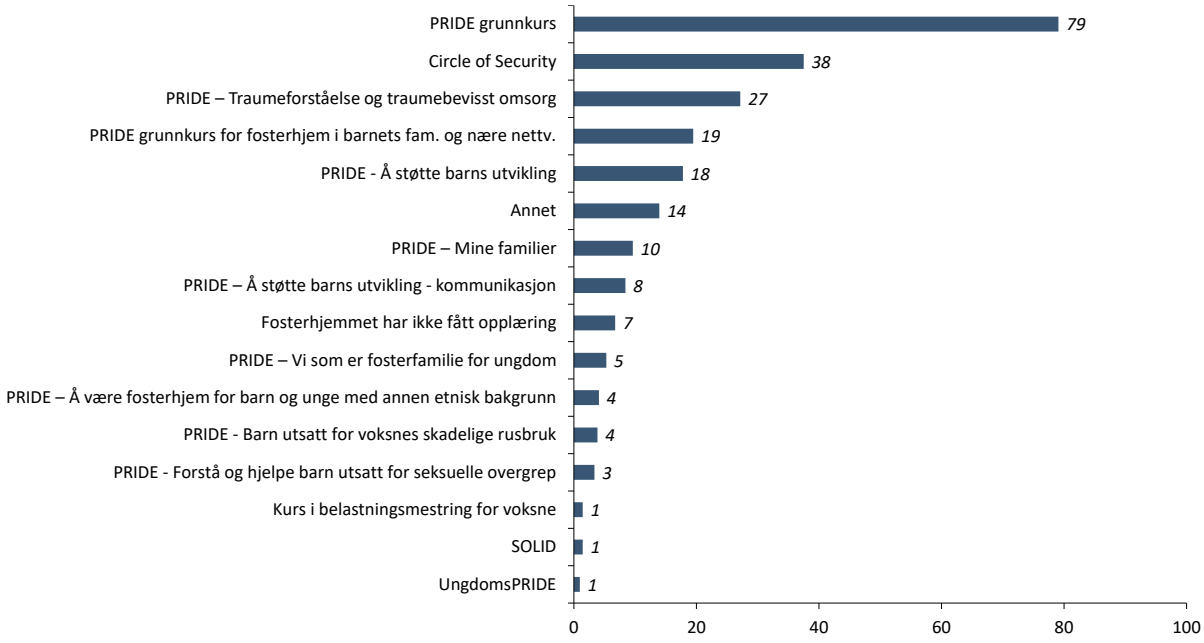


Kilde: Spørreundersøkelsen til spesialiserte fosterhjem, 2022.

VH.3 Fosterhjemmenes deltakelse på opplærings-, oppfølgings- og veiledningskurs

Over 70 prosent av ordinære fosterhjem som har besvart spørreundersøkelsen oppgir å ha fått opplæring i PRIDE grunnkurs, uavhengig av om de har vært fosterhjem tidligere, Figur VH.3. Gapet i andelen som har deltatt på PRIDE grunnkurs og andre opplæringskurs er stort. 38 prosent oppgir å ha deltatt på Circle of Security. Om lag 14 prosent oppgir å ha deltatt på andre typer kurs enn de som er listet opp, hovedsakelig kurs innen traumebevisst omsorg (TBO), PMTO og tilknytningspsykologi. Det er også syv prosent av fosterhjemmene som oppgir at fosterhjemmet ikke har fått opplæring. En mulig forklaring på at fosterhjemmet ikke har mottatt opplæring kan skyldes at det er hasteplasseringer og/eller plasseringer i familie og nære nettverk. Ut fra spørreundersøkelsen finner vi at i underkant av to tredjedeler av de som oppgir å ikke ha mottatt opplæring, var en hasteplassering eller plassering i familie og nære nettverk.

Figur VH.3 Rangering av hvilke opplæringstilbud ordinære fosterhjem oppgir å ha tatt, i prosent

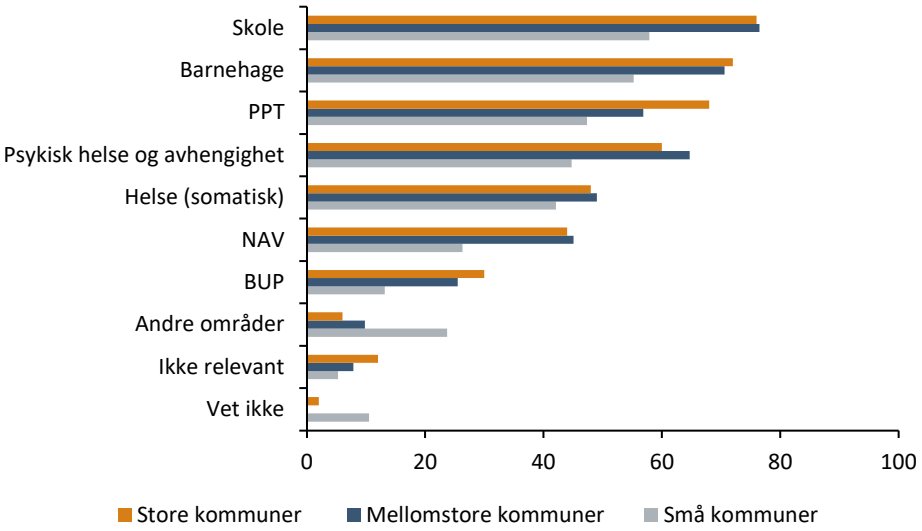


N=416. Kilde: Spørreundersøkelse til fosterhjem, 2022

Bufetat har i all hovedsak arrangert og gjennomført kursene som de ordinære fosterhjemmene har deltatt på. I alle regioner utenom Øst er over 62 prosent av fosterhjemmene kurset gjennom Bufetat. Til sammenlikning oppgir 56 prosent av fosterhjemmene i region Øst å ha deltatt på kurs i regi av Bufetat. Særlig Norsk Fosterhjemsforening står for en større andel av kursene som fosterhjemmene oppgir å ha deltatt på i region Øst.

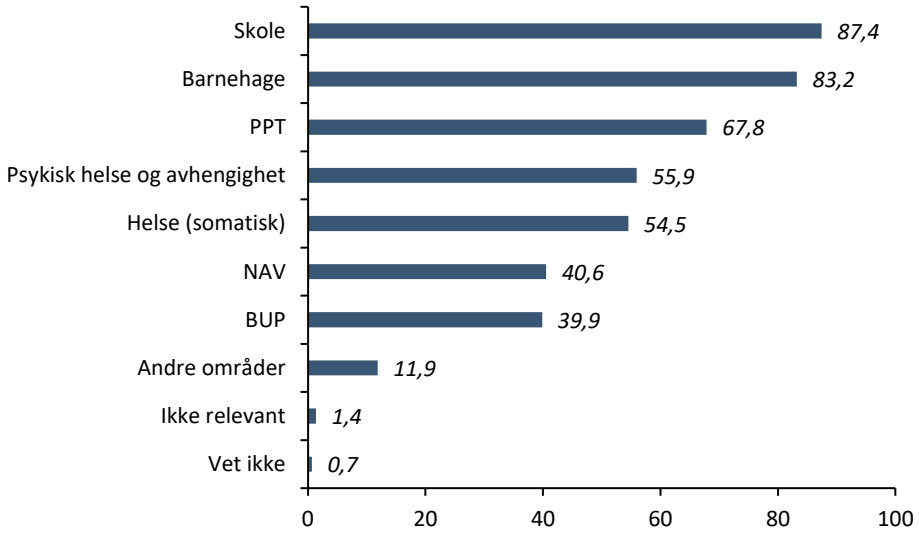
Vedlegg I – Samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester

Figur VI.1 **Tjenesteområder barnevernstjenesten samarbeider med om veiledning og/eller oppfølging av barn og unge fordelt på kommunestørrelse, i prosent***



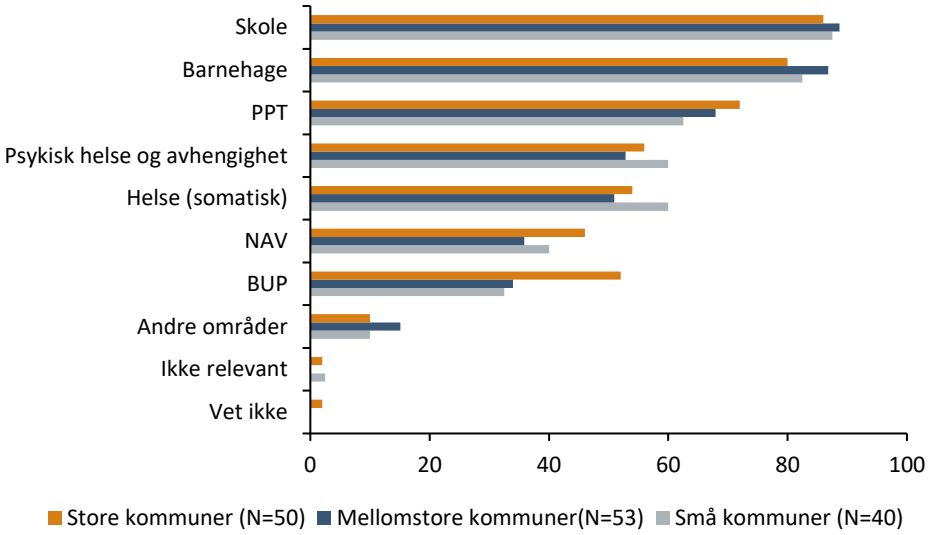
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=139. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics*

Figur VI.2 **Tjenesteområder barnevernstjenesten samarbeider med om forebyggende arbeid og/eller tidlig innsats, i prosent**



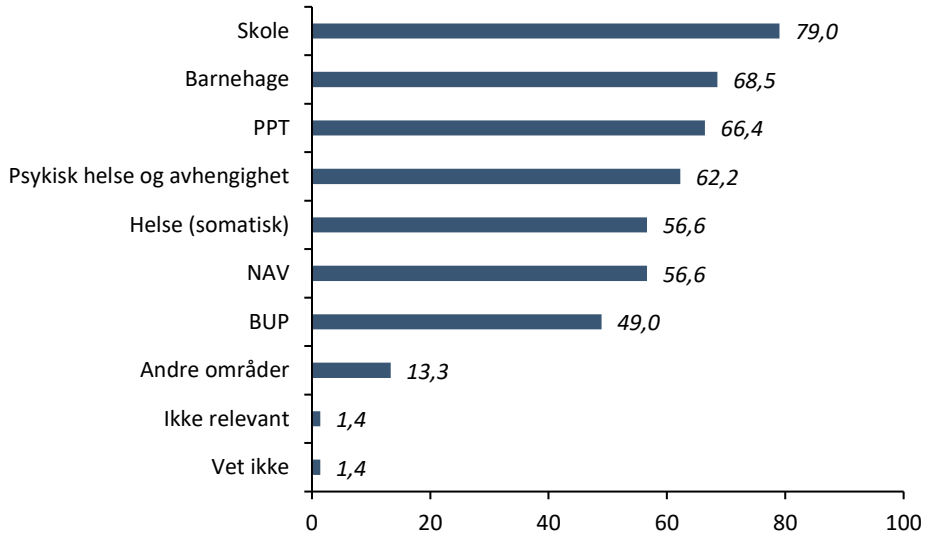
N=143. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics

Figur VI.3 **Tjenesteområder barnevernstjenesten samarbeider med om forebyggende arbeid og/eller tidlig innsats, fordelt på kommunestørrelse, i prosent**



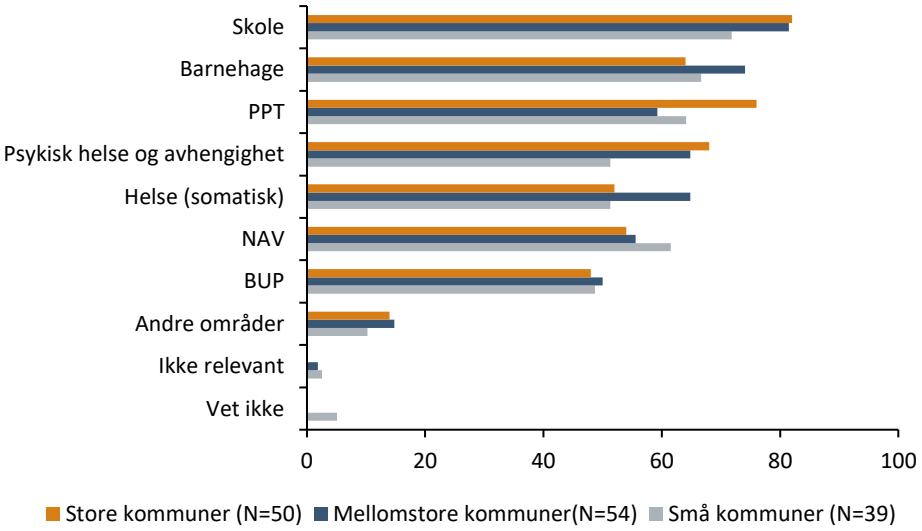
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=143. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics*

Figur VI.4 **Tjenesteområder barnevernstjenesten samarbeider med om gjennomføring av tiltak/behandling, i prosent**



N=143. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics

Figur VI.5 **Tjenesteområder barnevernstjenesten samarbeider med om gjennomføring av tiltak/behandling, fordelt på kommunestørrelse, i prosent***

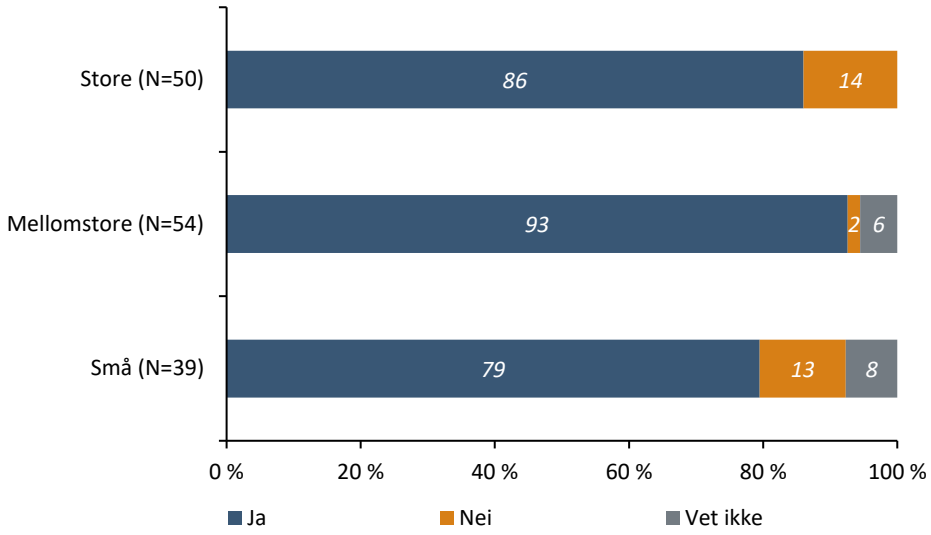


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=143. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics*

Vedlegg J – Diverse resultater fra spørreundersøkelser

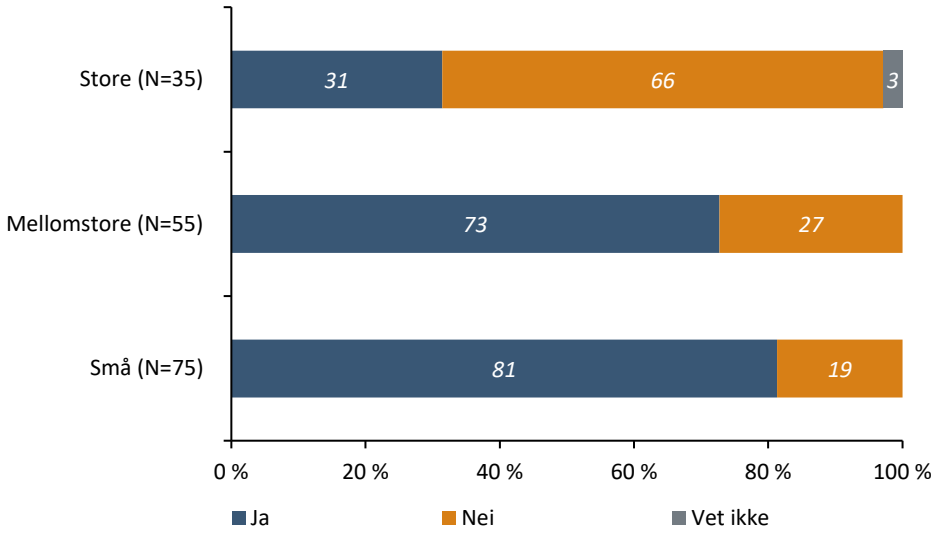
VJ.1 Interkommunale samarbeid

Figur VJ.1 **Hvorvidt barnevernstjenesten barnevernleder representerer har inngått andre samarbeid utover samarbeid regulert i kommuneloven, fordelt på kommunestørrelse, i prosent***



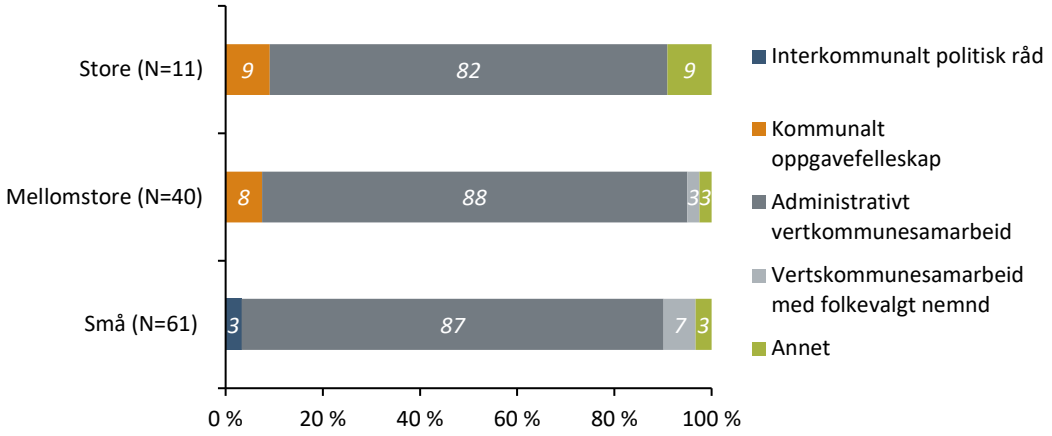
**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=143. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Figur VJ.2 **Hvorvidt kommunedirektører oppgir at kommunen de representerer løser barnevernsoppgaver (helt eller delvis) innenfor interkommunalt samarbeid, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=165. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

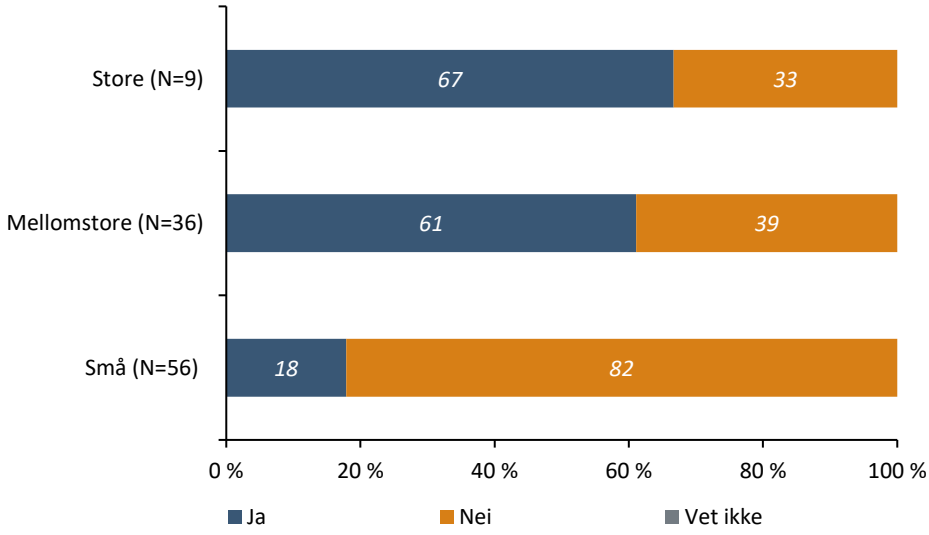
Figur VJ.3 **Hvilken type interkommunale samarbeid kommunedirektørene oppgir at kommunen de representerer er med i på barnevernsområdet, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=112. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Av kommunedirektørene som har svart annet i Figur VJ.3, er det fire stykker som har avlagt åpent svart. Hvorav det blir presisert at kommunen kommunedirektørene er med i også samarbeider med andre kommuner når det kommer til læringsnettverksprosjekter, akuttberedskap og faglig samarbeid i barnevernledernettverk.

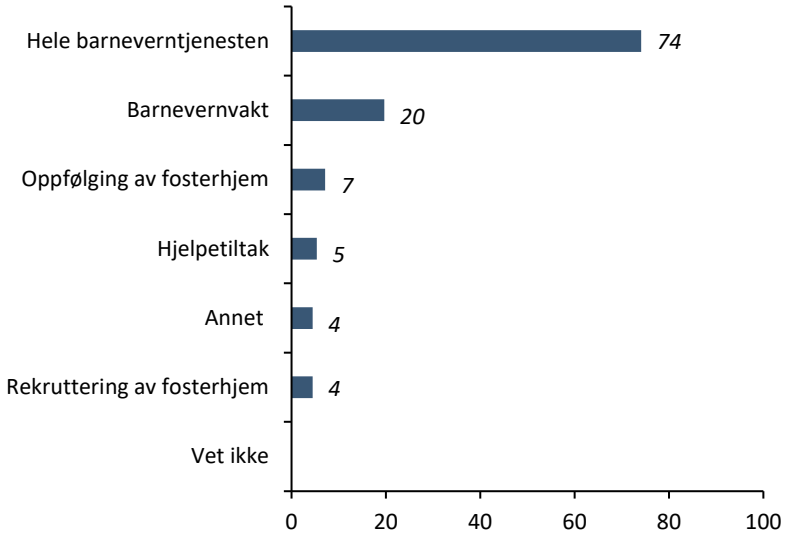
Figur VJ.4 **Hvorvidt kommunedirektørene som har oppgitt at kommunen de representerer er medlem av et vertskommunesamarbeid innenfor barnevernet er vertskommune for det interkommunale samarbeidet eller ikke, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=101. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

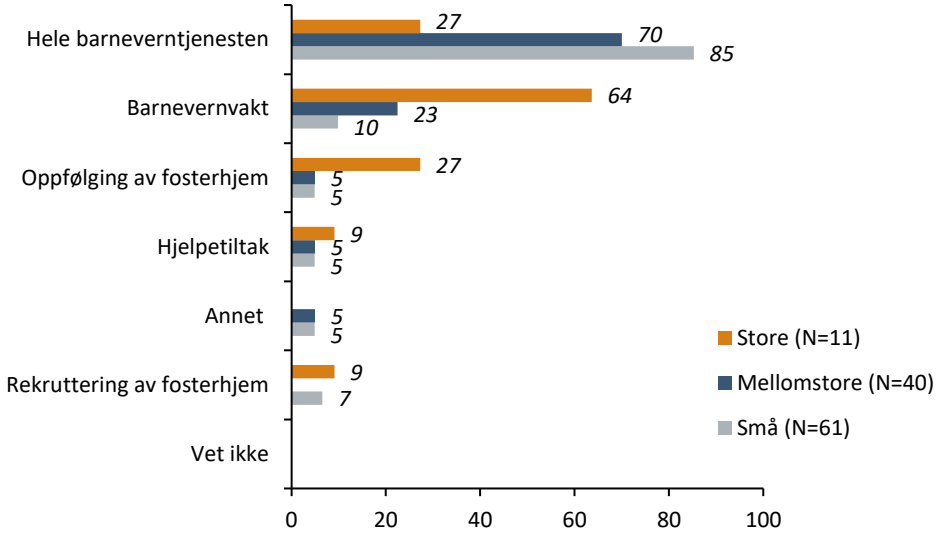
Figur VJ.5 viser hvilke barnevernsoppgaver kommunedirektører oppgir å samarbeide om ved interkommunalt samarbeid innenfor barnevernsområdet i aggregerte tall. Da det er skjevheter i utvalget, bør tallene tolkes varsomt.

Figur VJ.5 **Hvilke barnevernsoppgaver kommunen samarbeider med andre kommuner om, ifølge kommunedirektører som oppgir å være medlem et interkommunalt samarbeid, i prosent**



N=112. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.

Figur VJ.6 **Hvilke barnevernsoppgaver kommunen samarbeider med andre kommuner om, ifølge kommunedirektører som oppgir å være medlem et interkommunalt samarbeid, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

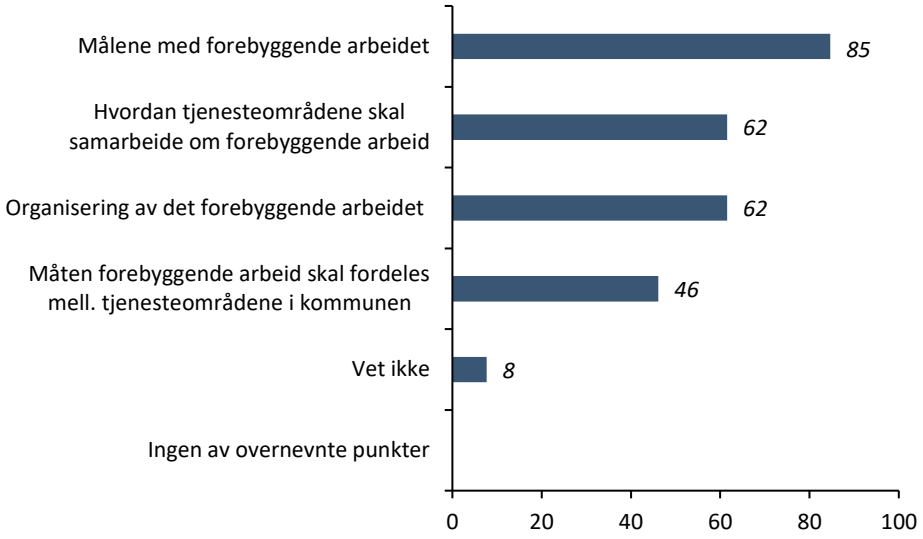


**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=112. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

VJ.2 Kommunenes styring av forebygging og tidlig innsats

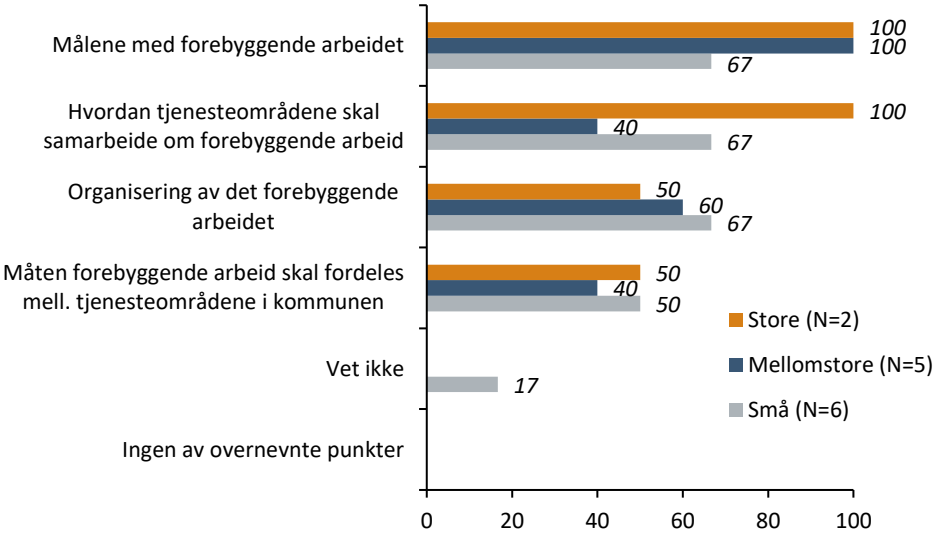
VJ.7 viser aggregerte tall for kommunedirektører som har svart på undersøkelsen. Da utvalget inneholder skjevheter, bør resultatet tolkes varsomt.

Figur VJ.7 **Hvilke elementer i vedtatt plan for kommunens forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker kommunedirektører oppgir er inkludert i planen, i prosent**



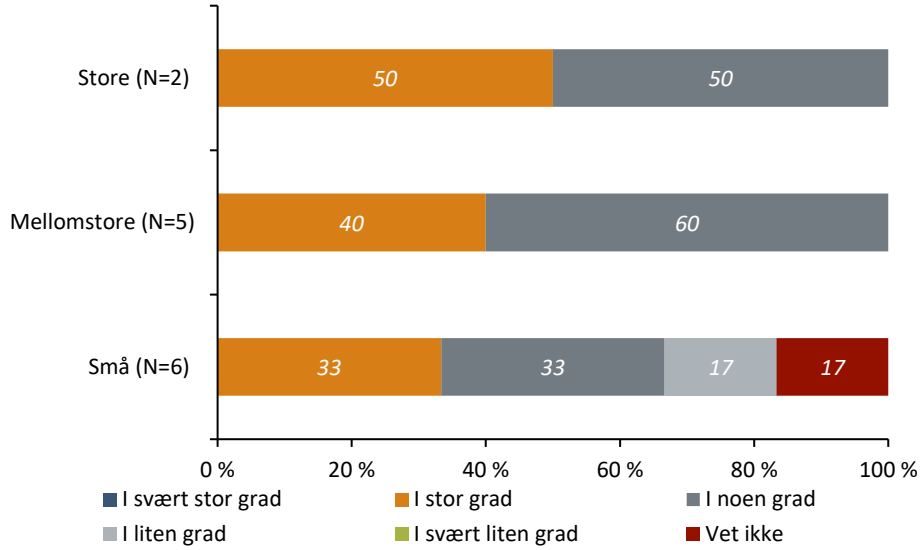
N=13. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.

Figur VJ.8 **Hvilke elementer i vedtatt plan for kommunens forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsvansker kommunedirektører oppgir er inkludert i planen, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



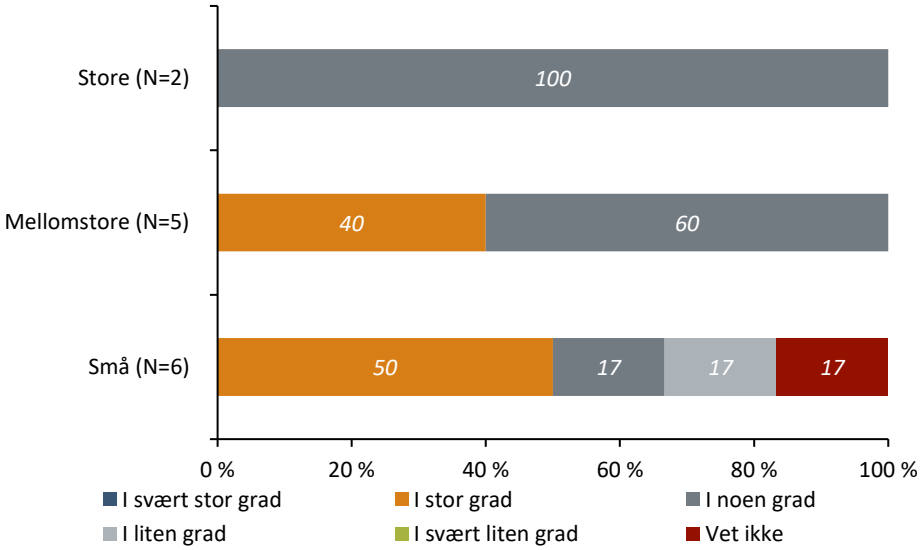
**Flere svar mulig. Følgelig kan summen av svarene overstige 100 prosent. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=13. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Figur VJ.9 **I hvilken grad kommunedirektører oppgir at vedtatt plan og prosess har bidratt til økt prioritering av forebyggende arbeid innenfor barnevernet, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=13. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

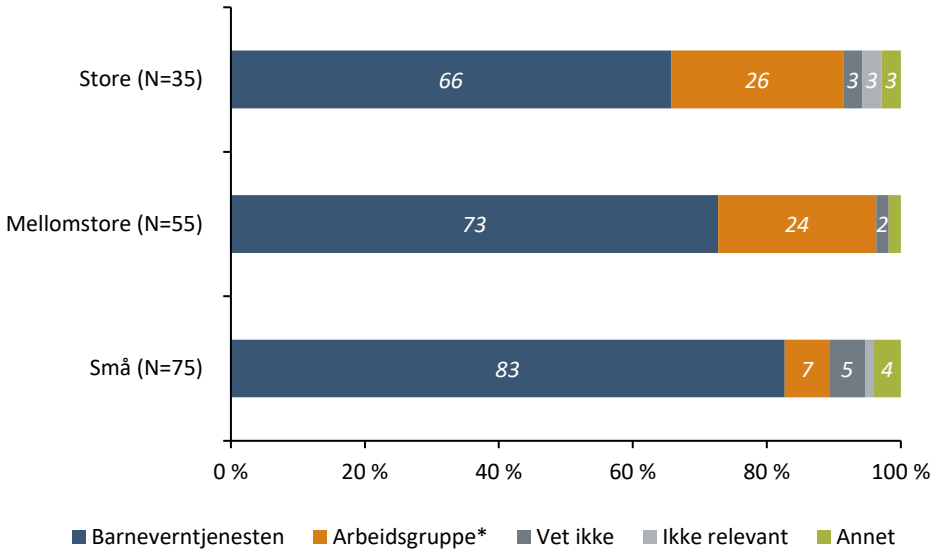
Figur VJ.10 **I hvilken grad kommunedirektører oppgir at vedtatt plan og prosess har bidratt til økt prioritering av forebyggende arbeid innenfor hele oppvekstområdet (eksempelvis barnevern, skole, barnehage og helse), fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=13. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

VJ.3 Kommunenes tilstandsrapport – involvering og kvalitet

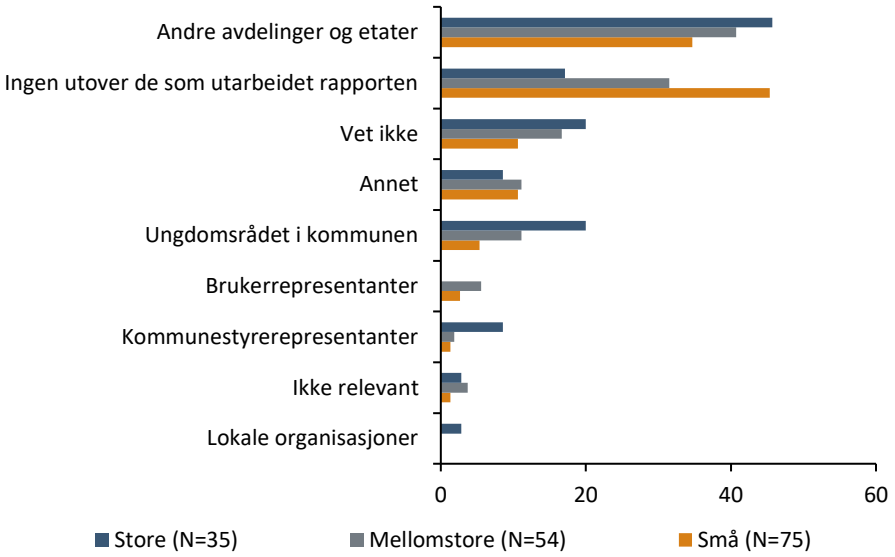
Figur VJ.11 **Hvem kommunedirektørene oppgir utarbeider tilstandsrapporten, fordelt etter kommunenivå, i prosent***



**Arbeidsgruppe henviser til en nedsatt arbeidsgruppe hvor både barnevernstjenesten og andre deler av kommunens administrative nivå er representert. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=165. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

I Figur VJ.11 var det fem prosent av kommunedirektørene som svarte at andre enn oppgitte alternativer utarbeider tilstandsrapporten. Av de som svarte på åpent svar kommer det frem at de som er med å utarbeide tilstandsrapporten i tillegg til barnevernstjenesten er oppvekstfaglig rådgiver, byrådsavdelingen, administrativ ledelse og tillitsvalgte.

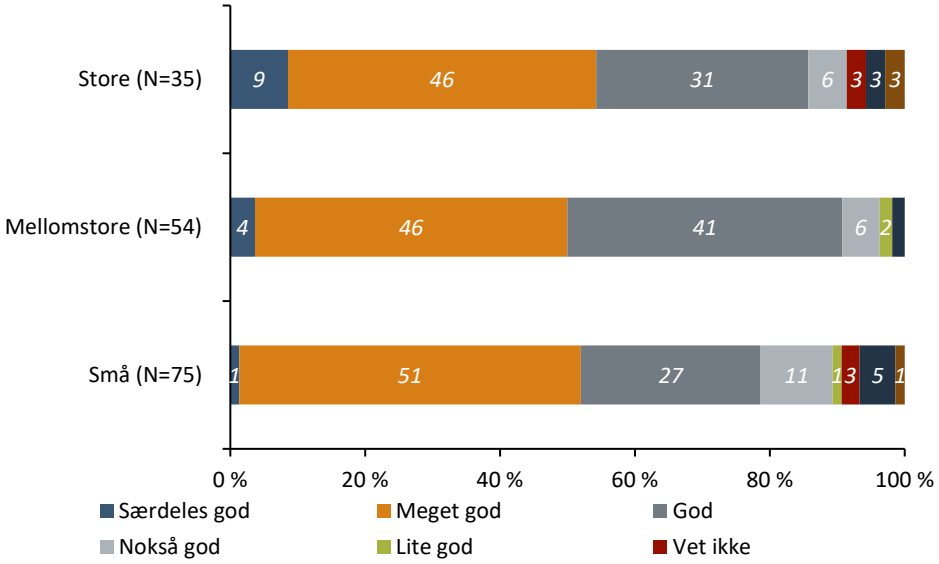
Figur VJ.12 **Hvilke aktører som involveres før tilstandsrapporten legges frem for kommunestyret, ifølge kommunedirektørene, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



**Flere svar tillatt. Følgelig kan summen av svaralternativene overstige 100 prosent. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=164. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

I VJ.12 har 10 prosent av kommunedirektørene svart annet og avlagt åpent svar. Av de åpne svarene kommer det frem at andre aktører som involveres før tilstandsrapporten legges frem for kommunestyret er direktør for kommuneområdet Helse og velferd, kommunedirektører, formannskapet, aktører med ansvar for oppvekstområdet og ansvarlig byråd og byrådet. For kommunedirektører som er med i vertskommunesamarbeid involveres kommunalsjefer i medlemskommunene i det interkommunale samarbeidet samt ordførere.

Figur VJ.13 **Hvordan kommunedirektører vurderer kvaliteten på den siste redegjøreøsen om tilstanden i barnevernstjenesten, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***



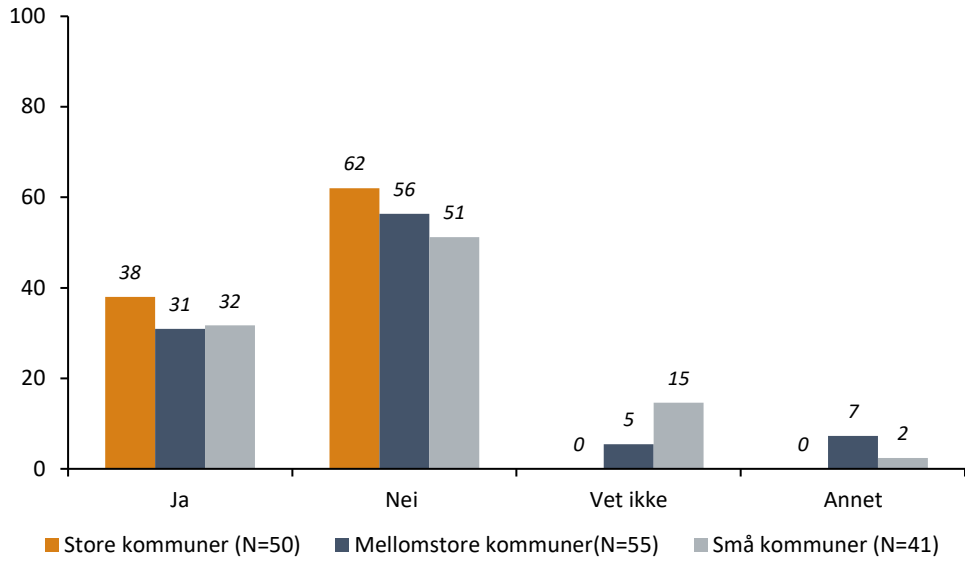
** Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=164. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Vedlegg K – Endringer i tilrettelegging for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering

VK.1 Endringer i tilrettelegging for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering

Til tross for at lovendringen om bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering trådte i kraft i 2018, er det interessant å undersøke hvorvidt reformen kan ha påvirket barnevernstjenestens tilrettelegging av verktøy og metoder for nettverksinvolvering. Figur VK.1 viser at flertallet av barnevernledere oppgir at barnevernsreformen *ikke* har påvirket hvorvidt barnevernstjenesten legger til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverks-involvering. Dette gjelder barnevernledere i både store, mellomstore og små kommuner. Samtidig oppgir rundt en tredjedel av barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelsene, at barnevernsreformen har påvirket hvorvidt de legger til rette for bruk av verktøy og metoder for nettversinvolvering. Rundt 5 og 15 prosent av barnevernledere i henholdsvis mellomstore og små kommuner oppgir at de ikke vet. Fem barnevernledere har valgt å spesifisere noe annet, hvorav flesteparten oppgir at reformendringen i liten grad har påvirket tidligere praktisering av nettverksinvolvering. De resterende presiserer at barnevernstjenesten bruker familieråd mer aktivt.

Figur 0VK.1 **Hvorvidt barnevernledere oppgir at reformen har påvirket barnevernstjenesten til å legge til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering, i prosent***



**Vi har endret svaralternativene i figuren uten å endre meningsinnholdet. Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i under-søkelsen. N=146. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.*

Vedlegg L – Hvilke foreløpige endringer har reformen bidratt til?

VL.1 Kommunenes overordnede endringer

Generelt finner vi, basert på kommunedirektørenes oppgitte svar, at de store kommunene gjennomgående har tatt flere overordnede grep som følge av barnevernsreformen, mens kommunedirektører fra de små kommunene oppgir å ha gjort færrest overordnede endringer.

Figur VL.1 viser de overordnede endringene rangert etter endringer som har størst differanse avhengig av kommunestørrelse. Endringen med størst differanse for kommunedirektørene i kommuner med ulik størrelse er *A – Økt bemanning i barnevernet*. Ikke overaskende oppgir kommunedirektører som representerer store kommuner i størst grad økning i barnevernsbemanningen (57 prosent), sammenlignet med oppgitte svar fra kommunedirektører som representerer mellomstore og små kommuner med henholdsvis 29 og 18 prosent. Generelt finner vi, basert på kommunedirektørenes oppgitte svar, at de store kommunene gjennomgående har tatt flere overordnede grep som følge av barnevernsreformen, mens kommunedirektører fra de små kommunene oppgir å ha gjort færrest overordnede endringer.

Det er også store variasjoner mellom kommunestørrelsene når det kommer til *B – Kartlagt behov for og tilgang på lokale hjelpetiltak på tvers av tjenester.* 57 prosent av kommunedirektørene fra store kommuner oppgir å ha kartlagt behov og tilgang, mens 27 prosent av kommunedirektører fra mellomstore kommuner oppgir å ha gjort tilsvarende. Til tross for at en stor andel av kommunedirektørene oppgir å ha forbedret planarbeidet innenfor barneverns-/oppvekstområdet (54 prosent fra Figur 13.4), finner vi betydelig variasjon mellom kommunedirektører fra store og små kommuner. 70 prosent av kommunedirektører fra store kommuner oppgir å ha *C – forbedret planarbeidet innenfor barnevernsområdet og/eller oppvekstområdet*, mens 45 prosent av kommunedirektører fra små kommuner oppgir at de har gjort tilsvarende (Figur VL.1).

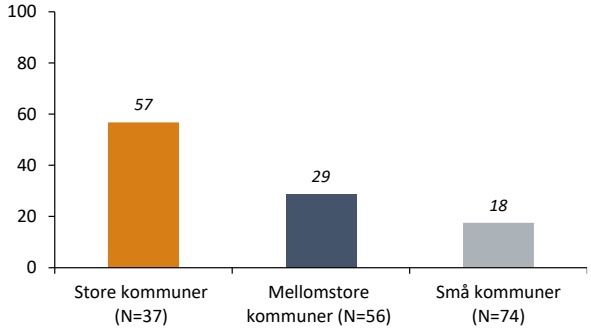
For kommunedirektører varierer andelen som oppgir hvorvidt kommunen de representerer har *D – gjort seg bedre kjent med barnevernstjenestens kjøp av barnevernstjenester* mellom 43 og 19 prosent (Figur VL.1). Det er flest kommunedirektører fra store kommuner som oppgir dette. En mulig forklaring på den store forskjellen mellom kommunestørrelsene, kan være at store kommuner i utgangspunktet har et større saksomfang enn små og mellomstore kommuner. Følgelig kan det være et større volum saker og tjenesteområder som konkurrerer om oppmerksomheten til kommuneledelsen, uavhengig om sakene relaterer seg til barnevernet. På denne måten kan det ha vært et større potensial for økt bevissthet om kjøp av barnevernstjenester før implementering av reformen. Derigjennom kan reformendringene, spesielt kravet om årlig rapportering til kommunestyret, i større grad ha bidratt til økt bevissthet om kjøp av barnevernstjenester i store kommuner. En annen forklaring kan være at økte egenandeler for statlige institusjonstiltak og spesialiserte fosterhjem har tvunget frem diskusjoner om kjøp av barnevernstjenester i kommunestyret.

En stor andel av kommunedirektørene oppgir at *E – kompetansen i barnevernet er styrket* som følge av barnevernsreformen (Figur VL.1). Det er flest kommunedirektører fra store kommuner (68 prosent) som har svart at barnevernstjenesten i deres kommune har styrket kompetansen, mens det er færrest kommunedirektører fra små kommuner (45 prosent) som oppgir tilsvarende endring. Resultatene tyder imidlertid på liten variasjon mellom store og mellomstore kommuner. Videre finner vi at det er flest kommunedirektører fra mellomstore kommuner (29 prosent) som oppgir at *F – en større del av kommunens økonomiske handlingsrom er prioritert til barnevern* som følge av iverksettelse av reformen (Figur VL.1). Kommunedirektører fra store og små kommuner

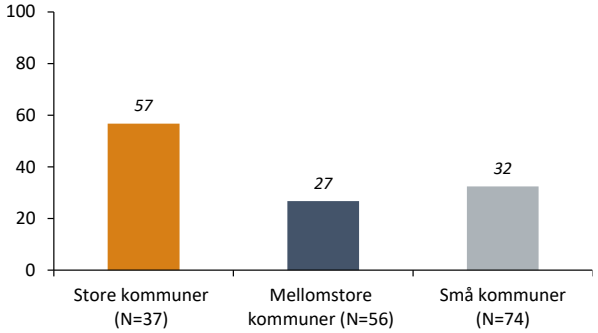
oppgir henholdsvis 27 og 11 prosent tilsvarende. Svarene indikerer at det er færrest små kommuner som har gjort økonomiske grep som følge av reformen. En forklaring kan være at små kommuner har lavere økonomisk handlingsrom samlet sett enn store og mellomstore kommuner. Lavere økonomisk handlingsrom kan gjøre det vanskeligere for små kommuner å omdisponere ressurser på tvers av tjenesteområder. At færrest små kommuner har gjort økonomiske grep som følge av reformen kan også henge sammen med at små kommuner var senere ute med å tilpasse seg reformendringene sammenlignet med store og mellomstore kommuner (se Figur 13.1). At små kommuner var senere ute med å tilpasse seg reformeningene, kan betyr at små kommunene i mindre grad har satt i gang omstillingsarbeidet og gjort økonomiske grep som følge av reformen.

Figur 0VL.10.1 **De overordnede endringer kommunedirektører oppgir har blitt iverksatt som følge av barnevernsreformen som spriker mest mellom kommunestørrelsene, i synkende rekkefølge, fordelt etter kommunestørrelse, i prosent***

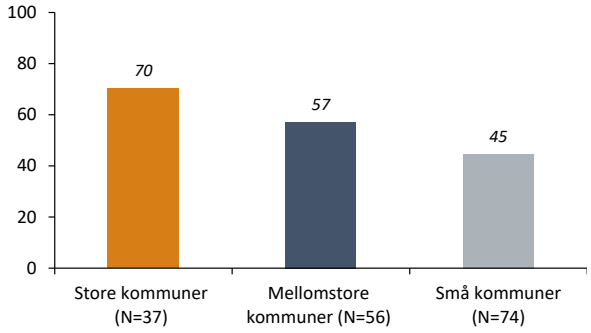
A – Økt bemanningen i barnevernet



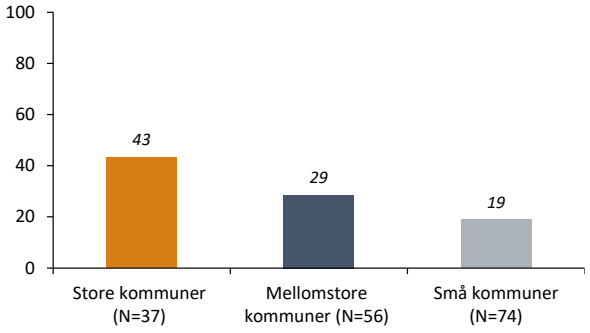
B - Kartlagt behov for og tilgang på lokale hjelpetiltak på tvers av tjenester



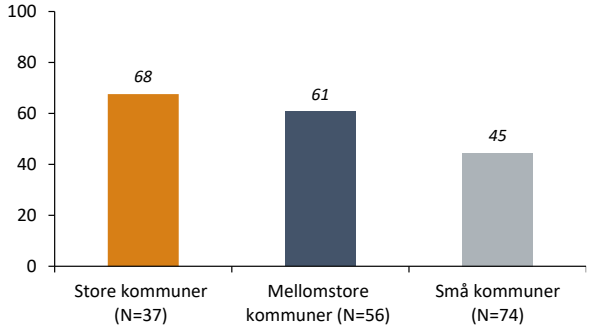
C - Forbedret planarbeidet innenfor barnevernsområdet og/eller oppvekstområdet



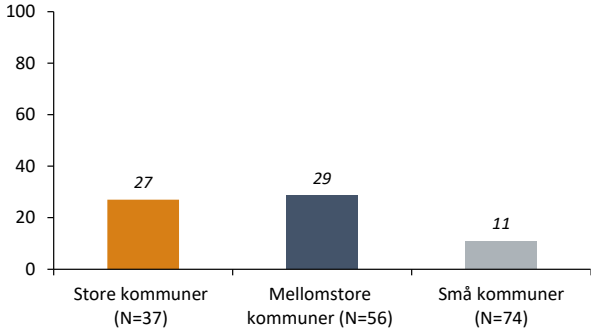
D - Gjort oss bedre kjent med barnevernstjenestens kjøp av barnevernstjenester



E – Styrket kompetansen i barnevernet



F - En større del av kommunens økonomiske handlingsrom er prioritert til barnevern



**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. N=167. Kilde: Kommunedirektørundersøkelsen 2022, Menon Economics*

I tillegg har åtte prosent av kommunedirektørene avlagt åpne svar, hvor det er flere som oppgir at den tverrfaglige innsatsen rundt barnet har blitt styrket, samt styrket arbeid med forebygging og organisatoriske endringer i barnevernstjenesten. Noen påpeker også at de er en del av et vertskommunesamarbeid, hvor de ikke er vertskommune, og følgelig ikke har god nok innsikt i hvilke konkrete endringer som har blitt iverksatt som følge av barnevernsreformen.

VL.2 viser barnevernledernes svar på overordnede endringer som har blitt utløst av reformen. Endringen som varierer mest med kommunestørrelse er: *A - Barnevernstjenesten har fått tilført mer økonomiske midler.* Rundt en fjerdedel av barnevernledere i små kommuner oppgir at de har fått tilført mer økonomiske midler. Tilsvarende andel for mellomstore og store kommuner er henholdsvis 43 og 47 prosent. Det er også større variasjoner når det gjelder B – Økt samarbeid med andre kommuner. For barnevernledere varierer denne andelen fra 75 prosent for mellomstore kommuner, til 65 og 54 prosent for henholdsvis små og store kommuner.

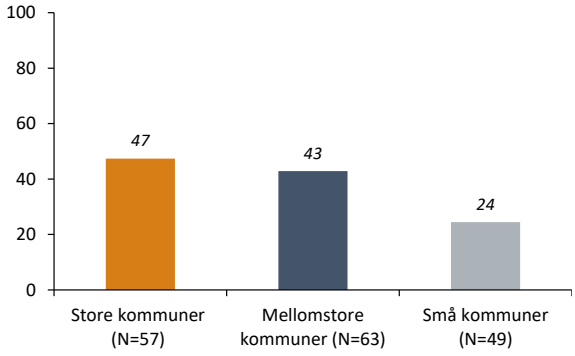
Det er en overvekt av barnevernledere fra små kommuner for to av de seks overordnede endringene, *C - Lagt bedre til rette for en løpende dialog mellom politisk, administrativ og faglig ledelse om styring, strategiske valg og ressurser i barnevernstjenesten* og *D - Styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen(e)*. Basert på barnevernleders respons har også små kommuner i større grad enn store og mellomstore kommuner styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen(e). Det er en betydelig høyere andel barnevernledere i mellomstore kommuner som oppgir at de har økt samarbeidet med andre kommuner (75 prosent). For barnevernledere i store og små kommuner varierer tilsvarende andel på mellom henholdsvis 54 til 65 prosent. Resultatet tyder på at formelt samarbeid i større grad finner sted i mellomstore kommuner. I tillegg indikerer svarene på at store kommuner er mindre avhengig av formelt samarbeid sammenlignet med mellomstore og små kommuner.

Forskjellen i svarene barnevernledere i store og små kommuner oppgir er ikke like tydelig som for kommunedirektørene. Dette kan forklares av at de overordnede endringene med størst variasjon basert på kommunestørrelse ikke er overlappende for barnevernledere og kommunedirektører. Forskjellene kan også forklares av at det er ulike kommuner som er representert av barnevernledere og kommunedirektører, samt at det kan være ulike oppfatninger om hva iverksetting av organisatoriske endringer innebærer.

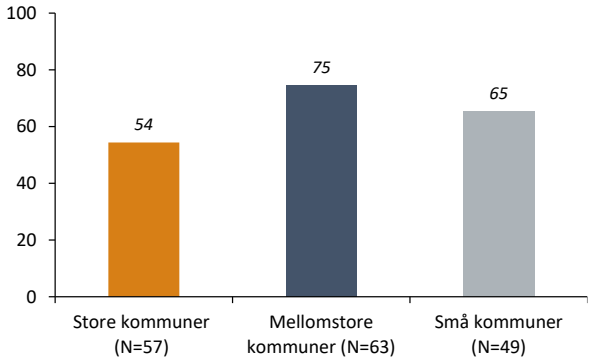
Figur 0VL.20.2 De overordnede endringer barnevernledere oppgir har blitt iverksatt som følge av barnevernsreformen som varierer mest mellom kommuner med ulik størrelse, i prosent*

A – Barnevernstjenesten har fått tilført mer økonomiske midler

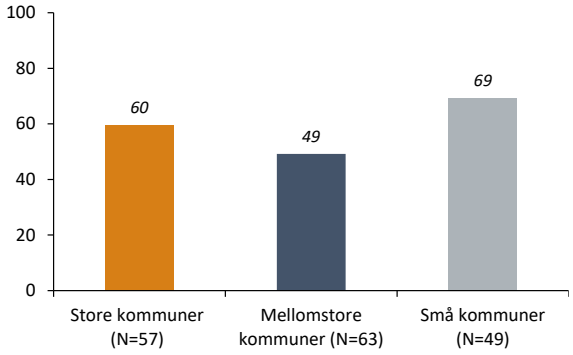
B - Økt samarbeid med andre kommuner



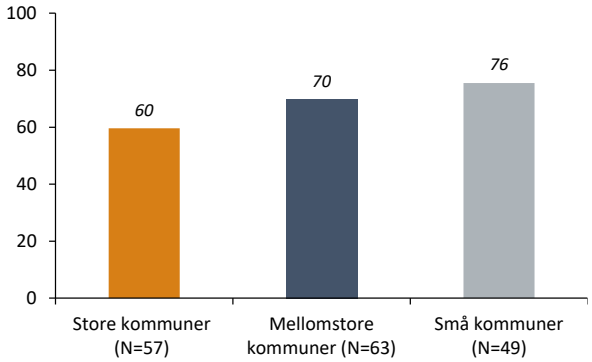
C – Lagt bedre til rette for en løpende dialog mellom politisk, administrativ og faglig ledelse om styring, strategiske valg og ressurser i barnevernstjenesten



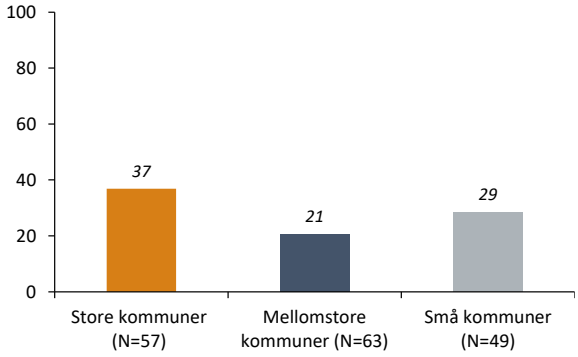
D - Styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen(e)

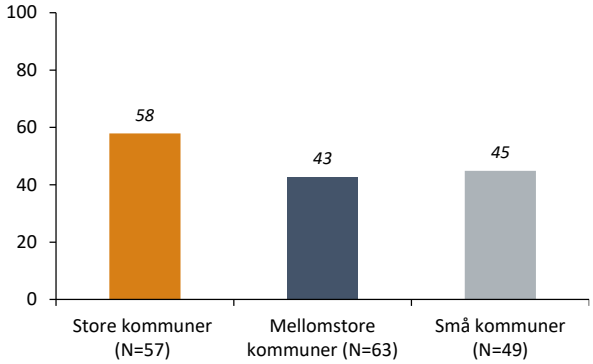


E - Gjort oss bedre kjent med barnevernstjenestens kjøp av barnevernstjenester



F - Kartlagt behov for og tilgang på lokale hjelpetiltak på tvers av tjenester





**Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=169. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics*



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsulentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no