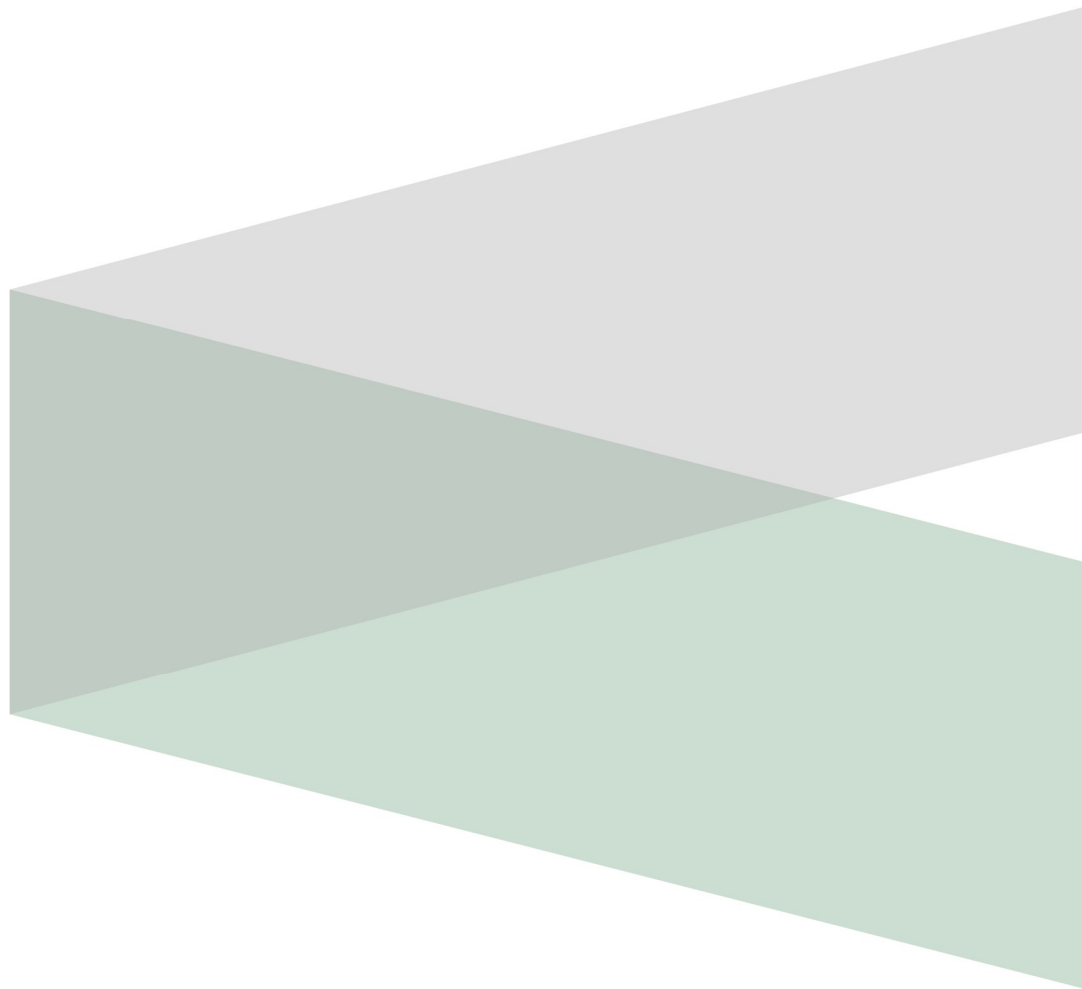


Utredning av tiltaksporteføljen for barn som trenger tiltak utenfor hjemmet



Bufdir





Ansvarlig utgiver

BARNE-, UNGDOMS- OG FAMILIEDIREKTORATET

Postadresse

Postboks 2233 3103 Tønsberg

Besøksadresse

Fredrik Selmers vei 3 0663 Oslo

Sentralbord: 466 15 000

ISBN-nr: 978-82-8286-408-4

Utgitt

2023

bufdir.no

Innhold

Innhold	2
Oversikt over tabeller og figurer	7
1. Bakgrunn og innledning	9
1.1 Oppdraget fra Barne- og familiedepartementet	9
1.2 Metode for utredning	10
2. Hva er problemet?	12
2.1 Redusert tilgang på fosterhjem kan føre til at barn venter lenge på tiltak fra barnevernet	12
2.2 Noen barn må vente enda lenger på tiltak fra barnevernet	12
2.3 Hvem er barna?	13
2.3.1 Kjennetegn ved de fire målgruppene vi utreder tiltak til	14
Målgruppe 1: «Barn og unge med flere samtidige utfordringer/sammensatte behov»	14
Målgruppe 2: «Ungdommer som er «for gamle» for fosterhjem»	16
Målgruppe 3: Barn som er «for unge» for institusjon	17
Målgruppe 4: «Barn og unge som er en del av en søskenflokk som skal plasseres utenfor hjemmet»	18
2.4 Avgrensninger i vurdering av målgrupper	20
2.5 Antall barn i utredningens målgrupper	21
2.6 Hvorfor er det utfordrende for det offentlige å finne gode tiltak til barna?	22
2.6.1 Mangler relevante tiltak	23
2.6.2 Manglende kapasitet i tiltakene gjør det vanskelig å gi de aktuelle gruppene egnede tiltak	23
2.6.3 Hvilke målgrupper er det vanskeligst å finne egnede tiltak til?	24
2.6.4 Kommuneøkonomi og samarbeidsutfordringer hindrer utviklingen av lokale tiltak	26
2.7 Overordnet om barnevernslovens plasseringsalternativer ved omsorgsovertakelse og frivillig plasseringer etter bvl. § 3-2, og skranker ved eventuell lovfesting av nye typer tiltak	27
2.7.1 Plasseringsalternativer etter gjeldende rett	27
2.7.2 Fosterhjem og institusjon – definisjon av tiltakene og regler som gjelder for dem	28
Fosterhjem	28
Barnevernsinstitusjon	29
2.7.3 Begrensninger og handlingsrom i dagens lovverk	31
2.7.4 Hvilke tiltaksvarianter vil kreve endringer i dagens lovverk?	33
2.8 Konklusjon – problembeskrivelse	33
3. Mål	35
3.1 Mål for gode tiltak – hva skal vi oppnå?	35

4. Alternative tiltak	38
4.1 Nullalternativet.....	39
4.2 Om bredden i tiltaksporteføljen – potensielle tiltak	39
4.2.1 Kartlegging av internasjonale tiltak for barn det er vanskelig å finne egnede tiltak til	40
4.3 Relevante tiltak for at barn og unge i våre målgrupper skal få rett tiltak fra barnevernet.....	42
4.4 Hvilke målgrupper er tiltakene ment for?	43
5. Oppsummering av resultater fra evalueringene	44
5.1 Spesialiserte fosterhjem	45
5.1.1 Beskrivelse av tiltaket.....	45
5.1.2 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger	45
5.1.3 Bufdirs oppsummerende vurderinger.....	46
5.2 Institusjoner for barn – Tangen, Solli, Orkdal, Heggeli og Brusetskollen (Tilla).....	47
5.3 Solli.....	47
5.3.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger	47
5.4 Orkdal	49
5.4.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger	50
5.5 Tangen barneinstitusjon	51
5.5.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger	51
5.6 Heggeli	53
5.6.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger	54
5.7 Brusetskollen (Tilla).....	55
5.7.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger	56
5.8 Kommunal institusjon – Gyda i Larvik	57
5.8.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger	58
5.9 Institusjoner med to-baseelementer	59
5.9.1 Hva er to-base elementer eller to-basetiltak?	59
5.9.2 Beskrivelse av tiltakene	60
5.9.3 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger	60
5.10 Kommunale botiltak med tett, faglig oppfølging	61
5.10.1 Gartnerhaugen	62
5.10.2 Der ungdommen er (DUE).....	64
5.10.3 Foyer (DUE) Bodø	66
5.10.4 Kostnadsvirkninger for Gartnerhaugen, DUE-Bergen og Foyer (DUE)-Bodø.....	67
5.11 Bufdirs vurderinger av tiltakenes samfunnsøkonomiske virkninger.....	68
5.12 Resultater fra minievalueringer av utvalgte, relevante tiltak	71
5.12.1 Tiltak 1: Bufetats insentivpakker	72
5.12.2 Tiltak 2: TFCO.....	72
5.12.3 Tiltak 3: Gruppefosterhjem	73
5.12.4 Tiltak 4: Biologisk mor og barn i samme fosterhjem.....	73
5.12.5 Tiltak 5: SOS Barnebyer	74
5.12.6 Tiltak 6: Vertsfamilie (Inn med familien og Inn med ungdommen).....	74
5.12.7 Tiltak 7: Storbakken (kommunal institusjon)	75
5.12.8 Tiltak 8: Mockingbird.....	75
5.12.9 Tiltak 9: MST-CAN.....	76

5.12.10 Tiltak 10: Arenafleksibel tiltak.....	76
5.12.11 Tiltak 11: Byggfleksibel institusjon	77
5.12.12 Tiltak 12: Fosterhjem med hybel.....	77
5.12.13 Tiltak 13: To-basetiltak fosterhjem-fosterhjem	78
5.12.14 Oppsummerende vurderinger av «minievalueringene»:.....	78
6. Om anbefalinger og funn	79
7. Hovedanbefalinger	80
7.1 Spesialiserte fosterhjem – alternative innretninger og anbefalinger	81
7.1.1 Hva er de virksomme elementene ved spesialiserte fosterhjem som bør sikres økt bruk?.....	81
7.1.2 Hvilke alternativer finnes for å sikre økt bruk av virksomme elementer fra spesialiserte fosterhjem?	82
7.1.3 Dagens situasjon – ikke gjøre endringer	83
7.1.4 Økt tilgang på spesialiserte fosterhjem i alle regioner	84
Økonomiske og administrative konsekvenser	84
Samlet vurdering	86
7.1.5 Innføre bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem	87
Økonomiske og administrative konsekvenser	87
Samlet vurdering	89
7.1.6 Innføre enkelte virksomme elementer fra spesialiserte fosterhjem gjennom økt bruk og mer standardisert bruk av Bufetats insentivpakker	90
Økonomiske og administrative konsekvenser	91
Samlet vurdering	92
7.1.7 Utprøving av et fosterhjemstiltak som kopierer spesialiserte fosterhjem i en periode og deretter omgjøres til et kommunalt fosterhjem.....	93
Beskrivelse av tiltaket.....	93
Økonomiske og administrative konsekvenser	94
Samlet vurdering	95
7.1.8 Tiltak som ikke er vurdert nærmere.....	95
7.1.9 Anbefaling – økt bruk av virksomme elementer i spesialiserte fosterhjem	96
7.2 Bruk av botiltak.....	96
7.2.1 Anbefaler strengere krav og tydeligere regulering av botiltak som hjelpetiltak	96
7.2.2 Bruk av botiltak og identifiserte utfordringer	97
7.2.3 Mulige innretninger og reguleringer av omsorgsplasseringer hvor barnet bor alene	98
Krav til tiltaket	99
7.2.4 Forslag til regulering av botiltak.....	102
Alternativ 1: «Botiltak som omsorgstiltak» – et eget plasseringstiltak i barnevernsloven §§ 3-2 og 5-3.....	102
Alternativ 2: Lovhjemmel som definerer «botiltak som omsorgstiltak» som institusjon	103
Alternativ 3: «Utvidelse av fosterhjemsinstituttet – fosterhjem med hybel».....	103
7.2.5 Utfordringer ved å åpne for bruk av botiltak som plasseringsalternativ.....	104
7.2.6 Samlet anbefaling.....	105

7.2.7 Økonomiske og administrative konsekvenser	105
7.3 To-basetiltak institusjon-fosterhjem/fosterhjem-institusjon	106
7.3.1 To-basetiltak kan være virksomt for en gruppe svært sårbare barn det vanskelig å finne tiltak til	106
7.3.2 Behov for lovendringer.....	107
7.3.3 Utfordringer med kjedede tiltak	108
7.3.4 Bufdir anbefaler at Bufetat tildeles midler til utprøving av to-basetiltak for å få mer kunnskap om tiltaket.....	108
7.3.5 Bufdir anbefaler å regulere adgang til å benytte institusjon eller fosterhjem som avlastningstiltak.....	109
7.3.6 Økonomiske og administrative konsekvenser	110
7.3.7 To-basetiltak med andre kombinasjoner av tiltak	110
8. Forslag til tiltak som Bufdir/Bufetat håndterer i egen regi.....	110
8.1 Bruk av institusjoner for barn under 13 år	111
8.1.1 Hva er de virksomme elementene ved institusjonsplassering som bør sikres barna	111
Kartlegging	111
Endringsarbeid	111
Våre vurderinger	111
8.1.2 Bufdir foreslår at det gjøres grep som sikrer at føringen om at barn under 13 år ikke skal plasseres i institusjon, ikke hindrer at barnets behov blir det førende prinsippet i plasseringsbeslutningen	112
8.1.3 Bufdir foreslår strengere kontroll med målformuleringer ved institusjonene som tar imot barn under 13 år.	112
8.1.4 Bufdir foreslår at veiledning om institusjonsplassering for barn under 13 år innlemmes i BFK	113
8.1.5 Bufdir foreslår å sikre at oppholdstiden tilpasses barnets behov.....	113
8.1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser	113
8.2 Tydeligere styring og innretning av spesialiserte fosterhjem for å standardisere og tydeliggjøre tiltakets plass i tiltaksporteføljen	114
8.2.1 Forslag	118
8.3 Bufdir foreslår tydeligere retningslinjer som sikrer at bruken av spesialiserte fosterhjem er tilpasset barnets behov	118
8.3.1 Våre vurderinger	118
9. Interessante funn og tiltak det er behov for mer kunnskap om	119
9.1 Kommunale institusjoner	119
9.1.1 Mulig tiltak: Utvikle verktøy som kan hjelpe kommuner som ønsker å etablere kommunale institusjoner.	119
9.1.2 Mulig tiltak: utrede mulighetene for utvidelse av Bufetats institusjonstilbud	120
9.2 Relevante tiltak til barn og unge som er en del av en søskenflokk.....	121
9.2.1 Vi har ikke grunnlag for å anbefale tiltakene som retter seg inn mot tilgangen på egnet bolig ved søskenplasseringer	122
9.2.2 Tiltak som fører til mer robuste fosterhjem er sentralt for å lykkes med søskenplasseringer hvor den totale problembelastningen er høy	123

Innhold

9.2.3 Vi anbefaler at man vurderer en utprøving av tiltaket «Mockingbird» for søskenplasseringer	124
9.3 Behov for gjennomgang av lovligheten til utvalgte tiltak rettet inn mot målgruppene..	125
10. Vedlegg	126
10.1 Bakgrunn for vurderinger rundt kjennetegn og målgrupper fra ulike kunnskapskilder	126
11. Litteraturliste	134

Oversikt over tabeller og figurer

Tabeller

Tabell 1. Identifiserte kjennetegn hos barn og unge som venter mer enn 180 dager på fosterhjem	15
Tabell 2. Tiltaksporteføljen og tilgangen på tiltak inn mot målgruppene	23
Tabell 3. Kapasitet og tilgangen på tiltak inn mot målgruppene.....	24
Tabell 4. Barrierer for utvikling av lokale tiltak inn mot målgruppene.....	26
Tabell 5. Evalueringer og målgrupper	44
Tabell 6. Gjennomsnittlig månedlig kostnad per ungdom	68
Tabell 7. Evaluering av Bufetats insentivpakker - oppsummering	72
Tabell 8. Evaluering av TFCO - oppsummering	72
Tabell 9. Evaluering av gruppefosterhjem - oppsummering	73
Tabell 10. Evaluering av biologisk mor og barn i samme fosterhjem - oppsummering	73
Tabell 11. Evaluering av SOS Barnebyer - oppsummering.....	74
Tabell 12. Evaluering av vertsfamilie (Inn med familien og Inn med ungdommen) - oppsummering	74
Tabell 13. Evaluering av Storbakken (kommunal institusjon) - oppsummering.....	75
Tabell 14. Evaluering av Mockingbird - oppsummering	75
Tabell 15. Evaluering av MST-CAN - oppsummering	76
Tabell 16. Evaluering av arenafleksibelt tiltak - oppsummering.....	76
Tabell 17. Evaluering av byggfleksibel institusjon - oppsummering.....	77
Tabell 18. Evaluering av fosterhjem med hybel - oppsummering.....	77
Tabell 19. Evaluering av to-basetiltak fosterhjem-fosterhjem - oppsummering	78
Tabell 20. Oppsummering av anbefalinger.....	80
Tabell 21. Alternativer for økt bruk av virksomme elementer i spesialiserte fosterhjem	82
Tabell 22. Kjennetegn ved barnet og vurderinger av hvor utfordrende det er å finne egnet tiltak.....	128
Tabell 23. Identifiserte smerteuttrykk hos barn og unge som venter mer enn 90 dager på fosterhjem.....	130

Figurer

Figur 1. Målgruppe 1: «Barn og unge med flere samtidige utfordringer/ sammensatte behov».....	14
Figur 2. Målgruppe 2: «Ungdommer som er «for gamle» for fosterhjem»	16
Figur 3. Målgruppe 3: Barn som er «for unge» for institusjon	17
Figur 4. Målgruppe 4: «Barn og unge som er en del av en søskenflokk som skal plasseres utenfor hjemmet»	19
Figur 5. Illustrasjon av sammenheng mellom tiltaksvarianter, kapasitet og tilgang på tiltak.....	23
Figur 6. Hvor viktig mener du det er å øke tilgangen på følgende, eksisterende tiltak, for å møte din kommunes behov for tiltak til barna som er relevante for denne utredningen?	25
Figur 7. Endringer i lovverk for å åpne for nye tiltaksvarianter	33
Figur 8. Illustrasjon over sammenhengen mellom tiltak, mål og problem.....	35
Figur 9. Samfunns mål og effektmål	36
Figur 10. Eksempler på tiltak eller grep som potensielt kan redusere problemet	38

Oversikt over tabeller og figurer

Figur 11. Illustrasjon av relevante tiltak inn mot våre målgrupper	40
Figur 12. Evaluering av spesialiserte fosterhjem - oppsummering.....	45
Figur 13. Evaluering av Sollia - oppsummering	48
Figur 14. Evaluering av Orkdal - oppsummering.....	50
Figur 15. Evaluering av Tangen - oppsummering	52
Figur 16. Evaluering av Heggeli - oppsummering	54
Figur 17. Evaluering av Brusetkollen (Tilla) - oppsummering	56
Figur 18. Evaluering av Gyda - oppsummering	58
Figur 19. Evaluering av institusjoner med to-baseelementer - oppsummering.....	60
Figur 20. Gartnerhaugen.....	63
Figur 21. Der ungdommen er (DUE)	65
Figur 22. Foyer (DUE) Bodø.....	66
Figur 23. Illustrasjon av tiltakenes konsekvens for antallet spesialiserte fosterhjem i regi av Bufetat	83
Figur 24. Antall statlige, spesialiserte fosterhjem.....	84
Figur 25. Sentrale forhold ved en eventuell regulering av botiltak som omsorgstiltak	98
Figur 26. Tiltak som skal bidra til å redusere utfordringer knyttet til søskenplasseringer	122

1. Bakgrunn og innledning

1.1 Oppdraget fra Barne- og familiedepartementet

Bufdir ble i tildelingsbrevet for 2021 (tillegg til tildelingsbrev, nr. 2) bedt om å komme med anbefalinger om tiltak for barn og unge som det er utfordrende for det offentlige å finne egnede fosterhjem til. Oppdragets frist ble satt til 30. juni 2023¹.

Bakgrunnen for oppdraget er blant annet at tidligere utredningsarbeid har vist at det i mange tilfeller er vanskelig å vurdere hva som er best egnede tiltak for det enkelte barn² og at det er behov for mer kunnskap om hvilke tiltak som kan være aktuelle for særskilte målgrupper³.

Departementet ber om at utredningen særlig tar utgangspunkt i følgende målgrupper:

- Barn under 13 år som har store oppfølgingsbehov, hvor institusjon som hovedregel ikke er ansett som et egnet eller ønsket alternativ
- Søskenflokker som det er utfordrende å få plassert sammen
- Eldre barn/ungdom som skal plasseres utenfor hjemmet, men der verken fosterhjem eller institusjon fra Bufetat anses som et egnet alternativ

Oppdragsteksten gjengis i sin helhet nedenfor.

Oppdrag 2: Utredning av tiltaksporteføljen for barn som trenger tiltak utenfor hjemmet

Bufdir bes om å sette i gang et utrednings- og utviklingsarbeid som skal resultere i anbefalinger for departementet om videreutvikling av tiltaksporteføljen for barn og ungdom som det er vanskelig finne egnede fosterhjem til. Arbeidet skal særlig ta utgangspunkt i følgende målgrupper:

Barn under 13 år som har store oppfølgingsbehov, hvor institusjon som hovedregel ikke er ansett som et egnet eller ønsket alternativ

Søskenflokker som det er utfordrende å få plassert sammen

Eldre barn/ungdom som skal plasseres utenfor hjemmet, men der verken fosterhjem eller institusjon fra Bufetat anses som et egnet alternativ

Utredningen skal inneholde en vurdering av om behovene til disse målgruppene best kan dekkes gjennom tilpasninger i dagens fosterhjems- eller institusjonstilbud, eller om det bør utvikles og

¹ Et viktig formål med utredningsarbeidet er å bistå departementet i pågående prosesser om hvordan kvaliteten i barnevernet kan forbedres på både kort og lang sikt gjennom en kvalitetsreform. Oppdragets frist er tilpasset departementets arbeid med en slik kvalitetsreform.

² Menon (2020)

³ Prop 133L (2021)

legges til rette for alternative tiltak. Arbeidet skal videre inneholde en utredning av behovet for eventuelle regelverksendringer og kvalitetssikring dersom det skal åpnes for bruk av bo- og plasseringstiltak utover fosterhjem og institusjon, samt avklare ansvarsdelingen mellom stat og kommuner ved bruk av slike tiltak. Økonomiske og administrative konsekvenser skal utredes.

Anbefalingene fra direktoratet bør blant annet bygge på en evaluering og vurdering av alternative tiltak som kommuner eller andre aktører har utviklet for målgruppene, og som Bufdir har vist til i tidligere leveranser. Dette innebærer at:

Utvidet bruk av ulike former to-basetiltak, og eventuell faglig innretting av slike tiltak, bør være blant alternativene som vurderes for yngre barn med store oppfølgingsbehov

Mer systematisk samarbeid mellom fosterforeldre om omsorgen for barn, og eventuell innretting av et slikt samarbeid, bør være blant alternativene som vurderes for søskenflokker som må plasseres i fosterhjem

Utvidet bruk av kommunale bofellesskap/ kommunale institusjoner og bolig med oppfølging, og eventuell faglig innretting av slike tilbud, bør være blant alternativene som vurderes for eldre ungdom der verken fosterhjem eller institusjon fra Bufetat anses som et godt alternativ.

Det kan også vurderes hvordan spesialiserte fosterhjem bør benyttes som del av den helhetlige tiltaksporteføljen, herunder om denne type fosterhjem bør være blant alternativene som vurderes for både yngre barn med store oppfølgingsbehov og søskenflokker.

Arbeidet skal skje i samarbeid med departementet.

1.2 Metode for utredning

For å sikre at utredningen bygger på et solid kunnskapsgrunnlag har vi benyttet flere ulike metoder for kunnskapsinnhenting og analyse.

Workshop og involvering

Bufdir arrangerte en workshop med kommunale barneverntjenester, Bufetat og kunnskapsmiljøer. Formålet var å avdekke kjennetegn ved barn og unge det er vanskelig for det offentlige å finne gode tiltak til, belyse utfordringsbildet og diskutere forslag til relevante tiltak.⁴ Deltagerne holdt korte innlegg, deltok i diskusjon og svarte også på en spørreundersøkelse i etterkant av workshopen. Bufdir har også involvert Bufdirs brukerråd for og fått innspill fra relevante brukerorganisasjoner.

Spørreundersøkelse

⁴ Bufetats regioner, Oslo kommune, RKBU, RBUP, NUBU og et utvalg barnevernstjenester deltok på Bufdirs workshop den 1. september 2021

Bufdir sendte ut en spørreundersøkelse til alle landets barnevernstjenester.⁵ Målet var å få grundig informasjon om og oversikt over kjennetegn ved barn det er utfordrende for det offentlige å finne gode plasseringstiltak til, samt kommunenes vurdering av relevante tiltak.

Studie av utvalgte barnevernssaker

Det foreligger lite statistikk om barn som venter lenge på fosterhjem, eller opplever brudd og flyttinger.⁶ For å forstå mer om kjennetegnene til disse barna gjennomførte Bufdir en analyse av utvalgte barnevernssaker med lang ventetid på fosterhjem. Datagrunnlaget var Bufetats fagsystem BiRK.

Kartlegging og litteratursøk

Bufdir har gjennomført et litteratursøk for å få oversikt over relevante tiltak internasjonalt. Vi har også gjennomgått relevant forskning, og tidligere utredninger både eksternt og internt i Bufdir.

I tillegg har Menon Economics, på oppdrag fra Bufdir, gjennomført en kartlegging av relevante tiltak i Sverige, Danmark, Finland, England, Australia, New Zealand og Nederland.⁷

Evaluerings

For å kunne identifisere og verdsette virkninger av ulike tiltak har vi gjennomført evalueringer av en rekke relevante tiltak til barn det er vanskelig for det offentlige å finne tiltak til. Det er eksterne miljøer som har gjennomført evalueringer av de mest omfattende tiltakene. Bufdir har gjennomført evalueringer av mange av de mindre omfattende tiltakene, for eksempel der historikk eller informasjonsgrunnlaget er begrenset.

Evalueringene gir informasjon om tiltakets måloppnåelse og om tiltaket er bedre egnet enn andre tiltak barnet sannsynligvis heller ville fått. Virkningene av tiltaket er prissatt i kroner så langt det har vært faglig forsvarlig. Dette er særlig aktuelt for kostnadene ved tiltaket sammenlignet med nullalternativet. Virkninger som ikke lar seg tallfeste, behandles kvalitativt og inngår i analysen som ikke-prissatte virkninger, i tråd med veilederen for samfunnsøkonomiske analyser.⁸

Kunnskap om tiltakenes virkninger vil være det viktigste vurderingsgrunnlaget for våre anbefalinger til departementet.

Juridisk utredning

Det juridiske rammeverket for fosterhjemstiltak er avgjørende for hvilket handlingsrom vi har i utredningen til å foreslå nye eller endrede tiltak. Advokatfirmaet Arntzen de Besche har gjennomført en juridisk utredning på oppdrag fra Bufdir. Formålet er å redegjøre for hvilke begrensninger som ligger i arbeidsmiljøloven for å utvikle fosterhjemslignende tiltak.

⁵ Av 233 tjenester har 98 svart på undersøkelsen. Dette gir en samlet svarprosent på 44

⁶ SSB publiserer statistikk over gjennomsnittlig antall flyttinger for barn i fosterhjem.

<https://www.ssb.no/statbank/table/13353/>. Fra 2022 rapporterer også barnevernstjenestene på årsaker til flyttinger fra fosterhjem og institusjon. Det vil gi et bedre statistikkgrunnlag til å følge med på flyttinger og brudd fremover.

⁷ Menon (2021)

⁸ DFØ (2018)

2. Hva er problemet?

2.1 Redusert tilgang på fosterhjem kan føre til at barn venter lenge på tiltak fra barnevernet

Utfordringsbildet på fosterhjemsområdet er godt kjent og beskrevet i flere omfattende utredninger.⁹ Et viktig element i utfordringsbildet er at mange barn venter lenge på tiltak, i all hovedsak fosterhjemstiltak. Mangel på egnede tiltak øker risikoen for at barn opplever brudd og flyttinger i barnevernet. Dette kan medføre store, negative konsekvenser for både den enkelte og for samfunnet.

Det kan oppstå en rekke samfunnsøkonomiske kostnader som følge av feil bruk av tiltak og flyttinger slik som redusert livskvalitet for barn og unge, redusert arbeidsdeltagelse eller økte kostnader knyttet til kriminalitet, redusert fysisk og psykisk helse og økt bruk av andre offentlige tiltak.^{10, 11}

Tilgangen på fosterhjem er en sentral del av utfordringsbildet. Bufetat opplever store utfordringer med å rekruttere og formidle egnede fosterhjem. Det er for få familier som velger å gå inn i prosessen for å bli fosterhjem og det er utfordringer med å få familiene gjennom rekrutteringsforløpet. Mange fosterhjems plasseringer ender i brudd, og et økende antall barn opplever derfor utilsiktede flyttinger. Som en konsekvens av dette er det til enhver tid mange barn som venter lenge på plassering i fosterhjem.

Det er en rekke årsaker som ligger bak rekrutteringsutfordringene på fosterhjemsområdet. På et makronivå er det naturlig å anta at generelle samfunnsendringer, herunder endringer i arbeids- og familielivet, økonomiske og geopolitiske forhold, legger føringer på hvem og hvor mange som ser for seg å kunne bli fosterforeldre. Akutte flyktningkriser kan gi utslag i en økt interesse for å bli fosterhjem, og perioder med kraftig prisvekst og redusert økonomisk fleksibilitet kan påvirke interessen negativt.

Variable og uforutsigbare rammer og vilkår for fosterhjemmene, store omsorgsbehov og utfordringer i gruppen av barn som venter på fosterhjem og endringer i krav og forventninger til hva som utgjør et egnet fosterhjem er andre forhold som påvirker rekrutteringen negativt.

2.2 Noen barn må vente enda lenger på tiltak fra barnevernet

Utfordringene med å finne egnede tiltak er størst for noen kategorier barn og unge. Både i Norge og i sammenlignbare land har en betydelig andel av barna som i dag plasseres i fosterhjem store omsorgsbehov og utfordringer. I kjølvannet av den ønskede dreiningen bort fra

⁹ Se for eksempel NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem og Bufdir (2023b) Utredning av tiltak for å bedre fosterhjemsomsorgen. Felles utfordringsbilde, mål og prinsipielle avklaringer

¹⁰ Oslo Economics (2021)

¹¹ Heckman (2023)

Hva er problemet?

institusjonsplassering ser vi at barn som trenger fosterhjem er en mer sammensatt gruppe, der mange har større utfordringer enn før.¹² Fosterbarn oppgis å ha betydelig større omsorgsbehov enn barn på samme alder og barnas helse- og omsorgsbehov oppleves som den største utfordringen ved å være fosterhjem.¹³ Tilsvarende utfordringer vises i sammenlignbare land.¹⁴

Blant barna som har ventet seks måneder eller mer på fosterhjems plassering ser man utfordringer knyttet til skole/ barnehage og utfordringer knyttet til følelser og relasjoner til andre hos nesten alle i utvalget.¹⁵ Bufetats regioner bekrefter i sin rapportering at barna som venter lenge på fosterhjem har omfattende og sammensatte behov og utfordringer. Det er grunn til å tro at det er enda mer utfordrende å finne og følge opp et egnet fosterhjem til barn med omfattende behov.

Oppdragsteksten fra departementet antyder at det også er andre grupper barn og unge som det er vanskelig for det offentlige å finne egnede tiltak til, slik som ungdommer hvor institusjonsplassering blir for voldsomt, men som samtidig har blitt for «gamle» for å starte en ny relasjon med et fosterhjem. Resultatet kan ofte bli at man mottar et mindre egnet tiltak eller må vente lenge på et egnet tiltak, med de konsekvensene dette vil kunne ha for både den enkelte og samfunnet.

2.3 Hvem er barna?

Barn og unge det er vanskelig å finne egnede tiltak til kan ikke sees på som én, felles gruppe. Utredningsarbeidet har vist at det er stor variasjon mellom de ulike gruppene barn og unge, men også at det er stor grad av enighet om hvilke kjennetegn som ofte er fremtredende i hver av de ulike gruppene. Vedlegg 1 gir en mer inngående forklaring på hvilke kjennetegn som trekkes frem i workshop, spørreundersøkelse med kommuner, interne rapporter og annen informasjonsinnhenting.

For å kunne identifisere og anbefale tiltak på en god måte har vi forsøkt å kategorisere barna i fire målgrupper basert på disse kjennetegnene. Det er uunngåelig at kategoriene til en viss grad overlapper med hverandre og at mange barn og unge kan befinne seg i flere kategorier samtidig.

1. Barn og unge med flere samtidige utfordringer/ sammensatte behov
2. Barn og unge som er «for gamle» for fosterhjem
3. Barn som er «for unge» for institusjon
4. Barn og unge som er en del av en søskenflokk som skal plasseres utenfor hjemmet

Våre beskrivelser av de ulike målgruppene må forstås som «typetilfeller» og er basert på kjennetegn og beskrivelser vi har fått gjennom informasjonsinnhenting om de barn og unge som mange aktører mener det er utfordrende å finne gode tiltak til.

¹² Menon (2020)

¹³ Norsk fosterhjemsforening (2022)

¹⁴ Lehmann og Kayed (2018)

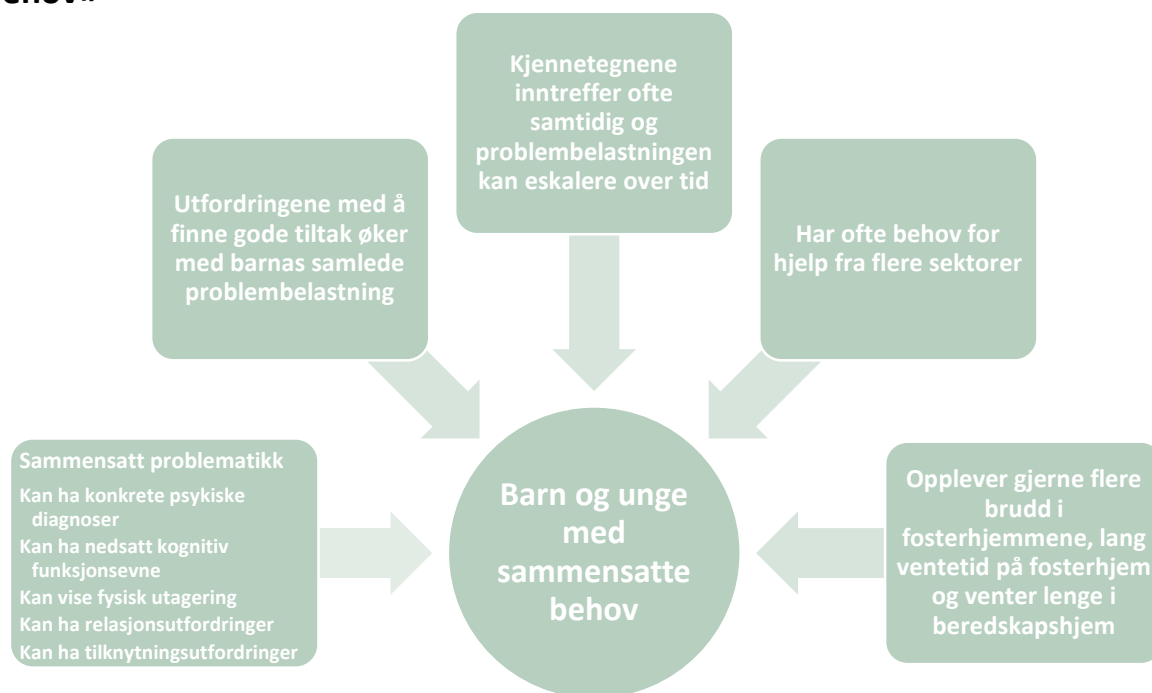
¹⁵ Bufdir (2021)

Hva er problemet?

Vi beskriver hva som kjennetegner barn og unge i de fire målgruppene mer inngående i teksten nedenfor.

2.3.1 Kjennetegn ved de fire målgruppene vi utreder tiltak til

Målgruppe 1: «Barn og unge med flere samtidige utfordringer/sammensatte behov»



Figur 1. Målgruppe 1: «Barn og unge med flere samtidige utfordringer/ sammensatte behov»

Kommentarer til målgruppen

Målgruppen tar utgangspunkt i et «typetilfelle» som nevnes hyppig i informasjonsinnhenting. Barn eller ungdom som gjerne plasseres i fosterhjem, men hvor fosterhjemmet sliter med oppdraget selv med forsterkningsstøtte. Utfordringene er knyttet til at barnet har behov for hjelp fra andre tjenester og/ eller viser grenseoverskridende oppførsel som gjør at de færreste fosterhjem klarer å «stå i det» over lang tid. Barna opplever gjerne flere brudd i fosterhjemmene, lang ventetid på fosterhjem og/ eller venter lenge i beredskapshjem. Det kan være stor variasjon internt i kategorien når det gjelder hvilke kjennetegn som er mest fremtredende og i hvilke kombinasjoner. Kjennetegnene opptrer ofte samtidig og problembelastningen kan eskalere over tid. Dette kan illustreres gjennom følgende tabell som viser hvilke kjennetegn¹⁶ barn og unge som har ventet mer enn seks måneder på fosterhjem har.¹⁷

¹⁶ Hvert barn kan ha mer enn ett identifisert kjennetegn (n=78)

¹⁷ Bufdir (2021)

Hva er problemet?

	Kjennetegn hos barn og unge som venter på fosterhjem (prosentvis andel)
Fysisk utagerende	41
Psykisk diagnose	31
Følelsesutfordringer	31
Relasjonsutfordringer	26
Tilknytningsutfordringer	23
Psykisk problematikk	19
Verbalt utagerende	17
Atferdsproblemer	15

Tabell 1. Identifiserte kjennetegn hos barn og unge som venter mer enn 180 dager på fosterhjem

Det kan være snakk om barn og unge med omfattende eller sammensatte behov, for eksempel med psykiske utfordringer, i autismespekteret eller med nedsatt funksjonsevne, i tillegg til behovet for barnevernstiltak.

Problemomfanget tilsier at vi er på fosterhjemsområdet eller i gråsonen mellom fosterhjem og institusjon når vi snakker om tiltak, men hvor det må gjøres avgrensninger mot psykisk helse og helse sine tiltak. Variasjonen gjør at tiltakene vi vurderer for denne kategorien målgruppe ikke alltid vil fremstå som alternativer til hverandre på samme vis som for andre kategorier. Et generelt trekk ved «typetilfellet» i denne kategorien er at barnet eller ungdommen trenger mer omfattende oppfølging og spesialisert og tilpasset hjelp enn det vanligvis får i dagens situasjon.

Barn og unge med behov for fosterhjem, men som har omfattende problembelastning trekkes frem i informasjonsinnhenting som et kjennetegn som har et økende omfang og en gruppe det er vanskelig å rekruttere fosterhjem.¹⁸ Kommunene trekker frem at barn og unge med psykiske utfordringer er den kategorien som det er mest utfordrende å finne et egnet tiltak. Svært mange kommuner sier også at dette har blitt en mer fremtredende utfordring i løpet av de siste tre årene.¹⁹ Dette skyldes både forhold i samhandlingen mellom psykisk helse og barnevern, og at det er rom for forbedringer i tilbudet barn med psykiske utfordringer mottar i barnevernet i dag.²⁰

¹⁸ Bufdir (2020) – Tilrådninger på fosterhjemsområdet – bedre tilbud til barn som trenger tiltak utenfor hjemmet

¹⁹ Sentio (2021)

²⁰ Menon (2020)

Hva er problemet?

Målgruppe 2: «Ungdommer som er «for gamle» for fosterhjem»



Figur 2. Målgruppe 2: «Ungdommer som er «for gamle» for fosterhjem»

Kommentarer til målgruppen

I informasjonsinnhentingene trekkes det frem at en del ungdommer trenger et «fosterhjemsliknende» tiltak, men heller får andre tiltak, i noen tilfeller institusjon og i andre tilfeller et kommunalt botiltak.

Informasjonsinnhentingene viser at relasjonsbyggingen i fosterhjem kan bli utfordrende når perspektivet blir kort pga. gjenværende tid i barnevernet, samtidig som unge i denne aldersgruppen gjerne ønsker mer frihet og ikke det «tettere» familiefokuset som fosterhjem har. Det er generelt vanskeligere å finne fosterforeldre som ønsker ungdommer sammenlignet med mindre barn og ungdommen vil ofte oppleve lang ventetid på et fosterhjem. Høy alder gir høyere sannsynlighet for plassering i institusjon fremfor fosterhjem, alt annet likt.²¹ Eldre barn som plasseres i fosterhjem har samtidig stort behov for trygghet, men har ofte store vanskeligheter med tilknytning til andre.²²

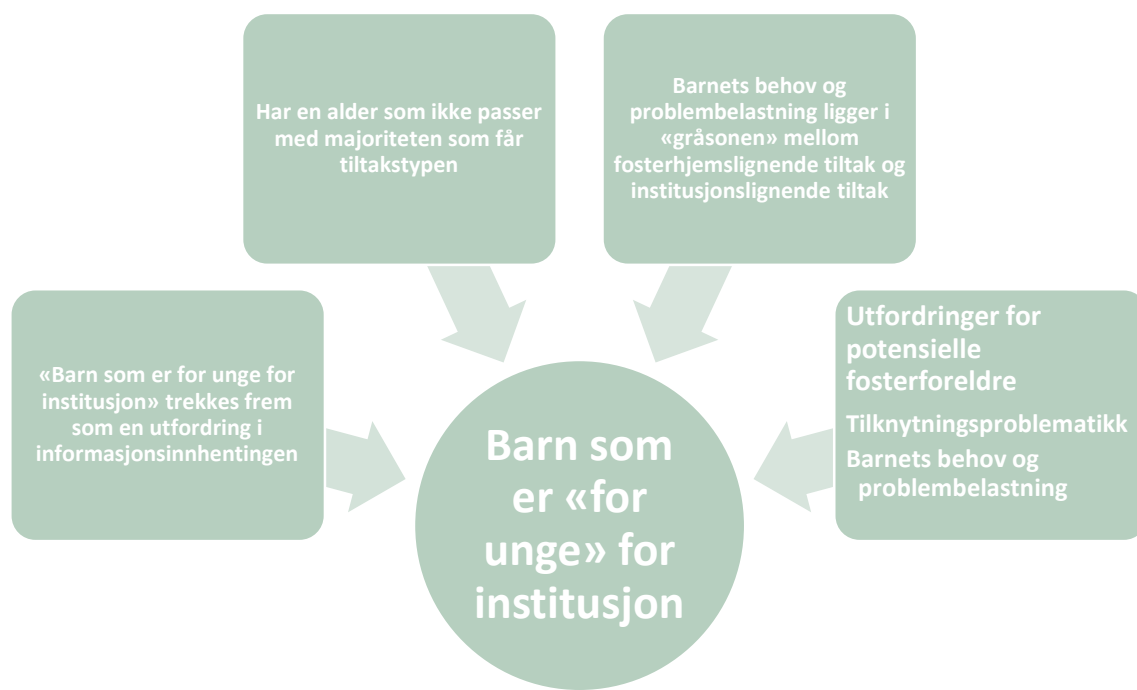
Typetilfellet er, basert på informasjonsinnhentingene, ungdommer som verken passer til i fosterhjem eller institusjon, men hvor tilgangen på fosterhjem gjør at ungdommen mottar et institusjonstiltak. Typetilfellet inneholder også ungdom hvor det ikke er aktuelt med omsorgsovertagelse, men hvor ungdommen har behov for frivillige hjelpetiltak i form av et kommunalt botiltak. Informasjonsinnhentingene indikerer at dette er ungdommer som har behov for en god del oppfølging knyttet til bosituasjon, skole og tilgrensende tjenester hvis de skal bo i kommunale botiltak.

²¹ Leloux-Opmeer m.fl. (2016), i Menon (2020)

²² Falch-Eriksen (2017) i Menon (2020)

Hva er problemet?

Målgruppe 3: Barn som er «for unge» for institusjon



Figur 3. Målgruppe 3: Barn som er «for unge» for institusjon

Kommentarer til målgruppen

Utgangspunktet er at det i dag er plassert en del barn under 13 år i institusjon, selv om institusjoner i all hovedsak benyttes til plassering av ungdom.

I henhold til Bufdirs disponeringsbrev skal regionene, «så langt det er mulig, unngå å plassere barn under 13 år i institusjon». Unntaket er når det i en periode er behov for å avklare og legge forutsetningene til rette for at barnet kan bo i et fosterhjem.²³

Vår kartlegging²⁴ av barn og unge som venter lenge på fosterhjem viser at det er utfordrende å finne fosterhjem til også yngre barn med varierende grad av tilleggsproblematikk.²⁵

Gjennomsnittsalderen på de som hadde ventet mer enn seks måneder på plassering i fosterhjem var 10,9 år. De fleste var i alderen 9-13.

²³ Bufdir (2023c)

²⁴ Bufdir (2021)

²⁵ Barna i dette utvalget i gjennomsnitt har tre til fire kjennetegn som fysisk utagering, psykiske diagnoser, følelsesutfordringer og relasjonsproblemer som de mest vanlige kjennetegnene, jf. analyser av barnas henvisningskjema. Det er usikkert hvor mye «tilleggsproblematikk» dette utgjør sammenlignet med andre barn som er i fosterhjem.

Hva er problemet?

Et flertall av de kommunale barneverntjenestene opplever det også som vanskelig å finne tiltak til barn under 13 år hvor institusjon ikke er ansett som et ønsket alternativ.²⁶ Problembelastning er også et element som påvirker sannsynligheten for å finne et fosterhjem til barnet.²⁷

Vårt typetilfelle er et barn under 13 år som har behov for omfattende oppfølging enten i institusjon eller i et robust og omfattende fosterhjemsliknende tiltak. Målgruppen er relevant for oppdraget siden de ikke alltid mottar institusjonsplasseringer, men også ulike tiltak på fosterhjemsområdet i dag. Dedikerte institusjoner for barn er en del av tilbudet og finnes både i Bufetats og Oslo kommunes opptaksområde.

Utfordringer som trekkes frem ved å bruke fosterhjemsliknende tiltak for denne gruppen er usikkerheten ved om barnet selv vil klare å knytte seg til eller nyttiggjøre seg av fosterhjemmet (tilknytningsproblematikk), samt om fosterhjemmet vil klare å tilby barnet den hjelpen og omsorgen det trenger (jf. barnets behov og problembelastning).

Denne gruppen vil sannsynligvis overlappe noe med målgruppe 1 (barn med sammensatte behov), samtidig som denne gruppen (barn som er «for unge» for institusjon) jevnt over har mer omfattende problembelastning, jf. at barna har behov for institusjonsliknende tiltak. Denne målgruppen inkluderer dessuten kun barn under 13 år.

Kunnskap om behovene til, og tilgjengelige tiltak for, denne gruppen aktualiserer spørsmålet om hvorvidt barn i større grad bør plasseres direkte i institusjon som første tiltak, dersom det er en risiko for brudd i mildere tiltak som fosterhjem, se for eksempel Menon (2020)²⁸

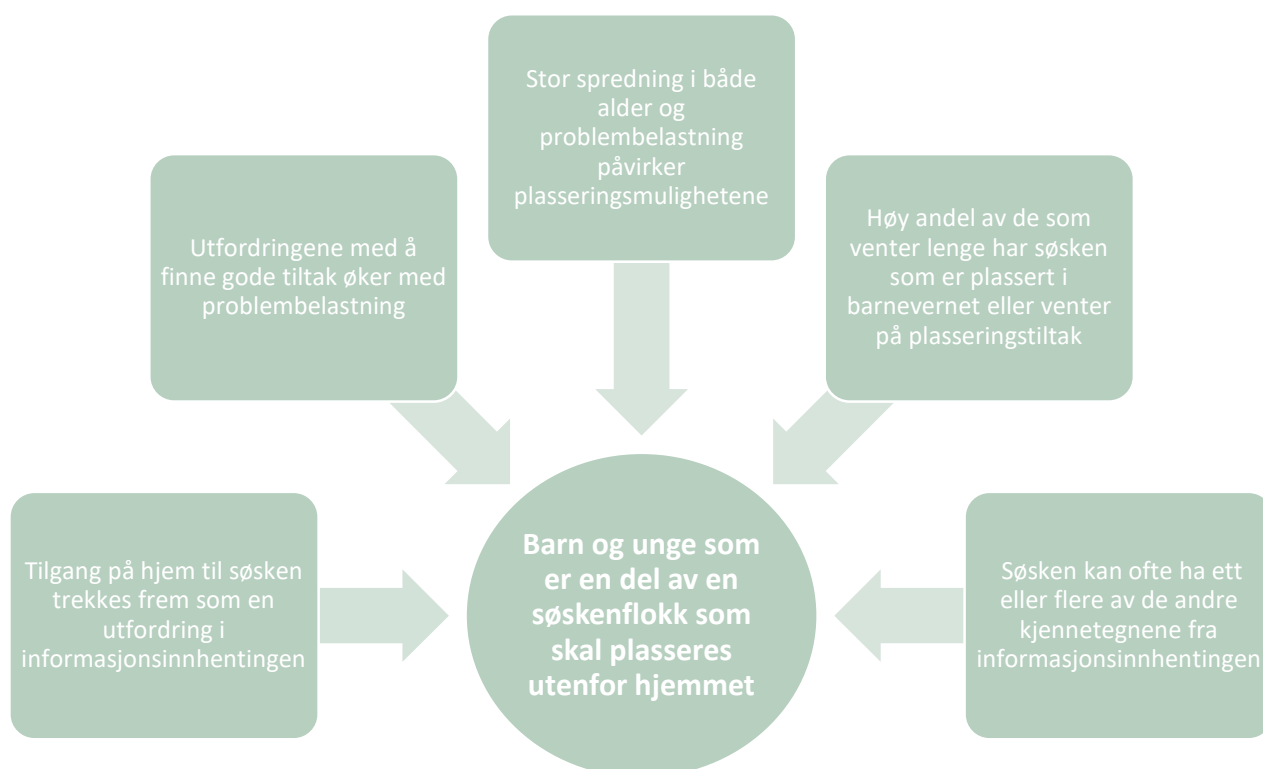
Målgruppe 4: «Barn og unge som er en del av en søskenflokk som skal plasseres utenfor hjemmet»

²⁶ Sentio (2021)

²⁷ Menon (2020) finner støtte for disse sammenhengene i litteratur som omfattes av prosjektets litteratursøk.

²⁸ «Samtidig er det viktig å rette oppmerksomheten mot det som kan sies å være en systemdriver i dette bildet, nemlig plasseringsmønstre. Vi vet at det er en indre sammenheng mellom høy alder, mer alvorlig problematikk og flere flyttinger/plasseringer. Spørsmålet er i hvor stor grad denne dynamikken forverres hvis barnevernet ikke makter å finne gode nok plasseringstiltak tidlig, slik at ungdommene kommer inn i en ond sirkel hvor de i verste fall risikerer en hel rekke flyttinger på kort tid. Det er i denne konteksten at flere argumenterer for at institusjon bør velges som første tiltak hvis man tidlig kan se at risikoen er stor for at fosterhjem bryter sammen, eventuelt etter at en første fosterhjemsplassering har resultert i utilsiktet flytting. Dette innebærer da et syn på institusjoner som et godt tiltak for noen grupper særlig unge, men også noen barn, og en bevisst prioritering av institusjoner der man bruker tilstrekkelig ressurser til å styrke disse tiltakene på ulike måter.»

Hva er problemet?



Figur 4. Målgruppe 4: «Barn og unge som er en del av en søskenflokk som skal plasseres utenfor hjemmet»

Kommentarer til målgruppen

Søskenplasseringer er en bred kategori som kan favne både tilfeller hvor barna har få utfordringer, men hvor utfordringen ligger i å finne fosterhjem som ønsker å ta imot to eller flere barn, men også tilfeller hvor barna har store, individuelle utfordringer og at både deres alder og utfordringer varierer i innhold og omfang.

Utgangspunktet er at det i alle land er utfordrende å finne fosterhjem som er villige til å ta til seg flere barn.²⁹ Forskningen sier videre at det i mange tilfeller (men ikke alltid) er gunstig at søsken vokser opp sammen eller beholder en relasjon til hverandre.³⁰

Det er vanskelig å lage et «typetilfelle» for søsken, men vårt kunnskapsgrunnlag tyder på at utfordringene med å finne et egnet tiltak øker med antall barn og problembelastning, samt med

²⁹ Falch-Eriksen (2017) skriver blant annet at «utfordringene med å plassere søsken sammen er ikke store bare i Norge, men også i andre OECD-land. Det viser seg at søskenplassering er svært utfordrende, og splittelser forekommer (James et al., 2008; Pruneau, 2016). Det handler oftest om at man ikke har fosterhjem som passer barnas behov (Pruneau, 2016). I 2005 ble nesten 2/3 av søskenflokker i USA splittet på grunn av administrative utilstrekkeligheter eller mangelen på fosterhjem som er villige til å ta imot søskenflokker.»

³⁰ Falch-Eriksen (2017) viser til Akin, 2011; V. N. Albert & W. C. King, 2008 og skriver blant annet at «å plassere søsken sammen, er i de aller fleste tilfeller et gode for barnet. Ikke bare fordi det opprettholder deres rett til familieliv, men også fordi at søskenplasseringer ser ut til å være mer stabile enn enkeltplasseringer.

Hva er problemet?

stor spredning i både alder og problembelastning.³¹ Manglende tilgang på fosterhjem som ønsker å ivareta omsorgen for flere barn er et viktig forhold som bidrar til utfordringene med søskenplasseringer.

Vi ønsker å se om det finnes tiltak som har elementer som fremmer søskenkontakt eller bidrar til at flere søsken kan plasseres sammen (i de tilfeller dette er ønskelig etter en faglig vurdering) og at færre søskenplasseringer opplever brudd, samt si noe om det er tiltak som peker seg ut som godt egnet for søskenplasseringer.

2.4 Avgrensninger i vurdering av målgrupper

Vi kan ikke utrede behovet for tiltak til alle barn og unge det er utfordrende å finne egnede tiltak til og er nødt til å avgrense oppdraget. I utredningen vurderer vi ikke tiltak til følgende grupper:

Barn som passer i målgruppen for institusjon, herunder barna med den mest omfattende problembelastningen i målgruppen for institusjon

Fokuset i denne utredningen er på tiltak rettet inn mot barn og unge som enten er aktuelle for fosterhjemstiltak eller tiltak som ligger i «gråsonen» mellom fosterhjem og institusjon. Barn og unge som aldri vil vurderes for andre tiltak enn institusjon i en plasseringssituasjon faller utenfor vårt oppdrag. Dette innebærer for eksempel at barn og unge som tydelig er i målgruppen for institusjon, eller har svært høy problembelastning og vurderes for plasseringer i såkalte enetiltak vil være utenfor dette oppdraget. Dette underbygges av studier som viser at «neste tiltak» for barn som har mottatt enetiltak er et institusjonstiltak i nær 9 av 10 tilfeller.³²

Barn med rus og kriminalitetsproblematikk

Vi legger til grunn at rusplasseringer også faller utenfor vårt oppdrag, da slike plasseringer vil skje i rusinstitusjoner. Vi gjør også en grensedragnings opp mot kriminalitet og antar at tiltak utenfor våre rammer er mest egnet i slike tilfeller.

Barn med omfattende funksjonshemming

Barn med (omfattende) funksjonshemming og rettigheter etter annet lovverk vurderes også som utenfor utredningens rammer. Fysiske eller psykiske funksjonshemminger er imidlertid kjennetegn som trekkes frem i beskrivelsen av mange av barna og ungdommene i utredningen.

Utfordringsbildet for barna i målgruppen er sammensatt, og berører også ansvarsfordelingen mellom ulike sektorer og lovverk. Det ligger utenfor denne utredningens rammer å foreslå tiltak i andre sektorer, men vårt inntrykk er at mange av barna/ungdommene kunne ha mottatt tilbud i kommunen etter annet regelverk enn barnevernloven. Mange barn kan ha behov for kommunalt tilbud hele livet og det kan være usikkert om det er omsorgsevnen til foreldrene eller om det omsorgsbyrden som er utfordringen. Vi tenker det er behov for en egen gjennomgang av grensene for barnevernets og andre sektors respektive ansvar for disse barna.

Enslige mindreårige flyktninger

³¹ Menon (2020) finner støtte for disse sammenhengene i litteratur som omfattes av prosjektets litteratursøk.

³² Drange og Hærnes (2020)

Hva er problemet?

Vi har avgrenset utredningen til ikke å se på tiltak til enslige mindreårige flyktninger. Vi begrunner avgrensningen med at tiltakene ikke treffer oppdragets hovedintensjon om å utrede tiltak til barn som befinner seg på fosterhjemsområdet eller i gråsonen mellom institusjon og fosterhjem. Flere av tiltakene vi ser på kan imidlertid ha elementer som benyttes i omsorgssentre, jf. at omsorgssentre er tiltak som ligger i den ovennevnte gråsonen.

Ettervern

Unge i ettervernstiltak utgår, med samme argumentasjon som for enslige mindreårige flyktninger. Alternativet hadde vært å også ta utgangspunkt i typiske kjennetegn ved unge i ettervernstiltak og identifisert relevante tiltak basert på dette. Det ville vært for tidkrevende gitt våre tidsfrister. Flere av tiltakene vi vurderer vil imidlertid også være relevante for unge i ettervern, for eksempel ulike former for kommunale botiltak.

2.5 Antall barn i utredningens målgrupper

Ved utgangen av 2021 var 9 950 barn i alderen 0 til 17 år plassert utenfor hjemmet av barnevernstjenesten.

Utgangspunktet for vårt arbeid er å identifisere utvalgte grupper barn og unge hvor det offentlige har problemer med å finne egnede tiltak og peke på egnede tiltak rettet mot disse målgruppene.

Mange flyttinger i fosterhjem og det å vente lenge på å motta et tiltak er to målbare indikasjoner på at det er vanskelig for det offentlige å finne et egnet tiltak til barna. Beskrivelser av hvor mange som flytter ofte eller venter lenge på tiltak kan gi oss noe mer informasjon om hvor mange barn som er i utredningens målgrupper.

Ventetid i tiltak

Undersøkelser viser at det ved utgangen av 2021 var 78 barn som hadde ventet mer enn 180 dager på et fosterhjem.³³ Tidligere undersøkelser viste at 205 barn ventet på fosterhjem i mer enn 30 dager, 70 barn ventet mellom 30 og 90 dager og 135 hadde ventet mer enn 90 dager.³⁴

Flytting mellom tiltak

Det er krevende å tolke statistikk om flyttinger i barnevernet, jf. at flyttinger fra før 2014 ikke registreres i SSBs tabeller.

Beregninger viser at blant antall barn som var i fosterhjem i 2021, så hadde 1248 gjennomført 3-5 (både tilsiktede og utilsiktede) flyttinger mellom ulike barnevernstiltak og/eller hjemmet i perioden 2014-2021.³⁵ Videre hadde 182 barn opplevd mellom 6 og 10 flyttinger i samme periode. Tallene må brukes med forsiktighet³⁶, men det er vanskelig å se for seg mer enn noen få tilsiktede

³³ Bufdir (2022)

³⁴ Bufdir (2020)

³⁵ SSB (2022)

³⁶ Eksempelvis kan man se for seg at ulike forhold (mangler i tiltaksporteføljen, kvalitetsutfordringer) ved barnevernet i 2014 kan ha ført til mange av de registrerte flyttingene de første årene, men ikke er problem i dagens situasjon og

Hva er problemet?

flyttinger i et barnevernsforløp i et slikt tidsintervall. En tolkning kan være at en andel av de 1248 (3-5 flyttinger) og alle de 182 (6-10 flyttinger) vil være relevante når man skal identifisere barn det er utfordrende å finne egnede fosterhjemstiltak til.

Flyttehistorikken til barn som bodde i barnevernsinstitusjoner i 2022 kan også gi noen indikasjoner på antall/andel barn som flytter mellom tiltak. For barnevernsinstitusjoner i alt har 12 prosent av barna som bor i institusjon i 2022 opplevd flere enn fire flyttinger siden første plasseringstiltak gjennom Bufetat. Andelen har vært noe økende siden 2018. I tillegg viser statistikken at andelen barn med minst fire flyttinger siden første tiltak i Bufetat varierer på tvers av målgruppe. Totalt var det 146 barn med mer enn fire flyttinger siden første tiltak i Bufetat i institusjon i 2022 (t.o.m. 31. august 2022), en nedgang fra 220 barn i 2021.

Utfordringer med å vurdere antall barn i utredningens målgrupper

Det er vanskelig å si noe om hvor mange barn og unge som i sum utgjør de fire målgruppene. Anslagene over antall barn som venter lenge og/eller flytter ofte kan gi noe informasjon, men sier lite om alle målgrupper. Ungdommer som har behov for et kommunalt botiltak med oppfølging, men venter på et slikt tiltak, telles ikke med her. I 2021 er det registrert 233 barn med plasseringstiltak som bosted med oppfølging.³⁷ Det er også mulig å argumentere for at selv om man har mottatt et tiltak så er det ikke sikkert dette er et «egnet» tiltak og at flere av de 9950 som er plassert utenfor hjemmet derfor kan inngå i målgruppene.

2.6 Hvorfor er det utfordrende for det offentlige å finne gode tiltak til barna?

Barnevernstjenestene synes ofte det er krevende å vurdere hva som faktisk er det best egnede tiltaket for det enkelte barn. Det er enklere å finne gode tiltak til barn hvor behovene er tydelig definert og mindre sammensatte. Det er for eksempel enklere å plassere yngre barn med behov for stabil omsorg uten store atferdsmessige utfordringer, eller ungdom som viser store utfordringer med rus, atferd og/eller kriminalitet, sammenlignet med barn hvor det er behov for mer komplekse tiltak, gjerne i gråsonen mellom fosterhjem og institusjon.³⁸

Vår informasjonsinnhenting tilsier at problemet er todelt. Utfordringene handler både om at det ikke eksisterer tiltak som retter seg tilstrekkelig inn mot problemene til de barn og unge det gjelder, men også at relevante tiltak som faktisk eksisterer har for lav kapasitet.

overdriver omfanget på problemet. Endring i alderssammensetningen eller i totalt antall barn i fosterhjem vil også kunne gi skjevheter i tallmaterialet.

³⁷ SSB (2023)

³⁸ Menon (2020)

Hva er problemet?



Figur 5. Illustrasjon av sammenheng mellom tiltaksvarianter, kapasitet og tilgang på tiltak

2.6.1 Mangler relevante tiltak

Barnevernstjenestene oppgir at de har utfordringer med å tilby tiltak som er godt egnet for de aktuelle målgruppene.³⁹ Drøyt halvparten (52 prosent) av barnevernstjenestene i undersøkelsen mener de ikke har plasseringstiltak som er relevante eller godt egnet for de aktuelle målgruppene.

Barnevernstjenestene trekker frem at barna som det offentlige har størst utfordringer med å finne gode tiltak til sannsynligvis trenger tiltak som ikke eksisterer i dagens tiltaksportefølje, verken i Bufetat eller i de fleste barnevernstjenester. Det kan for eksempel være snakk om at tiltakene må være skreddersydd mot det enkelte barn eller at tiltakene krever samhandling mellom barnevern og andre offentlige tjenester. Dette kommer tydelig frem i tabellen under.

Barnevernstjenestenes vurderinger av tilgang på tiltak rettet mot barn og unge det er vanskelig å finne egnede tiltak til			
	Enig	Verken eller	Uenig
Tiltaket vi trenger er verken i kommunens eller Bufetats portefølje («behov for utvikling av nye typer tiltak»)	82 prosent	11 prosent	7 prosent

Tabell 2. Tiltaksporteføljen og tilgangen på tiltak inn mot målgruppene

2.6.2 Manglende kapasitet i tiltakene gjør det vanskelig å gi de aktuelle gruppene egnede tiltak

Det er ikke bare mangel på «skreddersydde» tiltak eller «nye» tiltaksvarianter som er utfordrende for barnevernstjenestene. Det er også utfordringer knyttet til kapasiteten i eksisterende tiltak, jf. tabellen under.

³⁹ Sentio (2021)

Hva er problemet?

Barnevernstjenestenes vurderinger av et utvalg påstander om kapasitet og tilgang på tiltak rettet mot barn og unge det er vanskelig å finne egnede tiltak til			
	Enig	Verken eller	Uenig
Kapasitetsmangel i Bufetat fører til at vi ikke får benyttet tiltaket vi ønsker	52 prosent	24 prosent	24 prosent
Kapasitetsmangel i kommunen fører til at vi ikke får benyttet tiltaket vi ønsker	15 prosent	29 prosent	56 prosent

Tabell 3. Kapasitet og tilgangen på tiltak inn mot målgruppene

Drøyt halvparten av tjenestene (52 prosent) mener at tiltaket de trenger er i porteføljen, men at kapasitetsmangel i Bufetat fører til at tiltaket ikke benyttes. Kapasitetsmangel i kommunen er ifølge barnevernstjenestene ingen stor utfordring når det gjelder kapasitet og tilgang på egnede tiltak.

Flere informasjonskilder peker på at lav kapasitet i eksisterende tiltak er en vanlig årsak til at barn og unge i våre målgrupper ikke alltid får et godt og egnet tiltak. Menon understreker at kapasitetsutfordringer, spesielt på fosterhjemssiden, synes å påvirke valg av tiltak i relativt stor grad.⁴⁰ Flertallet på Bufdirs workshop⁴¹ mente også at tiltak som passer for barn i våre målgrupper i en plasseringssituasjon ofte er i barnevernets portefølje, men at lav kapasitet gjør at det ikke er tilgjengelig likevel.

2.6.3 Hvilke målgrupper er det vanskeligst å finne egnede tiltak til?

Våre fire målgrupper er satt sammen av ulike kjennetegn ved barna eller ungdommene. Barn og unge med psykiske utfordringer er den kategorien barn/unge som flest barnevernstjenester oppgir at det er vanskelig å finne et egnet tiltak til (86 prosent).⁴² Svært mange respondenter melder om at dette har blitt en mer fremtredende utfordring i løpet av de siste tre årene.

Når det gjelder målgruppene, så trekkes ungdommer over 13 år, hvor verken fosterhjem eller institusjon er et egnet tiltak, frem som en gruppe hvor det er utfordrende for svært mange kommuner (82 prosent) å finne gode løsninger.

Barn og unge med sammensatte behov er også en målgruppe som scorer høyt i kommunenes besvarelser. I denne kategorien vil for eksempel barn med psykiske utfordringer (86 prosent), barn og unge i autismespekteret (73 prosent), barn og unge med sterke smerteuttrykk (72 prosent) og barn og unge med tilknytningsproblematikk (67 prosent) være relevante kjennetegn.

⁴⁰ Menon (2020)

⁴¹ Bufdir (2021e)

⁴² Sentio (2021)

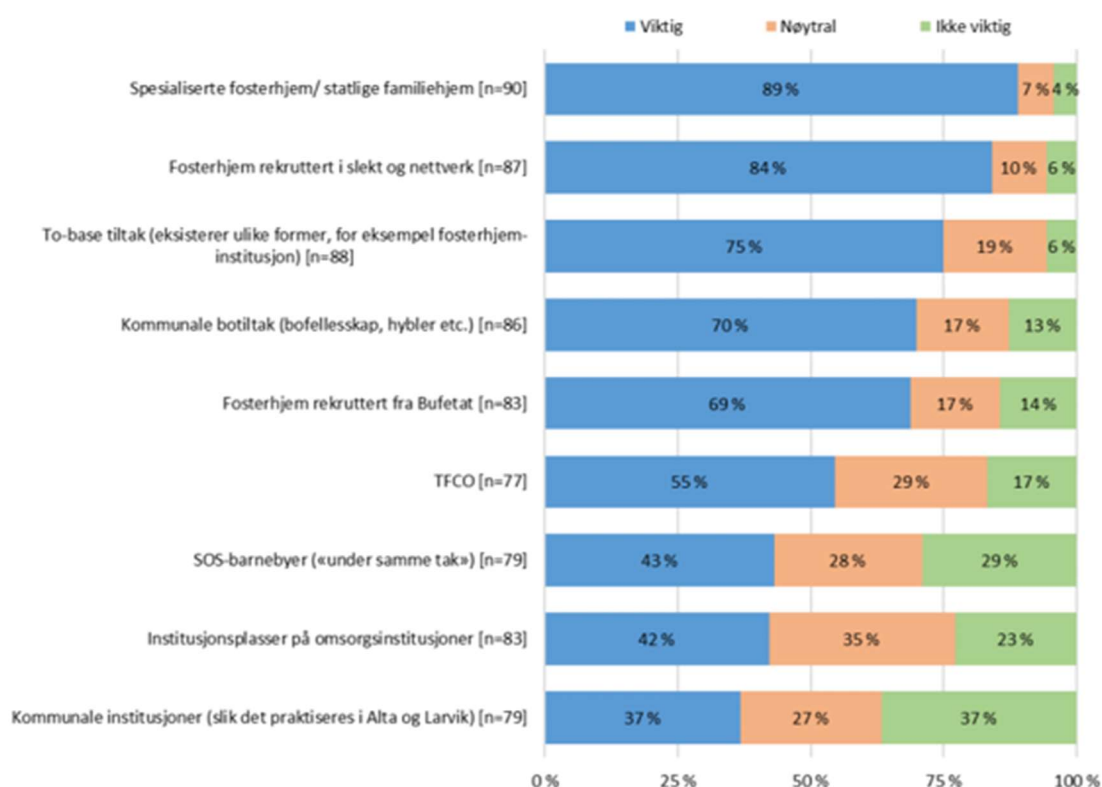
Hva er problemet?

Barn under 13 år hvor institusjon ikke er ansett som et ønsket alternativ er vurdert som et kjennetegn som gir utfordringer i plasseringssituasjonen for 62 prosent av respondentene.

Barn og unge som er en del av en søskenflokk som må flytte ut av hjemmet vurderes som noe mindre utfordrende (58 prosent) enn de ovennevnte kjennetegnene.

Hvilke tiltak har de største kapasitetsutfordringene?

Tabellen under viser barneverntjenestenes vurdering av hvor viktig de mener det er å øke tilgang på ulike tiltak for å møte utfordringene med å tilby relevante tiltak inn mot våre målgrupper. Spesialiserte fosterhjem trekkes frem som det enkelttiltaket barnevernstjenestene mener det er viktigst å øke tilgangen på inn mot målgruppene.



Figur 6. Hvor viktig mener du det er å øke tilgangen på følgende, eksisterende tiltak, for å møte din kommunes behov for tiltak til barna som er relevante for denne utredningen?

Barnevernstjenestene er klare på at alle former for økt kapasitet på fosterhjemsområdet, slik som økt tilgang på fosterhjem rekruttert av Bufetat (69 prosent) eller av kommunene fra barnas slekt og nettverk (84 prosent), vil være viktig for å kunne tilby egnede tiltak til målgruppen for denne utredningen. Vi merker oss også at barnevernstjenestene etterspør muligheten for mer bruk av to-basetiltak i betydelig grad (75 prosent).

Hva er problemet?

Kommunenes utfordringer med å finne egnede tiltak til ungdommer som er «for gamle» for fosterhjem og hvor heller ikke institusjon er et egnet tiltak, gjenspeiles i at 70 prosent svarer at det er behov for økt kapasitet i kommunale botiltaksløsninger.

Vi merker oss at barnevernstjenestene trekker frem barn med psykiske utfordringer som det mest utfordrende kjennetegnet og de tydelige ønskene om økt kapasitet i både spesialiserte fosterhjem og andre tiltak. Særlig barn i målgruppen «barn og unge med sammensatte behov» trenger ofte tiltak i barnevernet og samtidig hjelp fra egnede tilbud i barne- og ungdomspsykiatrien, hvor det også er kapasitetsutfordringer.

Undersøkelsen konkluderer med at for at disse barna og ungdommene skal få god hjelp, trengs tilstrekkelig kapasitet i begge sektorer og et velfungerende samarbeid mellom barnevernet og andre hjelpeinstanser.

2.6.4 Kommuneøkonomi og samarbeidsutfordringer hindrer utviklingen av lokale tiltak

Egnede tiltak for våre målgrupper kan enten utvikles og driftes i regi av Bufetat eller utvikles og driftes i kommunal regi. Vi oppsummerer her barnevernstjenestenes syn på barrierer for utvikling av lokale tiltak.

Kommuneøkonomi trekkes oftest frem som en stor barriere for utvikling av lokale tiltak. To av tre kommunale barneverntjenester vurderer at kommuneøkonomi i stor grad er en barriere for utvikling av lokale plasseringstiltak. Samarbeid med andre kommunale tjenester og kommunestørrelse vurderes som en stor barriere for utvikling av lokale tiltak av 43 prosent av barnevernstjenestene.

Følgende forhold vurderes som en stor barriere for utvikling av lokale tiltak i egen kommune ⁴³ .	
Kommuneøkonomi	67 prosent
Samarbeid med andre kommunale tjenester	43 prosent
Kommunestørrelse	43 prosent
Samarbeid med Bufetat	30 prosent
Kompetanse i barnevernstjenesten	17 prosent

Tabell 4. Barrierer for utvikling av lokale tiltak inn mot målgruppene

⁴³ Det er enkelte regionale forskjeller når det gjelder tjenestenes vurdering av i hvor stor grad disse forholdene begrenser utvikling av lokale tiltak. Flere av tjenestene i Region nord vurderer kompetanse i barnevernstjenesten som en barriere for utvikling av lokale tjenester, enn tjenestene i de øvrige regionene. Flere av tjenestene i Region sør vurderer kommuneøkonomi som er barriere for utvikling av lokale tjenester, enn av tjenestene i Region Midt-Norge.

Hva er problemet?

Vurderingen av om kommunestørrelse er en stor barriere avhenger mye av kommunestørrelsen i den aktuelle kommunen.⁴⁴ Mange små kommuner mener kommunestørrelse er en stor barriere.⁴⁵

Vi merker oss at det eksisterer tydeligere barrierer når det gjelder utvikling av nye, lokale tiltak og at utfordringene er størst i de mindre kommunene. Det kan være nyttig informasjon for våre vurderinger rundt statlige og kommunale tiltak.

2.7 Overordnet om barnevernslovens plasseringsalternativer ved omsorgsovertakelse og frivillig plasseringer etter bvl. § 3-2, og skranker ved eventuell lovfesting av nye typer tiltak

2.7.1 Plasseringsalternativer etter gjeldende rett

Plasseringsalternativer ved omsorgsovertakelse

Barnevernsloven § 5-3 regulerer i første ledd hvilke typer tiltak et barn kan plasseres i etter en omsorgsovertakelse. Barnet skal som hovedregel bo i et fosterhjem eller i en barnevernsinstitusjon. Det er barneverns- og helsenemnda som treffer vedtak om omsorgsovertakelse og som bestemmer om barnet skal bo i fosterhjem eller institusjon. Nemnda kan bestemme at barnet skal bo i en opplærings- eller behandlingsinstitusjon dersom det er nødvendig fordi barnet har nedsatt funksjonsevne. I tillegg kan nemnda i særskilte tilfeller bestemme at barnet skal bo i et omsorgssenter. For målgruppene for utredningen, er det kun fosterhjem og barnevernsinstitusjon som er aktuelle plasseringsalternativer. I det følgende ser vi derfor bort fra de andre to kategoriene.

Plasseringsalternativer ved frivillig plassering utenfor hjemmet

Dersom vilkårene for hjelpetiltak er til stede og behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak, kan barnevernstjenesten formidle plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter, jf. bvl. § 3-2. I motsetning til ved hjelpetiltak etter annet ledd, ivaretar fosterhjemmet eller institusjonen den daglige omsorgen for barnet på vegne av foreldrene. I forarbeidene til bestemmelsen uttales det at slik frivillig plassering kan være hensiktsmessig når foreldrene forbigående er ute av stand til å ivareta den daglige omsorgen for barnet. Det forutsettes i siste ledd annet punktum at omsorgsovertakelse bør vurderes dersom det må forutsettes at foreldrene over tid ikke kan ivareta den daglige omsorgen. Frivillig plassering utenfor hjemmet er derfor ment å gjelde tilfeller der ungdommen har behov for at noen andre enn foreldrene utøver den daglige omsorgen.

⁴⁴ Kommunestørrelse har betydning for tjenestenes vurdering av kompetanse i tjenesten, der små kommuner i større grad enn store kommuner oppgir dette som en barriere for utvikling av lokale tiltak.

⁴⁵ I bakgrunns materialet finner vi at andelen som oppgir kommunestørrelse som en barriere, er på 67 prosent for tjenester som hører hjemme i kommuner med under 10 000 innbyggere, mens for tjenester i kommuner med over 50 000 innbyggere er tilsvarende andel 8 prosent.

Hva er problemet?

For at et plasseringstiltak etter en omsorgsovertakelse eller frivillig plassering etter bvl. § 3-2 skal være lovlig etter gjeldende rett, må tiltaket for det første kunne defineres som enten fosterhjem eller institusjon. For det andre må tiltaket følge reglene som gjelder for henholdsvis fosterhjem eller institusjon. En eventuell lovendring som innebærer nye plasseringsalternativer må være i samsvar med de grunnleggende bestemmelsene i barnevernsloven kapittel 1, herunder § 1-3 om barnets beste og § 1-7 om krav om forsvarlighet. Grunnloven og menneskerettighetene setter også noen absolutte begrensninger. Tiltaket må også være i samsvar med regler som gjelder for vern av arbeidstakere i norsk lovgivning og i EU-direktiver som er ratifisert av Norge.

Avgrensninger mot tiltak i andre sektorer

Bufdir innhentet sommeren 2020 informasjon og gjennomførte en spørreundersøkelse⁴⁶ i Bufetats regioner og Oslo kommune om kjennetegn ved barn som venter lenge på fosterhjem og opplever mange brudd i fosterhjem i forbindelse med et annet utredningsoppdrag⁴⁷ fra departementet.

Barn med nedsatt funksjonsevne er først og fremst knyttet til nedsatt kognitiv funksjonsevne. Bufetats regioner har svært få barn med fysisk funksjonsnedsettelse, men nær 80 prosent av barna som Bufetats regioner beskriver som barn det er vanskelig å finne gode tiltak til, har nedsatt kognitiv funksjonsevne.⁴⁸ Oslo opplyser i samme spørreundersøkelse at om lag en tredjedel av barna kommunen har utfordringer med å finne gode tiltak til, har fysisk eller kognitiv funksjonshemming.

Mange av barna i målgruppen for vår utredning kan ha behov for kommunalt tilbud hele livet og det kan være usikkert om det er omsorgsevnen til foreldrene eller om det omsorgsbyrden som er utfordringen. Det ligger utenfor denne utredningens rammer å foreslå tiltak i andre sektorer, men vårt inntrykk er at mange av barna/ungdommene kunne mottatt tilbud i kommunen etter annet regelverk enn barnevernloven. Det kan være en sammenheng mellom mangel på avlastningstilbud for psykisk syke (autismespekteret - som utgjør en stor del av denne målgruppen) i kommunen, og omsorgsovertakelser og plassering i barnevernstiltak. Vår vurdering er at det er behov for en utredning som ser mer inngående på grenseoppgangen mellom barnevernets og andre sektors respektive ansvar for disse barna.

2.7.2 Fosterhjem og institusjon – definisjon av tiltakene og regler som gjelder for dem

Fosterhjem

Definisjon fosterhjem

Med fosterhjem menes private hjem som ivaretar omsorgen for barn på grunnlag av vedtak etter barnevernsloven, jf. barnevernsloven § 9.1. Departementet har uttalt at dersom det i et privat hjem er ansatt personale for å ivareta den daglige omsorgen helt eller delvis, eventuelt sammen

⁴⁶ Bufdir (2020b). Ungdommer med behov for kommunale botiltak ble ikke berørt i denne informasjonsinnhenting.

⁴⁷ Bufdir (2020a)

⁴⁸ Dette er ofte funksjonsnedsettelse som for eksempel traumer, autisme, tourettes, reaktiv tilknytningsforstyrrelse.

Hva er problemet?

med fosterfamilien, vil tiltaket ikke være å anse som et fosterhjem, men en institusjon. Det er også lagt til grunn at fosterhjemmet skal være fosterforeldrenes eget hjem. Dette setter begrensninger for hvilke tiltak som kan utvikles for barn og ungdom som barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for. Det kan for eksempel ikke utvikles fosterhjemstiltak som er fosterbarnets hjem, og hvor fosterforeldrene har et annet hjem.

Regler som gjelder for fosterhjem

Krav til fosterforeldre fremgår av barnevernsloven § 9-3 hvor det står at fosterforeldrene skal ha særlig evne, tid og overskudd til å gi barn et trygt og godt hjem og at de skal ivareta omsorgen for barnet i samsvar med forutsetningene i vedtaket fra barnevernstjenesten og barneverns- og helsenemnda. Kravene er utdypet i fosterhjemsforskriften. Barnevernstjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, jf. barnevernsloven § 9-4. Også denne type fosterhjem må oppfylle kravene i lov og forskrift.

Det er barnevernstjenesten i omsorgskommunen som har ansvar for å velge og godkjenne et fosterhjem til det enkelte barnet, jf. barnevernsloven § 9-5 første ledd. Det er også barnevernstjenesten i omsorgskommunen som skal følge opp barnet og fosterfamilien, jf. barnevernsloven § 9-6.

Barnevernstjenesten og fosterforeldrene skal inngå en skriftlig avtale om barnevernstjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser, jf. barnevernsloven § 9-7. I fosterhjemsforskriften står det at standardavtalen «fosterhjemsavtalen» skal benyttes. Det fremgår av denne avtalen at fosterforeldre skal utføre oppdraget i sitt private hjem og er å anse som oppdragstakere (punkt 5.1).

Kommunen der fosterhjemmet ligger, har ansvar for å føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet, jf. barnevernsloven § 9-10.

I forskrift om fosterhjem er det gitt utfyllende regler om tilsyn med barn i fosterhjem, om fosterhjemmenes rettigheter og plikter og om barnevernstjenestens plikt til å følge opp barnet og fosterhjemmet.

Særlig om spesialiserte fosterhjem

Etter barnevernsloven § 16-3 annet ledd bokstav c kan Bufetat i særlige tilfeller tilby plass i spesialisert fosterhjem i stedet for institusjon. Spesialiserte fosterhjem skal i utgangspunktet tilbys barn som er i målgruppen for institusjon. Det stilles særlige kompetansekrav til fosterforeldrene og en av fosterforeldrene er som regel 100% frikjøpt fra ordinær stilling. Disse fosterhjemmene inngår sin oppdragsavtale med Bufetat, ikke kommunen. Det er Bufetat, ikke kommunen, som har ansvar for å følge opp spesialiserte fosterhjem, jf. barnevernsloven § 9-6 annet ledd annet punktum.

Barnevernsinstitusjon

Definisjon barnevernsinstitusjon

Hva er problemet?

Barnevernsloven har ingen definisjon av hva som er å anse som institusjon i lovens forstand. I merknaden til godkjenningsforskriften⁴⁹ § 2 uttaler departementet imidlertid følgende:

«Begrepet institusjon må avgrenses mot hva som etter loven er å anse som fosterhjem, jf. barnevernsloven § 4-22. Dette innebærer at alle døgntiltak som ikke er å anse som "private hjem som tar imot barn til oppfostring" er å anse som institusjoner i henhold til denne forskriften. Private og kommunale tiltak beregnet på plassering av barn utenfor hjemmet som ikke faller inn under lovens fosterhjemsdefinisjon er å anse som institusjon og omfattes av virkeområdet for godkjenningsordningen. I ordinære fosterhjem lever barnet som en del av familien. Det er likevel ikke uvanlig at fosterhjem mottar ekstern veiledning/oppfølging fra en institusjon eller en "fosterhjemsring/ familiehjemsirkel". Selv om denne oppfølgingen er forholdsvis omfattende, har dette ingen betydning for tiltakets definisjon som fosterhjem. Dersom det i et privat hjem er ansatt personale for å ivareta den daglige omsorgen helt eller delvis/ eventuelt sammen med fosterfamilien, vil imidlertid tiltaket være å anse som institusjon. Dette innebærer igjen at alle døgntiltak er underlagt en godkjenningsordning; fosterhjem skal godkjennes av kommunen og institusjonene skal godkjennes av statlig regional myndighet etter denne forskriften.»⁵⁰

Regler som gjelder for barnevernsinstitusjoner

Regler om barnevernsinstitusjoner finnes i barnevernsloven kapittel 10 med tilhørende forskrifter. Det er Bufetat som har ansvar for å etablere og drifte barnevernsinstitusjoner. Dagens institusjonstilbud består både av Bufetats egne institusjoner og av private institusjoner som Bufetat eller kommuner kjøper plasser fra. Enkelte kommuner har også etablert egne institusjoner.

Enhver barnevernsinstitusjon skal være godkjent av Bufetat, jf. barnevernsloven § 10-15 første ledd. Institusjonen skal ha en definert målgruppe og et formulert mål for sin faglige virksomhet. Institusjonen skal anvende metoder som er faglig og etisk forsvarlige og tilpasset institusjonens målgrupper og målene for institusjonens virksomhet.

En barnevernsinstitusjon kan godkjennes bare dersom den drives i samsvar med barnevernsloven med forskrifter og ellers drives på en forsvarlig måte, jf. barnevernsloven § 10-17.

Det er gitt utførlige regler om barnevernsinstitusjoner i barnevernsloven kapittel 10 og tilhørende forskrifter (kvalitet- og godkjenningsforskriften, rettighetsforskriften og forskrift om oppfølging av barn i barnevernsinstitusjoner). Det er gitt regler om tilsyn med barnevernsinstitusjoner i barnevernsloven kapittel 17 og i tilsynsforskriften.

Institusjoner med hjem

Etter barnevernsloven § 10-22 omfatter «barnevernsinstitusjoner» «institusjoner med hjem». Tiltaket er et alternativ ved atferdsplasseringer etter barnevernsloven §§ 6-1 og 6-2. Hjemmene må ha særlige forutsetninger for å ta imot barn med alvorlige adferdsvansker og må være knyttet

⁴⁹ BFD (2023)

⁵⁰ BFD (2009)

Hva er problemet?

opp mot en oppfølgingsenhet. Oppfølgingsenheten har ansvaret for oppfølgingen av hjemmene, herunder ansvaret for opplæring, behandling og veiledning.

2.7.3 Begrensninger og handlingsrom i dagens lovverk

Om barnevernslovens grunnleggende prinsipper

Barnevernslovens formål og grunnleggende prinsipper fremgår av barnevernsloven kapittel 1. Formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Videre skal loven bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og til at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. Dette står i barnevernsloven § 1-1.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, og barnevernets tiltak skal være til barnets beste, jf. barnevernsloven § 1-3. Videre har et barn som er i stand til å danne seg egne meninger, rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter barnevernsloven, jf. § 1-4. Barn har rett til omsorg og beskyttelse, fortrinnsvis i egen familie, og barnevernets tiltak skal ikke være mer inngripende enn nødvendig, jf. § 1-5. Etter § 1-6 har barn rett til nødvendige barnevernstiltak når vilkårene for tiltaket er oppfylt. Barnevernets tiltak skal være forsvarlige, jf. § 1-7.

Om menneskerettslige forpliktelser

Barns rett til personlig integritet og privatliv er beskyttet av Grunnloven, FNs barnekonvensjon (BK) og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Barn har også rett til beskyttelse mot vold, overgrep og andre alvorlige integritetskrenkelser.

Legalitetsprinsippet innebærer at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. Det skal være forutsigbart for den enkelte når myndighetene kan gripe inn i barns personlige integritet og privatliv, og lovteksten skal dermed også være tilstrekkelig klar. Dette fremgår av blant annet Grunnloven § 113.

Etter Grunnloven § 104 annet ledd og BK artikkel 3 skal barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som gjelder et barn. Barnet har også rett til å si sin mening og bli hørt i alle avgjørelser som omhandler barnet, og barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet, jf. blant annet Grunnloven § 104 og BK artikkel 12

Om arbeidsrettslige skranker

Arntzen de Besche har på oppdrag fra Bufdir utredet handlingsrommet for utvikling av nye tiltak innenfor dagens regelverk, med et særlig fokus på de arbeidsrettslige sidene (oppdragstaker/ arbeidstaker-problematikk). Rapporten deres diskuterer et utvalg potensielle tiltak og viser at det er handlingsrom for å utvikle nye tiltak også innenfor dagens regelverk, men at det må gjøres en konkret vurdering av oppdragstaker/arbeidstaker for hvert enkelt tiltak. Rapporten ligger som et vedlegg til dette dokumentet.

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) og lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven) oppstiller rettigheter for arbeidstakere. Blant annet er det gitt regler om arbeidstid og krav til ferie og friperioder som innebærer at en arbeidstaker ikke kan utføre et

Hva er problemet?

arbeid hele døgnet hele uken. Et tiltak som innebærer at den ansatte (arbeidstakeren) bor sammen med barnet uten noen opphold er derfor ikke lovlig.

Disse reglene gjelder imidlertid ikke for oppdragstakere. Hvordan et tiltak kan utformes med hensyn til arbeidstid for den som jobber i tiltaket, avhenger derfor av om den som jobber i tiltaket er å anse som arbeidstaker eller oppdragstaker.

Fosterforeldre er ikke arbeidstakere, men oppdragstakere. De kan derfor være fosterforeldre hele tiden uten at dette er i strid med arbeidsretten.

I arbeidsmiljøloven er en arbeidstaker definert som "enhver som utfører arbeid i en annens tjeneste", jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd. Videre fremgår det av statsansatteloven § 1 første ledd at loven gjelder for «arbeidstakere i staten». I forarbeidene til statsansatteloven fremgår det at arbeidstakerbegrepet skal tilsvare det som benyttes i annen arbeidsrettslig sammenheng, og det må legges til grunn at det langt på vei har samme nedslagsfelt som arbeidsmiljøloven § 1-8. Arbeidsmiljøloven har ingen definisjon av hva en oppdragstaker er, annet enn at det er en person som ikke er arbeidstaker.

I vurderingen av om en person er å anse som arbeidstaker, er det de reelle underliggende forholdene som er avgjørende. Det er ikke avgjørende at kontrakten betegner vedkommende som arbeidstaker. For å ta stilling til om noen må anses som arbeidstaker i arbeidsrettslig forstand må det foretas en helhetsvurdering av samtlige omstendigheter i den enkelte sak. I forarbeider og rettspraksis er det utviklet et sett med momenter som er relevant i vurderingen. I Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), side 73 er følgende momenter angitt:⁵¹

- Arbeidstakeren har plikt til å stille sin personlige arbeidskraft til rådighet og kan ikke bruke medhjelpere for egen regning
- Arbeidstakeren har plikt til å underordne seg arbeidsgiverens ledelse og kontroll av arbeidet
- Arbeidsgiveren stiller til rådighet arbeidsrom, maskiner, redskap, arbeidsmaterialer eller andre hjelpemidler som er nødvendige for arbeidets utførelse
- Arbeidsgiveren bærer risikoen for arbeidsresultatet
- Arbeidstakeren får vederlag i en eller annen form for lønn
- Tilknytningsforholdet mellom partene har en noenlunde stabil karakter, og er oppsigelig med bestemte frister
- Det arbeides hovedsakelig for én oppdragsgiver

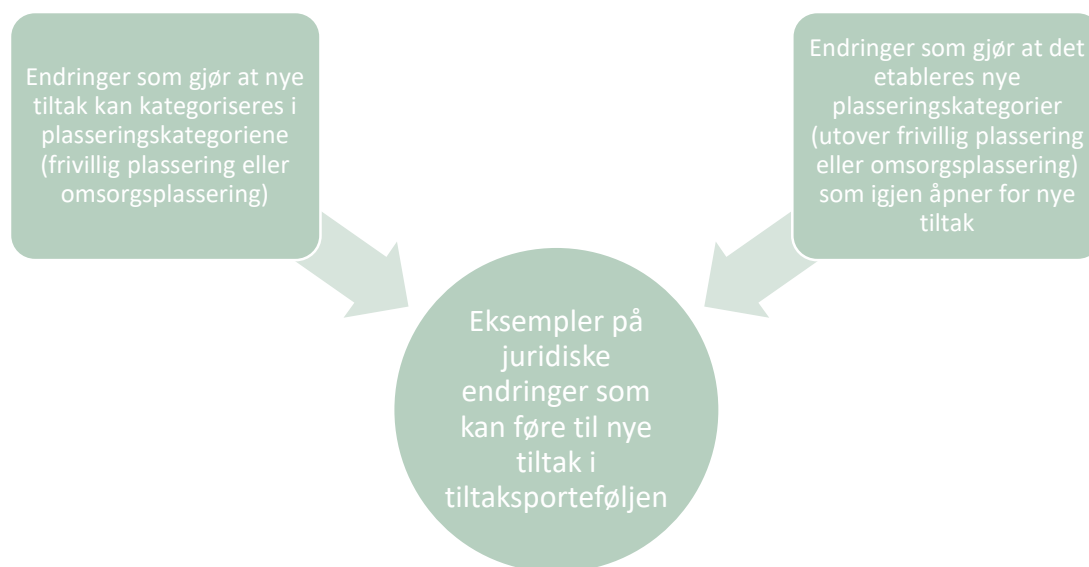
Arbeidstidsdirektivet, som Norge er bundet av, gir også regler om arbeidstid for arbeidstakere. Fougner-utvalget⁵² legger til grunn at det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet i stor grad tilsvarer det norske arbeidstakerbegrepet slik det er utviklet i rettspraksis. Norsk lovgivning kan i utgangspunktet ikke være i strid med Arbeidstidsdirektivet.

⁵¹ Arbeids- og sosialdepartementet (2005)

⁵² NOU 2021:9 (2021)

2.7.4 Hvilke tiltaksvarianter vil kreve endringer i dagens lovverk?

Utfordringsbildet som er beskrevet i kapittel 2 tilsier at det er behov for en utvidelse av tiltaksporteføljen, enten i form av økt kapasitet i eksisterende tiltak eller ved utvikling av nye tiltak, eller begge deler. Endringer i lovverk er en måte man kan åpne for utvikling av nye tiltaksvarianter. Lovendringer kan gå ut på å lovfeste ett eller flere plasseringsalternativer, ved siden av fosterhjem eller institusjon. I tillegg til endringer i dagens hjemler som angir plasseringsalternativer, må det gis regler for innhold og bruk av tiltaket, på samme måte som det er gjort for fosterhjem og institusjon. Et alternativ er å gjøre endringer i regelverket som gjelder for institusjon eller fosterhjem, slik at eksisterende plasseringsalternativer åpner for ønskede tiltak som i dag ikke vil være mulige i henhold til gjeldende rett.



Figur 7. Endringer i lovverk for å åpne for nye tiltaksvarianter

2.8 Konklusjon – problembeskrivelse

Utfordringsbildet når det gjelder tiltak til barn og unge som det offentlige sliter med å finne egnede tiltak til er stort og komplekst.

Det finnes en rekke faktorer som kan påvirke tiltaksporteføljen for barn og unge det er vanskelig å finne egnede tiltak til over tid. Kommuneøkonomi og rammene til statlig barnevern er faktorer som legger begrensning på både utvikling og stabilitet i tiltaksporteføljen i kommunene og tilgangen på fosterhjem og institusjonsplasser på statlig nivå. Endringer i etterspørselen etter tiltak for barn og unge, tilgangen på tiltak i tilgrensede sektorer og samarbeid mellom sektorer er også faktorer som påvirker utviklingen. Dette er forhold som påvirker mulighetene for å lykkes med å redusere problemene på området, men hvor aktørene i barnevernet kun i begrenset grad kan påvirke utviklingen.

Hva er problemet?

Utfordringene med å finne gode tiltak til de aktuelle barn og unge handler også om forhold som faller utenfor rammene for vår utredning. Utfordringsbildet er sammensatt, og henger sammen med forhold i flere sektorer, slik som psykisk helse, boligmarkedet, kriminalitet og barnefattigdom for å nevne noe. Det er også et faktum at det i for liten grad er gjennomført systematiske kunnskapsinnhentinger og evalueringer av tiltak som benyttes på barnevernområdet.

Problembeskrivelsen har gitt oss mer kunnskap om:

- Hvem barna som det er vanskelig å finne egnede tiltak til er
- Hvilke tiltak de mottar i dag
- Hva barnevernstjenestene mener er utfordringene i dag og hva som bør gjøres med tiltaksporteføljen
- Hva det juridiske handlingsrommet for utvidelse av tiltaksporteføljen er i dagens situasjon og hvilke områder det er aktuelt å utforske nærmere

Problembeskrivelsen har vist hvilke barn og unge det offentlige har særlig utfordringer med å finne plasseringstiltak til, og det er disse som utgjør målgruppen for tiltakene i vår utredningen:

- Barn og unge med sammensatte problemer,
- Yngre barn som er «for unge» for institusjon, men har behov for institusjonslignende tiltak,
- Ungdommer som er «for gamle» for fosterhjem, men har behov for fosterhjems-lignende tiltak
- Søskene som har behov for plassering utenfor hjemmet.

Arbeidet så langt viser at det både er utfordringer knyttet til kapasiteten i eksisterende tiltak, men også at «godt egnede tiltak» ikke alltid finnes i aktørenes porteføljer. Elementer som bedre kapasitet i et utvalg eksisterende tiltak, mer lokal utvikling av tiltak inn mot målgruppene, bedre kommuneøkonomi, bedre samhandling mellom relevante aktører, mer kunnskap om virkninger av tiltak, fokus på dokumentasjon, planmessighet og systematiske arbeidsmåter⁵³ i tiltakene trekkes frem som forhold som kan bidra til en bedre situasjon.

Utfordringene på området har vedvart over tid og for eksempel den senere tids utvikling med redusert tilgang på nye fosterhjem vil gjøre utfordringene enda større. Det er ingenting som tilsier at problemene på området vil reduseres eller opphøre innen kort tid og det er derfor nødvendig med iverksetting av tiltak, med et mål om å forbedre situasjonen for barn og unge. Det er også behov for å vurdere tiltak som øker kvaliteten og reduserer variasjonen i bruken av kommunale botiltak.⁵⁴

Informasjonsinnhenting og arbeidet med utfordringsbildet tilsier at det er behov for mer informasjon om tiltak rettet inn mot sentrale kategorier barn og unge. Det gjelder både eksisterende tiltak, men også tiltak som i liten grad er kjent for aktørene på området i dag eller kun benyttes i deler av landet eller i utlandet.

⁵³ Systematiske arbeidsmåter, dokumentasjon, langsiktighet i tiltakene osv. for å redusere variasjon trekkes særlig frem i rapportene om kommunale botiltak

⁵⁴ Institutt for samfunnsforskning (2018), Oslo Economics (2020) og Oslo Economics (2023)

Mål

I de kommende kapitler vil vi derfor se nærmere på et utvalg relevante plasseringstiltak, rettet inn mot de aktuelle kategoriene barn og unge. I tillegg vil vi forsøke å identifisere forbedringspunkter i bruken av dagens tiltaksportefølje, herunder se på om det er hensiktsmessig å utvide tiltaksporteføljen ved hjelp av juridiske virkemidler.

Det vil bidra til:

- Økt kunnskap om virkningene av sentrale tiltak som retter seg inn mot målgruppene
- Økt kunnskap om lokale tiltak og/eller mindre kjente tiltak som retter seg inn mot målgruppene, til nytte for aktører som vurderer å etablere lignende tiltak

3. Mål

3.1 Mål for gode tiltak – hva skal vi oppnå?

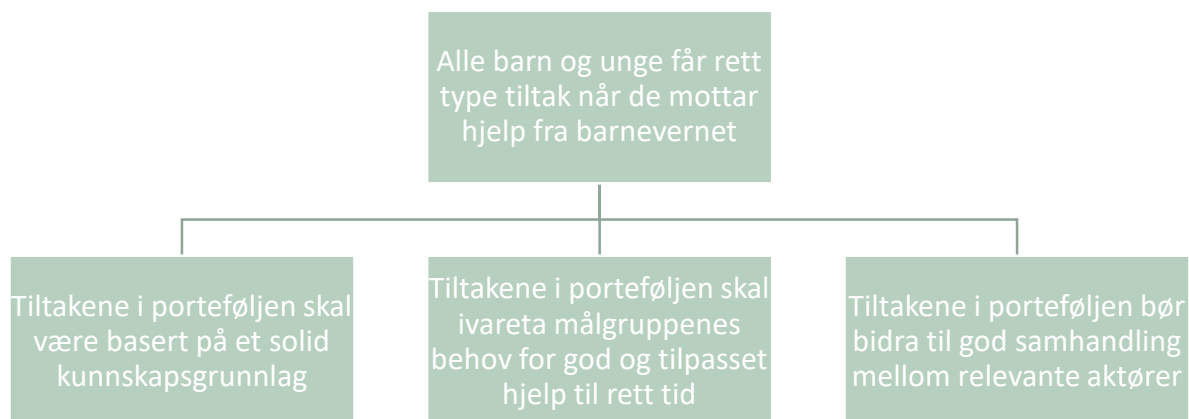
Mål beskriver en fremtidig ønsket tilstand, hvor identifiserte problemer er løst. Målene tar derfor utgangspunkt i utfordringsbildet fra kapittel 2. Sammenhengen mellom problem, mål og alternative tiltak kan fremstilles som i figuren under.



Figur 8. Illustrasjon over sammenhengen mellom tiltak, mål og problem

Det overordnede samfunnsmålet i vår utredning er at alle barn og unge får rett type tiltak når de mottar hjelp fra barnevernet. Vi har identifisert fire effektmål som vil støtte opp under samfunnsmålet, jf. figuren under. Målene vil brukes aktivt i utvelgelsen av relevante tiltak for videre utredning. Relevante tiltak vil bidra til å redusere problemet dersom de i noen grad oppfyller målene.

Følgende elementer fremstår som hensiktsmessige mål, samfunnsmål og effektmål:



Figur 9. Samfunns mål og effektmål

I utvelgelse av tiltak for evaluering, har vi tatt hensyn til om det er sannsynlig at innføring av tiltaket eller økt bruk av tiltaket kan bidra til at flere barn og unge får rett type tiltak fra barnevernet. Vi har prioritert tiltak som fokuserer på god samhandling mellom aktører og andre elementer som problembeskrivelsen viser er sentralt i tiltak som kan forbedre tiltaksporteføljen.

Effektmål 1: Tiltakene i porteføljen skal være basert på et solid kunnskapsgrunnlag

- Tiltakene i porteføljen er basert på et solid kunnskapsgrunnlag og legger til rette for systematiske arbeidsmåter
- Tiltakene benytter seg av systematiske arbeidsmåter som bidrar til økt kvalitet i tiltakene, bedre muligheter til etterprøvbarehet og reduserer uønsket variasjon i kvaliteten på tiltakene som tilbys på landsbasis

Informasjonsinnhenting viser også at det eksisterer en god del aktuelle tiltak rundt i landet som man trenger mer kunnskap om før man kan anbefale økt bruk på landsbasis. Evaluering av relevante tiltak vil bidra til at man får mer kunnskap om tiltakenes egenskaper og virkningene på barn og unges utvikling. Det er et nødvendig steg på veien mot en bredere tiltaksportefølje hvor barn og unge får rett type tiltak når de har behov for tiltak fra barnevernet.

Kunnskapsbasert tilnærming og systematiske arbeidsmåter er et viktig mål for alle tiltakstyper og har vært et element i utvelgelsen av relevante tiltak for videre utredning.

Vi har særlig identifisert at det er betydelig variasjon i tiltakene som tilbys på landsbasis for kommunale botiltak. Variasjon i utforming av tiltakene er et element som kan påvirke kvaliteten i tiltakene. Institutt for samfunnsforskning (ISF) skriver at «robuste ordninger, og ikke kortsiktige nødløsninger, er vesentlig for å skape stabilitet og selvhjelpenhet» i botiltakene.⁵⁵ Systematiske

⁵⁵ Institutt for samfunnsforskning (2018)

arbeidsmåter og god dokumentasjon i tiltakene øker mulighetene for etterprøvbarehet og er viktig for å sikre god kvalitet i tiltakene som benyttes.

Rapportene fra ISF og OE anbefaler mer kunnskapsbaserte tiltak og tiltak som retter seg mer inn mot å gi ungdommene sentrale livsferdigheter innenfor områder som skole, struktur, mat og helse, bolig mm. De samme rapportene trekker også frem behovet for struktur og god dokumentasjon i tiltakene. ISF viser til at rutiner, forutsigbarhet og trygge omgivelser er spesielt viktig når man skal yte omsorg til ungdom.⁵⁶

Effektmål 2: Tiltakene i porteføljen skal ivareta målgruppens behov for god og tilpasset hjelp til rett tid

- Tiltakene er tilstrekkelig fleksible og robuste til å takle endringer i barnets behov over tid og uforutsette hendelser
- Oppdragstakere eller de som jobber i tiltaket gis tilstrekkelig støtte til å håndtere uforutsette hendelser
- Tiltakene forventes å ha en positiv virkning på barn og unges liv
- Tiltakene gir barn og unge ferdigheter som setter dem i stand til å få et bedre liv
- Tiltakene må ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne ivareta målgruppens behov

Bufdirs kartlegging av kjennetegn ved barn som venter lenge og informasjon fra workshop viser at en sentral utfordring er å kunne tilby tilstrekkelig robuste⁵⁷ tiltak og håndtere at mange av barna har behov for omfattende hjelp.

Dette understrekes av Menon som bl.a. skriver at det er behov for økt fleksibilitet i tiltaksapparatet og at en viktig årsak til brudd i fosterhjem er at hjemmene ikke er robuste nok.⁵⁸ De trekker også frem at mangelen på egnede (herunder tilstrekkelig robuste) fosterhjem fører til at barn og unge i målgruppen som burde vært i fosterhjem i noen tilfeller plasseres på institusjon. Rapportene til ISF og OE viser også at utvikling av robuste tiltak står sentralt om man skal forbedre de kommunale botiltakene.

Oterholm og Paulsen trekker frem at tiltak som gis til ungdom vil kunne oppleves ulikt,⁵⁹ men at selv om det er komplisert å slå fast om et tiltak virker eller ei, så finner flere forskere⁶⁰ at fleksibel oppfølging er et viktig element i tiltak.

Effektmål 3: Tiltakene i porteføljen bør bidra til god samhandling mellom relevante aktører

⁵⁶ Institutt for samfunnsforskning (2018), Oslo Economics (2020) og Oslo Economics (2023)

⁵⁷ Robusthet betyr her at fosterhjemmene klarer å håndtere krevende perioder med økte utfordringer, for eksempel utagering, uten at fosterhjemmet bryter sammen og barnet må flytte. Dette forutsetter at fosterhjemmet mottar tilstrekkelig bistand fra relevante offentlige aktører, for eksempel i form av tjenester inn i hjemmet eller tilstrekkelig opplæring eller avlastning i perioder.

⁵⁸ Menon (2020)

⁵⁹ Oterholm og Paulsen (2022)

⁶⁰ Backe-Hansen (2019); Bakketeig & Backe-Hansen (2018); Boddy, Lausten, Backe-Hansen & Gundersen (2019)

Alternative tiltak

- Tiltaket bør bidra til bedre samhandling mellom sektorer der dette er nødvendig for et tilfredsstillende tilbud
- Tiltaket bør bidra til bedre samhandling mellom ulike tiltakstyper der dette er nødvendig for et tilfredsstillende tilbud

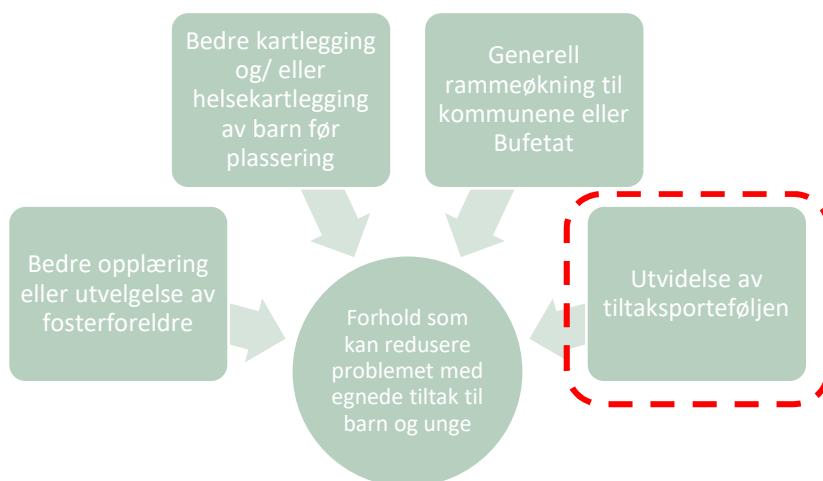
Workshop og annen informasjonsinnhenting peker på at mange av barna det er mest utfordrende å finne gode tiltak til er barn og unge som har behov for tjenester fra flere sektorer (spesialisthelsetjenesten, BUP, NAV mm.) og at det er i overgangene mellom sektorer, avklaringer rundt hvilken sektor som skal yte bistand, uklare samarbeidsformer osv. at utfordringer oppstår. Det er viktig at tiltakene bidrar til en forbedring på dette området.

ISF og OE trekker frem at manglende samhandling mellom sektorer er en stor utfordring for kommunale botiltak. Barnevernstjenestene som er intervjuet av OE nevner at samarbeidet er utfordrende og skjørt og at det ofte skal lite til for at behandlinger, for eksempel hos BUP/DPS avsluttes. OE anbefaler at samarbeidsavtaler tas mer i bruk og at man ser særlig på mulighetene i samarbeidet mellom Husbanken og barnevernet, jf. at bolig er et sentralt element for ungdommenes utvikling. Tilsyn har vist at samhandling mellom barnevernet og andre sektorer, for eksempel NAV, er utfordrende og at det er stor variasjon i hvordan det samarbeides.

Workshop og annen informasjonsinnhenting peker på gode erfaringer med at barn veksler mellom tiltakstyper, særlig institusjonstiltak og fosterhjemstiltak, utfra hva situasjonen tilsier er best. Dette har vi tatt hensyn til i utvelgelsen av relevante tiltak.

4. Alternative tiltak

Alternative tiltak er tiltak som antas å kunne bidra til å redusere problemene for de aktuelle målgruppene, som ble beskrevet i kapittel 2. Vi har imidlertid behov for å avgrense noe når det gjelder hvilke former for tiltak det er aktuelt å utrede nærmere.



Figur 10. Eksempler på tiltak eller grep som potensielt kan redusere problemet

Alle boksene i figuren vil sannsynligvis kunne redusere problemet med å finne tiltak til barn og unge. Vårt fokus i denne utredningen er i imidlertid på å fremskaffe mer kunnskap som kan bidra til en utvidelse av tiltaksporteføljen eller å øke bruken av eksisterende tiltak.

Utvidelse av tiltaksporteføljen kan både innebære at man fremskaffer informasjon om mindre kjente plasseringstiltak og gir en vurdering av disse slik at tiltakene potensielt kan inkluderes i flere kommuners/Bufetats tiltaksportefølje dersom tiltaket har mange positive virkninger. Utvidelse av tiltaksporteføljen kan også innebære at man dokumenterer effekten av mer kjente plasseringstiltak, og kan justere tiltakenes posisjon i statlig eller kommunal tiltaksportefølje som en følge av dette. Tiltaksporteføljen kan også utvides ved at man foreslår endringer i lovverket som åpner for nye typer tiltak eller plasseringsalternativer.

4.1 Nullalternativet

«Nullalternativet» eller «referansealternativet» står sentralt i alle utredninger og skal være det tiltaket som alle andre tiltak måles opp mot.

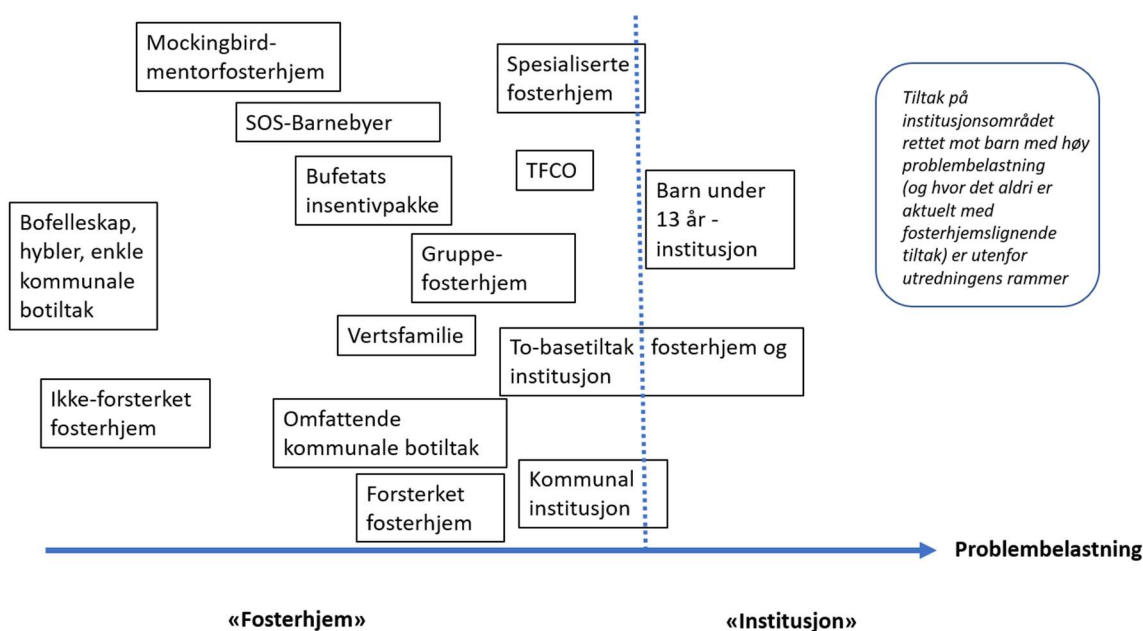
I utredningen vil vi se på ulike former for tiltak, både tiltak i form av plasseringstiltak som «spesialiserte fosterhjem» eller «kommunal institusjon», men også tiltak i form av «lovendringer» eller «endringer i Bufetats (eller kommunenes) praksis». Det gjøres for eksempel en individuell vurdering av hva som er nullalternativet for barn og unge i alle evalueringene.

Formålet med dette er å synliggjøre om det er det nye tiltaket eller det å fortsette som før med dagens tiltak som er den beste løsningen, når man ser på tiltakenes positive og negative virkninger.

4.2 Om bredden i tiltaksporteføljen – potensielle tiltak

Oppdragsteksten trekker frem eksempler på relevante målgrupper, hvorav flere av målgruppene fremstår med potensielt stor avstand til hverandre når det gjelder for eksempel problembelastning. Det får betydning for hvilke tiltak som er relevante for målgruppene og påvirker bredden i tiltak vi må vurdere i utredningen. Relevante tiltak inn mot målgruppene kan være alt fra «enklere» tiltak som bruk av hybler og ikke-forsterkede kommunale fosterhjem til «mer omfattende» tiltak som institusjoner for barn under 13 år, spesialiserte fosterhjem eller TFCO. Dette kan illustreres som i figuren under.⁶¹

⁶¹ Enkelte bokser er vanskelig å plassere, men hovedpoenget er å skissere at tiltakene vi vurderer er ment for barn og unge med ulik grad av problembelastning og at hovedtyngden ligger på fosterhjemsområdet eller i «gråsonen» mellom fosterhjem og institusjon. De enkleste tiltakene, helt til venstre i figuren, vil i de fleste tilfeller være lite egnet for barn og unge med behov for tiltak i denne «gråsonen».



Figur 11. Illustrasjon av relevante tiltak inn mot våre målgrupper

Variasjonen mellom målgruppene vi er bedt om å se på gjør det utfordrende å få kartlagt alle tiltak, både i og utenfor Norge, som kunne vært aktuelle. Vi har forsøkt å fange opp om det finnes relevante utenlandske tiltak inn mot målgruppene gjennom en internasjonal kartlegging.⁶²

4.2.1 Kartlegging av internasjonale tiltak for barn det er vanskelig å finne egnede tiltak til

Kartleggingen fokuserte på tiltak som ligger i gråsonen mellom fosterhjem og institusjon. Kartleggingen konsentrerer seg om tiltak i utvalgte land det er naturlig å sammenligne oss med, slik som Sverige, Danmark, Finland, England og Australia/ New Zealand⁶³.

Et hovedinntrykk er at representanter for de ulike landene i stor grad er samstemte om at det er en utfordring å finne tiltak til barn og unge i de samme målgruppene som i Norge. Tiltakene man forsøker å sette inn er gjerne å forsterke fosterhjemmene, alternativt etablere mer «profesjonelle» fosterhjem eller å tilby «mildere» former for institusjon/ tiltak som har elementer fra både fosterhjem, institusjon og kommunale botiltak.

Sverige benytter for eksempel kommunale institusjoner (HVB) i betydelig utstrekning, men forsøker blant annet å tilby fosterhjem med mer forsterkning i form av veiledning eller støtte som alternativer til dette tiltaket. Konsulentstøttede familiehjem nevnes som et annet alternativ. Dette kan ses på som en variant av spesialiserte fosterhjem. Behandlingsfamilier trekkes også frem som et tiltak i den omtalte gråsonen. Dette er et tiltak rettet mot ungdom med adferdsproblemer hvor spesialiserte fosterforeldre får hjelp av et team som driver behandling og gir omsorg. Tiltaket

⁶² Menon (2021), på oppdrag fra Bufdir. Alle referanser i teksten nedenfor er hentet fra denne kartleggingen av internasjonale tiltak. Kartleggingen er vedlagt utredningen.

⁶³ Menon (2020) gir også en oppsummering av ulike internasjonale tiltak.

fremstår som en versjon av tiltaket TFCO som eksisterer i Norge. Sverige tilbyr også TFCO og erfaringene med tiltaket er svært gode. Tiltaket fører til mindre kriminalitet og færre plasseringer på låste avdelinger, samt har kostnadsbesparende elementer sammenlignet med alternative tiltak.⁶⁴ Kartleggingen i Sverige trekker også frem fosterhjemstiltaket «Mockingbird» som innebærer samarbeid mellom et utvalg fosterhjem og hvor man har observert gode resultater i England. Det nevnes også at tiltaket testes ut for søskenplasseringer i Australia.

Danmark har flere tiltak som er interessante for våre målgrupper. Et tiltak fra Esbjerg kommune, som Menon kaller «Parcelhus», innebærer at flere barn bor i ett hus med ansatte/ foresatte. Kommunen har fire slike hus i sin kommune. Det arbeides også med å skape relasjoner mellom barna i de ulike husene. Tiltaket ligner en del på tiltaket «gruppefosterhjem» som finnes i Norge, men har også elementer fra det svenske tiltaket «Mockingbird».

«Center døgn» er et tiltak som ble opprettet i Vejle kommune i 2018 som fokuserer på å koble døgninstitusjoner, fosterhjem og fosterhjemstjeneste sammen. Formålet er få til et bedre og tettere samarbeid slik at barnet får riktig oppfølging uavhengig av hvorvidt barnet befinner seg på i et fosterhjem eller på en døgninstitusjon på akkurat det tidspunktet. Tanken er at fosterhjem kan få rådgiving fra personer som arbeider på døgninstitusjonene eller fosterhjemstjeneste, spesielt i krevende situasjoner for fosterfamiliene. Et problem har tidligere vært at kommunenes bistand kun varer fram til klokken fire på hverdagene.

Finland har et tiltak som kalles «profesjonelle familiehjem», spesielt rettet mot barn og unge med behov for tiltak i gråsonen. Tiltaket har ansatte som bor med barna og fungerer som foresatte. Hvert familiehjem kan ha inntil syv barn, inkludert foresattes egne barn. Alle profesjonelle familiehjem må ha lisens, og er regulert under barnevernloven. Forskerne beskriver tiltaket som en hybridløsning mellom fosterhjem og institusjon. Det stilles strengere kompetansekrav til personer som arbeider i profesjonelle familiehjem sammenlignet med fosterhjem. I fosterhjem stilles det i utgangspunktet ingen formelle krav til kompetanse, mens for profesjonelle familiehjem bør minst én av de ansatte/foresatte ha relevant utdanning og tilstrekkelig barnevernserfaring. I tillegg stilles det utdanningskrav til lederen av ulike profesjonelle familiehjem, som har det overordnede ansvaret for at tjenesten utføres iht. krav. Kompetansekravene til profesjonelle familiehjem er likevel ikke like omfattende som for dem som arbeider på institusjon. Det stilles krav til romstørrelse og det er klare begrensninger på bruk av tvang. Det opplyses ikke om at det eksisterer studier som har vurdert effekten av slike enheter.

Australia tilbyr blant annet «Intensive Therapeutic Residential Care» (ITRC)⁶⁵ som er en traumeorientert modell med intensive terapeutiske intervensjoner. Tiltaket retter seg mot barn og unge i alderen 12-18 år som det er utfordrende å plassere i tradisjonelle fosterhjem på grunn av komplekse behov. Hensikten er at barn og unge skal kunne plasseres i et mindre restriktivt miljø,

⁶⁴ SBU (2018)

⁶⁵ <https://www.lwb.org.au/disability/> og <https://caspa.org.au/support-for-children-young-people/> for mer informasjon

som fosterhjem eller å kunne returnere til foreldrene. Tiltaket retter seg også mot større søskengrupper. Vi kjenner ikke til effektstudier av tiltaket.

Tiltaket «Therapeutic Home Based Care» (THBC)⁶⁶ er et annet interessant tiltak. THBC er et fleksibelt tiltak som innebærer at det tilbys hjemmebasert omsorg til barn og unge med store behov som har opplevd traumer og trenger ekstra støtte. THBC skiller seg fra fosterhjemstiltak ved at barn og unge mottar terapeutiske tjenester i et stabilt hjemmemiljø. Modellen skal gi et nedtrappingsalternativ fra tiltakene «Intensive Therapeutic Transitional Care (ITTC)», «ITC Homes» og individuelle plasseringer. THBC kan også tilbys som et alternativ til mer intensive tiltak. Tjenesteleverandører kan utvikle innovative, skreddersydde svar på barn og unges behov. Tiltaket er hovedsakelig for individuelle plasseringer. Behandlingen kan enten skje i omsorgspersonens/-enes hjem eller i en bolig som tilbys. For å sikre at individuelle behov integreres i det daglige har hvert barn eller ungdom en dedikert saksbehandler. Tiltaket kan ha enkelte trekk som minner om det omfattende hjelpetiltaket MST-CAN som tilbys blant annet i Bærum kommune.

Vi har vurdert tiltakene som beskrives i den internasjonale kartleggingen opp mot våre målgrupper. Vår vurdering er at fosterhjemstiltaket «Mockingbird» eller «Mentorfosterhjem» og TFCO er tiltakene som vurderes som mest interessante og som vi beskriver mer inngående i våre «mini-evalueringer». Vi tar med oss erfaringene om de andre tiltakene, og landenes erfaringer om utfordringer med plasseringer i «gråsonen» mellom fosterhjem og institusjon, i det videre arbeidet.

4.3 Relevante tiltak for at barn og unge i våre målgrupper skal få rett tiltak fra barnevernet

Hovedkriteriet for utvelgelse av tiltakene vi utreder er at vi antar at de er relevante for våre målgrupper og samtidig vurderer at de i størst mulig grad bidrar til å oppfylle effektmålene som ble definert i kapittel 3.

Vi baserer vurderingene på kunnskap fra sentrale aktører og tidligere forskning. I de tilfellene hvor det finnes mange lignende tiltak som tilfredsstiller dette hovedkriteriet har vi prioritert tiltakene som har dokumenterte, systematiske og etterprøvbare arbeidsmetoder og som har større omfang – både i antall barn og hvor lenge det har eksistert.

Vi har samlet sett fått evaluert ti barnevernstiltak i to oppdrag, utført av Menon Economics⁶⁷ og Oslo Economics.⁶⁸ Bufdir har i egen regi vurdert og beskrevet («minievaluert») ytterligere tretten tiltak.

⁶⁶ Se https://facs-web.squiz.cloud/_data/assets/pdf_file/0005/788243/ITC-Fact-sheet-explaining-ITC-service-system-and-types.PDF for mer informasjon.

⁶⁷ Menon Economics (2022)

⁶⁸ Oslo Economics (2023)

Dette er tiltak som antas å kunne ha god måloppnåelse og bidra til å redusere problemene slik de er beskrevet i foregående kapitler.⁶⁹ Tiltakene som minievalueres kjennetegnes ofte ved at de er benyttet i mindre omfang og hvor kunnskapsgrunnlaget derfor vil være begrenset. Mer inngående beskrivelser av alle de evaluerte barnevernstiltakene finnes i kapittel 5.

I tillegg til å evaluere disse barnevernstiltakene har vi også vurdert andre typer tiltak/anbefalinger, slik som å gjøre endringer i lovverket slik at tiltaksporteføljen utvides eller andre former for endringer/justeringer som fører til at tiltaksporteføljen utvides eller bedre kan tilpasses til barnas behov. Direktoratets vurderinger og anbefalinger finnes i kapittel 6.

Tiltak som har blitt evaluert

- Spesialiserte fosterhjem
- Kommunale institusjoner (evalueringsobjekt: Gyda i Larvik)
- Institusjoner for barn (evalueringsobjekter: Heggeli, Brusetskollen, Sollia, Orkdal og Tangen)
- Utvalgte kommunale botiltak (evalueringsobjekter: Gartnerhaugen, Foyer og DUE)
- Generell bruk av to-basetiltak (institusjon og fosterhjem) med utgangspunkt i drift og to-baseelementer (evalueringsobjekter: Heggeli og Brusetskollen)

Tiltak som gis en overordnet vurdering («minievalueres»)

- Mockingbird/ Mentorfosterhjem
- Gruppefosterhjem
- Familiefosterhjem (mor og barn sammen i fosterhjem)
- SOS Barnebyers «under samme tak»-løsning
- Bufetats insentivpakke for fosterhjem
- TFCO
- Vertsfamilie (Inn med familien og Inn med ungdommen)
- Byggfleksibel institusjon (Othilie)
- Kommunal institusjon (Alta)
- Fosterhjem med hybel
- MST CAN
- Arenafleksible tiltak
- To base fosterhjem (delt fosterhjemsansvar)

4.4 Hvilke målgrupper er tiltakene ment for?

Tabellen under viser hvordan de evaluerte tiltakene retter seg mot de fire målgruppene.

⁶⁹ Vi ser at det også finnes flere andre tiltak (både i Norge og i utlandet) som vi kunne fremskaffet mer informasjon om og eventuelt vurdert nærmere, men det har ikke vært mulig innenfor våre frister.

Oppsummering av resultater fra evalueringene

Målgruppe	Spesialiserte fosterhjem	Gyda	Tangen	Orkdal	Sollia	Heggeli	Tilla (Brusetkollen)	Gartnerhaugen	DUE Bergen	Foyer/ DUE Bodø
Barn og unge med sammensatte behov	Egnet	Mindre egnet	Egnet	Egnet	Egnet	Egnet	Egnet	Ikke egnet	Ikke egnet	Ikke egnet
Barn og unge i søskenflokk	Kan være egnet	Egnet	Egnet	Egnet	Egnet	Egnet	Egnet	Ikke egnet	Ikke egnet	Ikke egnet
Barn som er «for unge» for institusjon	Egnet	Ikke egnet	Egnet	Egnet	Egnet	Egnet	Egnet	Ikke egnet	Ikke egnet	Ikke egnet
Ungdommer som er «for gamle» for fosterhjem	Ikke egnet	Egnet	Ikke egnet	Ikke egnet	Ikke egnet	Ikke egnet	Ikke egnet	Egnet	Egnet	Egnet

Tabell 5. Evalueringer og målgrupper

Minievalueringene retter seg i sum også inn mot alle de fire målgruppene, men det er vanskeligere å definere tiltakenes egnethet opp mot den enkelte målgruppe når kunnskapsgrunnlaget er forholdsvis svakt for flere av tiltakene.⁷⁰

5. Oppsummering av resultater fra evalueringene

Vi vil nedenfor gi en kort oppsummering av evalueringene av de ti tiltakene. Dette er nyttig bakgrunnsinformasjon for våre anbefalinger i neste kapittel.

Vurderingene av måloppnåelse/ resultater og virkninger er i stor grad basert på evalueringene som er gjennomført av Menon Economics⁷¹, Oslo Economics⁷² og Bufdir⁷³ (minievalueringer). Evalueringene inneholder omfattende beskrivelser av ulike forhold ved tiltakene og ligger i sin helhet som vedlegg til utredningen.

Vi vil derfor kun gi en kort, skjematisk beskrivelse av tiltakenes måloppnåelse/ resultater, samt hvilke virkninger vi forventer at oppstår, både på kort sikt og lang sikt, relativt til et referansealternativ. Vi gir en oppsummerende vurdering av egnethet, inkludert en omtale av

⁷⁰ Vi nevner hvilken målgruppe tiltaket først og fremst er ment for i selve minievalueringen

⁷¹ Spesialiserte fosterhjem, Gyda, Tangen, Sollia, Orkdal, Heggeli og Tilla (Brusetkollen)

⁷² Gartnerhaugen, DUE Bergen og Foyer/DUE Bodø

⁷³ Bufetats insentivpakker, TFCO, Gruppefosterhjem, Biologisk mor og barn i samme fosterhjem, SOS Barnebyer («under samme tak»), Vertsfamilie («Inn med familien» og «Inn med ungdommen»), kommunal institusjon («Storbakken»), Mockingbird, MST-Can, Arenafleksible tiltak, Byggfleksibel institusjon

suksessfaktorer og eventuelle barrierer, for de enkelte tiltak. Vi avslutter omtalen med en nærmere beskrivelse av de samfunnsøkonomiske virkningene som tiltakene kan føre til.

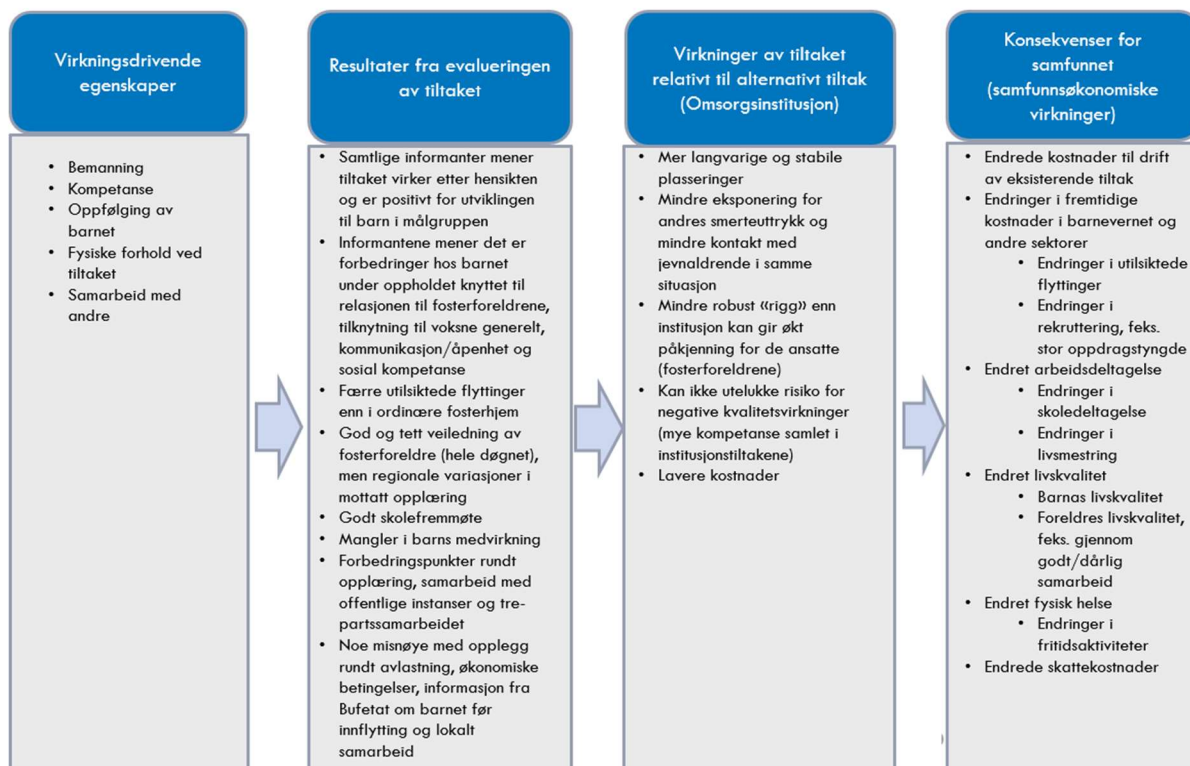
Kapittelet avsluttes med en kort oppsummering av minievalueringene i tabellform.

5.1 Spesialiserte fosterhjem

5.1.1 Beskrivelse av tiltaket

Spesialisert fosterhjem er et barneverntiltak i regi av statlig barnevern som er ment som et alternativ til institusjon. En plassering i spesialiserte fosterhjem er tiltenkt å gi barnet en stabil og langvarig omsorgsbasis sammenliknet med plassering i omsorgsinstitusjon. Bufetat har ingen plikt til å tilby tiltaket til kommunene, men kan ved tilgjengelighet tilby dette dersom barnas behov ikke kan ivaretas gjennom forsterkninger i et ordinært fosterhjem og et familiebasert omsorgstilbud vurderes å være et bedre alternativ for barnet enn institusjon. Per 1. januar 2022 var det 310 barn i statlige spesialiserte fosterhjem. To tredjedeler av barna i tiltaket er mellom 13 og 17 år og gjennomsnittlig oppholdstid er 3,3 år.

5.1.2 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger



Figur 12. Evaluering av spesialiserte fosterhjem - oppsummering

5.1.3 Bufdirs oppsummerende vurderinger

Vårt hovedinntrykk etter å ha mottatt evalueringen av spesialiserte fosterhjem er at dette i all hovedsak fremstår som et godt tiltak med god måloppnåelse som er velegnet inn mot målgruppene i utredningen. Fosterforeldre får god støtte gjennom plasseringsforløpet, det rapporteres om forbedringer hos barnet under oppholdet, godt skolefremmøte og at barnet lever i forhold som er mest mulig «normale» det andre barn vokser opp i. Det fremstår sannsynlig at tiltaket vil medføre positive nyttevirksomheter knyttet til bl.a. langvarige og stabile plasseringer som igjen påvirke sannsynligheten for utilsiktede flyttinger.

Vi har ikke informasjon om hvordan det går med barna i tiltaket i et livsløp relativt til om de hadde mottatt et alternativt tiltak. De langsiktige (samfunnsøkonomiske) virkningene av tiltaket omtales mer overordnet til sist i kapittel 5.

Evalueringen trekker frem at det er enkelte utfordringer knyttet til prosess og forståelse i regioner og i kommunene av når og i hvilke tilfeller spesialiserte fosterhjem skal benyttes og at kapasitetsbegrensninger i tilbudet fører til noe frustrasjon i kommunene. Spørreundersøkelser for fosterhjemmene viser at de er jevnt over godt fornøyd med tiltakets innretning og effekter, men peker også på forbedringspunkter for bl.a. avlastningsordningene, de økonomiske rammebetingelsene og informasjonen fra Bufetat i forkant av plasseringen.

Suksesskriteriene for at spesialisert fosterhjem skal fungere og føre til de ovennevnte nyttevirksomheter er for det første at det sikres en god match mellom barn og fosterforeldre. Evalueringen trekker frem at samtlige parter mener matchingen i all hovedsak er god, men at kommunene ønsker noe mer påvirkningsmulighet på valget av fosterforeldre til barnet. Tydelig informasjon om barnets behov og utfordringer forut for plassering trekkes frem som et annet suksesskriterium.

Behovsprøvd og målrettet veiledning og kursing av fosterforeldre og avlastning vurderes som avgjørende av samtlige aktører for at fosterhjemmet skal stå i oppdraget og at barnet blir godt ivaretatt. Et avklart trepartssamarbeid mellom Bufetat, barnevernstjenesten og det spesialiserte fosterhjemmet vurderes også som avgjørende for at barnet og fosterhjemmet får den nødvendige oppfølgingen. Barna kjennetegnes ved at de har sammensatte behov som fordrer målrettet tilrettelegging fra flere tjenester. En vellykket plassering krever følgelig også et koordinert samarbeid med relevante offentlige instanser.

Kostnadene ved bruk av spesialisert fosterhjem (1,2 mill. kroner per år) er lavere enn i alternativ plassering, som er vurdert til å være omsorgsinstitusjon (3,4 mill. kroner per år). En plassering i spesialisert fosterhjem gir en besparelse på 2,2 millioner kroner årlig sammenliknet med plassering i en statlig omsorgsinstitusjon. Samlet sett utgjør besparelsen 6,5 millioner kroner over tre år (gjennomsnittlig oppholdstid i tiltaket), når vi neddiskonterer med fire prosent diskonteringsrente.

5.2 Institusjoner for barn – Tangen, Sollia, Orkdal, Heggeli og Brusetskollen (Tilla)

Når vi har valgt ut institusjoner vi ønsket mer kunnskap om har vi først og fremst valgt institusjoner som er godkjent for små barn. Alle institusjonene vurderes av Menon og også være relevante for målgruppen barn og unge med omfattende eller sammensatte behov. Vårt kunnskapsgrunnlag viser at det er særlig krevende å velge tiltak når behovet antas å være i gråsonen mellom omsorgsinstitusjon, forsterket fosterhjem og spesialisert fosterhjem.

Alle disse institusjonene har barn som har vært utsatt for alvorlig omsorgssvikt og har sammensatte behov og store smerteutrykk som kan være for utfordrende og krevende til at man klarer å møte barnas behov godt nok i ordinære fosterhjem eller i beredskapshjem. Dette kan være tilknytningsforstyrrelser, utviklingsforstyrrelser og utfordringer med følelsesregulering. Mange av barna har opplevd gjentatte utilsiktede flyttinger fra akuttinstitusjoner, beredskapshjem eller ordinære fosterhjem som ikke har fungert. Evalueringen av institusjonene finner at nullalternativet for alle institusjonene er at barna plasseres direkte i et spesialisert fosterhjem.

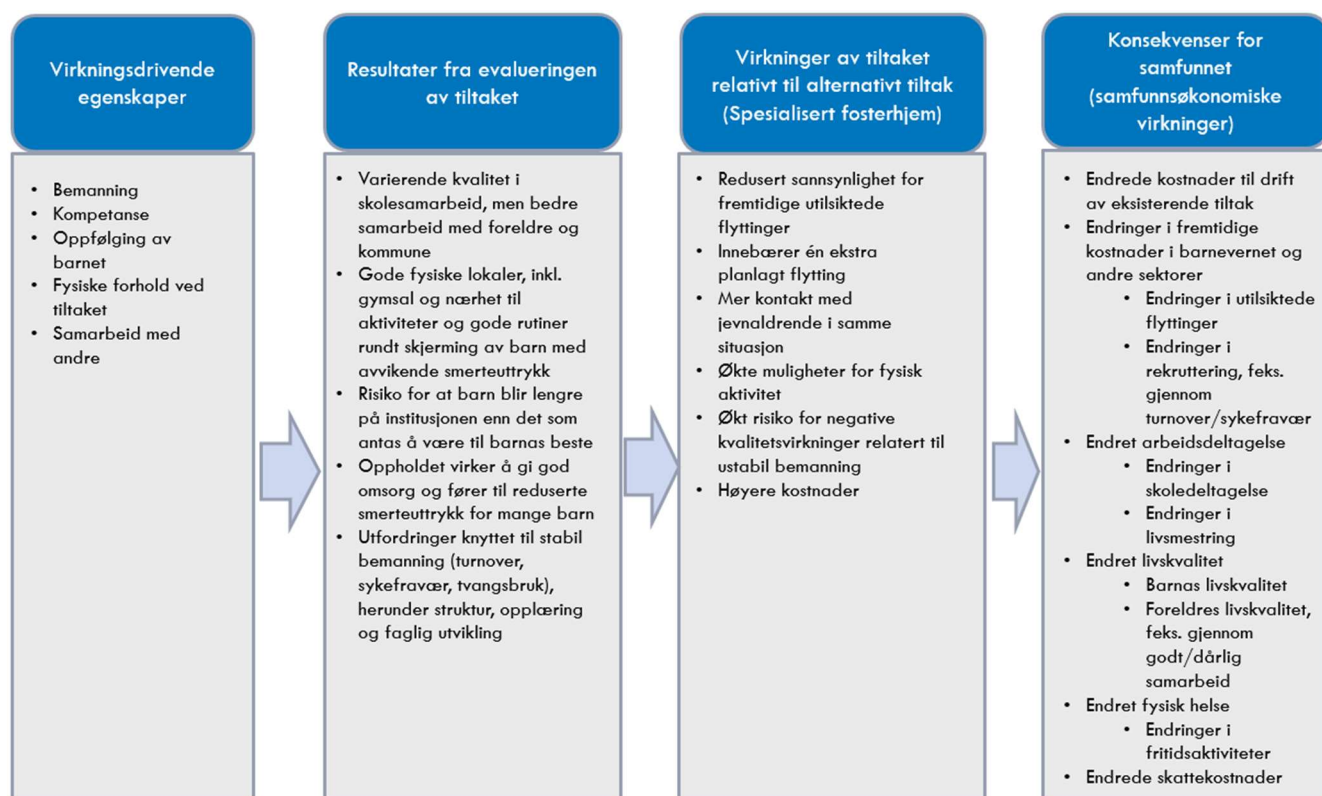
5.3 Sollia

Sollia barne- og ungdomssenter er en statlig barnevernsinstitusjon med fem godkjente plasser for barn i alderen 11 til 14 år.⁷⁴ Sollia tar imot barn og ungdom som har behov for kartlegging, omsorg og endringstrening. Ledelsen oppgir at optimal oppholdstid for barn og unge på Sollia ni måneder.

5.3.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger

⁷⁴ I løpet av evalueringsperioden har Sollia endret målgruppen fra 11-14 år til 9-13 år som begrunnes med at en målgruppe på 9-13 i større grad gjenspeiler de barna som blir plassert på Sollia.

Oppsummering av resultater fra evalueringene



Figur 13. Evaluering av Sollia - oppsummering

Evalueringen av Sollia viser at institusjonen fungerer godt. Barna opplever positiv endring i atferd og sosial kompetanse og utvikler ferdigheter som hjelper dem å håndtere ulike typer smerteuttrykk. Barna får også en bedre relasjon med sine biologiske foreldre eller nær slekt som følge av arbeidsmetodene på institusjonen. Det er bred enighet om dette blant både kommunen, statsforvalter og representantene fra Bufetat.

Suksesskriteriene som trekkes frem for at en plassering på Sollia skal lykkes er:

- Høy faglig kompetanse med fokus på å bygge relasjoner med barna
- At barna møtes av ansatte som kjenner deres kultur (nordnorsk kultur)
- Gode fysiske lokaler, med aktivitetsrom, gymsal og besøksrom

Et forhold som kan redusere de positive virkningene av et opphold på Sollia er dersom man ikke lykkes med å overføre kunnskapen om barnet til neste tiltak. Ledelsen ved Sollia peker på at det er problematisk at overgangsforløpet ikke varer lenger i tid med tanke på fare for en utilsiktet flytting. Ifølge ledelsen tar det tid å ruste hjemmet til å tåle potensielt sterke uttrykk. I utgangspunktet skal overgangsarbeidet startes to måneder før flytting, men ifølge informantene er det veldig sjeldent at dette faktisk skjer. Idet de ansatte ved Sollia får vite at man har funnet et fosterhjem, går prosessen med flytting raskt.

Andre barrierer er at Sollia har hatt høy turnover og mye bruk av vikarer. Dette har ført til at rutiner, struktur, opplæring og faglig utvikling har blitt nedprioritert, noe som indirekte går utover

Oppsummering av resultater fra evalueringene

barna. Utfordringer med informasjonsflyt og samarbeid med skolen påvirker også kvaliteten på tiltaket.

Barna på Sollia oppholder seg ofte på institusjonen lengre enn det som er til det beste for barnet. Den viktigste årsaken er at tilbudet av egnet fosterhjem er for lavt til å dekke etterspørselen. Ledelsen og ansatte ved Sollia påpeker også at barnevernstjenesten ofte ikke setter i gang prosessen med å lete etter fosterhjem tidlig nok. Evalueringen peker også på at det er en svakhet ved målformuleringen, ved Sollia at den i liten grad beskriver hva man ønsker å oppnå med tiltaket.

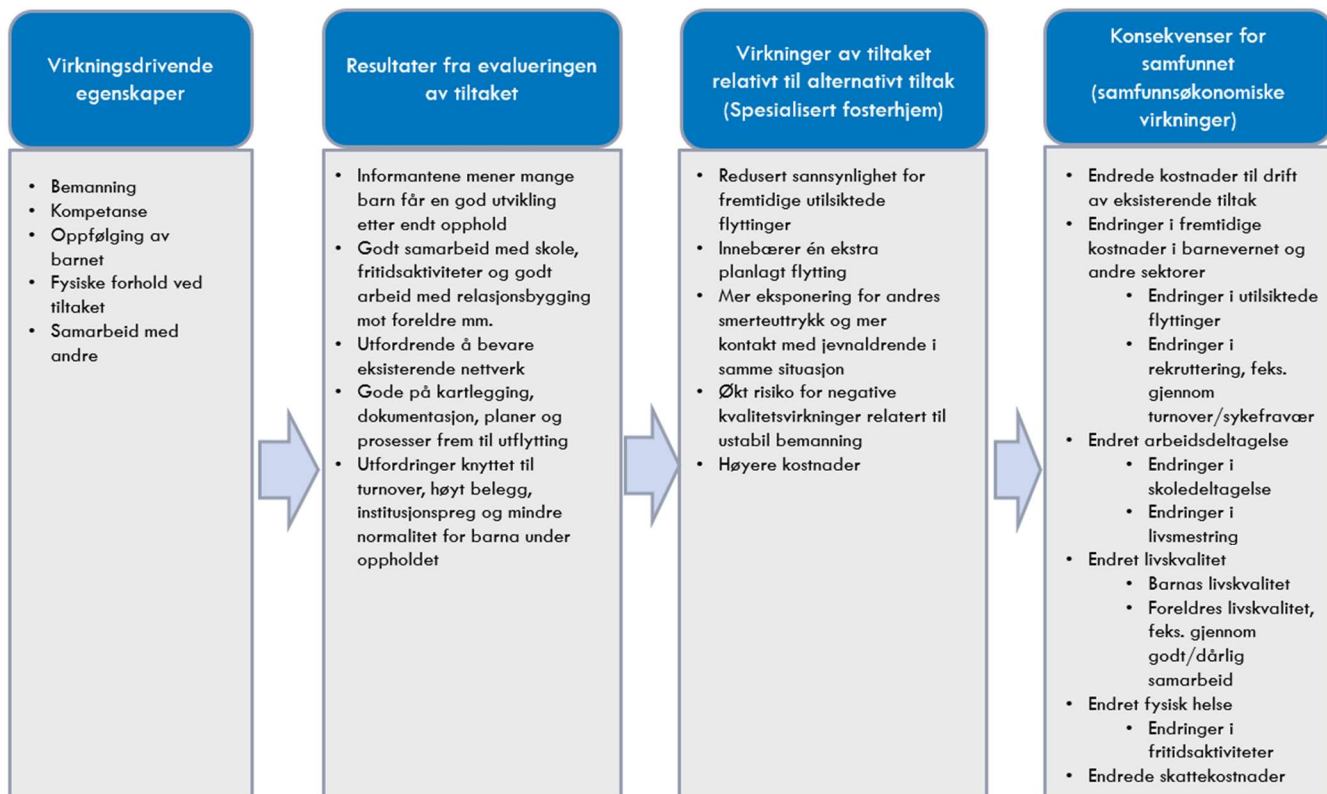
De årlige kostnadene per barn på Sollia er på 3,5 millioner kroner. Dette er 2,3 millioner kroner høyere enn kostnadene ved en alternativ plassering i spesialisert fosterhjem som er på 1,2 mill. kroner per år.

Vi mener det er sannsynlig at Sollia bidrar til at barna opplever positive nyttevirksomheter. Barnas positive utvikling gjør at det er mer sannsynlig at de kan ha utbytte av et mindre inngripende, neste tiltak i et spesialisert fosterhjem. Videre bidrar institusjonens kunnskap om barna til et bedre tilpasset tiltak/matching av fosterhjem. Alle disse faktorene reduserer risikoen for utilsiktede flyttinger og brudd. Det er en fare for at det oppstår negative virkninger i overføringsfasen dersom man ikke lykkes med å overføre kunnskapen om barnet til det neste tiltaket. Kvaliteten på tiltaket er også trolig redusert som følge av høy turnover og bruk av vikarer. Dette sammensatte bildet gjør at vi ikke kan konkludere entydig om at en plassering ved Sollia er anbefalt fremfor en direkte plassering i spesialiserte fosterhjem.

5.4 Orkdal

Orkdal Barnevernsenter er en statlig omsorgsinstitusjon. Institusjonen tar imot komplekst traumatiserte barn i alderen 6–12 år og har fire plasser. Orkdal er i all hovedsak en kartleggingsinstitusjon. Dette innebærer at oppholdet er ment å være et midlertidig opphold med kartlegging av barnets behov, og der stabilisering av barnets smerteuttrykk står i fokus.

5.4.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger



Figur 14. Evaluering av Orkdal - oppsummering

Med bakgrunn i evalueringen mener vi det er sannsynlig at barna som blir plassert på Orkdal opplever positive virkninger. Samtlige av informantene i evalueringen av Orkdal beskriver at de ansatte gjennomfører en god kartlegging av barna slik at barnevernstjenesten gis et godt grunnlag for å vurdere og legge til rette for videre plassering og finne riktig plasseringsalternativ. Kommunene som er intervjuet i evalueringen av Orkdal har erfart at barna som har blitt plassert der blir godt ivaretatt, og at kartleggingen bidrar til at kommunene finner et godt egnet fosterhjem i ettertid av oppholdet. Dette har, ifølge kommunen forhindret utilsiktede flyttinger.

Suksesskriteriene som trekkes frem for at en plassering på Orkdal skal lykkes er:

- God kartlegging og relasjonsbygging
- Godt samarbeid med skole
- Trygge omgivelser i et lite lokalmiljø som kjenner institusjonen og målgruppen til institusjonen godt
- Den faglige kompetansen og den gode omsorgen

Til tross for at Orkdal er et godt tiltak for barna som er plassert der, har institusjonen noen utfordringer. På grunn av store geografiske avstander må barna flyttes langt hjemmefra ved plassering på Orkdal. Dette gjør det vanskelig å bevare eksisterende nettverk. Statsforvalteren

beskriver Orkdal som en institusjonspreget bygning sammenliknet med andre institusjoner i Region Midt og de ansatte etterspør egen gymsal og bedre skjermingsmuligheter.

De ansatte på institusjonen ytrer ønske om medlevertturnus, og begrunner dette med at barna ville ha fått færre voksne å forholde seg, informasjonsflyten hadde muligens blitt bedre, samt at de ansatte hadde fått lengre hviletid når de ikke var på jobb. Regionens internkontroll påpeker at institusjonen som tidligere har hatt stabil bemanning, det siste året har økt bruken av tilkallingsvikarer på grunn av en krevende beboergruppe.

Evalueringen finner at barna på Orkdal bor på institusjonen lenger enn det som anses som optimal oppholdstid. Både institusjonens ledelse og ansatte, statsforvalter, kommune og enhet for inntak anser det som uheldig at barna bor lenger enn det som anses hensiktsmessig. Lav tilgang på egnede fosterhjem og at barnevernstjenesten ikke alltid starter prosessen med å lete etter fosterhjem tidlig nok, er årsaker til dette. Plassering som går over de seks tiltenkte månedene kan ha en negativ innvirkning på barnets utvikling fordi det øker risikoen for at barnet opplever flere nye barn med sterke smerteuttrykk på institusjonen. Dette skaper en uro for barnet som i utgangspunktet er «ferdig kartlagt». For det andre kan det være frustrerende for barnet at vedkommende må være lengre på institusjon enn forventet, da barna stort sett alltid får med seg at de skal være der i seks måneder. For det tredje opplever de ansatte at barna ønsker å bli værende på institusjonen hvis de oppholder seg for lenge på institusjonen, noe som gjør at det blir tyngre for barnet å bryte med opparbeidede relasjoner. Disse utfordringene kan føre til betydelige negative virkninger for barna som i verste fall kan veie tyngre enn de positive.

De årlige kostnadene per barn på Orkdal er på 4 millioner kroner. Dette er 2,8 millioner kroner høyere enn kostnadene ved en alternativ plassering i spesialisert fosterhjem som er på 1,2 mill. kroner per år.

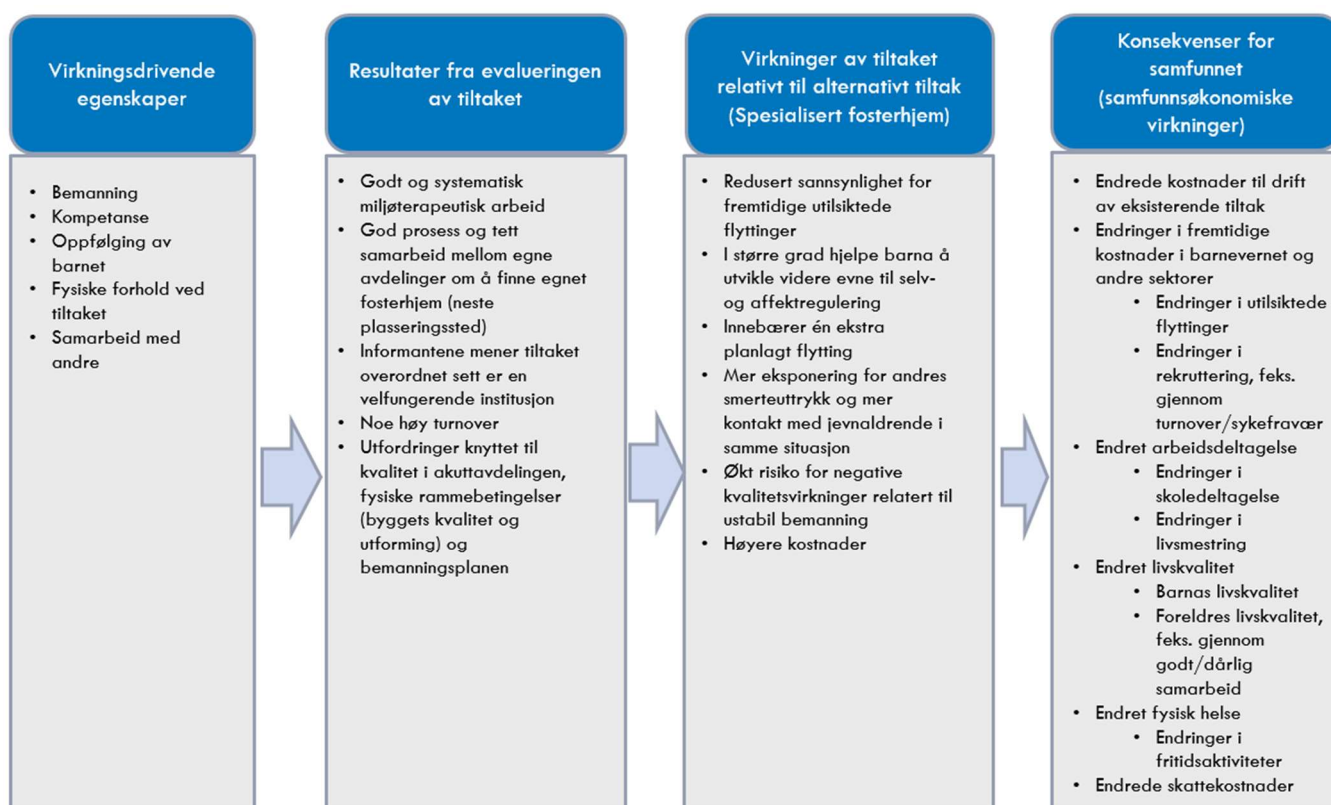
Vi mener det er sannsynlig at barna på Orkdal opplever positive virkninger sammenliknet med å bli plassert direkte i et spesialisert fosterhjem. Det er imidlertid en fare for relativt store negative virkninger på grunn av for lang oppholdstid og ventetid på fosterhjem. Det er også usikkerhet knyttet til konsekvensen av høyt turnover og sykefravær. Dette gjør det vanskelig å konkludere entydig på om tiltaket er bedre enn å bli direkte plassert i et spesialisert fosterhjem.

5.5 Tangen barneinstitusjon

Tangen barneinstitusjon driftes av Barne- og familieetaten i Oslo kommune. Målgruppen er barn fra 6-13 år som har så store utfordringer at det ikke er hensiktsmessig å plassere dem direkte inn i et ordinært fosterhjem. Barnas tidligere plasseringshistorikk varierer. Enkelte har tidligere vært plassert i akuttinstitusjon eller beredskapshjem, mens andre har bodd i fosterhjem som ikke har fungert.

5.5.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger

Oppsummering av resultater fra evalueringene



Figur 15. Evaluering av Tangen - oppsummering

Respondentene i evalueringen beskriver at Tangen er gode på å gi omsorg og kjærighet. Flere sier også at Tangen fokuserer mye på at barna skal oppleve en hverdag med gode rutiner, og er gode på å legge til rette for dagtilbud som skole og fritidsaktiviteter, ivareta barnets behov, og å gjøre gode individuelle vurderinger for barna. Barne- og familieetaten i Oslo kommune, og en representant fra en av bydelenes barnevernstjenester sier også at Tangen er et godt plasseringsalternativ for barna som blir plassert der fordi barna på plasseringstidspunktet ikke ville ha profitert like godt på å bli plassert direkte i fosterhjem og at dette ville økt risikoen for utilsiktede flyttinger. Tangen synes også å være gode på samarbeid med BUP, barnevernstjeneste, skole og foreldre trekkes også frem.

De positive kvalitetsvirkningene ved Tangen skiller seg fra de to foregående institusjonene ut på punktet om god kartlegging og matching. Årsaken til dette er de positive virkningene en ser som følge av det tette samarbeidet mellom Tangen barneinstitusjon og Tangen familiehjem (inkludering av kartlegging og matching som en del av oppholdet) for å finne et egnet fosterhjem til barna etter endt opphold på institusjonen.

Representanter fra Tangen familiehjem forteller at de tar med informasjon om barnet og deres behov, som Tangen barneinstitusjon opparbeider seg i løpet av institusjonsoppholdet, inn i vurderingen av å finne et egnet fosterhjem. Det tette samarbeidet mellom enhetene fører til at de ansatte på familiehjemmet får god tid på seg til å finne et egnet fosterhjem som igjen gir flere hjem å velge mellom. Informasjon om barnet overføres også til det nye fosterhjemmet. Dette fører trolig til at man får til en bedre match mellom barnet og fosterhjemmet enn hva som

Oppsummering av resultater fra evalueringene

normalt sett er tilfelle der barnet plasseres direkte i fosterhjem. Bedre match reduserer sannsynligheten for fremtidige utilsiktede flyttinger.

Suksesskriteriene som trekkes frem for at en plassering på Tangen skal lykkes er:

- Ansattes høye faglig nivå og personlig egnethet
- Tilstreber å gi barna en normal hverdag
- Tilstreber kontinuitet i barnets relasjoner

Institusjonsbygget på Tangen er for lite tilpasset bruken og lite fleksibelt hvis særskilte behov oppstår. Dårlig planløsning, lite oversiktlige fellesarealer og slitasje trekkes frem som utfordringer. Trange rom og ganger øker risikoen for konfliktsituasjoner og godkjenningsmyndighetene anbefaler derfor at det utføres en bygningsmessig endring som sikrer bedre oversikt. I tillegg påpeker de at Tangen bør endre turnus slik at det ikke blir så mange små «helgestillinger». Sykefravær og turnover ser ut til å variere mye fra år til år. Basert på at det er så mange tilkallingsvakter, er det også uklart hvor mange voksenpersoner barna på institusjonen eksponeres for i det daglige.

Endelig finner evalueringen at Tangen er et tiltak som har stort søkelys på at barna skal delta på institusjonenes dagtilbud, alt fra skole til fritidsaktiviteter, og at barna som ikke klarer å delta på dagtilbudene får mindre god utvikling enn de ville hatt hvis de var i stand til å ta del i dagtilbudet.

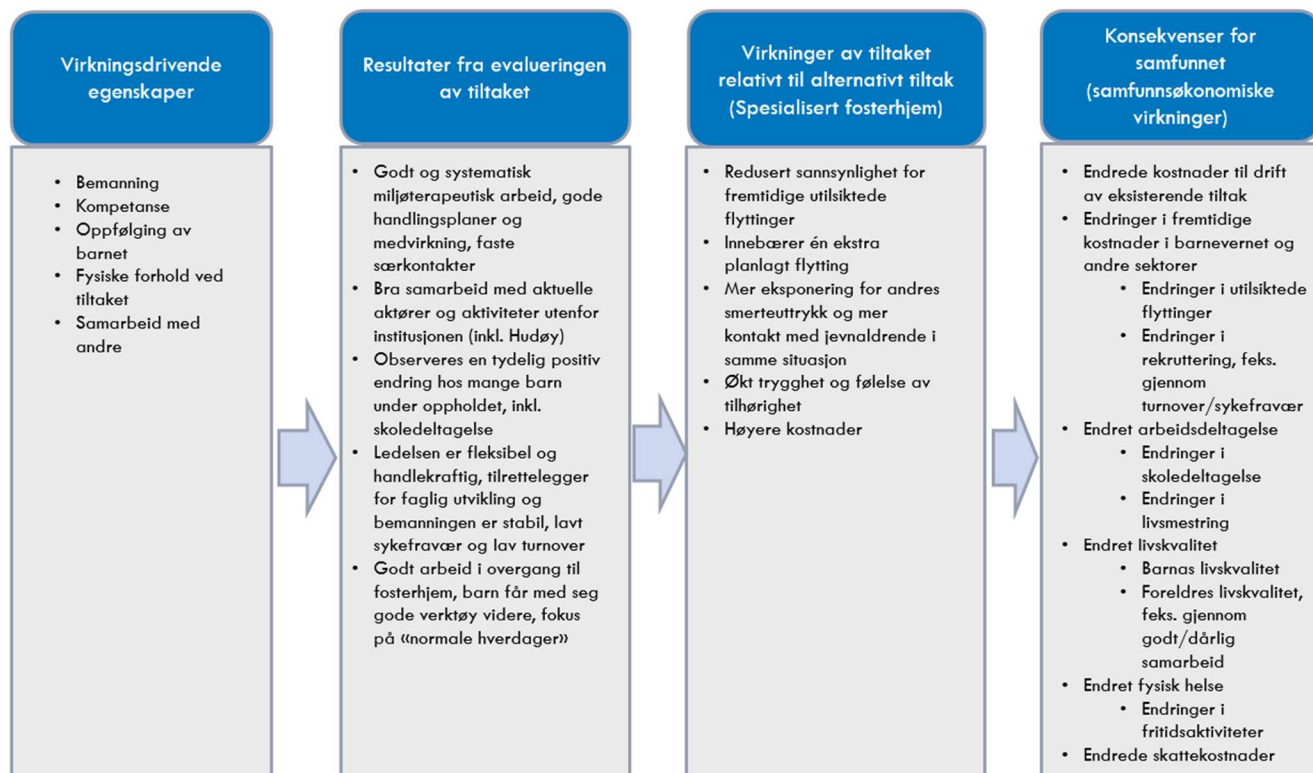
De årlige kostnadene per barn på Tangen er på 3,7 millioner kroner. Dette er 2,5 millioner kroner høyere enn kostnadene ved en alternativ plassering i spesialisert fosterhjem som er på 1,2 mill. kroner per år.

Det er sannsynlig at barna på Tangen opplever positive virkninger sammenliknet med å bli plassert direkte i et spesialisert fosterhjem. Særlig viker det som om barna som plasseres i fosterhjem som er matchet av tangen familiehjem får større positive nyttevirksomheter med høyere sannsynlighet for et godt tilpasset tiltak og lavere risiko for brudd. Som med de andre institusjonstiltakene er det imidlertid en fare for at negative virkninger som følger av suboptimale fasiliteter og forholdsvis høy turnover og sykefravær reduserer den totale samfunnsøkonomiske nytten.

5.6 Heggeli

Heggeli barnehjem er en privat ideell barnevernsinstitusjon som eies av Kirkens Bymisjon. Driften er fordelt på tre avdelinger: Heggeli Barnehjem, Heggeli Oppvekst og Heggeli Skovheimhuset. Til sammen er avdelingene godkjent for 11 barn i alderen 6-14 år. Barn som plasseres på Heggeli kjennetegnes gjerne ved at de har sammensatte behov.

5.6.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger



Figur 16. Evaluering av Heggeli - oppsummering

Evalueringen finner at Heggeli trolig er et godt alternativ for barna som bor der. Denne konklusjonen baserer seg blant annet på at informantene ser en tydelig positiv endring hos barna under oppholdet. Barna får med seg gode verktøy til neste omsorgsbasis til å for eksempel håndtere eget sinne og frustrasjon.

Gjennom institusjonsoppholdet opplever de ansatte på Heggeli at flere av barna klarer å være på skolen, og klarer å leke bedre med andre barn. De aller fleste barna som bor på Heggeli barnehjem har store tilknytnings- og tillitsvansker. Heggeli beskriver at de ser utvikling hos barna i form av større tillit og trygghet som barna viser til de voksne rundt seg på institusjonen.

Representantene fra kommunen beskriver at de er svært fornøyde med Heggeli og opplever at Heggeli er det beste stedet å være for barna de har plassert der. Representantene poengterer at de skulle ønske Heggeli hadde flere avdelinger/plasser slik at kommunen kunne ha benyttet institusjonen mer enn det kapasiteten i dag tillater.

Evalueringen finner en rekke suksesskriterier for at kvaliteten på tiltaket blir god for barna. Samarbeidet med andre instanser rundt barnet, aktiviteter for barna, både hverdagsaktiviteter og i sommerferier, svært høy faglig kompetanse, stabil bemanning og handlekraftig ledelse. Statsforvalteren trekker også frem god struktur og rutiner, hensiktsmessige bygg som oppleves som et hjem fremfor en institusjon, samtidig som at leilighetene sørger for at barna enkelt kan være for

Oppsummering av resultater fra evalueringene

seg selv. Ved spørsmål om hvordan Heggeli kan bli bedre, har statsforvalterne ingenting å trekke frem.

De ansatte selv trekker frem følgende suksesskriterier

- Turnusordningen og tilstedeværelse – medlevertusen
- Boligene barna bor – egne leiligheter inne i boligen
- Legger til rette for at barna skal kunne føle seg som «et vanlig barn»
- Nærmiljø som innbyr til helt normal aktivitet, miljøterapeutenes delaktighet på barnas daglige aktiviteter
- Godt arbeidsmiljø og den høye kompetansen blant de ansatte på institusjonen

Institusjonen har et lavt sykefravær og en lav utskifting av ansatte, noe som kan være en indikasjon på at de ansatte trives på jobb.

På samme måte som Tangen, har Heggeli en fosterhjemsavdeling bestående av spesialiserte fosterhjem tilknyttet institusjonen – Heggeli familiehjem. I løpet av barnets opphold på institusjonen blir de ansatte godt kjent med barnet og dets behov. Denne informasjonen kan familiekonsulentene på Heggeli familiehjem benytte til å finne et egnet fosterhjem til barnet. Barnets opphold på institusjonen gjør at de ansatte kan gi god informasjon til fosterfamilien om hva barnet trenger for å kunne bo i et fosterhjem, og hva som vil kreves av fosterhjemmet.

De spesialiserte fosterhjemmene tilknyttet Heggeli familiehjem mottar oppfølging og veiledning av familiekonsulentene på Heggeli familiehjem. De ansatte på Heggeli beskriver at oppfølgingen og veiledningen som gis fosterforeldrene kan være målrettet mot barnet som følge av at familiekonsulentene allerede er kjent med barnet gjennom barnets opphold på institusjonen.

De årlige kostnadene per barn på Heggeli er på 6,2 millioner kroner. Dette er 5 millioner kroner høyere enn kostnadene ved en alternativ plassering i spesialisert fosterhjem som er på 1,2 mill. kroner per år.

Det er sannsynlig at en plassering på Heggeli innebærer positive virkninger for barna som bor der, sammenliknet med en direkte plassering i et spesialisert fosterhjem. Vi mener at den forholdsvis entydige positive evalueringen innebærer en lav risiko for negative virkninger utover de økte kostnadsvirkningene. Det videre sannsynlig at barna som mottar fosterhjem tilknyttet Heggeli familiehjem opplever sterkere positive virkninger enn barn som er plassert i et fosterhjem som ikke er tilknyttet institusjonen. Årsaken er at førstnevnte trolig får en bedre match av fosterhjem og en bedre oppfølging og støtte i etterkant av plasseringen, som igjen fører til lavere risiko for utilsiktede brudd.

5.7 Brusetskollen (Tilla)

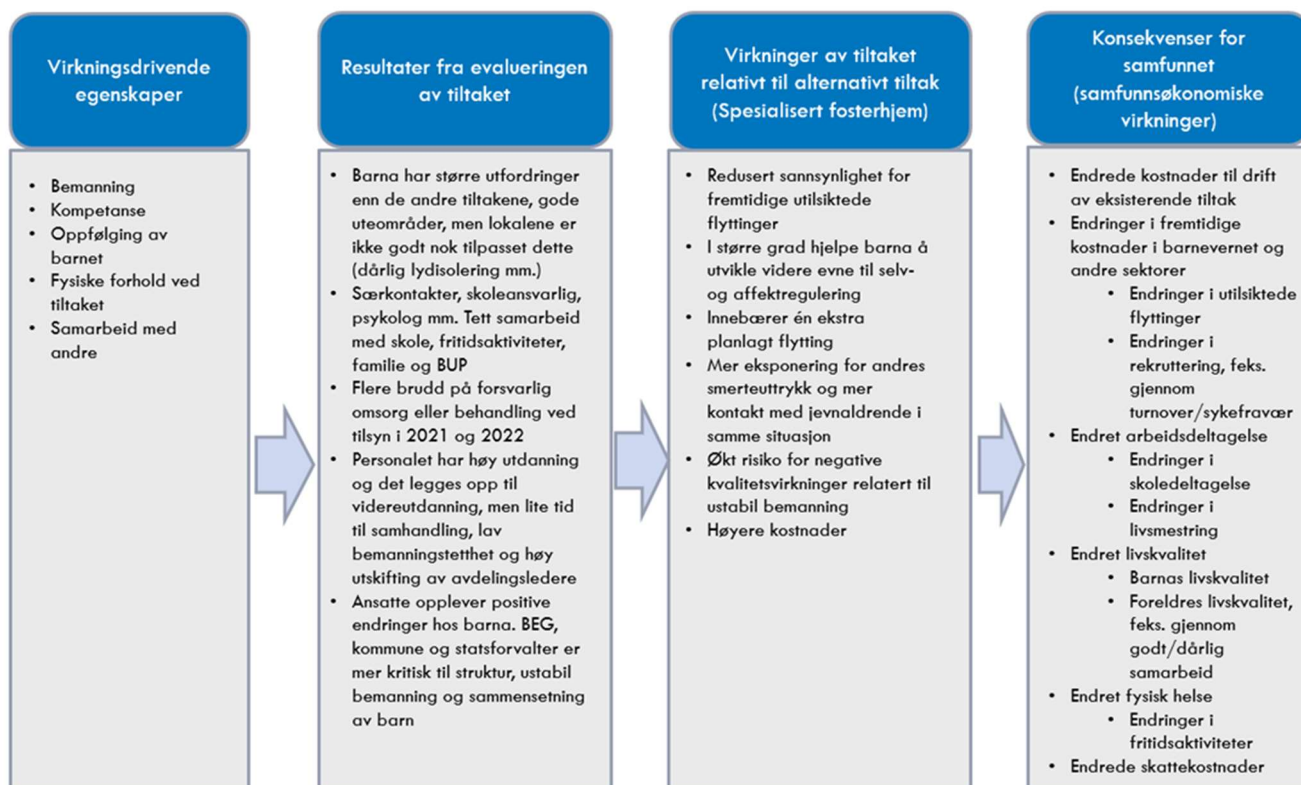
Brusetskollen barnevernsenter er en ideell barnevernsinstitusjon som eies av Oslo Sanitetsforening. Brusetskollen består av seks avdelinger, samt en avdeling for spesialiserte fosterhjem. Avdelingen

Oppsummering av resultater fra evalueringene

som heter Tilla er den som er mest relevant for vår utredning siden de tar imot barn i alderen 6-12 år.

Tilla er en omsorgs- og kartleggingsinstitusjon for barn som har behov for et individuelt tilpasset omsorgstilbud. Plasseringstiden for barna som bor på Tilla er typisk mellom seks og tolv måneder (maksimalt).

Barna som bor på Tilla har sammensatt problematikk. De kan ha omfattende relasjonsskader, ha smerteuttrykk i form av utagering, selvskading, tilknytningsvansker eller annet. Et gjentakende kjennetegn er at barna har flere relasjonsbrudd bak seg, og typisk har barna erfart tre eller flere feilplasseringer før de kommer til Tilla. Dette innebærer også at de har vært innom forskjellige barnehager, skoler, vennekretser og lignende. Flere av barna kan også ha utfordringer knyttet til skolegang.



Figur 17. Evaluering av Brusetkollen (Tilla) - oppsummering

5.7.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger

Barna som bor på Tilla har generelt sett mer omfattende behov enn barna ved de andre institusjonene som inngår i evalueringen. Avdelingen er også såpass ny at det er begrenset hvilke konklusjoner vi kan trekke ut fra evalueringen. Vårt helhetsinntrykk er at det er sannsynlig at det oppstår viktige positive virkninger for barna som bor på Tilla. For det første kartlegges barnets/ungdommens behov slik at sannsynligheten for å finne riktig neste plasseringstiltak øker. For det andre opplever de ansatte på Tilla at det miljøterapeutiske arbeidet de gjør gjennom

utviklings- og endringsfasen utløser en positiv endring i barna som de blant annet ser gjennom reduksjon i uhensiktsmessig atferd. De ansatte trekker blant annet skolegang frem som et eksempel. Flere av barna som tidligere har hatt vanskeligheter med skolegang, klarer å gå på skolen under oppholdet på Tilla.

Følgende suksesskriterier trekkes frem for måloppnåelse

- Brusetkollen som helhet – godt samarbeid på tvers av avdelingene
- Fagkonsulentene og psykologen
- At Tilla er en relativt liten avdeling
- Korte avstander til den øverste ledelsen
- Beliggenheten – muligheter innenfor korte avstander, samtidig som at huset er godt skjermet
- Samarbeidet de får til med barnas familie og nettverk

Det er sannsynlig at en plassering på Tilla innebærer positive virkninger for barna som bor der, sammenliknet med en direkte plassering i et spesialisert fosterhjem. Samlet sett finner evalueringen imidlertid en rekke barrierer som innebærer en ganske stor risiko for at virkningene ikke forekommer slik de burde. Utskifting av ledere, ustabil bemanningssituasjon, forbedringspotensial i bygningsmassen og manglende strukturer og rutiner er noen viktige slike barrierer. Kanskje mest interessant er det at Statsforvalteren også påpeker at oppholdstiden trolig er for kort. Som følge av kontrakten med Bufetat kan barna være på avdelingen i maksimalt ett år. Dette kan være problematisk for barna fordi de ofte har behov for lang tid på relasjonsbygging og på å «lande». Ifølge statsforvalterne kan endringsprosesser hos barn ta lang tid og først starte mot slutten av barnets oppholdstid. Dersom barnet flyttes i endringsprosessen, vil dette være uheldig for barnets videre utvikling. Oppholdstiden kan med fordel innrettes ut fra barnets behov, der en hensyntar at barnet kan ha behov for en mer langvarig plassering og omsorg enn det Tilla kan tilby i dag. Dette er negative virkninger som evalueringen også finner på Orkdal.

De årlige kostnadene per barn på Tilla er på 4,7 millioner kroner. Dette er 3,5 millioner kroner høyere enn kostnadene ved en alternativ plassering i spesialisert fosterhjem som er på 1,2 mill. kroner per år. Den totale samfunnsøkonomiske kostnaden er 3,1 millioner kroner.

5.8 Kommunal institusjon – Gyda i Larvik

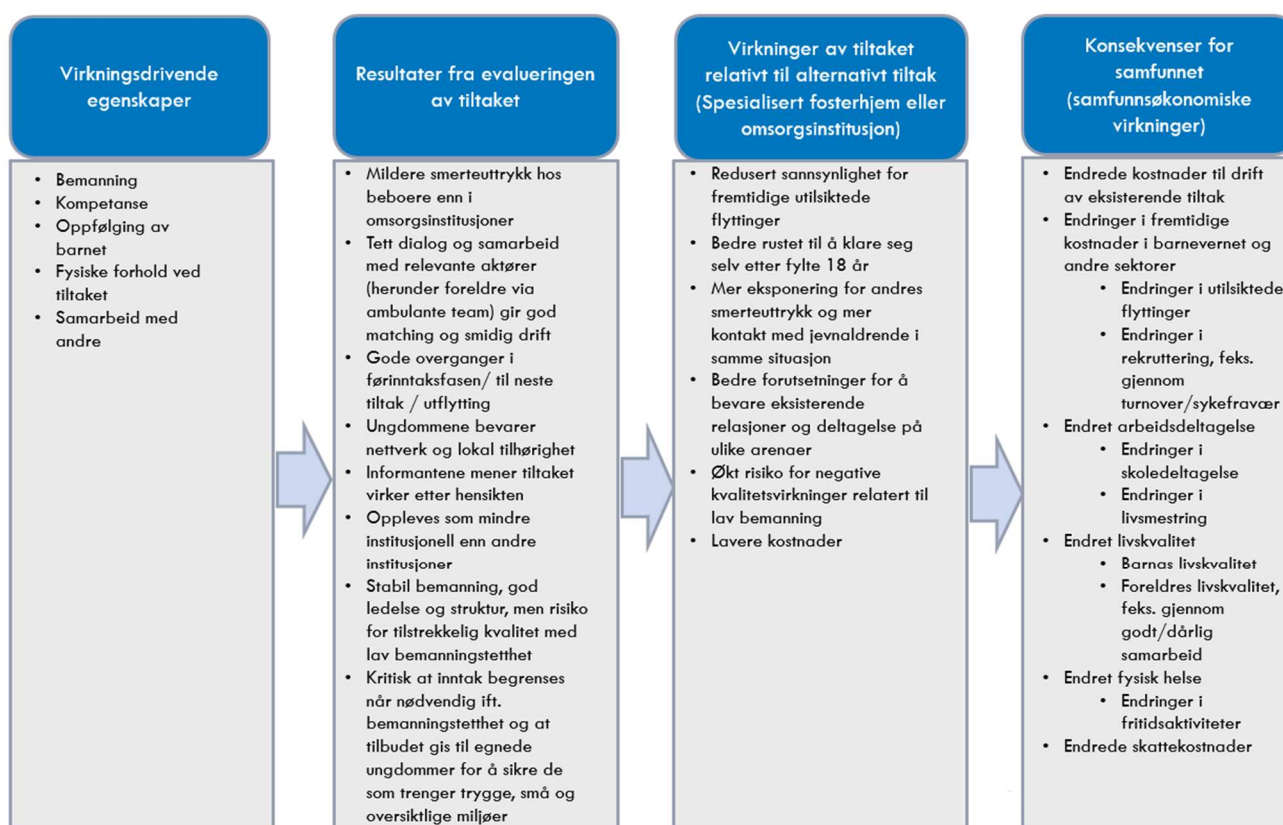
Larvik kommune, har gjennom sin barneverntjeneste, siden 2012 driftet en kommunal institusjon for ungdom med vedtak etter Barnevernsloven § 4-4, 6. ledd og § 4-12. Institusjonen heter Gyda ressurscenter og er godkjent av Bufetat.

Målgruppen er ungdom i alderen 13-18 år, som midlertidig eller over lengre tid trenger et botilbud utenfor hjemmet, enten i påvente av tilbakeføring til foreldre eller for videre opphold i fosterhjem, institusjon (på Gyda eller andre institusjoner) eller bofellesskap. Institusjonen skriver at hovedfokus for oppholdet er omsorg, oppfølging, selvstendighetstrening, motivasjonsarbeid og veiledning.

Oppsummering av resultater fra evalueringene

Ungdommene i målgruppen har gjerne utfordringer når det gjelder tilknytningsproblematikk, har opplevd traumer og strever med relasjonsskader og har behov for omsorg og ikke behandling. Ungdommen har ikke utfordringer knyttet til atferd, rus eller psykiatri. Målgruppen er definert relativt bredt, og Gyda beskrives som et sted for de ungdommene som faller mellom målgruppene for fosterhjem og institusjon.

For ungdommen som er yngst i målgruppen til Gyda (13-15 år) ville det alternative tiltaket for de fleste ungdommene vært spesialisert fosterhjem, mens for ungdommen som er eldst i målgruppen (16-18 år) ville alternativet for flere vært en statlig omsorgsinstitusjon.



Figur 18. Evaluering av Gyda - oppsummering

5.8.1 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger

Gyda fremstår som et godt tiltak med god måloppnåelse som kan være egnet inn mot utredningens målgruppe «unge som er for «gamle» for fosterhjem». Vi mener tiltaket fremstår som en tiltakstype som treffer godt inn i «gråsonen» i tiltaksporteføljen mellom fosterhjem og institusjon og som man bør følge utviklingen av videre.

Informantene mener at tiltaket i all hovedsak virker etter hensikten og at det er klare fordeler ved å ha et institusjonstiltak lokalt for å opprettholde kontakt med skole, fritidsaktiviteter, venner og familie. Tiltaket ser ut til å ha stabil bemanning over tid og jobber godt på viktige områder som dialog og samarbeid med relevante aktører (inkludert foreldre) og med overganger til neste tiltak

eller ved å flytte for seg selv. Tiltaket er også gode til å sikre mest mulig «normalitet» i ungdommens liv på institusjonen.

Det fremstår sannsynlig at for eksempel mulighetene for å tilpasse et institusjonstiltak til ungdommen lokalt og selvstendighetstreningen (herunder bruk av treningshybel og botreningskurs) bidrar til positive nyttevirkninger knyttet til bl.a. stabile plasseringer, selvstendighet og generell livsmestring.

Vi har ikke informasjon om hvordan det går med barna i tiltaket i et livsløp relativt til om de hadde mottatt et alternativt tiltak. De langsiktige virkningene av tiltaket må derfor omtales mer overordnet (kap. 5.5.).

Evalueringen peker på at tiltaket kjennetegnes av at ungdommene gjerne har lavere problembelastning enn i andre typer institusjon. Det pekes også på at tiltaket har lav bemanningstetthet og at miksen mellom dette og ungdommer med for høy problembelastning/ utagerende oppførsel gir risiko for uheldige situasjoner.

En viktig forutsetning for god drift i et slikt tiltak er derfor at Larvik kommune og tiltaket er tydelig på hvilke barn som passer til opphold på tiltaket og faktisk sier nei til ungdommer som vil kunne påvirke sammensetningen i tiltaket. Et risikoforhold ved både Gyda og Storbakken (kommunal institusjon i Alta, se omtale senere i kapittelet) er at omsorgsinstitusjon er alternativt tiltak for ungdommer med høyere problembelastning, men hvor høye kommunale egenandeler (evt. i kombinasjon med ledig kapasitet/ lavt belegg i eget tiltak) vil kunne gi insentiver til å benytte eget institusjonstiltak. Evalueringen omtaler ikke hvorvidt dette er en utfordring i dagens situasjon, men trekker derimot frem at godkjenningsmyndigheten har påpekt at ledelsen ved Gyda er gode på å plassere rett ungdom i tiltaket. Evalueringen peker imidlertid på at Karmøy kommune nylig fikk avslag på å etablere et ungdomssenter etter mal fra Gyda, med hvor argumentasjonen gikk på for lav bemanningstetthet og størrelse på ungdomsmiljøet i et slikt tiltak.

Kostnadene ved bruk av Gyda (1 mill. kroner per år) er lavere enn i alternativ plassering, som er vurdert til å være omsorgsinstitusjon (3,4 mill. kroner per år) eller spesialisert fosterhjem (1,2 mill. kroner per år). En plassering på Gyda gir, relativt til alternativ plassering, samlet sett en besparelse på henholdsvis 7 millioner kroner eller 800 000 kroner over tre år med plassering når vi neddiskonterer med fire prosent diskonteringsrente.

5.9 Institusjoner med to-baseelementer

5.9.1 Hva er to-base elementer eller to-basetiltak?

I Prop. 133 L (2020-2021) Lov om barnevern (barnevernloven) og lov om endringer i barnevernloven, beskrives to-basemodeller som en kombinasjon av tiltak, der barn bytter på å bo i institusjon og i fosterhjem. Et slikt tiltak omtales å kunne være egnet for barn og unge det er vanskelig å finne egnede tiltak til, og som befinner seg i gråsonen mellom to tiltak. For eksempel kan det være egnet for barn og unge som skal bo i fosterhjem, men som har behov for en spesialisert oppfølging i en institusjon for å klare å bo i fosterhjemmet.

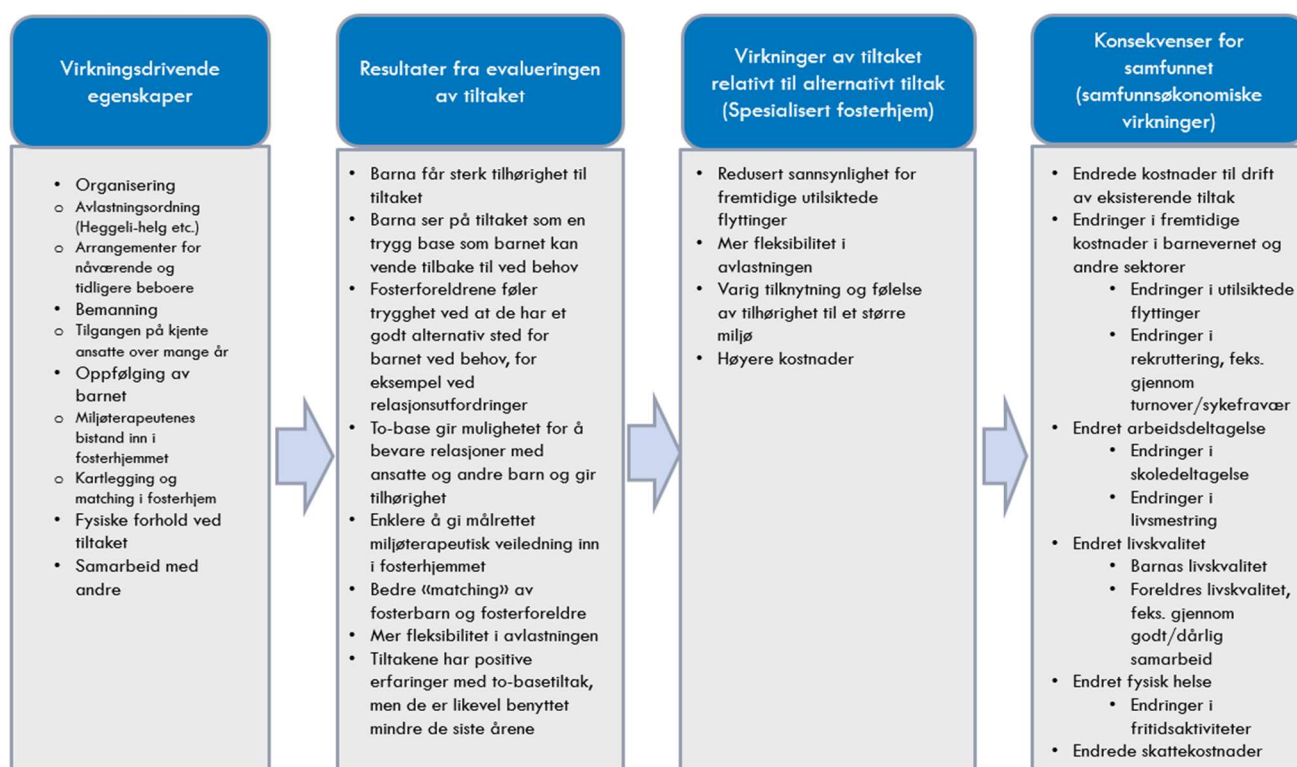
Menon har evaluert to ulike eksempler på to-basetiltak for Bufdir – Heggeli familiehjem og Brusetskollen, avdeling Satellitten.

5.9.2 Beskrivelse av tiltakene

To-basetiltaket på Heggeli innebærer i praksis at barnet både bor i et fosterhjem tilknyttet Heggeli familiehjem og avlastning på Heggeli barnehjem. Som oftest er dette én helg i måneden – «Heggeli-helg», men det kan også være flere helger i måneden og/eller ferieavlastning. Hvorvidt fosterhjemmene har avlastning på Heggeli gjennom Heggeli-helg, eller et annet avlastingssted, bestemmes i samarbeid med barnevernstjenesten.

Den vanligste formen for to-base på Heggeli har tidligere vært at barnet først har vært plassert på Heggeli barnehjem, ofte minst ett år, før barnet flyttes til et fosterhjem tilknyttet Heggeli familiehjem, men har avlastning og diverse tilbud på Heggeli i etterkant.

Brusetskollen har for tiden ingen slike plasseringer, men har tidligere hatt erfaring med to-baseplasseringer hvor barnet har byttet på å bo på institusjonen eller i et spesialisert fosterhjem tilknyttet institusjonen.



Figur 19. Evaluering av institusjoner med to-baseelementer - oppsummering

5.9.3 Evalueringens vurdering av måloppnåelse og virkninger

Vi kan illustrere resultater og mulige virkninger av bruken av to-basetiltak gjennom figuren over.

Hovedinntrykket av evalueringen av to-basetiltak er at dette i all hovedsak fremstår som et godt tiltak med god måloppnåelse som er velegnet inn mot målgruppene i utredningen, særlig «barn og unge med sammensatte problemer». Det fremstår sannsynlig at tiltaket vil medføre positive nyttevirksomheter knyttet til bl.a. god matching, trygghet, forutsigbarhet og fleksibilitet for både barn og fosterforeldre ved avlastning eller utfordrende perioder. Evalueringen trekker frem at det at barnet har avlastning på institusjon gjør at barnet får ro samtidig som det får hjelp og støtte av erfarne miljøterapeuter under oppholdet på institusjonen. Nyttevirkningene vil trolig bidra til mer langvarige og stabile plasseringer og redusere sannsynligheten for utilsiktede flyttinger.

Vi har ikke informasjon om hvordan det går med barna i tiltaket i et livsløp relativt til om de hadde mottatt et alternativt tiltak. De langsiktige virkningene av tiltaket må derfor omtales mer overordnet (kap. 5.4.1).

Resultatene av evalueringen peker på at barna får en særlig tilknytning og følelse av tilhørighet til Heggeli. Dette skjer spesielt gjennom avlastningshelgene hvor barna i fosterhjemmene blir godt kjent med hverandre samt med de ansatte på Heggeli familiehjem. De ansatte på Heggeli beskriver og at flere av barna og ungdommene ser på seg selv som søsken og opprettholder kontakten i lang tid.

Barnets tilknytning til Heggeli gjør også at barnet har et kjent sted å komme til dersom det er behov for en pause fra fosterhjemmet. Barnet kan komme inn og bo på institusjonen i noen dager, noe som de ansatte på Heggeli beskriver at kan bidra til å reparere relasjonen med fosterforeldrene og unngå en utilsiktet flytting. Dette er viktig for barnet, men og viktig for fosterforeldrene.

De ansatte på Heggeli beskriver at barnet beholder en sterk tilhørighet til Heggeli også i etterkant av plasseringen i fosterhjemmet og at Heggeli utgjør en trygg base barnet kan vende tilbake til ved behov. Årlige treffpunkter som ungdomsmiddag og sommertur til Hudøy for nåværende og tidligere barn fra fosterhjemmene og institusjonen bidrar til økt tilhørighet for barna.

To-basetiltak fører også til at bistanden inn i fosterhjemmet fungerer bedre og at matchingen av fosterhjem blir bedre hvis man har hatt et innledende opphold på institusjon med kartlegging av barnets behov.

Kostnadene ved bruk av to-basetiltak i form av spesialisert fosterhjem og avlastning på institusjon er marginalt høyere enn i alternativ plassering, som er vurdert til å være spesialisert fosterhjem med avlastning i et besøkshjem.

5.10 Kommunale botiltak med tett, faglig oppfølging

Kommunale botiltak er tiltak utenfor hjemmet som verken er institusjon eller fosterhjem, men som ofte brukes som et frivillig hjelpetiltak. Det er stor variasjon i hvilke typer boliger kommunene tilbyr i kommunale botiltak og hvilken type oppfølging som gis i tiltakene. Det stilles heller ikke krav til kvalitet, godkjenning eller stedlig tilsyn i botiltak, utover generelle bestemmelser i barnevernloven. Dette innebærer at kommuner har stor grad av fleksibilitet i utformingen av

kommunale botiltak og en risiko for at enkelte kommunale botiltak ikke har tilstrekkelig kvalitet eller oppfyller krav til forsvarlighet.^{75,76}

For å bedre kunnskapen om hvordan denne typen botiltak kan bidra til å løse problemet med å finne tiltak til barn som «er for gamle for fosterhjem» har vi evaluert tre tiltak. De er valgt ut fordi de fremstår som robuste, veletablerte tiltak med relativt stort omfang over tid. Dette er i motsetning til det generelle bildet av disse typene tiltak, som er beskrevet som lite regulert, med store variasjoner og med manglende kvalitetskrav. I omtalen nedenfor skriver vi først og fremst om virkningene av tiltaket. Evalueringen i sin helhet ligger som vedlegg.⁷⁷

5.10.1 Gartnerhaugen

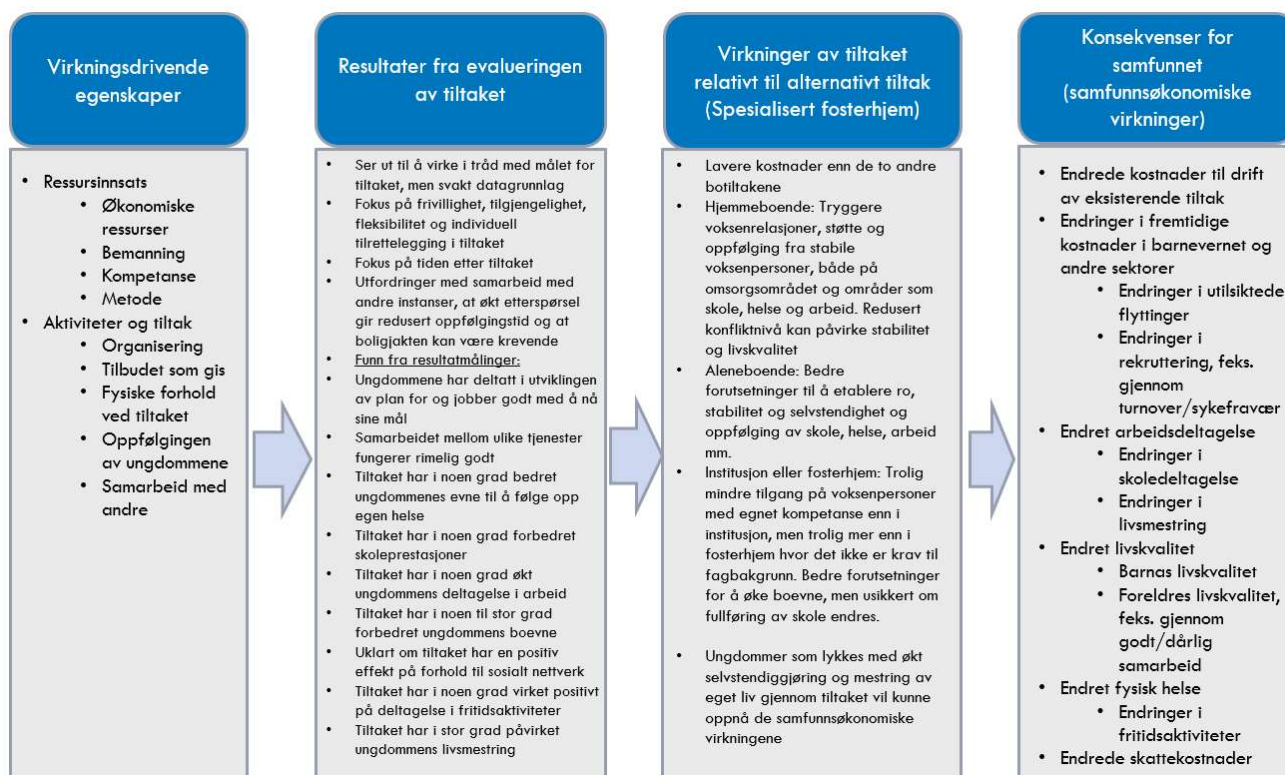
Gartnerhaugens tilbud er to-delt – familieteam og ungdomsteam. Ungdomsteam er et tiltak for ungdom mellom 16 og 25 år som bor i husvert-tiltak eller i egen bolig. Situasjonen til 16-18-åringene (som er de barna vi fokuserer på her) er ofte slik at de ikke ønsker eller ikke kan bo videre i fosterhjemmet, institusjonen eller hos foreldrene. Behovene for støtte og hjelp varierer, men et fellestrekk er at støtten i privat nettverk er marginal. Et hovedmål er å sikre tilstrekkelig støtte og omsorg, så ungdommene kan mestre å bo i egen bolig.

⁷⁵ Oslo Economics (2020)

⁷⁶ Institutt for samfunnsforskning (2018)

⁷⁷ Oslo Economics 2023

Oppsummering av resultater fra evalueringene



Figur 20. Gartnerhaugen

Samlet sett mener vi Gartnerhaugen virker som et godt tiltak for ungdommene som bor der. Tiltaket synes å fylle et behov i gråsonen mellom institusjon og fosterhjem for ungdommer, og vi mener det er stor sannsynlighet for overvekt av positive virkninger sammenliknet de alternative tiltakene. Gartnerhaugen tilbyr systematisk oppfølging, spesielt innrettet for å gjøre ungdommen selvstendige og sikre at ungdommen er rustet for et liv etter tiltaket. Dette innebærer blant annet å benytte seg av ulike tjenester, som NAV og helsetjenester. Evalueringen finner at Gartnerhaugen i stor grad virker i tråd med målet om å gi støtte, omsorg og kunnskap for at ungdommer skal leve et godt ungdomsliv og på sikt bli aktive og likeverdige deltakere i samfunnet.

Følgende suksesskriterier trekkes frem i evalueringen.

- Frivillig deltagelse i tiltaket bidrar til å gjøre ungdommen mer forpliktet til målene og oppfølgingen.
- De ansatte er tilgjengelige, fleksible, og tilbyr individuell tilrettelegging
- Aktivt og målrettet arbeid i tiden etter tiltaket for at ungdommen skal kunne stå på egne ben.
- Samarbeid med andre aktører i tjenesteapparatet

Mange av ungdommene som bor på Gartnerhaugen vil fortsatt være avhengig av bistand fra NAV, noen videreutvikler et begynnende rusproblem og mange har fortsatt store psykiske utfordringer også når de er ferdige med tiltaket. Evalueringen finner at dette skyldes at mange av ungdommene har svært dårlige forutsetninger, og at ikke alle klarer å nyttiggjøre seg hjelpen.

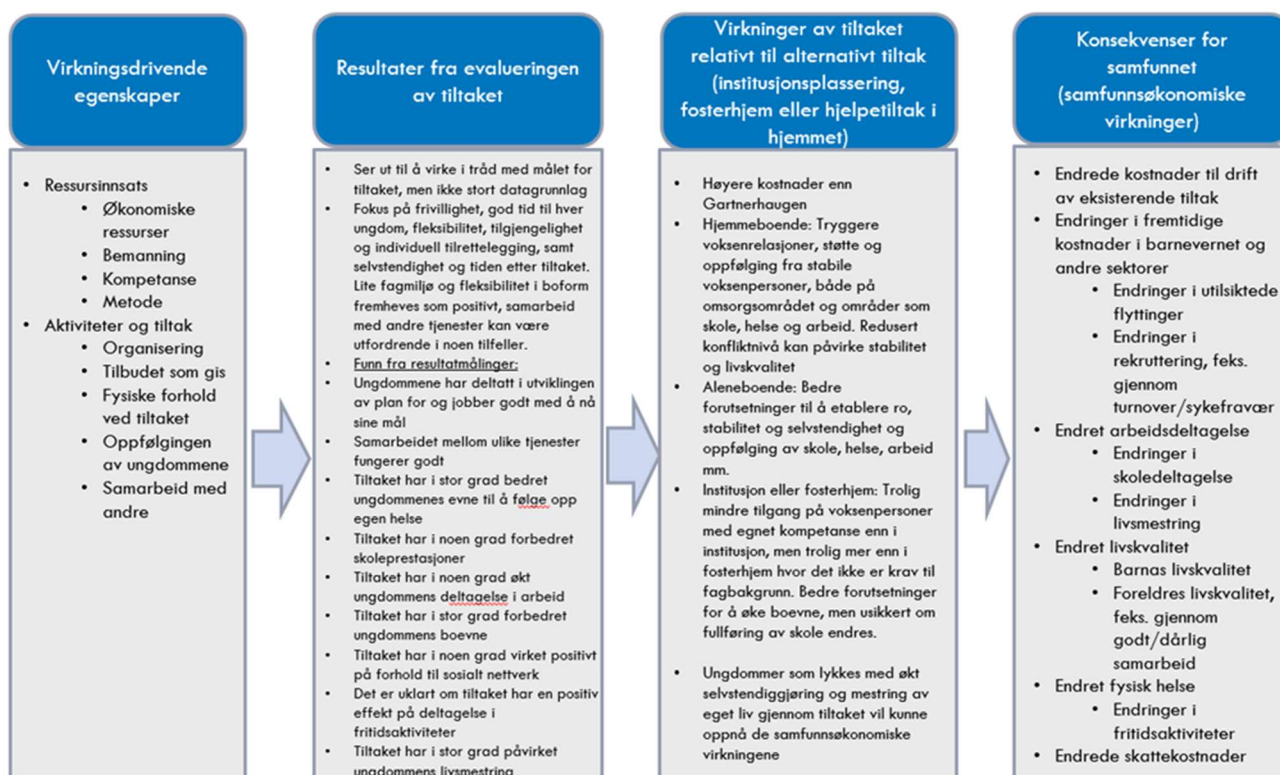
Evalueringen finner at det er varierende hvor godt samarbeidet med de ulike tjenestene fungerer. For noen ungdom og med noen tjenester fungerer det godt, men det hender også at samarbeidet kan være utfordrende. Andre barrierer for måloppnåelse kan være at gartnerhaugen ikke har mulighet til å avvise ungdom som henvises til dem, og dermed får redusert tid per ungdom, så lenge ikke budsjettet øker. Det er også en utfordring for Gartnerhaugen at det kan være vanskelig å finne egnede boliger.

Alternative tiltak for ungdommene som bor på Gartnerhaugen er institusjon eller fosterhjem. Det virker sannsynlig at Gartnerhaugen har bedre forutsetninger for å øke ungdommenes boevne sammenlignet med alternative tiltak. Gartnerhaugen jobber aktivt for å få ungdommene ut i en egnet bolig og for å legge til rette for at den enkelte skal klare å ivareta boforholdet over tid, blant annet gjennom opplæring i økonomistyring, praktiske ferdigheter i det å bo og vedlikehold av bolig. En institusjon kan antagelig oppleves som en «kunstig kontekst», ved at ungdommen må forholde seg til rammer og relasjoner som ikke nødvendigvis eksisterer på «utsiden» av institusjonen. Få stabile voksenpersoner og egen bolig i nærmiljøet, er også elementer som skiller Gartnerhaugen fra institusjon.

5.10.2 Der ungdommen er (DUE)

DUE står for «Der Ungdommen Er», og er en metode for oppfølging av ungdom som er utviklet i Bergen kommune. I botiltaket bor ungdommene i private utleieboliger. Tiltaket fakturerer barnevernet etter faste månedlige satser per barn, og kan skalere tilbudet etter barnevernets behov. Ungdommene i DUE er mellom 16 og 25 år. Idégrunnet er å hjelpe ungdom der de er, både utviklingsmessig, og geografisk i nær tilknytning til sitt nettverk og nærmiljø. Tiltaket kan innebære bistand til å leie og flytte inn i privat bolig utenfor hjemmet, i tillegg til oppfølging i en periode etter innflytting.

Oppsummering av resultater fra evalueringene



Figur 21. Der ungdommen er (DUE)

Evalueringen av DUE Bergen finner at mange av ungdommene får positive virkninger av tiltaket. Det viktigste og tydeligste er at ungdommen mestrer livene sine bedre under oppholdet og får bedre forutsetninger for å klare seg selv som voksne. For ungdommene i DUE brukes tiltaket i hovedsak som alternativ til institusjon eller fosterhjem, eller som et alternativ til å bo i et dårlig fungerende eller konfliktfylt hjem, eller aleneboende kanskje med hjelpetiltak fra barnevernet. Det er vanskelig å konkludere entydig med virkningene av DUE-Bergen sammenliknet med alle disse alternativene. Evalueringen er imidlertid ganske tydelig på at tiltaket har bedre forutsetninger for å øke ungdommenes boevne, sammenliknet med institusjon. Faste, trygge voksenpersoner, systematisk og målrettet arbeid mot selvstendighet trekkes frem som viktige årsaker, samt at mange av ungdommene er i en løsrivelsesfase og ikke ønsker å knytte seg til en ny familie. Hvorvidt DUE virker bedre for ungdommene enn at den bor alene med oppfølgingen fra barnevernet, vil avhenge av bosituasjonen og kvaliteten i oppfølgingen. Kunnskapsgrunnlaget vår tyder imidlertid på at det er stor variasjon og forholdsvis svak regulering av innholdet denne typen tiltak fra barnevernet. Det er derfor grunn til å tro at DUE-Bergen vil tilby mer systematisk og skreddersydd hjelp til ungdommenes behov i overgangsfasen til voksenlivet.

Følgende suksesskriterier for måloppnåelse trekkes frem:

- Frivillig deltagelse i tiltaket bidrar til å gjøre ungdommen mer forpliktet til målene og oppfølgingen.
- De ansatte er tilgjengelige, fleksible, og tilbyr individuell tilrettelegging
- Aktivt og målrettet arbeid i tiden etter tiltaket for at ungdommen skal kunne stå på egne ben.
- Samarbeid med andre aktører i tjenesteapparatet

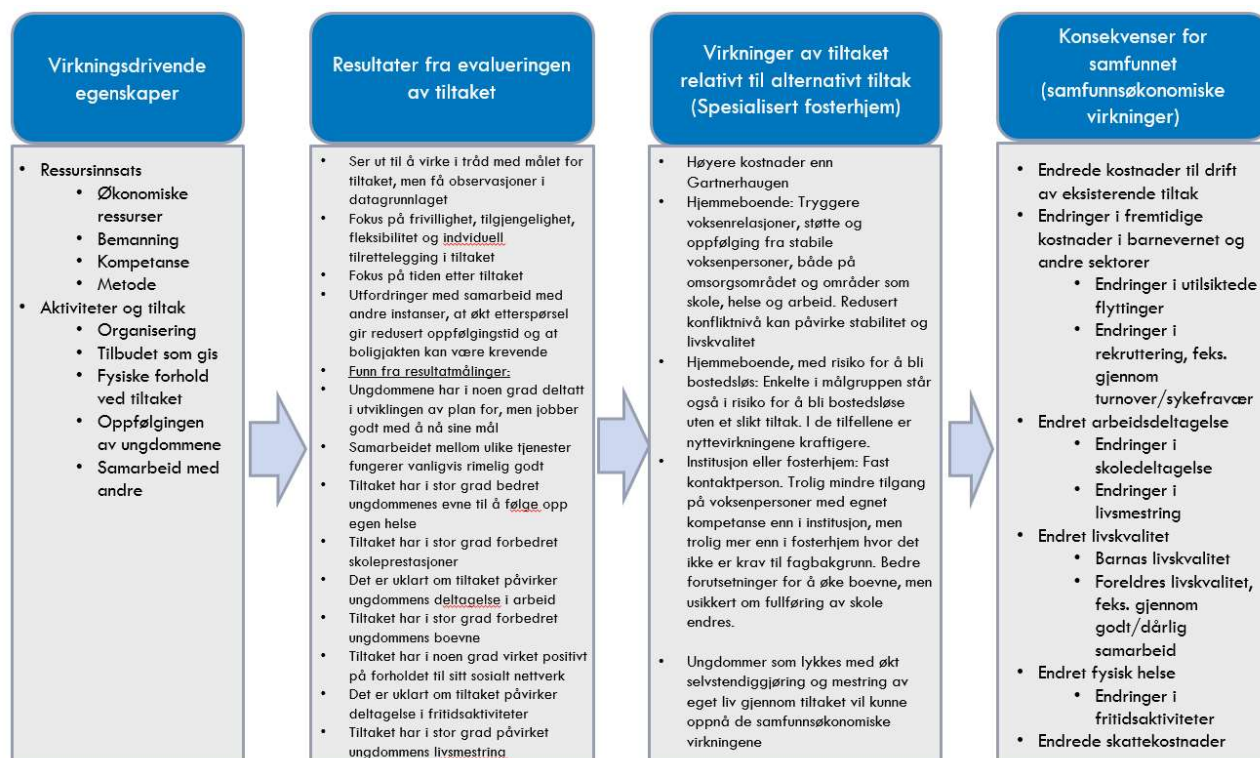
Oppsummering av resultater fra evalueringene

- Oppfølging av ansatte og godt fag- og ansattmiljø. Faste veilednings- og oppfølgingspunkt, og tilgjengelig ledelse skaper trygghet
- Samarbeid med andre aktører

Vi har ingen samlet oversikt over hvordan det går med ungdommene i etter tiltaket. Mange vil ha behov for bistand fra NAV og andre offentlige tjenester i lang tid etterpå, og kanskje livet ut. Det er også noen som ikke lykkes i tiltaket, ved at livssituasjonen ikke bedrer seg i særlig grad, de får kanskje ikke bukt med sine psykiske utfordringer og rusproblemer kan eskalere. Samarbeid med andre aktører oppleves stort sett som godt, samtidig som det varierer fra sak til sak. De ansatte forteller selv at dette ofte kan oppleves å avhenge av hvilke enkeltpersoner man møter i de ulike tjenestene.

5.10.3 Foyer (DUE) Bodø

DUE og Foyer i Bodø er to ulike botiltak med felles organisasjon og drift som retter seg mot ungdom mellom 16 og 25 år. I DUE bor ungdommene i private utleieboliger, mens ungdommene i Foyer bor i Foyer-boliger som ligger samlet og hører til tiltaket permanent. DUE og Foyer i Bodø er organisert som en del av barnevernstjenesten og er for ungdommer som er eller står i fare for å bli bostedsløse, har utfordringer knyttet til bolig, og som er på vei ut i et selvstendig voksenliv, som trenger støtte til å opprettholde meningsfull dagaktivitet og mestre å bo i egen bolig.



Figur 22. Foyer (DUE) Bodø

Evalueringen er tydelig på at DUE/Foyer har positive virkninger for ungdommene. Økt selvstendigjøring og mestring av eget liv gir trolig ungdommene bedre forutsetninger for

selvstendighet som voksne. Evalueringen tyder på at DUE/Foyer har gode forutsetninger for å øke ungdommenes livsmestring og boevne gjennom å aktivt jobbe for at ungdommene får egnet bolig og for å legge til rette for at den enkelte skal klare å ivareta boforholdet over tid. Opplæring i økonomistyring, praktiske ferdigheter i det å bo og vedlikehold av bolig er viktige elementer. Tiltaket synes også å ha positiv virkning på ungdommenes skoleprestasjoner og evne til å følge opp egen helse.

Samlet sett mener vi det er sannsynlig at DUE/Foyer er et godt alternativ til institusjon eller fosterhjem for en gruppe ungdommer. Som for de andre botiltakene, trekker evalueringen også her frem at det er en positiv virkning sammenliknet med alternative tiltak at DUE/Foyer tilbyr en realistisk livssituasjon uten de kunstige rammene i en institusjon. Situasjonene hvor botiltakene fremstår som et godt alternativ fremfor fosterhjem, er særlig der det er unge i en løsrivelsesfase med en viss grad av egenmestring.

Følgende suksesskriterier for måloppnåelse trekkes frem i evalueringen:

- Frivillig deltagelse i tiltaket bidrar til å gjøre ungdommen mer forpliktet til målene og oppfølgingen.
- God tid til hver enkelt ungdom er en forutsetning for å sikre høy kvalitet på innholdet i oppfølgingen
- De ansatte er tilgjengelige, fleksible, og tilbyr individuell tilrettelegging
- Aktivt og målrettet arbeid i tiden etter tiltaket for at ungdommen skal kunne stå på egne ben.
- Fleksibiliteten i boformen DUE-boliger i det private utleiemarkedet og Foyer-boliger med økt nærhet til de ansatte.
- Samarbeid med andre aktører i tjenesteapparatet

Det er varierende hvor godt samarbeidet med de ulike tjenestene fungerer. For noen ungdom og med noen tjenester fungerer det godt, men det hender også at samarbeidet kan være utfordrende. Dette kan handle om ulik forståelse for hva som er tiltakets ansvar og hva som er andre tjenesters ansvar, samt utfordringer knyttet til å få prioritet for brukerne hos andre tjenester.

5.10.4 Kostnadsvirkninger for Gartnerhaugen, DUE-Bergen og Foyer (DUE)-Bodø

Månedlige kostnader av de evaluerte botiltakene ligger i spennet 20 – 32 000 kroner per ungdom. Forskjellen mellom kostnadene i de tre botiltakene skyldes ulike kostnader til oppfølging (koordinatorer).

Til sammenligning er gjennomsnittskostnaden for en plassering i barnevernsinstitusjon, som i realiteten vil være alternativet for en del av målgruppen, beregnet til over 400 000 kroner per måned. For fosterhjem som også er et alternativ for ungdommene er de samlede kostnadene på mellom 18 547 og 65 000 kroner per måned, avhengig av graden av forsterkning/frikjøp. Tiltaket er dermed langt billigere enn institusjonsplasseringer, omtrent på samme nivå som et ordinært forsterket fosterhjem og en god del billigere enn de mest forsterkede fosterhjem.

For enkelte ungdommer vurderes det mest nærliggende alternativet til Gartnerhaugen å være aleneboende med eller uten tiltak fra barnevernet. For ungdom under 18 år som bor alene, er det grunn til å tro at barnevernet vil ha relativt tett oppfølging. Det er grunn til å tro at alternativ oppfølging vil være mindre systematisk og skreddersydd til ungdommenes behov i overgangsfasen til voksenlivet og dermed ha svakere positive virkninger enn et opphold på Gartnerhaugen.

Gartnerhaugen	21 000 kr
DUE-Bergen	27 500 kr
Foyer (DUE)-Bodø	32 500 kr

Tabell 6. Gjennomsnittlig månedlig kostnad per ungdom

5.11 Bufdirs vurderinger av tiltakenes samfunnsøkonomiske virkninger

Samfunnsøkonomiske virkninger vises i figurene som oppsummeres de ulike tiltakenes resultatoppnåelse og potensielle virkninger på kort og mellomlang sikt. De samfunnsøkonomiske virkningene er nytte- og kostnadsvirkninger for den enkelte og samfunnet som kan oppstå i et lengre perspektiv.

Forutsetningen for at det enkelte tiltak skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt er at nyttevirkningene overstiger kostnadsvirkningene, sett opp mot alternativ plassering for barnet.

Kostnadsvirkningene (merkostnadene sammenlignet med alternativt tiltak) ved å fremstille tiltaket er beskrevet for alle tiltak, men de potensielle nyttevirkningene, slik som økt arbeidsdeltagelse eller økt livskvalitet ved å bo i et mer egnet tiltak, er ikke forsøkt verdsatt i teksten.

De samfunnsøkonomiske virkningene kan sees på som «logiske konsekvenser» av at andre deler av virkningskjeden inntreffer, for eksempel at tiltak som fungerer godt for fosterforeldre og barnet selv vil føre til færre utilsiktede flyttinger som igjen vil føre til at flere barn får en bedre plattform for å gjennomføre skoleløp, som igjen kan føre til samfunnsøkonomiske sluttvirkninger som «økt arbeidsdeltagelse».

Evalueringene fra Menon og Oslo Economics vurderer og evaluerer forutsetningene for at tiltakene skal kunne føre til ulike samfunnsøkonomiske virkninger. Vurderingene av måloppnåelse, erfaringer med tiltakene og vurderinger av virkninger relativt til alternativt tiltak er forhold som er relevante i den sammenheng. Dersom et tiltak vurderes som faglig godt og får positiv omtale på de ovennevnte områdene, økes sannsynligheten for at de samfunnsøkonomiske virkningene inntreffer.

Utfordringen med metoden konsulentene har benyttet er at de i svært liten grad har gått inn i hvilke virkninger som ville oppstått for det enkelte barn i alternativ plassering. Kostnadene ved å fremstille de ulike tiltakene blir samtidig svært avgjørende for lønnsomhetsvurderingen med en

Oppsummering av resultater fra evalueringene

slik tilnærming. Dette innebærer at vurderingene om samfunnsøkonomisk lønnsomhet blir overordnet og i noen tilfeller gir konklusjoner med begrenset merverdi for utredningsarbeidet.

Utvalgte vurderinger rundt den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved [det relativt sett rimelige tiltaket] spesialiserte fosterhjem illustrerer dette på en god måte:

- «Det er krevende å vurdere om spesialisert fosterhjem eller statlig omsorgsinstitusjon er det beste tiltaket for barn i målgruppen [for spesialiserte fosterhjem]»
- «Hvis spesialiserte fosterhjem er et like bra alternativ for barna/ungdommen som statlig omsorgsinstitusjon er spesialiserte fosterhjem et lønnsomt tiltak.»
- «Hvis derimot spesialisert fosterhjem er et dårligere plasseringsalternativ enn statlig omsorgsinstitusjon, er det ikke åpenbart at plasseringstiltaket er lønnsomt»

Vurderingene som er gjort rundt måloppnåelse og suksesskriterier er uansett nyttige for å kunne si noe om tiltakenes fungering og sannsynlighet for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Vi ser at dersom man ønsker en grundigere tilnærming med mer fokus på virkninger i alternative tiltak når man skal evaluere fremtidige tiltak, kan bruk av registerdata være hensiktsmessig.

Vi vil nedenfor omtale hva ulike studier mer generelt har sagt om hvor størrelsen på ulike potensielle samfunnsøkonomiske virkninger. Det kan være nyttig inn i en vurdering av tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Dersom tiltaket fører til færre utilsiktede flyttinger vil det føre til en innsparing både i samfunnets ressursbruk. Oslo Economics⁷⁸ har anslått de samfunnsøkonomiske kostnadene ved de første 12 månedene etter en utilsiktet flytting til å være i størrelsesorden 1,1 til 5,7 mill. kroner⁷⁹. Kostnadene knytter seg særlig til kostnader ved midlertidige plasseringer i et mer kostnadskrevenne tiltak og forventninger om økte kostnader i kommende tiltak.

Færre utilsiktede flyttinger kan bidra til innsparinger ved redusert bruk av tiltak i barnevernet og andre tilgrensende områder siden sannsynligheten for fremtidig bruk av slike tjenester øker med antall utilsiktede flyttinger⁸⁰.

Dersom tiltaket gir bedre forutsetninger for økt skoledeltagelse og derigjennom økt gjennomføring av utdanningsløp, kan dette også gi opphav til viktige samfunnsøkonomiske virkninger, både knyttet til økt livskvalitet for det enkelte barn og økt arbeidsdeltagelse.

⁷⁸ Oslo Economics (2021)

⁷⁹ Deres anslag inkluderer imidlertid ikke den samfunnsøkonomiske verdien av å unngå de negative konsekvensene som utilsiktede flyttinger påfører barn, unge, fosterforeldre og andre involverte. Den faktiske samfunnsøkonomiske kostnaden ved brudd vil i praksis være høyere.

⁸⁰ Backe-Hansen et al. (2013)

Oppsummering av resultater fra evalueringene

Eksempelvis har tidligere studier⁸¹ anslått forskjellene i et livsløp innenfor eller utenfor arbeidslivet til å være 15,9 mill. kroner (2020-kroner). Det er en veldokumentert sammenheng mellom gode oppvekstvilkår, fullføring av utdanningsløp og deltagelse i arbeidslivet.

Barnevernstiltak kan også påvirke et barns aktivitetsnivå og livsmestring på kort og lang sikt. Helsedirektoratet⁸² finner at forskjellen i samfunnsøkonomiske kostnader mellom et liv i full aktivitet eller et liv i inaktivitet er med deres beregningsmåte estimert til drøyt 12 mill. kroner. Økt livskvalitet målt som reduksjon av problematikk knyttet til psykiske helseplager har også en stor samfunnsøkonomisk nytteverdi. Eksempelvis vil et leveår uten mild depresjon innebære en nytteeffekt på 200 000 kroner⁸³.

Vår forståelse av evalueringene er at alle tiltakene vurderes som gode og i neste steg egnet til å i varierende grad og omfang kunne føre til de samfunnsøkonomiske virkningene som beskrives i de oppsummerende figurene. Evalueringene peker på at enkelte forhold i driften av det enkelte tiltak, slik som for eksempel turnover, ledelse, arbeidsmåter, bemanning, samarbeid med andre, kan redusere måloppnåelsen og påvirke hvor ofte man «lykkes» i tiltaket og derigjennom sannsynligheten for å oppnå de ønskede langsiktige virkningene.

Heggeli er, etter vår vurdering, det enkelttiltaket som får den mest positive omtalen på måloppnåelse og virkninger i evalueringene. Tiltaket har samtidig høye kostnader. Sett i lys av den store potensielle kroneverdien på nyttevirkningene av å oppleve et «godt liv», trenger man imidlertid ikke så mange «vellykkede» plasseringer (herunder reduksjoner i antallet utilsiktede flyttinger) for at dette tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Et regneeksempel kan vise dette: Heggeli er 2,8 mill. kroner dyrere per år enn en gjennomsnittlig omsorgsinstitusjonsplass. Ti plasseringer på Heggeli har en årlig merkostnad på 28 mill. kroner, 56 mill. kroner for en normal plasseringsperiode over to år. Er det sannsynlig at for eksempel tre av disse ti opplever så mye bedre effekt av et opphold på Heggeli i to år (og deretter opphold i et spesialisert fosterhjem til man er 18 år) at de først unngår en utilsiktet flytting og deretter (på sikt) fullfører utdanning og kommer seg ut i arbeidslivet? I så fall kan tiltaket være

⁸¹ Se for eksempel <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-18/id2622734/?ch=12> som vurderer samfunnsøkonomiske kostnader ved at unge faller utenfor arbeid. Vista inkluderer blant annet behandlingskostnader og skattefinansieringskostnader av diverse trygdeytelser i sin analyse. Sammenlignet med en person som er i arbeid fra 19 års alder fram til pensjonering ved 62 år, er det samfunnsøkonomiske tapet på 11,8 mill. 2010-kroner. Oppjustert med veksten i grunnbeløpet i folketrygden blir dette. 15,9 mill. 2020-kroner. Se https://vista-analyse.no/site/assets/files/5887/va_rapport_nr_2010-07_samfunns_konomiske_effekter_av_marginalisering_blant_ungdom.pdf.

⁸² Helsedirektoratet (2010)

⁸³ Verdien av et statistisk leveår er i intervallet 1,04 - 1,82 mill. kroner i 2022-kroner. Oslo Economics «Samfunnsøkonomisk analyse av hjelpetiltak i hjemmet» (2017), tabell 7.2 viser til at FHI's helsetapsvekter for lidelsen «mild depresjon» tilsvarer 0,15.

Oppsummering av resultater fra evalueringene

samfunnsøkonomisk lønnsomt kun ved at utilsiktet flytting unngås og at denne ene langsiktige nyttevirkingen inntreffer (51 til 64,8 mill. kroner⁸⁴) for tre av ti barn.

Det samme argumentet kan benyttes for de andre tiltakene: Det er ikke mange unngåtte reduksjoner i utilsiktede flyttinger eller forbedringer i oppholdets egnethet som skal til for at tiltakenes eventuelle merkostnader opp mot alternativt tiltak skal oppveies av nyttevirkingene.

Oppsummert kan vi ikke bruke evalueringene til å konkludere absolutt rundt tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet, men god måloppnåelse og stor kroneverdi på de ikke prissatte nyttevirkingene indikerer at tiltakene kan bli samfunnsøkonomisk lønnsomme. Den kritiske faktoren og det store usikkerhetsmomentet er i alle tilfeller i hvor stor grad tiltakene faktisk «virker» på det enkelte barn.

5.12 Resultater fra minievalueringer av utvalgte, relevante tiltak

I kartleggingsarbeidet kommer det frem ulike tiltak som har interessante elementer og retter seg inn mot våre målgrupper. Dette er tiltak som vi av ulike årsaker ikke har hatt mulighet til å gjennomføre fullstendige evalueringer av. Flere av tiltakene bør omtales da de kan gi inspirasjon til andre kommuner ved at de er innovative og retter seg mot målgruppene. En utfordring ved flere av tiltakene er at de har et begrenset kunnskapsgrunnlag.

Vi har forsøkt å beskrive og – så der det er mulig – vurdere måloppnåelse og virkninger av de ulike tiltakene. Dette er ikke grundige evalueringer som kan dokumentere graden av effekt ved tiltakene, men bør heller sees på som omtale av relevante tiltak og vår skjønsmessige vurdering av virkningene ved tiltakene.

Formålet med beskrivelsene og vurderingene er å vise frem interessante tiltak og omtale antatte virksomme elementer ved tiltakene og derigjennom samle kunnskap om relevante tiltak for våre målgrupper på et sted. Enkelte av tiltakene kommer vi tilbake til i neste kapittel om anbefalinger.

Oppsummeringene av minievalueringene vises i tabellform nedenfor og mer omfattende beskrivelser og vurderinger av tiltakene er vedlagt utredningen.

Tiltakene⁸⁵ som omtales i tabellene nedenfor består av to tiltak i regi av statlig barnevern (Bufetats insentivpakker og TFCO), to tiltak fra den private aktøren Fyrlykta (Inn med familien og Inn med ungdommen), to tiltak fra Oslo kommune (Gruppefosterhjem og Arenafleksible tiltak), to tiltak fra den ideelle aktøren Frelsesarmeen (Othilie – byggfleksibel institusjon og delt fosterhjemsansvar)

⁸⁴ 15,9 mill. kroner i samfunnsøkonomisk gevinst for hvert av de tre barna ved økt deltagelse i arbeidslivet og 1,1- 5,7 mill. kroner i gevinst per barn knyttet til unngått flytting

⁸⁵ Vi har hatt intervjuer med og mottatt relevant dokumentasjon fra aktørene i de fleste av minievalueringene. Enkelte tiltak er kun basert på søkbar informasjon om tiltaket.

Oppsummering av resultater fra evalueringene

samt tiltak i regi av Alta kommune (Storbakken), NUBU (MST-Can), Skien kommune (Mor og barn i samme fosterhjem), SOS Barnebyer (under samme tak) og et internasjonalt tiltak (Mockingbird).

5.12.1 Tiltak 1: Bufetats insentivpakker

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Måloppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
Bufetats insentivpakker	Intensiv, målrettet oppfølging og veiledning av fosterhjem med forhøyet risiko for utilsiktet flytting. Fast veileder i Bufetat gjennom forløpet. Gis tilbud om et utvalg tjenester som ikke andre fosterhjem får. Bufetat tilbyr støtte til kommunale fosterhjem i inntil to år.	Relevant for alle målgrupper hvor fosterhjem er et relevant tiltak og hvor fosterhjemsoppdraget er særlig utfordrende	Regionen opplever at stabiliteten i hjemmene blir bedre og har forlenget prosjektet. Antallet utilsiktede flyttinger er redusert i regionen, men det kan også skyldes andre forhold. Positivt at tiltaket er evaluert av NTNU som finner indikasjoner på god måloppnåelse	Praktisk tilrettelegging, fleksibelt frikjøp Profesjonell veiledning og tilgjengelighet, ukentlig bistand fra Bufetat innledningsvis, deretter noe mer sjelden. Tilgjengelig veileder på telefon. Evalueringsmøter Gruppeveiledning Parterapi Kontaktperson	Økt fleksibilitet, mottar mer bistand og av bedre kvalitet, kan potensielt redusere risiko for utilsiktet flytting. Begrensede merkostnader (anslag: 100-200 000 kr per år) til mer veiledning og oppfølging. Fosterforeldre, Bufetat og barneverns-tjeneste virker fornøyd med tiltaket. Gruppeveiledning og parterapi ser ut til å ha liten effekt.	Lovende tiltak, vellykket utprøving over flere år, begrensede merkostnader Oppfølgingen og veiledningen minner om det som tilbys spesialiserte fosterhjem, men mindre omfattende. Utforming ikke helt i tråd med naturlig ansvarsdeling mellom stat og kommune? Store potensielle innsparinger om tiltaket fører til færre brudd i fosterhjem.

Tabell 7. Evaluering av Bufetats insentivpakker - oppsummering

5.12.2 Tiltak 2: TFCO

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Måloppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
TFCO (Treatment Foster Care – Oregon)	Systemfokustert og familiebasert metode for ungdom med omfattende problemer med rus, vold annen kriminalitet og skole. 9-12 måneders opphold i et behandlings-hjem. Alternativ til institusjon. Tiltak hos Bufetat (4 steder)	Relevant for ungdom (12-18 år) med sammensatt og utfordrende problematikk. Kan være relevant for enkelte av de eldste i målgruppen «barn som er for unge for institusjon» som har denne typen problematikk, hvor alternative tiltak vil kunne være omfattende fosterhjems-tiltak.	Studier i Norge og andre land indikerer at TFCO er en mer effektiv behandlingsform enn alternative tiltak. Hovedmålsetting er at ungdommen flytter hjem og kan bo hjemme. God måloppnåelse. 80 % av ungdommene som fullfører bor hjemme.	Medvirkning fra ungdom og familie er en forutsetning for å kunne tilby TFCO behandling. Både ungdommen og familien må samtykke til behandlingen. Under forløpet er det blant annet behandlings-samtaler, ferdighetstrening og familierapi ukentlig. Samhandling med kommunal barnevernstjeneste og skole/sysselsetting er en naturlig del av tilbudet. Det er også naturlig å samarbeide med helsetjenestene der det er relevant.	Antatt høyere kvalitet i behandling ved at det ikke er smitteeffekt ved atferden til andre ungdommer, jf. alternativt tiltak og ved at innholdet i behandling er mer skreddersydd enn i alternativt tiltak. Estimert utgift per oppholds-dag: 8500 kr, hvilket er vesentlig lavere enn alternativt tiltak som er behandlingsinstitusjoner.	Fremstår som et veldokumentert tiltak med gunstige kostnader opp mot alternativene. Omfattende rigg og krever geografisk nærhet mellom TFCO-base og hjemmene. Ikke egnet over hele landet. Sårbar for fravær og turnover. Målgruppene er i ytterkant for vår utredning.

Tabell 8. Evaluering av TFCO - oppsummering

5.12.3 Tiltak 3: Gruppefosterhjem

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Måloppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
Gruppefosterhjem	Oslo kommune leier et rekkehus med en fostermor som bor i 3. etasje, fellesområde i 2. etasje og tre soverom i 1. etasje. Miljøarbeider følger opp ungdom når det gjelder skole, samtaler, botrening eller lignende aktiviteter (ungdommene kan motta hjelpetiltak i tillegg)	Bakgrunnen for opprettelse av tiltaket var å plassere ungdommer som ikke ønsket å etablere seg i familier. Målgruppen unge som er for gamle for fosterhjem er relevant. Tiltaket har også erfaring med søskenplassering. Nedre aldersgrense 14-15 år og kan ikke ha store atferdsutfordringer.	Målet oppgis å være langtidsplasseringer og gode relasjoner i fosterhjemmet. Bydelen opplyser at det sjelden oppstår utilsiktede flyttinger. Bydelen har ventelister for slike tiltak hvilket antyder at det er populære tiltak blant ungdommer. Ingen informasjon om langsiktige konsekvenser av tiltaket.	Fostermor med langsiktig forhold til boligen og fosterhjemsoppdraget. Tilgang på bolig brukes som insentiv for å få fosterforeldre til å ta fosterhjemsoppdrag Urban beliggenhet og likhetstrekk i kultur/bakgrunn hos fostermor og ungdommene trekkes frem som suksessfaktorer. Fostermors egenskaper og personlige egnetthet er en kritisk suksessfaktor i slike tiltak Tiltak i grenseland mellom fosterhjem og institusjon.	Kommunen mener alternativt tiltak er institusjon. Kostnadene per plassering ved fullt belegg er svært lave relativt til institusjon. Årlige kostnader på mellom 1,5 og 2 mill. kroner for maks. 3 barn, ikke inkludert støttetjenester fra barnevernet. Vanskelig å si noe om kvalitet i tiltaket. Institusjonstiltak har faglig tilnærming, metodikk og systematikk som ikke gis her. Få utilsiktede flyttinger kan indikere at tiltaket har positive elementer ved seg.	Økonomisk svært gunstig tiltak, jf. driftskostnader og få utilsiktede flyttinger. Kan dekke et behov dersom ungdommene ikke ønsker fosterhjem og alternativet blir institusjon. Fremstår som et svært personavhengig tiltak. Utfordrende å rekruttere nye fosterforeldre til et slikt tiltak. Utformingen av tiltaket kan avgjøre om det juridisk sett er et fosterhjems-tiltak eller et institusjons-tiltak. Juridiske utfordringer ved tiltaket som må håndteres

Tabell 9. Evaluering av gruppefosterhjem - oppsummering

5.12.4 Tiltak 4: Biologisk mor og barn i samme fosterhjem

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Mål-oppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
Biologisk mor og barn i samme fosterhjem	Tiltaket innebærer at barnevernet (her: Skien bvt.) finner et fosterhjem som både kan ta imot barnet som trenger omsorgsplassering, og moren til barnet. Slekt- og nettverksarbeidet førte til løsningen etter bekymring før fødsel. Plasseringen er en langtidsplassering som er tenkt å vare til barnet er 18 år. Hjemlet som et frivillig plasserings-tiltak.	Unikt tiltak som er aktuelt i få tilfeller. Tiltaket passer antagelig særlig for slekt- og nettverks-plasseringer med én biologisk forelder som har noe omsorgsevne. For våre målgrupper kan tiltaket også være relevant for søsken, jf. teksten over. Enkelte innvandremiljøer virker mer «åpne» for slike typer tiltak og tiltaket kan vurderes for barn med minoritetsbakgrunn i relevante situasjoner.	Målene er knyttet til rask og stabil plassering til barnets beste, ivaretagelse av kulturell identitet og utnyttelse av mors rest-omsorgsevne Kommunen vurderer bruddsannsynlighet som lav. Raskt iverksatt pga. bruk av familieråd. Kommunen mener det er til barnets beste å få bo med moren som i tiltaket. Tiltaket sikrer god ivaretagelse av kulturell identitet.	Familierelasjonen og samme kulturelle bakgrunn trekkes frem som suksessfaktorer. Familieråd og god dialog var viktig for å lande tiltaket. Bvt. har sikret tilgang på miljøarbeider som snakker samme språk Forutsetter en fostermor som har relevant kompetanse og er motivert for et unikt oppdrag over lang tid Samarbeid mellom barneverntjeneste og NAV Frivillig hjelpetiltak selv om tiltaket på noen måter er en omsorgsovertagelse Kreativitet og rom for nytenking i barnevernstjenesten og kommunen	Stabiliteten og kvaliteten på dette fosterhjemmet fremstår som høyere enn et alternativt ordinært fosterhjem på grunn av relasjonene og prosessen som har ledet frem til tiltaket. Kan bedre tilten til innvandremiljøet lokalt. Ingen merkostnader ved tiltaket ift. andre fosterhjem. Potensiell risiko for at ansvaret for barnet blir utydelig og at for eksempel fosterforelder og biologisk forelder kommer i konflikt i et slikt tiltak over tid. Frivillig tiltak gjør at samtykke kan trekkes.	Kreativt tiltak som fremstår egnet i konkret situasjon. Viser hvordan kommuner kan bruke familieråd og andre grep for å komme opp med «skreddersydd» tiltak ved å tenke utenfor boksen. Lite kunnskapsgrunnlag. Usikkert hvor overførbart tiltaket er og hva som er de langsiktige virkningene av tiltaket. Skien har imidlertid erfaring med to slike tiltak. Store samfunnsgevinster dersom man unngår brudd i tiltaket og uansett små merkostnader for kommunen på kort sikt

Tabell 10. Evaluering av biologisk mor og barn i samme fosterhjem - oppsummering

5.12.5 Tiltak 5: SOS Barnebyer

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Måloppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
SOS Barnebyer («Under samme tak»)	Den grunnleggende ideen i «under samme tak» er at fosterhjemmet er barnas hjem. Kommunen stiller bolig til rådighet, og søskengruppen flytter inn sammen med fosterforeldre som kommunen har rekruttert. Dersom det skulle oppstå brudd i familien, så er det fosterforeldrene som må flytte ut av boligen og nye fosterforeldre flytter inn og blir en del av hjemmet. På den måten beholder barna skole, venner og nettverk.	«Under samme tak» skal bidra å hindre at søsken-grupper splittes når de har behov for å plasseres utenfor hjemmet. Søsken er en gruppe det er vanskelig å rekruttere egnede fosterhjem til.	Tiltaket skal bl.a. bidra til at søsken blir plassert sammen, at barna får en trygg og stabil oppvekst og medvirker i egen plassering og at tiltaket gjør søsken-plasseringer enklere for kommunene. Tiltaket har blitt prøvd ut i Drammen, men har vist seg vanskelig å få rekruttert hjem til tiltaket andre steder, så lite kunnskaps-grunnlag. NTNU fant at Drammen opplevde læring om søsken-plasseringer og bedre samarbeid på tvers av tjenester, men kan ikke konkludere på stabilitet og langsiktige mål. Mulighet for god brukermedvirkning.	Veilednings-dokumentene skal sikre gode rammer for fosterforeldrene, støttende strukturer rundt fosterfamilien og samarbeid mellom aktører. Kompetanseteam med ulike roller veileder og avlaster hjemmet jevnlig. Faste avlastere gjør avlastningen bedre for barna. En fosterforelder er hjemme på heltid med lønn i minst 1 år, lav eller ingen husleie og utgiftsdekning.	Alternativ plassering ville ofte vært flere forsterkede fosterhjem. Antar positive virkninger på opplevd kvalitet for barna ved å plasseres sammen i samme tiltak. Oppholdet avhenger av kvaliteten på fosterforeldre som rekrutteres. Usikker virkning. Økt kompetanse om søskenplasseringer i kommunen er positiv virkning. Kostnader til forsterkning antas å ikke være større enn i alternativ plassering. Husleiekostnader på drøyt 300 000 per år pluss renoverings-kostnader.	Interessant tiltak mot viktig målgruppe dersom rekruttering hadde lyktes bedre i praksis. Tiltaket har svært mange usikkerhetsmomenter knyttet til rekruttering av hjem under slike rammer og det har i praksis vært vanskelig å rekruttere selv i store kommuner som Drammen og Lillehammer. Flytting fra eget hjem og nivået på godtgjøring kan være årsaker til dette. Prosjektet trekker frem at kommuner generelt sliter med internt samarbeid og kapasitets-utfordringer.

Tabell 11. Evaluering av SOS Barnebyer - oppsummering

5.12.6 Tiltak 6: Vertsfamilie (Inn med familien og Inn med ungdommen)

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Måloppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
Vertsfamilie	Tiltaket innebærer at familien eller ungdommen flytter inn (i maks. 12 mnd.) i en innredet leilighet tilknyttet en støttefamilie.	«Inn med ungdommen» er botiltak for ungdom 16-18 år som ikke ønsker fosterhjem eller institusjon. Relevant for vår utredning.	Fyrlykta opplyser at bedre samarbeid og bedre oversikt over familiens behov er erfaringer i barnevernstjenesten så langt.	Reell brukermedvirkning med egnet verktøy (FIT-Outcomes) Krav om at en i støttefamilien har minimum bachelorutdanning, PRIDE og andre kurs. Fagkonsulent og støttefamilie møtes minst hver 14. dag, oftere i starten av plasseringene. Fyrlykta får tydelig mandat fra bvt. om hva de skal jobbe med, og tilpasser arbeidet med familien utfra barnevernstjenestens bestilling Hyppige evalueringsmøter Støttefamiliene skal gi trygghet og en «mors-fars» rolle som ofte trengs og som ofte vedvarer etter opphold	Tiltaket forteller om bedre samarbeid mellom barnevernstjenesten og foreldrene og bedre oversikt over hjelpebehov som i neste steg kan gi bedre tilpassede innsatser. Kvalitet på støttehjemmet er kritisk faktor. Tiltaket er ikke spesielt kostnadskreven (utgiftsdekning er vesentlig lavere enn fosterhjem).	Tynt kunnskapsgrunnlag, få tilbakemeldinger til Fyrlykta fra kommunene. Vanskelig å gjøre vurderinger kun basert på informasjon fra tiltaket. Inn med ungdommen kan i teorien være aktuelt for søskenflokker i ungdomsalder, jf. våre målgrupper. Vi kan ikke utelukke at ungdom uten for omfattende problematikk kan ha nytte av en kompetent støttefamilie. Juridiske utfordringer ved tiltaket som må håndteres.

Tabell 12. Evaluering av vertsfamilie (Inn med familien og Inn med ungdommen) - oppsummering

5.12.7 Tiltak 7: Storbakken (kommunal institusjon)

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Måloppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
Storbakken i Alta (kommunal inst.)	Tiltaket ble opprettet ifbm. kommune-forsøket i 2016. Omsorgs-avdeling og hybel-avdeling. Barn fra Alta kommune. Formålet er omsorgs-plasser til unge i nærmiljøet.	Omsorgs-avdelingen med fire plasser, tar imot ungdom i alderen 13-18 år. Hybel-avdelinger med tre plasser, tar imot ungdom mellom 18 og 20 år. Tiltaket er interessant fordi det fremstår som et tiltak med ungdom med noe lavere problem-belastning enn andre institusjoner og er i den såkalte «gråsonen»	Det overordnede målet med tiltaket er å gi hver ungdom god, tilpasset, faglig forsvarlig og traumebevisst omsorg. Ungdommene må oppleve bl.a. trygghet, mestring og bedre livskvalitet Tiltaket opplyser at de erfarer færre brudd og at bl.a. proaktive nettverk opprettholdes for ungdommene. Det er forhold som indikerer en god og tilpasset omsorg.	Tett samarbeid mellom kommune og institusjon. Institusjon bistår i tillegg evt. i hjemme-baserte tiltak Kort avstand til de unges nærmiljø og tilgangen på utvalgte spesialiserte tjenester lokalt er sentrale elementer	Korte avstander forenkler samarbeid med evt. nettverk, familie og gir mulighet for trening på «to-base» (hjem/ institusjon), forhold som kan påvirke kvaliteten i oppholdet og brudds sannsynligheten. Positive virkninger for barn i kommunen gjennom hjemmebaserte tiltak. Evalueringer har stilt spm. ved insentiver til å fylle opp institusjonen vs. best egnede tiltak for barnet. Evalueringer viser at Alta har hatt forholdsvis lave kostnader ved institusjons-plasseringer, men kan henge sammen med lavere problembelastning. Antall plasseringer i institusjon har økt betydelig i perioden.	Interessant tiltak som er tilpasset kommunens behov. Kommunestørrelse avgjørende for å drive et slikt tiltak med høyt belegg. Kan gi insentiv-problematikk. Smart bruk av «restkapasitet» ved institusjonen inn i hjemmebaserte tiltak. Klare fordeler ved nærhet i mange tilfeller. Kan påvirke drift og styring av Bufetats tiltak hvis mange kommuner gjør dette

Tabell 13. Evaluering av Storbakken (kommunal institusjon) - oppsummering

5.12.8 Tiltak 8: Mockingbird

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Måloppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
Mocking-bird (Mentor-fosterhjem)	I MFM etableres det et nettverk med 6-10 familier (satellitthjem) som bor i nærheten av et knutepunkt-hjem. Knutepunktet er en særlig ressurs som yter bistand (opplæring etc.) til de andre inkl. biologisk familie. Hjemmet har også ekstra senger som en slags «akutt-funksjon». Finnes i bl.a. England og Sverige, variant testet i Oslo.	I utgangspunktet er alle typer ordinære fosterhjem i målgruppen for MFM, det retter seg ikke mot en særskilt type gruppe barn (f.eks. søsken eller minoriteter), men man kan likevel se for seg at f.eks. søskenflokker kan være en målgruppe for MFM tilnærming, søsknene kan plasseres i hvert sitt hjem i et slikt nettverk og man kan slik lettere sikre at god og tilstrekkelig kontakt mellom søsken opprettholdes.	Målet med MFM er å gjenspeile støtten man får gjennom et utvidet familienettverk. Tiltaket hviler på antakelsen om at fosterfamilier som har tilgang til ressurser og et støttende nettverk, kan gi (mer) stabile og omsorgsfulle omsorgsplasseringer. Tiltaket er nylig evaluert i England med ganske positive resultater, men hvor man ønsker større utvalg og mer forskning for å kunne konkludere. Ikke mulig å konkludere på at tiltaket gir færre brudd i England. Studie i Sverige fokuserer på at foreldre opplever god støtte jf. målene.	Faste nettverks-møter Sosiale aktiviteter i nettverket Avlastning/ overnattinger i knutepunkt-hjemmet, både planlagt og akutt. Mulighet for mentorstøtte til satellitt-hjemmet på telefon hele døgnet Mentor-personene er nøkkelfaktor. Ideell rekruttering av knutepunkt-hjem er erfarne hjem som har avsluttet sitt virke	Noe høyere kostnader (1 hjem ekstra) ved en slik rigg enn kun uavhengige fosterhjem, men mange antatte nyttevirksomheter som for eksempel bedre livskvalitet ,bli kjent med flere venner, mer aktivisering og bedre søskenrelasjoner for barna. Mentorstøtten/ kollegastøtten trekkes særlig frem i studie fra Sverige. Kan avlaste evt. i kommunen. Bedre livskvalitet og økt kunnskap om oppdraget nevnes i engelsk evaluering. Evaluering viste økt sannsynlighet for å ta på seg nytt oppdrag, gunstig for rekrutteringen.	Tiltak som høres fornuftig ut ved at hjemmene spiller på hverandre og får veiledning. Mindre slitasje på hjemmene. Egnert for søsken som man ikke klarer å plassere sammen. Usikkerhet rundt interessen for å delta, krever at man involverer seg med andre familier. Geografiske utfordringer i Norge. Stiller store krav til knutepunkt-hjemmene for å fungere godt. Tiltaket «Fosterhjems-ring» ble utviklet i Oslo fordi det var vanskelig å rekruttere hjem som ville delta.

Tabell 14. Evaluering av Mockingbird - oppsummering

5.12.9 Tiltak 9: MST-CAN

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Måloppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
MST-CAN	Tiltaket er hjemmebasert og helhetlig, med tilgjengelig behandling hele døgnet, alle dager i uka. Omfattende og inngripende hjelpetiltak. MST-CAN teamet jobber med bl.a. involvering, sikkerhets-planlegging, forebygging av vold og omsorgssvikt. Rusbehandling, sinnemestring, traumeterapi, familie-kommunikasjon og konflikt-håndtering kan inkluderes.	MST-CAN er et evidensbasert behandlings-tiltak rettet mot familier med barn mellom 6 og 18 år, hvor det rapporteres om fysisk vold og/eller omsorgssvikt i hjemmet. Tiltaket kan være alternativ til, eller supplement til plassering utenfor hjemmet, samt som tiltak før og etter plassering. Det opplyses at barn som får MST-CAN ofte er en del av en søskenflokk hvor man vurderer alternative tiltak utenfor hjemmet for barna.	Sentrale mål: Barn kan trygt bli boende hjemme hos sine foreldre. Forhindre mer omsorgssvikt og vold. Redusere psykiske helseplager hos voksne og barn. Økt sosial støtte. Resultatene både fra Bærum og andre land tyder på at omsorgs-givernes evne til å ivareta barna bedres, da et flertall av barna fortsatt bor hjemme, med få nye bekymrings-meldinger. Tiltaket gir redusert vold og omsorgssvikt hos foreldrene, reduserte vanskeligheter for barna og økte sosial støtte.	Behandler hele familien og ser helheten i familien når de ulike delene av tiltaket settes inn. Stor bredde i typer hjelp som kan settes inn i tiltaket. Barna kan fortsatt bo hjemme eller flytte hjem under behandling Kvalitetssikring og samarbeid mellom aktører.	Barn som får tiltaket MST-CAN ville sannsynligvis blitt plassert utenfor hjemme uten tiltaket. De fleste antagelig i et fosterhjem, men også institusjon. Gode erfaringer i Bærum. Lave kostnader (ca. 300 000 kr/barn per. år) sammenlignet med institusjon og forsterkede fosterhjem.	Kunnskaps-basert tiltak med positive evalueringer. MST-CAN kan potensielt fylle et rom mellom hjelpetiltakene barnevernet allerede tilbyr, og plassering utenfor hjemmet. Implementering gjør tiltaket mindre egnet i spredtbygde strøk. Tiltaket bør nevnes, men er litt på siden av vår utredning, ettersom den handler om hjelpetiltak som gis til ungdommer som fortsatt bor hjemme og hvor vold og omsorgssvikt er til stede.

Tabell 15. Evaluering av MST-CAN - oppsummering

5.12.10 Tiltak 10: Arenafleksibel tiltak

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Måloppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
Arenafleksibelt tiltak i Oslo (Adamstuen)	Hjemmebasert tiltak. Tverrfaglige team som settes inn i hjemmet for å unngå (atferds-) plasseringer. Teamet består av psykologer, psykolog-spesialist, familie-terapeuter og barneverns-pedagog. Formål er å bedre ungdom og foreldres forståelse av situasjonen. Tiltaket trekkes frem av informanter og i Prop 133L	Tiltaket kan være alternativ til, eller supplement til (atferds-) plassering utenfor hjemmet, samt som tiltak før og etter plassering. Kan sees på som et tiltak i «gråsonen» som kan være aktuelt for enkelte ungdommer som alternativt ville blitt vurdert for institusjons-plassering eller andre tiltak for ungdom med atferds-problemer	Hver ungdom og familie gis individuelle behandlingsmål. Mer overordnede mål er at ungdommen og familien skal fungere bedre sammen og ha færre alvorlige utfordringer, at det skal skapes et vedvarende trygt og utviklingsstøttende oppvekstmiljø for ungdommen og at uønsket atferd erstattes med meningsfulle relasjoner og aktiviteter. Det finnes ingen evalueringer av tiltaket, men metodene som benyttes er kunnskapsbaserte og kartleggingsverktøy benyttes. Tiltaket oppgir at det ser ut til at tiltaket virker å tette et hull i tjenestetilbudet Oslo kommune.	Viktige suksesskriterier/ virkningsfulle elementer ser ut til å være: At tiltaket jobber med både kartleggings- og endringsarbeid og får høy kunnskap om de berørte. Høy og spesialisert kompetanse i teamet. Hver ansatt jobber med få familier. Tilgjengelighet for familiene hele døgnet. Grundig og helhetlig kartlegging. Levekårsarbeid. En viss varighet på tiltaket. Foreldre-veiledning og foreldregupper. Fokus på å finne ungdommenes motivasjon (skole, jobb). Fokus på å finne egnede fritidstilbud	Alternativt tiltak vil være andre hjelpetiltak i hjemmet eller plassering i fosterhjem eller institusjon. Kostnadene er nærmere et omfattende hjelpetiltak enn institusjons-plassering. Kommunen trekker frem at familien, inkl. foreldre og søsken får et mer spesialtilpasset og tverrfaglig tilbud og at familierelasjonene bedres og at kommunens tjenester får bedre oversikt over familiens situasjon	Et interessant tiltak som viser viktigheten av samarbeid på tvers, all den tid problemene i barnevernet for mange er komplekse og handler om både ungdommen selv, familiene, arenaer for oppvekst, barnevern og psykisk helse. Tiltaket bør nevnes, men er litt på siden av vår utredning, ettersom den handler om hjelpetiltak som gis til ungdommer som fortsatt bor hjemme.

Tabell 16. Evaluering av arenafleksibelt tiltak - oppsummering

5.12.11 Tiltak 11: Byggfleksibel institusjon

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Mål-oppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
Othilie – byggfleksibel institusjon	Institusjon med hybler og bo-treningsmuligheter på Grefsen i Oslo. Hus med leiligheter som kan tilpasses etter behov. Tiltaket er godkjent for seks plasseringer (§3-2, 4-2 og 5-1 bokstav a til d)	Plasseringer i stort aldersspenn (10-20). Kan være egnet for søsken med ulike behov hvor institusjons-plassering er aktuelt (i samme etasje eller ulike etasjer utfra behov). Unge med mange flyttinger bak seg og med typiske kjennetegn som de som det er vanskelig å finne tiltak til. Tiltak i grenseland av vår utredning, siden tiltaket fremstår som et rent institusjonstiltak, men med enkelte «gråsoner»	For den yngste gruppen er målet at barnet i stand til å ta imot omsorg og knytte gode relasjoner, og står bedre rustet til å meste sitt liv og sine muligheter. For den eldre gruppen er målet å være i stand til å ta imot omsorg, knytte gode relasjoner, ha et etablert prososialt nettverk og stå bedre rustet til å mestre sitt liv. Vi har lite informasjon om måloppnåelsen.	Hus med leiligheter som kan tilpasses etter behov. Mulighet for tiltakskjede (institusjon, institusjon med botrening, egen hybel) i samme bygg Mulighet for barneverntiltak og etterverntiltak.	Bygget åpner for at det kan gjøres en rekke tilpasninger for å imøtekomme ulike behov hos barna, og tillater også at man kan ha barn adskilt ved behov. Dette er kvalitetsvirkninger som skiller dem positivt fra alternative tiltak. Bygget har også enkelte mangler som påvirker håndtering av hendelser. Marginalt lavere kostnader enn lignende institusjoner.	For lite kunnskapsgrunnlag til å komme med vurderinger av tiltakets egnethet. Utforming av bygg med fleksibilitet bør være et viktig tema på institusjonsområdet fremover. Muligheter for å tilpasse opphold og endre fra institusjon til hybel eller andre romstruktur etter konfliktnivå er interessant. Gjør etablering av nye «gråsonetiltak» enklere. Mangel på rammeavtale (kun enkeltkjøp) vanskeliggjør drift og er uforutsigbart (turnus, inntak osv.) når det gjelder inntak. Rammene gjør det vanskelig å utvide den fleksibiliteten institusjonsbygget åpner for.

Tabell 17. Evaluering av byggfleksibel institusjon - oppsummering

5.12.12 Tiltak 12: Fosterhjem med hybel

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Måloppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
Fosterhjem med hybel	«Fosterhjem med hybel» er et fosterhjemstiltak med familier som er godkjent og definert som fosterhjem og hvor barnet bor i en hybel tilknyttet fosterhjemmet. Hybel er en forutsetning for tiltaket, som ellers et normalt fosterhjem med de krav som stilles til et fosterhjem, samt tilleggskrav til hybel og oppfølgingen som bestemmes individuelt. Benyttes i en del kommuner i Norge, blant annet Øvre Eiker. Fosterhjemsoppdraget og kravene til oppfølging når man har fosterhjem med hybel gjør at tiltaket skiller seg klart fra både kommunale botiltak hvor man bare bistår barnet som bor i hybel, men hvor plasseringen er hjemlet som et frivillig hjelpetiltak eller hybeltiltak tilknyttet institusjoner.	Fosterhjemstiltak for ungdom 16-18 år som ikke ønsker et tradisjonelt fosterhjem Antas å være egnet for ungdommer som ikke kan bo hjemme og nærmer seg slutten på sin tid i barnevernet. Ungdommer med behov for mer frihet og selvstendighet og som kan håndtere en slik situasjon med normal oppfølging fra fosterforeldre.	Vi har ingen dokumentasjon om måloppnåelse i tiltaket. Dersom ungdommen opplever mer frihet og selvstendighet ved en slik innretning, vil det være et godt grunnlag for å oppnå mål som god utvikling i oppholdet og redusert risiko for utilsikket flytting.	Hybel i tilknytning til fosterforeldres bolig Oppfølging og bistand fra fosterforeldre som i andre fosterhjem. Graden av involvering og bistand må fastsettes ved behov Barnets behov må være styrende for hvor mye involvering fra fosterforeldrene som er nødvendig. Barnet må kunne flytte inn i hoveddelen av huset dersom det er behov for mer støtte.	Alternativet antas å ofte være et standard fosterhjem. Kritiske suksessfaktorer er tilgang på egen hybel og samarbeid med fosterforeldrene som potensielt kan føre til selvstendigjøring av ungdommene. Vi har ingen dokumentasjon på måloppnåelse her. Fosterhjem med hybel antas å være noe mindre krevende for fosterforeldre enn å ha ungdommen boende i samme bolig. Merkostnader ved tiltaket er knyttet til leieprisen på hybelen.	Svært mangelfullt kunnskapsgrunnlag om tiltaket, kun andrehåndsinformasjon om tiltaket Tiltaket er et tiltak i gråsonen mellom fosterhjem, institusjon og botiltak. Hybeltiltak tilknyttet institusjoner antas å være rettet mot en noe annen målgruppe med mer omfattende problematikk. Tiltaket krever ingen lovendringer for å tas i bruk i flere kommuner enn i dag. Krav om at fosterhjemmet må ha en hybel del kan være en utfordring i større byer. Små merkostnader ved et slikt tiltak.

Tabell 18. Evaluering av fosterhjem med hybel - oppsummering

5.12.13 Tiltak 13: To-basetiltak fosterhjem-fosterhjem

Navn	Beskrivelse	Målgrupper	Måloppnåelse	Sentrale elementer	Virkninger	Vurdering
To-basetiltak Fosterhjem-fosterhjem	To fosterhjem deler på omsorgsansvaret for fosterbarnet. Tiltaket vi har kjennskap til ble opprettet av Frelsesarmeen for å forhindre brudd i et eksisterende fosterhjem. Det opprinnelige besøkshjemmet ble omgjort til et fosterhjem med delt ansvaret for barnet sammen med det opprinnelige fosterhjemmet. Det nye fosterhjemmet var 50% frikjøpt, mens det opprinnelige fosterhjemmet var 100 % frikjøpt og hadde et hovedansvar for barnet. Tiltaket varte i 1 år. Deretter ble barnet plassert på institusjon.	Barn som har mer nytte av å vokse opp i familie enn i barneverninstitusjon, men som har et utfordringsbilde som gjør oppdraget ekstra krevende. Frelsesarmeen vurderer også tiltaket som relevant for søsken som barneverntjenesten ønsker å plassere sammen, men som kan være for krevende for én familie.	Vi vurderer at målsettingen med tiltaket var å gi barnet en så trygg og forutsigbar omsorgsbasis som mulig, og hindre at barnet ble flyttet i institusjon. Ettersom barnet ble flyttet på institusjon ett år etter tiltaket mener vi måloppnåelsen i dette tilfellet var svak. Det kan skyldes flere forhold, som for eksempel at det ble opprettet som en kriseløsning og at tiltaket hadde fungert bedre om det ble iverksatt tidligere. Barnet fikk ett år lenger i fosterhjem enn det som er sannsynlig uten tiltaket. Det vanskelig å vurdere verdien av dette.	Delt omsorg og avlastning mellom fosterhjemmene Geografisk nærhet mellom fosterhjemmene Godt samarbeid mellom fosterhjemmene Kan forsterkes og justeres etter behov. Kan brukes som et overgangstiltak til institusjonsplassering Det er en forutsetning med tett oppfølging av fosterhjemmene og samarbeidssystemer. I Frelsesarmeens forslag til fremtidig innretning av to-base-fosterhjem foreslår de at begge hjemmene frikjøpes 100 %. En av fosterforeldrene i hvert hjem vil ha dette som sitt daglige arbeid.	Kan være enklere å rekruttere fosterhjem fordi de kan dele oppdraget Kostnadseffektivt tiltak sammenlignet med institusjonsplassering. Kan være en tryggere oppvekstbase enn plassering i institusjon for yngre barn (aldersspenn 6-12 år). Dyrere sammenlignet med ett fosterhjem. Kan være negativt for barnet å måtte forholde seg til to hjem.	Vi har for lite kunnskap om delt omsorg mellom to fosterhjem til å anbefale tiltaket. Det er allikevel mulig at denne typen forsterkning av fosterhjem kan løse vanskelige problemer knyttet til rekruttering og brudd. Dette spesifikke tiltaket vi har sett på hadde lav måloppnåelse. Det kan kreve noen juridiske avklaringer når to fosterhjem deler samme oppdrag. Dersom det er særlig viktig at barnet ikke bor på institusjon mener vi det kan argumenteres for bruk av denne typen forsterkning.

Tabell 19. Evaluering av to-basetiltak fosterhjem-fosterhjem - oppsummering

5.12.14 Oppsummerende vurderinger av «minievalueringene»:

Tiltakene vi beskriver over har en rekke interessante elementer og er i ulik grad aktuelle for barn og unge i målgruppene. Utfordringen med mange av tiltakene er at kunnskapsgrunnlaget er begrenset siden tiltakene enten ikke har vært benyttet i tilstrekkelig stort omfang/ i et tilstrekkelig langt tidsrom eller at det er manglende dokumentasjon rundt virkninger av tiltakene.

Det at tiltakene ikke har vært benyttet i stort omfang kan i seg selv være en indikasjon på at tiltaket er vanskelig å gjennomføre i praksis, slik som for eksempel SOS Barnebyers eller Oslo kommunes utfordringer med rekruttering av fosterhjem som oppfyller de særegne kravene som ligger i deres fosterhjemstiltak.

Etter vår vurdering er det særlig tiltak som Bufetats insentivpakker og Mockingbird som fremstår som de mest aktuelle tiltakene. Kunnskapsgrunnlaget er bedre for disse tiltakene og de er tidligere blitt evaluert med forholdsvis gode resultater.

Bufetats insentivpakker har for eksempel en del interessante elementer knyttet til at Bufetat benytter sin stordriftsfordel og kompetanse om veiledning av fosterhjem inn mot kommunale fosterhjem med høy risiko for utilsiktede flyttinger, mens Mockingbird har elementer som kan gjøre fosterhjem mer stabile og gir muligheter for jevnlig kontakt mellom fosterbarn plassert i ulike fosterhjem i samme nettverk.

TFCO og arenafleksible tiltak fremstår også som gode tiltak og særlig TFCO har god dokumentasjon på at tiltaket har god måloppnåelse inn mot sine målgrupper. Tiltakene viser viktigheten av både en solid «rigg» og godt samarbeid på tvers mellom ulike tjenester. Arena-fleksible tiltak retter seg imidlertid inn mot målgrupper i ytterkant av målgruppene i denne utredningen. TFCO er også et

tiltak som er i ytterkant av utredningens målgrupper da det er et alternativ for atferdsplasseringer i institusjon, men tiltaket inkluderes i oppsummeringene da det er elementer i tiltaket som er i gråsonen mellom fosterhjem og institusjon.

Det er også nyttige erfaringer å hente fra de andre tiltakene og vi vil benytte kunnskap fra relevante minievalueringer inn i kapittelet om anbefalinger. Vi håper også at kommuner og andre aktører får inspirasjon til å utvikle egne tiltaksvarianter gjennom disse beskrivelsene.

6. Om anbefalinger og funn

Utredningsarbeidet har gitt oss kunnskap om forbedringsmuligheter i eksisterende tiltak og andre grep som kan tas for å bedre situasjonen for barn og unge i målgruppene. Dette vil vi omtale i teksten nedenfor om anbefalinger.

Anbefalingene kategoriseres i tre deler:

- Hovedanbefalinger som krever involvering fra departementet (lovarbeid, budsjettmidler)
- Anbefalinger som kan håndteres i egen regi i Bufdir/ Bufetat
- Interessante funn fra evalueringene/ utredningsarbeidet (for eksempel forhold som bør hensyntas eller tiltak som bør utredes mer i detalj)

Et viktig formål med utredningsarbeidet er å bistå departementet i pågående prosesser om hvordan kvaliteten i barnevernet kan forbedres på både kort og lang sikt gjennom en kvalitetsreform. Det innebærer etter vårt syn at både godt dokumenterte anbefalinger og mer foreløpige vurderinger i form av interessante funn, vil være nyttige for departementet i en slik kontekst.

Vi vil beskrive bakgrunnen for våre anbefalinger og sentrale positive og negative virkninger av anbefalingene, men understreker at det vil være behov for ytterligere detaljering rundt innretning og utfyllende konsekvensvurderinger⁸⁶ for flere av anbefalingene.

Anbefalingene er oppsummert i tabellen under. Beskrivelsene av den enkelte anbefaling i påfølgende kapitler (kap. 7-9) følger strukturen i tabellen nedenfor:

Hovedanbefalinger	Anbefalinger i egen regi	Interessante funn
Anbefalinger om spesialiserte fosterhjem:	Institusjoner for barn under 13 år: - Sikre at føringen om at barn under 13 år ikke skal plasseres i institusjon, ikke	Tiltak i «gråsonen» mellom fosterhjem og institusjon: - Kommuner bør ta erfaringene fra evalueringene til etterretning og etablere

⁸⁶ Dette er arbeid som kan gjennomføres internt i departementet eller som kan gis i oppdrag til direktoratet.

Hovedanbefalinger

Anbefaler økt bruk av de virksomme elementene i spesialiserte fosterhjem. Alternative måter dette kan oppnås og som er vurdert: - Økt kapasitet i Bufetats tiltaksapparat (vårt anbefalte alternativ) - Innføre bistandsplikt - Økt bruk av Bufetats insentivpakker	hindrer at barnets behov blir det førende prinsippet i plasseringsbeslutningen - Foreslår strengere kontroll med institusjonens målformuleringer - Foreslår at veiledning om institusjonsplassering for barn under 13 år innlemmes i Barnevernfaglig kvalitetssystem - Foreslår tiltak som gjør at oppholdstiden bedre tilpasses barnets behov	virksomme botiltak som hjelpetiltak - Verktøy som kan hjelpe kommuner som ønsker å etablere kommunale institusjoner bør utvikles - Mulighetene for utvidelse av Bufetats institusjonstilbud til å omfatte lokale omsorgsinstitusjoner rettet mot barn lavere problembelastning enn det man vanligvis ser på en statlig omsorgsinstitusjon bør utredes - Behov for en gjennomgang av lovligheten til utvalgte tiltak
Anbefalinger om botiltak: - Anbefaler strengere krav og tydeligere regulering av botiltak som hjelpetiltak - Anbefaler at det åpnes for å bruke botiltak som omsorgstiltak. Dette krever regulering og lovendring.	Spesialiserte fosterhjem: - Tydeligere styring av og innretning for spesialiserte fosterhjem, for å standardisere og tydeliggjøre tiltakets plass i tiltaksporteføljen - Tydeligere retningslinjer som sikrer at bruken av spesialiserte fosterhjem er tilpasset barnets behov	Tiltak rettet mot søsken: - Sikre tilstrekkelig forsterkning til fosterhjem med søskenplasseringer - Vurdere prioritering søskenflokker ved bruk av Bufetats insentivpakker - Vurdere utprøving av Mockingbird for å sikre at søsken plasseres i samme «nettverk» dersom det ikke er mulig å plassere dem i samme fosterhjem - Kunnskapsgrunnlaget er ikke godt nok til å kunne anbefale to konkrete tiltak som kan benyttes til søskenplasseringer
Anbefalinger om to-basetiltak: - Anbefaler at det gjøres et lovarbeid som regulerer muligheten for avlastning i institusjon - Anbefaler at Bufetat tildeles midler til utprøving av to-basetiltak for å få mer kunnskap om tiltaket		

Tabell 20. Oppsummering av anbefalinger

7. Hovedanbefalinger

Anbefalingene og kommentarene i de påfølgende kapitler er basert på evalueringer og andre former for informasjonsinnhenting i utredningsarbeidet. Evalueringer gir nyttige beskrivelser av hvordan tiltakene fungerer innenfor dagens system, samt barrierer og suksessfaktorer i tiltakene. Evalueringer er derfor et godt utgangspunkt for å komme med anbefalinger om tiltakene.

Vi understreker at det i tillegg er behov for mer forskning om virksomme elementer i tiltakene og hva som er konsekvensene av tiltakene på lang sikt for barn som mottar tiltakene. Dette gjelder generelt for alle tiltak i barnevernet og ikke bare for tiltakene vi vurderer i denne utredningen.

7.1 Spesialiserte fosterhjem – alternative innretninger og anbefalinger

Evalueringen fra Menon viser at spesialiserte fosterhjem er et tiltak som ser ut til å virke godt for barna som mottar tiltaket. Tiltaket er rettet mot målgruppene for vår utredning. Barn og unge som blir plassert i spesialiserte fosterhjem har som regel vært plassert på institusjon, i beredskapshjem eller opplevd utilsiktede flyttinger fra flere fosterhjem. Barna har i stor grad de samme kjennetegnene som utredningens målgruppe «Barn og unge med flere samtidige utfordringer/sammensatte behov». Evalueringen trekker frem at barna har utfordringer som i stor grad forventes at vil vedvare over flere år, og at et spesialisert fosterhjem er mer hensiktsmessig enn et ordinært forsterket fosterhjem.

Evalueringen av spesialiserte fosterhjem konkluderer med at tiltaket er «en knapp, men ønsket ressurs». I workshopen med kommuner, Bufetat og kunnskapsmiljøer ble spesialiserte fosterhjem trukket frem av flere aktører som et viktig tiltak for barn det er vanskelig å finne fosterhjem til. Dette bekreftes ytterligere av spørreundersøkelsen til kommunene hvor 89 prosent av respondentene svarer at det er viktig å øke tilgangen på spesialiserte fosterhjem.⁸⁷

7.1.1 Hva er de virksomme elementene ved spesialiserte fosterhjem som bør sikres økt bruk?

Et av de tydeligste signalene fra undersøkelsen er at barneverntjenestene opplever det som veldig vanskelig å sørge for god nok omsorg til barn og unge med psykiske utfordringer i en tid der tilgangen på spesialiserte fosterhjem er for dårlig, og det er lite tilgjengelig kapasitet i barne- og ungdomspsykiatrien.⁸⁸

Forutsigbarhet og mer langsiktige kontrakter trekkes i evalueringen frem som en potensiell suksessfaktor for spesialiserte fosterhjem⁸⁹. Informanter fra Bufetat, kommuner og fosterforeldrene selv peker på de samme forholdene, nemlig at spesialiserte fosterhjem har en bedre «rigg» og mer støtte og forutsigbarhet for de involverte, underveis i forløpet.

Ut fra evalueringen kan det virke som at veiledningen og oppfølgingen fra Bufetat er et av de viktigste virksomme elementene i spesialiserte fosterhjem. Mellom 84 og 82 prosent av fosterhjemmene er helt enig i at Bufetat tilbyr henholdsvis tilstrekkelig veiledning og tilstrekkelig oppfølging. Familekonsulent, muligheten til å ta kontakt døgnet rundt og gruppeveiledning trekkes også frem som viktige elementer.

⁸⁷ Sentio (2021)

⁸⁸ Sentio (2021)

⁸⁹ Menon (2022)

De virksomme elementene støttes også av svarene til kommunene og Bufetat. Kommunen uttrykker at de ikke har mulighet til å tilby den veiledningen og oppfølgingen som kreves, med samme kvalitet som gis fra Bufetat. Dette skyldes i all hovedsak mangel på kapasitet og kompetanse. Sammenliknet med ordinære fosterhjem trekker Bufetat frem at spesialiserte fosterhjem har mer systematisk opplæring og veiledning samt tettere oppfølging av dagtilbud som skole, BUP og PPT.

I tillegg er det flere som beskriver at et ordinært fosterhjem ikke har anledning til å følge barnet opp så tett i løpet av dagen slik barnet har behov for, med mindre et ordinært fosterhjem er frikjøpt. Fosterforeldrene opplever at barnas utfordringer krever fosterforeldre som har mulighet til å følge opp også på dagtid.

Vi oppsummerer de virksomme elementene her:

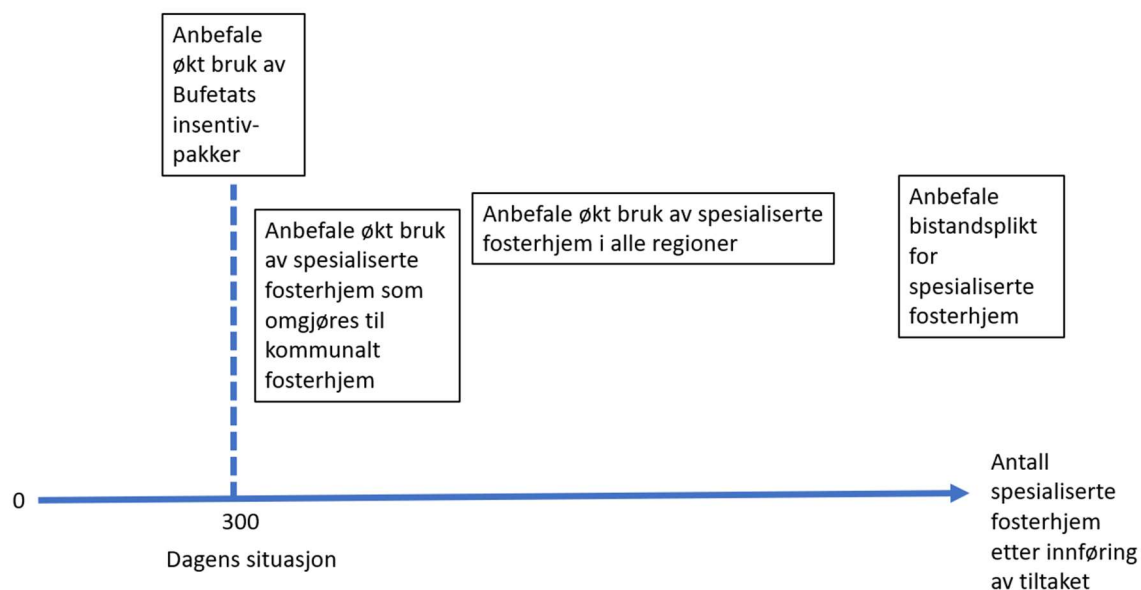
- Mottar systematisk veiledning i et tilstrekkelig omfang
- Mottar systematisk veiledning av tilstrekkelig høy kvalitet
- Mulighet for kontakt og veiledning gjennom hele døgnet (tilstrekkelig oppfølging)
- Forutsigbarhet i rammevilkår over tid
- Kan benyttes inn mot barn og unge med psykiske utfordringer som er en målgruppe det er svært utfordrende å finne egnede tiltak til
- Har faglig kompetente fosterforeldre
- Tilstrekkelig frikjøpt til å følge opp barnet på en god nok måte

7.1.2 Hvilke alternativer finnes for å sikre økt bruk av virksomme elementer fra spesialiserte fosterhjem?

Vi anbefaler at man, på bakgrunn av funnene i evalueringen, sikrer økt bruk av de virksomme elementene fra spesialiserte fosterhjem. Dette vil kunne bidra til en bedre situasjon for flere barn og unge i våre målgrupper. Bufetat har i dag om lag 300 spesialiserte fosterhjem. Det er imidlertid flere alternativer som kan bidra til økt bruk av de virksomme elementene i spesialiserte fosterhjem, og alternativene forventes å ha ulike konsekvenser som vi forsøker å belyse i teksten under.

1	Økt tilgang på spesialiserte fosterhjem i alle regioner
2	Innføre bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem
3	Uendret bruk av spesialiserte fosterhjem, men økt bruk og mer standardisering av Bufetats insentivpakker
4	Uendret bruk av spesialiserte fosterhjem, men utprøving av tiltaket «spesialiserte fosterhjem i en periode og deretter omgjøring til et kommunalt fosterhjem»

Tabell 21. Alternativer for økt bruk av virksomme elementer i spesialiserte fosterhjem



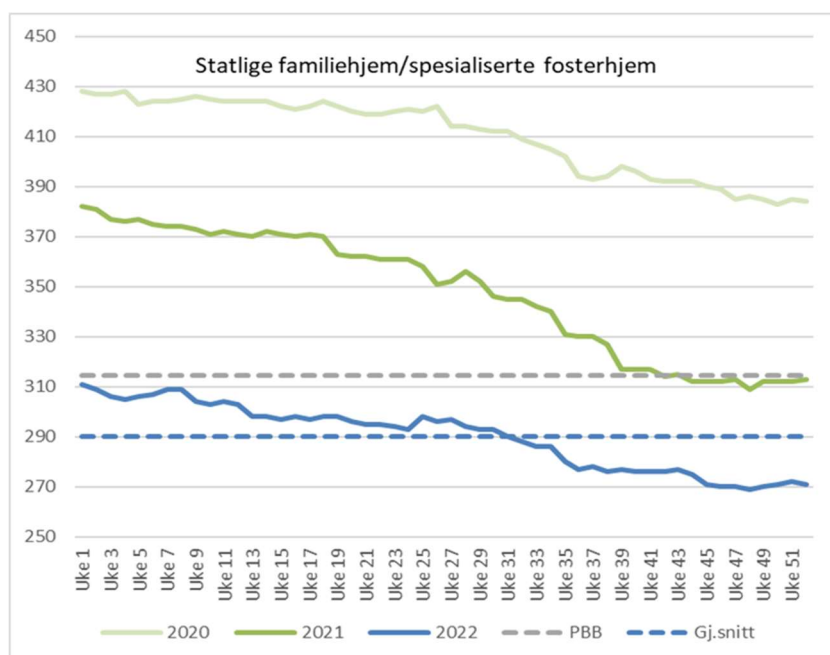
Figur 23. Illustrasjon av tiltakenes konsekvens for antallet spesialiserte fosterhjem i regi av Bufetat

Tiltakene varierer som figuren over viser mye når det gjelder antallet spesialiserte fosterhjem. Antall spesialiserte fosterhjem i et scenario med bistandsplikt vil avhenge av kriteriene for å være kvalifisert til å få et hjem og kommunenes etterspørsel etter tiltaket.

7.1.3 Dagens situasjon – ikke gjøre endringer

Bruken av statlige, spesialiserte fosterhjem er redusert betydelig de siste årene, fra 385 i 2020, til 315 i 2021 til 270 ved utgangen av 2022.⁹⁰

⁹⁰ Antallet spesialiserte fosterhjem varierer og basert på rammeøkning øremerket tiltaket i RNB 2023 bruker vi 300 spesialiserte fosterhjem i den videre teksten. Det finnes også familiehjem kjøpt fra private aktører som ikke inngår i disse tallene. Bufetat utfaser bruken av familiehjem kjøpt fra private aktører.



Figur 24. Antall statlige, spesialiserte fosterhjem

Vi viser til omtale i evalueringen og andre steder i dokumentet om dagens bruk av spesialiserte fosterhjem og konsekvenser av å ikke gjøre endringer på området.

7.1.4 Økt tilgang på spesialiserte fosterhjem i alle regioner

Evalueringen fra Menon viser at spesialiserte fosterhjem er et tiltak som ser ut til å virke godt for barna som mottar tiltaket. Tiltaket er ment som et alternativ til institusjon, men har i praksis også grenseflater mot forsterkede kommunale fosterhjem. Økt tilgang på spesialiserte fosterhjem vil bidra til at flere barn får oppleve de virksomme elementene i tiltaket og virkninger som følger av dette.

Det er utfordrende å finne nivået på antallet spesialiserte fosterhjem som bør være tilgjengelig, siden vi ikke vet hvor mange barn kommunene ønsker spesialiserte fosterhjem for eller hvor ofte Bufetat ikke kan tilby tiltaket til et barn som har behov for det.

Utfordringsbildet, herunder tilbakemeldinger fra kommunene, indikerer at behovet er større enn dagens nivå. I eksemplet under har vi benyttet 80 nye spesialiserte fosterhjem som et utgangspunkt.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Finansiering av en økning i antallet spesialiserte fosterhjem kan skje på tre måter, enten ved økte kommunale egenandeler, økte bevilgninger til Bufetat eller ved omprioritering av midler i Bufetat. Sistnevnte vil sannsynligvis innebære nedleggelse av omsorgsinstitusjoner i alle regioner.

Det er stor etterspørsel etter spesialiserte fosterhjem i dag. Dette kan både skyldes at kommunene vurderer dette som et virksomt tiltak for barnet og at egenandelen for spesialiserte fosterhjem er vesentlig lavere enn i institusjon. Kommunene betaler i dag en egenandel på nær 80 prosent av

fremstillingskostnaden. Det er derfor begrenset hvor mye Bufetat kan øke egenandelen og hente inn i økte inntekter for å finansiere en økning i antallet hjem. Samtidig tilsier stor etterspørsel at man ville få utnyttet fosterhjemmene selv ved en høyere egenandel. Dersom kommunene betaler en 100 prosent egenandel vil økte inntekter for Bufetat gjøre det mulig å finansiere anslagsvis 60 nye spesialiserte fosterhjem.⁹¹

Utgiftene ved å drifte en institusjonsplass er i størrelsesorden 5 mill. kroner per år.⁹² Utgiftene ved å etablere et nytt spesialisert fosterhjem er i størrelsesorden 1,5 mill. kroner per år (inkl. rekruttering og opplæring). Det er utfordrende å realisere betydelige innsparingsgevinster ved kun reduksjon av kapasitet ved eksisterende institusjoner. Kapasitetsreduksjoner innebærer risiko for mer ineffektiv drift og et begrenset gevinstpotensiale. Vi legger til grunn at man for å finansiere flere spesialiserte fosterhjem må legge ned hele institusjoner/ institusjonsavdelinger. Totalt bodde 895 barn i en omsorgsinstitusjon i løpet av 2021. Hvis man, som et tenkt eksempel, legger ned én institusjonsavdeling i hver region, vil den årlige innsparingen (gitt fem plasser per institusjonsavdeling) være i størrelsesorden 125 mill. kroner. Det vil være betydelige omstillingskostnader som reduserer innsparingen de første årene. Innsparingen i eksemplet vil på sikt kunne finansiere om lag 80⁹³ nye spesialiserte fosterhjem på landsbasis, eller 15-20 nye hjem i hver region. Det er vanskelig å anslå hvor mange nye spesialiserte fosterhjem det er behov for i regionene.

Rekruttering av spesialiserte fosterhjem kan i seg selv være en utfordrende prosess (i likhet med annen rekruttering på fosterhjemsområdet). Ifølge evalueringen har samtlige regioner utfordringer med å rekruttere spesialiserte fosterhjem. En konsekvens av forslaget er at regionene må gjennomføre tiltak for å øke rekrutteringen av spesialiserte fosterhjem.

Det er en viss risiko for at økt satsing på spesialiserte fosterhjem vil kunne påvirke rekrutteringen av andre typer fosterhjem negativt. Dette vil særlig være en risiko dersom det ikke er et tydelig skille mellom innhold og ansvar i fosterhjemsoppdragene i henholdsvis spesialiserte fosterhjem og kommunale fosterhjem. Dersom fosterhjemsoppdragene fremstår som like krevende, og det ikke er tydelig hvilke barn som plasseres hvor, så vil spesialiserte fosterhjem med bedre og mer stabile rammebetingelser kunne fremstå mer attraktivt for potensielle fosterforeldre.⁹⁴

Oppholdstiden i spesialiserte fosterhjem er vesentlig lenger enn i institusjon. Økt bruk av tiltaket vil medføre at Bufetat må forvente at økte kostnader til tiltaket vil vedvare i flere år. Økt bruk av tiltaket kan medføre innsparinger i institusjonsdriften. Det er krevende å hente ut

⁹¹ 300 fosterhjem med en utgift på 1,5 mill. kroner per hjem i dag utgjør om lag 450 mill. kroner. 20 prosent av kostnadene utgjør om lag 90 mill. kroner. 90 mill. kroner tilsvarer 60 spesialiserte fosterhjem. Noen merkostnader til administrasjon i Bufetat kommer i tillegg.

⁹² Gjennomsnittlig kostnad per plass for alle typer barnevernsinstitusjon, ikke korrigert for faktisk belegg

⁹³ Innsparing på 125 mill. kroner overført til spesialiserte fosterhjem med en årlig utgift på om lag 1,5 mill. kroner

⁹⁴ De generelle rammebetingelsene for kommunale fosterhjem (avlønning, pensjon, støtte og veiledning mm) er andre viktige faktorer til at det er vanskelig å rekruttere fosterhjem og kan potensielt spille en større rolle enn forskjellene mellom spesialiserte fosterhjem og ordinære fosterhjem.

kostnadsbesparelser i forbindelse med reduksjon i institusjonskapasitet på kort og mellomlang sikt.

Dersom Bufdir for eksempel kommer med minimumskrav til antall spesialiserte fosterhjem i hver region, og øremerker midler til spesialiserte fosterhjem, vil kapasiteten øke og flere barn med behov for tiltaket vil få det. Det er også rimelig å anta at flere hjem vil gi et kvalitativt bedre tiltak, siden man kan velge mellom hjem som passer godt til barna.

Samlet vurdering

Tiltaket er evaluert og vurderes som godt. Tiltaket benyttes inn mot barn og unge det ellers er utfordrende å finne egnede tiltak til og/eller hvor tiltakene som kan benyttes er svært kostnadskrevende. Vi vurderer at det er stort behov for et tiltak med de elementene som spesialiserte fosterhjem har for flere av våre målgrupper. Økt bruk av spesialiserte fosterhjem uten et tydeligere skille mellom slike hjem og kommunale fosterhjem vil kunne medføre negative konsekvenser.⁹⁵ Strammere retningslinjer for bruken av tiltaket og forbedringer av elementer i tiltaket som ikke fungerer optimalt, fremstår som andre naturlige grep som vil iverksettes, uavhengig av eventuelle kapasitetsøkninger.⁹⁶

Finansiering av tiltaket ved omprioritering av egne midler (reduksjon av institusjonskapasitet) fremstår som lite realistisk på kort sikt, gitt dagens institusjonsportefølje. Kommunenes etterspørsel etter institusjonsplasser har økt den siste tiden.⁹⁷ Bruk av barnevernsinstitusjoner er allerede på et historisk lavt nivå⁹⁸ og ytterligere reduksjoner kan ha uønskede virkninger som i så fall må utredes nærmere. Økt kapasitet i spesialiserte fosterhjem på bekostning av reduserte rammer på institusjonsområdet fremstår ikke hensiktsmessig på kort sikt. Handlingsrommet er noe større på mellomlang og lang sikt. Vellykkede effektiviseringstiltak på institusjonsområdet kan muligens frigjøre noe midler til flere spesialiserte fosterhjem. Økte egenandeler for tiltaket kan vurderes nærmere. Det mest realistiske alternativet på kort sikt er finansiering av tiltaket gjennom økte rammer til Bufetat. Vi anbefaler at økt kapasitet i spesialiserte fosterhjem på kort sikt sikres gjennom sistnevnte løsning. Vi har ingen klar anbefaling på hvor mange nye spesialiserte fosterhjem som bør fremskaffes.

Det er viktig å være klar over at spesialiserte fosterhjem er et tiltak som det er stor etterspørsel etter og som er evaluert og vurdert som godt for mange barn og unge, samtidig som utgiftene per oppholdsdag er vesentlig lavere enn for en institusjonsplass⁹⁹. Samlet sett vurderes det som fornuftig å ta egnede grep på henholdsvis kort og lang sikt for å sikre at flere barn som har behov for et slikt tiltak som alternativ til institusjon får tiltaket.

⁹⁵ Se senere anbefalinger i dokumentet

⁹⁶ Se senere anbefalinger i dokumentet

⁹⁷ Aftenposten (2023)

⁹⁸ Det var i gjennomsnitt 849 barn i (alle typer) barnevernsinstitusjon i 2021

⁹⁹ Spesialiserte fosterhjem har en lavere utgift per oppholdsdag enn institusjonsplasseringer, men samtidig en lengre gjennomsnittlig oppholdstid. Hvorvidt tiltaket innebærer en mer- eller mindrekostnad for Bufetat avhenger blant annet av faktisk oppholdstid og innholdet i eventuelle påfølgende tiltak ved institusjonsplassering.

7.1.5 Innføre bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem

Bufetat har ikke bistandsplikt og vil derfor kun tilby spesialiserte fosterhjem dersom «barnet vurderes å være i målgruppen og det finnes et tilgjengelig spesialisert fosterhjem som kan ivareta barnet¹⁰⁰». Dette innebærer at valget av tiltak ikke alltid vil basere seg på barnets behov, men på hvorvidt tiltaket er tilgjengelig. I kombinasjon med at Bufetat har plikt til å tilby et annet plasseringstiltak innebærer dette at et barn som vurderes å ha best nytte av et spesialisert fosterhjem, og ikke institusjon eller ordinært forsterket fosterhjem, allikevel kan bli plassert på institusjon.

Et begrenset antall spesialiserte fosterhjem og at Bufetat ikke har bistandsplikt fører, ifølge informantene i evalueringen, til en del utfordringer i samarbeidet mellom kommunene og Bufetat.

Innføring av en bistandsplikt for tiltaket vil være i tråd med anbefalingene i Barnevernsutvalget.¹⁰¹ De skriver blant annet at «for at flere barn og unge skal bo i fosterhjem må tilbudet av spesialiserte fosterhjem utvides og utvikles, og Bufetat bør få en plikt til å tilby dette, slik at flere barn og unge kan få fosterhjem som er tilpasset deres behov. Det er avgjørende at tiltaket utformes slik at støtteapparatet rundt barna og fosterhjemmet er skreddersydd og tilpasset behovene og styrkene barna og fosterhjemmet har».¹⁰²

Statlig og kommunalt barnevern henger tett sammen og endringer på et nivå vil kunne få en rekke konsekvenser. Dette er forhold som må utredes nærmere dersom vi vurderer endringer knyttet til for eksempel bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem. Barnevernsutvalget peker for eksempel på at «det er viktig å være oppmerksom på at økt rekruttering av spesialiserte fosterhjem kan påvirke tilgangen på ordinære fosterhjem» og «dersom økt etterspørsel etter spesialiserte fosterhjem fører til reduksjon i ordinære fosterhjem er dette uheldig, og det er derfor viktig at Bufetat ser rekrutteringen av ulike typer fosterhjem i sammenheng».¹⁰³ De understreker også at det må utredes nærmere hvordan finansieringsordningen skal innrettes dersom det innføres bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Spesialiserte fosterhjem skal kun benyttes som et alternativ til institusjon. Det er i dag om lag 300 spesialiserte fosterhjem og totalt bodde 895 barn i omsorgsinstitusjon i 2021. Tidligere arbeid har vist at det i praksis har vært noe overlappende bruk mellom spesialiserte fosterhjem og kommunale fosterhjem med forsterkning.¹⁰⁴ Det bor om lag 9 000 barn i fosterhjem og en andel av disse fosterhjemmene er kommunale fosterhjem med forsterkning.

¹⁰⁰ Bufetats tjenestekatalog – 5.2.2. Spesialiserte fosterhjem

¹⁰¹ NOU 2023: 7 (2023). *Trygg barndom, sikker fremtid*. Barne- og familiedepartementet

¹⁰² NOU 2023: 7 (2023). *Trygg barndom, sikker fremtid*. Barne- og familiedepartementet

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Bufdirs svar på O5.1.5 i TB2018, sendt mars 2020

Gitt dagens kapasitet og den store etterspørselen etter spesialiserte fosterhjem, må vi legge til grunn at en innføring av en bistandsplikt innebærer at en andel av barn plassert i omsorgsinstitusjoner¹⁰⁵ vil være aktuelle for tiltaket og at kommunen vil kreve at Bufetat stiller et spesialisert fosterhjem til disposisjon. I et slikt scenario må Bufetat raskt oppskalere mengden hjem for å oppfylle bistandsplikten. Bistandsplikt betyr også at etterspørselen vil variere og at Bufetat derfor må ha ytterligere hjem tilgjengelig som en «buffer» ved uventet høy etterspørsel. Innføring av bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem vil påvirke Bufetats muligheter til å tilpasse kapasiteten og opprettholde høyt belegg i sine omsorgsinstitusjoner negativt, ved at det nå er kommunen som bestemmer etterspørselen etter begge tiltakstyper.¹⁰⁶ Endringen vil også kreve økte ressurser til kapasitetsstyring og rapportering i Bufdir og Bufetat.

Det er flere årsaker til at det er vanskelig å anslå utgiftene ved å etablere et tilstrekkelig antall spesialiserte fosterhjem ved innføring av en bistandsplikt. Vi kjenner for det første ikke hvor mange av dagens institusjonsplasseringer som burde vært plasseringer i spesialiserte fosterhjem. I tillegg er det en usikkerhet rundt hvor mange spesialiserte fosterhjem som benyttes i en annen anvendelse¹⁰⁷ enn som alternativ til institusjon. Aktørenes tilgang til kjøp av private fosterhjem og tilgangen på fosterhjem generelt vil påvirke andelen spesialiserte fosterhjem som benyttes som noe annet enn som alternativ til institusjon. I tillegg er det en usikkerhet ved at dagens egenandeler gir kommunene økonomiske insentiver til å velge spesialiserte fosterhjem fremfor institusjon.

Finansiering av tiltaket vil måtte skje ved at Bufetat reduserer antallet omsorgsinstitusjoner i tråd med de forventede økningene i etterspørselen etter spesialiserte fosterhjem eller at kommunenes egenandeler økes, eller at Bufetats økonomiske rammer økes tilsvarende. Tiltak som fører til effektivisering av institusjonstilbudet kan ikke forventes å alene kunne finansiere slike endringer.

I 2019 var det om lag 1 000 statlige familiehjem og private fosterhjem.¹⁰⁸ Det kan benyttes som et utgangspunkt for å illustrere hva behovet tidligere har vært og si noe om et mulig fremtidig behov for spesialiserte fosterhjem.¹⁰⁹ For eksempel vil henholdsvis 100 eller 300 nye spesialiserte fosterhjem koste henholdsvis om lag 150 eller 450 mill. kroner. Andre kostnader vil være knyttet til rekruttering av spesialiserte fosterhjem, samt at det vil oppstå kostnader ved at institusjoner vil driftes med lavere beleggsprosent og/eller kostnader ved omstilling av eksisterende omsorgsinstitusjoner vil kunne bli betydelige.

¹⁰⁵ Sannsynligvis (selv om tiltaket kun skal benyttes som alternativ til institusjon) også enkelte barn som er plassert i kommunale fosterhjem med forsterkning

¹⁰⁶ Dette medfører økt usikkerhet i kapasitetsstyringen av tiltakene

¹⁰⁷ Bufdir (2020) Bufdirs svar på O5.1.5 i TB2018, sendt mars 2020 antyder at det var om lag 100 spesialiserte fosterhjem som ble benyttet som «ordinære» fosterhjem for å oppfylle Bufetats bistandsplikt. Vi har inntrykk av at dette er et langt mindre problem i dagens situasjon hvor det eksisterer vesentlig færre spesialiserte fosterhjem.

¹⁰⁸ Bufdir (2020)

¹⁰⁹ Avhenger av kommunal etterspørsel, som igjen avhenger av bla. kostnader/egenandeler i relevante tiltak. Avhenger også at hvorvidt man ønsker eller har anledning til å kjøpe tiltak fra private aktører og hvorvidt man kun bruker tiltaket i rett anvendelse, jf. tidligere merknad.

Bruk og styring av tiltaket (om det benyttes kun som alternativ til institusjon) vil påvirke hvordan kostnadene av tiltaket fordeles mellom stat og kommune.

Innsparinger vil kunne oppstå dersom man erstatter mer kostnadskrevende omsorgsinstitusjoner med spesialiserte fosterhjem. Innsparingene vil avhenge av eventuelle omstillingskostnader i institusjon og om det er forskjeller i barnas videre forløp etter institusjonsplassering¹¹⁰ versus plassering i spesialisert fosterhjem. Det kan også oppstå samfunnsøkonomiske gevinster dersom tiltaket er mer egnet for barna enn alternative tiltak. De samfunnsøkonomiske gevinstene (og den samlede samfunnsøkonomiske lønnsomheten) av tiltaket vil avhenge av antall barn som opplever virkninger som redusert antall flyttinger, økt arbeidsdeltagelse eller økt livskvalitet som følge av at de mottar spesialiserte fosterhjem.

Samlet vurdering

Spesialiserte fosterhjem er et tiltak som gjør det godt i evalueringen og som kommunene trekker frem at det er stort behov for å øke tilgangen på. Innføring av bistandsplikt vil gi flere spesialiserte fosterhjem. Alt annet likt vil dette være bra for barn i målgruppen. Bistandsplikt vil også gjøre spesialiserte fosterhjem til en mer naturlig del av tiltaksporteføljen, hvor valg av tiltaket kan vurderes opp mot barnas behov og ikke kapasitetshensyn. Innføring av bistandsplikt vil imidlertid ha en rekke andre systemvirkninger.

Innføring av en bistandsplikt, gitt dagens nivå for egenandeler, vil etter vår vurdering gi kommunene sterke, potensielt for sterke, økonomiske incentiver til å benytte spesialiserte fosterhjem fremfor omsorgsinstitusjon. Rekruttering av et tilstrekkelig antall nye spesialiserte fosterhjem vil være utfordrende, særlig om man ikke ønsker å benytte private aktører.

Innføring av en bistandsplikt uten økte bevilgninger til Bufetat vil kreve betydelig omstilling og omprioriteringer i institusjonsbarnevernet. Endringer i en slik størrelse er risikofylt, gitt at vi har en utvikling med stadig færre institusjoner på landsbasis og hvor driftsgrunnlaget er avhengig av godt belegg. Handlingsrommet er noe større på mellomlang og lang sikt. Det kan også være en viss risiko for negative virkninger på rekrutteringen av kommunale fosterhjem ved innføring av bistandsplikt, dersom man ikke samtidig gjøre endringer på styring og rammebetingelser på området.

Finansiering av tiltaket gjennom økte egenandeler for tiltaket kan vurderes nærmere i et slikt alternativ, men vil ikke kunne finansiere mer enn en liten andel av den forventede økningen i etterspørsel etter spesialiserte fosterhjem.

Tydeliggjøring av skillet mellom spesialiserte fosterhjem og kommunale fosterhjem må på plass i et slikt alternativ for at innføring av bistandsplikt skal være aktuelt. En betydelig økning i bevilgninger til Bufetat vil etter vår vurdering være en forutsetning for innføring av bistandsplikt.

¹¹⁰ Dette vil avhenge av om barnets neste tiltak vil være for eksempel et mindre ressurskrevende kommunalt fosterhjem eller videre i andre kostnadskrevende institusjonstiltak.

En gjennomgang av det relative forholdet mellom egenandelene for relevante barnevernstiltak bør gjøres ved en eventuell innføring av bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem.

Dersom de tre sistnevnte forholdene er på plass, kan bistandsplikt være et aktuelt grep for å bedre tilgangen på et tiltak som er etterspurt og gjør det godt i evalueringen. Ved å innføre bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem vil tiltaket bli en mer naturlig del av tiltakshierarkiet i barnevernet og avveieingene opp mot institusjon og ordinære fosterhjem vil baseres på barnets behov.

Innføring av bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem vil gi virkninger av en slik karakter at det eventuelt må gjennomføres en egen konsekvensutredning. I en eventuell konsekvensutredning er det også naturlig å se på hvordan bistandsplikten skal utformes og hvor virkningene av alternative innretninger (for eksempel knyttet til beslutningsmyndighet for valg av tiltak) blir grundig belyst.

Anbefales som mulig tiltak: Under visse forutsetninger hovedanbefaling	Rangering av tiltaket: Ikke
---	-----------------------------

7.1.6 Innføre enkelte virksomme elementer fra spesialiserte fosterhjem gjennom økt bruk og mer standardisert bruk av Bufetats insentivpakker

Spesialiserte fosterhjem er et alternativ til institusjonsplassering. Det er samtidig en rimelig antagelse at en del forsterkede fosterhjem har barn med forholdsvis stor problembelastning¹¹¹ og at de har behov for mer støtte og veiledning enn de mottar i dag. Samtidig vet vi at sannsynligheten for brudd og behovet for støtte til fosterhjemmet er størst den første tiden barnet er plassert.¹¹² Vi vet også at forutsigbarhet i fosterhjemsoppdraget er et virksomt element i spesialiserte fosterhjem. Dette er utgangspunktet for å se på tiltaket «Bufetats insentivpakker», som er et tiltak som skal sikre at kommunale fosterhjem med særlige utfordringer mottar tilstrekkelig med faglig støtte og veiledning og har en mer solid og forutsigbar «rigg» rundt seg. Innholdet i insentivpakkene har trekk som minner om veiledningen og støtten som tilbys spesialiserte fosterhjem, men i en noe «enklere» versjon.

Insentivpakker i fosterhjemssaker startet opp i Bufetat Region sør i 2014. De andre regionene startet opp i 2017 og 2018. Regionene bruker muligheten for å sette inn insentivpakker i ulik grad. Innholdet i insentivpakkene er også noe ulikt på tvers av regionene. Vi baserer mye av teksten på erfaringer fra «insentivpakke fosterhjem» som ble startet opp i Bufetat Region Midt-Norge i 2018 og er blitt evaluert av NTNU.¹¹³ Tiltaket innebærer målrettet oppfølging av kommunale fosterhjem med antatt forhøyet risiko for utilsiktet flytting. Insentivpakker gis til fosterhjem som anses å ha særlig høy risiko for flytting, eller ved ny plassering av barn som tidligere har opplevd flytting i fosterhjem, for å øke stabiliteten for barnet i det nye fosterhjemmet.

¹¹¹ Menon (2021) har en spørreundersøkelse hvor fosterforeldre selv vurderer at problembelastningen hos barn i forsterkede fosterhjem er like høy som i spesialiserte fosterhjem

¹¹² Backe-Hansen (2009)

¹¹³ Paulsen og Ytreland (2022).

Fosterforeldre tilbys blant annet ekstra veiledning i fosterhjemsoppdraget, får tilbud om parterapi i regi av familievernet, og familieråd/nettverksmøter for å styrke barnets medvirkning og familienettverkets involvering i barnets situasjon. Veileder følger samme fosterfamilie gjennom hele forløpet. Fosterforeldrene får tilgang på en kontaktperson i kommunen som skal bistå med det praktiske rundt skole, helsetjenester etc. Fosterforeldrene får tilbud om gruppeveiledning over ett år (førsteårsgrupper), med veiledere fra Bufetat. I tillegg frikjøpes fosterforeldre som mottar insentivpakken fra annet lønnsarbeid dersom dette er nødvendig for å sikre at fosterforeldrene har tid og overskudd til å ta del i veiledning og nødvendig oppfølging av barnet.

Insentivpakkens varighet er inntil to år og evalueres hver tredje måned i evalueringsmøter med fosterhjemmet, fosterhjemstjenesten og veileder til stede.

Antallet utilsiktede flyttinger i Region Midt-Norge er redusert to år etter innføring av tiltaket,¹¹⁴ men det kan eksistere andre forklaringsfaktorer enn innføringen av tiltaket.

Merk at målgruppen for mottakere av insentivpakker (utvalgte kommunale fosterhjem med forsterkning) vil være en litt annen enn de som i dag er ment å motta spesialiserte fosterhjem (plasseringsalternativ til institusjon), men at begge tiltakstyper kan være egnet for en del i utredningens målgrupper.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Antall fosterhjem som vil motta støtte og veiledning vil avhenge av hvor man setter grensen for «barn med forhøyet risiko for å ende med utilsiktet flytting». I Region Midt-Norge har 55 familier mottatt insentivpakken fra prosjektstart i 2018 og frem til mai 2020.¹¹⁵

Vi anslår at merkostnader til ekstra veiledning (inkludert gruppeveiledning) er i størrelsesorden 100-200 000 kroner per år per fosterhjem.¹¹⁶ Vi antar at det vil oppstå noen merkostnader til frikjøp, jf. at fleksibilitet i frikjøp trekkes frem som en suksessfaktor i evalueringen av tiltaket (for eksempel noe mer frikjøp enn det vanligvis ville mottatt i et forsterket fosterhjem).

Dersom man skulle etablert et tilsvarende prosjekt som i Region Midt-Norge i hele Bufetats opptaksområde, vil 350-400 familier være et grovt anslag på antall familier som ville mottatt insentivpakken i samme tidsperiode.¹¹⁷ Det tilsvarer omtrent 150-200 familier per år. Vi antar at et slikt prosjekt i så fall årlig ville kostet om lag 30-40¹¹⁸ mill. kroner, pluss kostnader knyttet til

¹¹⁴ Paulsen og Ytreland (2022).

¹¹⁵ I 2018 og frem til november 2019 ble det totalt iverksatt 163 insentivpakker til kommunale fosterhjem i Bufetats regioner.

¹¹⁶ Vi forutsetter her at én veileder kan veilede 5-10 slike hjem samtidig og at kostnaden på et årsverk inkl. sosiale kostnader er om lag 1 mill. kroner. Dette er innenfor estimater gitt fra Bufetat Region Midt-Norge. Reisetid til hjemmet vil variere og påvirke antallet hjem som kan følges opp av én veileder.

¹¹⁷ Region Midt-Norge utgjør om lag 15 prosent av Bufetat ihht. fordeling av budsjettammer og aktivitet. Tidsperioden var 2018 til mai 2020, dvs. ca. 2 år.

¹¹⁸ Nettoutgiftene vil reduseres når utgifter til eksisterende insentivpakker hensyntas.

ytterligere frikjøp. Kostnadene vil bli høyere dersom man øker omfanget på tjenestene som tilbys fosterhjemmene.

Kommunene skal i henhold til barnevernsreformen håndtere all form for forsterkning av fosterhjem selv og har fått økte rammer til dette. Dette er et tiltak som handler om å støtte kommunenes fosterhjemsarbeid og er ikke en del av Bufetats naturlige ansvar på barnevernområdet. Bufetat er samtidig klar over at dette er barn som kan være aktuelle for plassering i institusjon dersom fosterhjemmet ikke klarer å opprettholde plasseringen.

Bufetats økonomiske situasjon tilsier ikke at det er rom for å økt bruk av denne typen ikke-lovpålagte tiltak. Utvidet bruk av tiltaket vil kunne medføre betydelige gevinster og innsparinger både for barn, kommuner og Bufetat dersom det fører til en reduksjon i antallet flyttinger, se også minievalueringen av tiltaket.

En administrativ konsekvens er at Bufetat må sikre tilgang på tilstrekkelig antall veiledere dersom man velger å innføre tiltaket i en mer omfattende og mer standardisert form.

Samlet vurdering

Tiltaket er rettet mot barn med behov for tiltak mellom kommunale fosterhjem og spesialiserte fosterhjem. Minievalueringen av Bufetats insentivpakker viser at det er gode erfaringer med statlig støtte og veiledning inn i kommunale fosterhjem. Bufetat (og store kommuner) har tilgang på en helt annen «rigg» enn mindre kommuner i dette arbeidet og kan utnytte sin kompetanse og sine stordriftsfordeler¹¹⁹ i et slikt prosjekt. Insentivpakken har ingen konsekvenser for kommunens ansvar for barnet og fosterhjemmet. Ansvarsfordelingen opprettholdes som før iverksetting av insentivpakken.

Tiltaket innebærer at andrelinjetjenesten (Bufetat) tilbyr tjenester inn i førstelinjetjenestens (kommunenes) oppgaveløsning og er i utgangspunktet et tiltak som ikke følger ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Tiltaket fremstår ikke som et tiltak som er helt i tråd med tilpasningene i ansvarsdelingen som ble gjort i barnevernsreformen. Samtidig har tiltaket enkelte elementer som fremstår logiske sett i lys av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. God veiledning krever at veiledning til fosterhjem med høy risiko for brudd er tilgjengelig og er av tilstrekkelig høy kvalitet, noe som stiller krav til kompetanse og mengdetrening hos de som tilbyr tjenesten¹²⁰. Det er klare stordriftsfordeler i gjennomføringen av slike tjenester. Dette er argumenter for at veiledningen har elementer som tilsier at Bufetat kan ha en slik rolle inn mot kommunene for å sikre et mer likeverdig tilbud i veiledningen av kommunale fosterhjem.

Økt bruk og mer standardisert bruk av Bufetats insentivpakker¹²¹ fremstår som et egnet tiltak, gitt utfordringsbildet, og vil gi et bedre tilbud til flere barn i målgruppen. Innholdet i tiltaket bør

¹¹⁹ Et annet eksempel på dette fra Bufdir (2020) er at Barne- og familiesentrene/ ungdoms- og familiesentrene i regionene bidrar med ressurser og tiltak inn i insentivpakkene. I en region bidrar også familievernkontoret med kurs til fosterforeldrene.

¹²⁰ Små kommuner vil i varierende grad lykkes med dette, blant annet pga. lavt volum i denne typen saker

¹²¹ Vi legger ikke opp til at Bufetat skal ha en plikt til å tilby tiltaket til kommunene, men tilby økt bruk i tråd med økte bevilgninger.

tilpasses erfaringene med tiltaket i alle Bufetats regioner, men vi ser for oss at utgangspunktet bør være tiltaket i Region Midt-Norge hvor det finnes en positiv evalueringsrapport. Det kan for eksempel være aktuelt å prioritere innsatsen inn mot små kommuner som i mindre grad enn store kommuner har forutsetninger for å lykkes med å tilby slike tjenester til sine fosterhjem. Vi ser også for oss at man bør vurdere å inkludere andre sentrale elementer/ suksesskriterier fra spesialiserte fosterhjem slik som mulighet for oppfølging og støtte i krevende situasjoner utenfor normal arbeidstid. Bruk av en vakttelefonordning har for eksempel vært forsøkt i to av regionene som har prøvd ut insentivpakken.¹²² Elementer som ikke fremstår som virksomme i evalueringen av insentivpakken, slik som parterapi, bør ikke inkluderes.

Tiltaket fremstår som et egnet tiltak inn mot barn og unge som er i flere av utredningens målgrupper. Bufetats økonomiske situasjon tilsier at det ikke det er rom for økt bruk av denne typen ikke-lovpålagte tiltak. Finansiering av tiltaket bør i så fall skje gjennom økte rammer til Bufetat. Alternativ finansiering, for eksempel gjennom kommunal betaling kan også utredes nærmere.

Tiltaket kan også gjennomføres i tillegg til økt bruk av spesialisert fosterhjem og ikke kun som et alternativ til økt bruk av spesialiserte fosterhjem, jf. at målgruppen for spesialiserte fosterhjem og insentivpakken ikke er helt den samme.

Anbefales som mulig tiltak: Ja hovedanbefaling	Rangering av tiltaket: Ikke
---	-----------------------------

7.1.7 Utprøving av et fosterhjemstiltak som kopierer spesialiserte fosterhjem i en periode og deretter omgjøres til et kommunalt fosterhjem

Beskrivelse av tiltaket

Spesialiserte fosterhjem er i de aller fleste tilfeller et ressurskrevende tiltak sammenlignet med et kommunalt fosterhjem. Samtidig vet vi at sannsynligheten for brudd og behovet for støtte til fosterhjemmet er størst den første tiden barnet er plassert.¹²³ Dette er utgangspunktet for å se på et tiltak som ble forsøkt i Bufetat Region øst, hvor enkelte fosterfamilier startet som statlig

¹²² Bufdir (2020c): Når det gjelder tilgang til vakttelefon utenom kontortid som en del av insentivpakken, er det forskjeller i tilnærmingen blant regionene i Bufetat. I to av regionene medfører insentivpakken tilgang til vakttelefon utenom kontortid. I to andre regioner medfører det ikke en slik tilgang. I en region varierer tilbudet mellom de ulike områdene og enhetene innen regionen. For de to regionene som tilbyr en slik ordning gjelder den for samtlige av sakene (fosterhjemmene). Det er variasjon knyttet til om disse vakttelefonene betjenes av personer fosterhjemmet kjenner fra før.

¹²³ Backe-Hansen (2009)

familiehjem (forløperen til spesialiserte fosterhjem) og ble overført til kommunen og omgjort til et kommunalt fosterhjem etter 1-2 år.¹²⁴

Tiltaket er ment for barn med (eller risiko for) alvorlige tilknytnings- og/eller relasjonsskader, adferdsforstyrrelser eller som er utsatt for psykiske, fysiske og/eller seksuelle overgrep. Tiltaket benyttes inn mot barn med gjentatte flyttinger eller risiko for flyttinger.

Fosterhjemmene rekrutteres i samarbeid med fosterhjemtjenesten og med utgangspunkt i et konkret barn. Fosterhjemmet gjennomfører grunnopplæring i regi av fosterhjemtjenesten og videreopplæring. I opplæringen tydeliggjøres målsettingen om at fosterhjemmet blir kommunalt etter ett (til to) år.

Tiltakets hovedmålsetting er å gi faglig oppfølging til barnets viktigste omsorgsgivere, fosterforeldrene, slik at de opplever støtte, og økt grad av trygghet i møte med utfordrende atferd og reaksjoner hos fosterbarnet.

Tiltaksarbeidet gjennomføres ved:

- En forsterket faglig og økonomisk oppfølging fra teamet med en varighet på 12 måneder (regulert i en oppdragsavtale med Bufetat). Dette innebærer bl.a.:
 - Opplæring, veiledning, oppfølging og daglig til ukentlig samarbeid med fosterhjemmet
 - Kartlegging og samtaler med barnet for å sikre individuelt tilpassede tiltak
 - Utarbeidelse og målrettet arbeid knyttet til barnets handlingsplan
 - Veiledning til skole og avlastere etter behov og kapasitet

Det er begrenset med dokumentasjon fra arbeidet utover en spørreundersøkelse til de deltagende fosterhjemmene. Antallet tilbakemeldinger fra fosterforeldrene er lavt, men deres erfaringer med tiltaket virker varierende og det er en del misnøye med flere av elementene i opplegget. Tiltaket ble benyttet på en liten andel av det totale antallet spesialiserte fosterhjem i Region øst.¹²⁵ Det er ikke gjennomført egne undersøkelser av hvordan det går med barna som har bodd i disse fosterhjemmene. Vi kjenner heller ikke til om tiltaket endrer sannsynligheten for brudd, sammenlignet med opphold i et spesialisert fosterhjem uten slike kontraktsbetingelser.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Kontrakten tar utgangspunkt i standardkontrakt for statlige beredskapshjem. I tillegg til avtalen kommer tilleggsavtalen som beskrives som en intensjonsavtale og inneholder partenes forpliktelser. Kontrakten er en standardkontrakt som forhandles underveis fra å være statlig til

¹²⁴ Eksemplet er hentet fra Region øst (Borg barne – og familiesenter) som tilbyr en forsterket faglig oppfølging til inntil fem fosterbarn i alderen 6-12 år (etter særlig vurdering under 6 år).

¹²⁵ Anslagsvis 2-4 barn i familier med slike fosterhjemsavtaler per år. Region øst har i perioden ligget på nærmere 150 spesialiserte fosterhjem.

kommunal. Det er som standard lagt opp til at den statlige kontrakten varer i ett år. Fosterforeldrene har samtidig en fosterhjemsavtale med kommunene.

Siden det ikke er gjort undersøkelser for hva som skjer med barna eller de spesialiserte fosterhjemmene etter at Bufetat har trukket seg ut, vet vi lite om rammevilkårene de ulike hjemmene får ved overføring. Det er naturlig å anta at rammebetingelsene etter det første året vanligvis vil være på et lavere nivå. Vi vet ikke hvorvidt endringer i rammebetingelser samsvarer med barnets behov og utvikling. Dersom barnet har fått det bedre, slik at fosterforeldrene får redusert behov for støtte og oppfølging, barnets behov er redusert, vil endringen kunne innebære en innsparing sammenlignet med å fortsette som et spesialisert fosterhjem i flere år.

Samlet vurdering

Tiltaket fremstår som en kreativ variant hvor man antar at behovet for støtte og veiledning er størst det første året, og deretter reduseres tilstrekkelig til at fosterhjemmet kan omgjøres til et kommunalt fosterhjem med mindre støtte og veiledning og lavere godtgjøring. Gevinstpotensialet forutsetter at barnet har fått det bedre og at barnets behov reduseres etter innledende perioder og at fosterforeldre aksepterer lavere godtgjøring etter innledende perioder. Kunnskapsgrunnlaget om dette tiltaket er svært begrenset.

Sett i sammenheng med at tilbakemeldingene fra fosterforeldrene ikke er spesielt positive, kan vi ikke basert på tilgjengelig informasjon anbefale dette tiltaket. Ressursinnsatsen i det aktuelle tiltaket fremstår også som noe høyt i forhold til omfanget.¹²⁶

Stabile rammebetingelser er et av de virksomme elementene i spesialiserte fosterhjem. Det kan stilles spørsmålstegn ved om det er god stabilitet i rammevilkårene når det endres etter kort tid eller om rammevilkårene stemmer overens med barnas behov i en slik løsning. Det fremstår som helt avgjørende at utviklingen i rammevilkårene er tydelig avklart fra start og at disse henger sammen med utviklingen i barnets behov dersom en slik løsning skal kunne fungere. Vi har lite informasjon om hvordan dette fungerer i praksis.

Anbefales som mulig tiltak: Nei	Rangering av tiltaket: -
---------------------------------	--------------------------

7.1.8 Tiltak som ikke er vurdert nærmere

Vi har valgt å ikke se nærmere på tiltak som å avvikle spesialiserte fosterhjem og overføre alle midler til kommuner og/eller til institusjonsområdet (jf. at tiltaket er et alternativ til institusjon). Vi har heller ikke vurdert muligheten for tiltak som forplikter Bufetat å tilby veiledning til alle kommunale fosterhjem. Dette er tiltak som både er lite definert og som i sin form ligner mindre på eksisterende tiltak og hvor det er vanskelig å vurdere virkningene på en god måte. Vi har derfor valgt å fokusere på tiltak som har en tydeligere sammenheng med anbefalingene fra evalueringen av spesialiserte fosterhjem.

¹²⁶ Avdelingen består av avdelingsleder, psykolog, veileder og familieterapeut og kan håndtere inntil fem barn.

7.1.9 anbefaling – økt bruk av virksomme elementer i spesialiserte fosterhjem

Bufdir har i teksten over vurdert ulike måter å sikre økt bruk av de virksomme elementene i spesialiserte fosterhjem. Vår anbefaling er at økt tilgang på spesialiserte fosterhjem vil være det beste tiltaket for å oppnå dette. Anbefalingen må sees i sammenheng med våre andre anbefalinger knyttet til spesialiserte fosterhjem.

7.2 Bruk av botiltak

Botiltak er en fellesbetegnelse på tiltak utenfor hjemmet som er regulert som frivillig hjelpetiltak etter barnevernloven § 3-1. Botiltak er ikke et plasseringstiltak ved omsorgsovertakelse eller frivillig plassering etter barnevernsloven § 3-2.

Det er stor variasjon i hvilke typer boliger kommunene tilbyr som kommunale botiltak og hvilken type oppfølging som gis i tiltakene. Det stilles ikke krav til kvalitet, godkjenning eller stedlig tilsyn i botiltak, utover generelle bestemmelser i barnevernsloven. Dette innebærer at kommuner har stor grad av fleksibilitet i utformingen av kommunale botiltak og en risiko for at enkelte kommunale botiltak ikke har tilstrekkelig kvalitet eller oppfyller krav til forsvarlighet.¹²⁷

Vi finner bred empirisk støtte for at ulike botiltaksløsninger er sterkt ønsket av barnevernet¹²⁸. Behovet for kommunale botiltak oppstår i tilfeller der barnevernet vurderer at barnet eller ungdommen ikke bør fortsette å bo sammen med sine foreldre, men der fosterhjem eller institusjon ikke vurderes som hensiktsmessig.

7.2.1 anbefaler strengere krav og tydeligere regulering av botiltak som hjelpetiltak

Bufdir vurderer at botiltak er et viktig tiltak i tiltaksporteføljen for ungdommer som har behov for støtte i overgangen til voksenlivet og som ikke passer inn i de to andre plasseringstiltakene barnevernet har til disposisjon – institusjon og fosterhjem. Bufdir mener det er behov for tydeligere regulering av botiltak.

Botiltak kan kun benyttes i medhold av hjelpetiltaksbestemmelsen i barnevernsloven § 3-1.¹²⁹ Ved bruk av hjelpetiltak etter denne bestemmelsen er det foreldrene som ivaretar den daglige omsorgen for barnet. Dette tilsier at barnevernstjenesten bare kan tilby botiltak etter denne bestemmelsen dersom foreldrene har omsorgsevne. Følgelig ligger det ikke innenfor botiltakets mandat å ivareta omsorgen for barnet. Tiltaket består, slik Bufdir ser det, i å stille en bolig til disposisjon/eventuelt betale husleie, eller deler av denne, samt eventuelt å gi råd og veiledning til barnet. I tillegg kan det gis råd og veiledning til foreldrene.

¹²⁷ Oslo Economics (2020)

¹²⁸ Oslo Economics (2020)

¹²⁹ Med mindre barnet har fylt 18 år eller er enslige mindreårige asylsøker.

Fordi botiltak som hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1, ikke innebærer å utøve omsorgen for barnet, er ikke tiltaket et alternativ til fosterhjem eller institusjon. Kostnadene ved de evaluerte bo-tiltakene varierer mellom 250 000 og 400 000 kroner i året. Vi viser til evalueringene for utfyllende beskrivelser av kostnader ved botiltak som frivillig hjelpetiltak.

Vi er i enige i departementets uttalelser i Prop. 133 L (2020-2021) om at det å ramme inn botiltak som hjelpetiltak, ved å sette krav til kvalitet og oppfølging, vil være et viktig bidrag til å styrke rettssikkerheten. Vi er enige med Oslo Economics¹³⁰ i at det vil være viktig å utarbeide krav til utdanning hos personale som driver oppfølging og at det bør tydeliggjøres hva som regnes å være god nok standard på boligene som tilbys. Vi er i også enige med departementet i at det ikke er samme behov for at det er en ekstern instans som fører tilsyn med botiltak som brukes som hjelpetiltak, som der barn er plassert i fosterhjem eller institusjon. Dette har etter vår vurdering sammenheng med at det i botiltak som benyttes som hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1 fortsatt er foreldrene som har ansvaret for å utøve omsorgen for barnet.

Strengere krav til, og tydeligere regulering av botiltakene som hjelpetiltak må gjenspeile at det ikke er barnevernet som har omsorgsansvaret og bør se til de virksomme elementene i Oslo Economics evaluering av de tre botiltakene DUE-Bergen, DUE/Foyer- Bodø og Gartnerhaugen, som alle oppnår gode resultater i evalueringen. Kravene bør vurderes inn i det planlagte forskriftsarbeidet som varsles i Oppdrag 37 i tildelingsbrev fra BFD til Bufdir i 2021.

7.2.2 Bruk av botiltak og identifiserte utfordringer

Mange kommuner peker på at det er en utfordring at botiltakene kun kan benyttes som et frivillig tiltak etter barnevernsloven § 3-1 og ikke ved frivillig plassering etter § 3-2 eller omsorgsovertakelse. I praksis innebærer dette at unge som kommunene mener ville kunne ha nytte av et botiltak blir boende hjemme, eller blir plassert i institusjon fordi botiltak ikke er et tiltak etter omsorgsovertakelse eller frivillig plassering jf. barnevernsloven § 3-2.

Evalueringen av botiltakene avdekker at det finnes eksempler på at barneverntjenestene opererer på kanten av regelverket for å tilby ungdommene tiltakene. For eksempel finner evalueringen at ungdommer under 18 år, som barnevernet har omsorg for etter barnevernslovens § 5-1, også tilbys tiltaket. Ungdommen plasseres formelt i fosterhjem, samtidig som vedkommende har bolig og oppfølging gjennom botiltaket. Både Gartnerhaugen og DUE/Foyer uttrykker at hybel med oppfølging eller husvert kunne vært et godt tiltak for noen av ungdommene under 18 år som er under barnevernets omsorg. Gartnerhaugen rapporterer om at dette ikke er mulig i dag fordi de ikke har hjemmel til å følge opp disse ungdommene. Gartnerhaugen forteller imidlertid at det vurderes å se på muligheten for å godkjenne husverter som fosterhjem.¹³¹

Det finnes også botiltak i sokkelleilighet hos vertsfamilie.¹³² Denne typen botiltak er det mer nærliggende å sammenligne med et fosterhjem. Foyer-boligene i Bodø har noen

¹³⁰ Oslo Economics (2020)

¹³¹ Oslo Economics (2023)

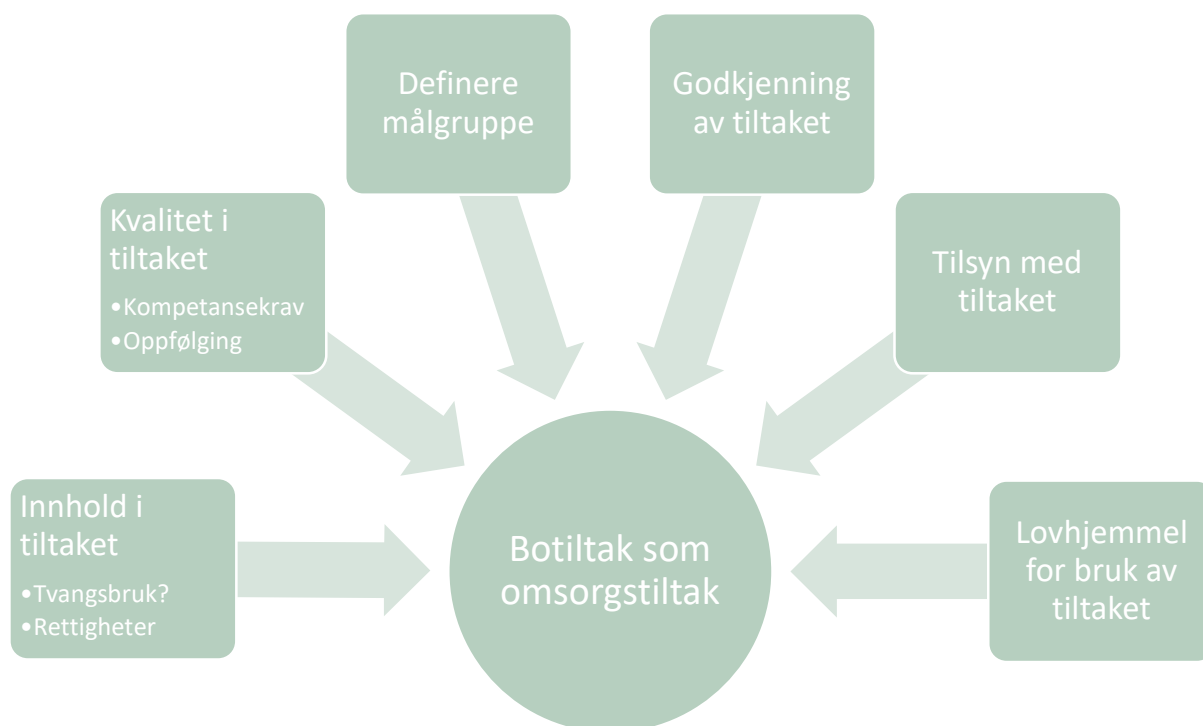
¹³² Se for eksempel minievalueringen av tiltak om vertsfamilier (kap.5.6.6)

institusjonslignende trekk, blant annet samlokaliserte boliger, men har vesentlig mindre bemanning og en annen faglig innretning enn barnevernsinstitusjoner.

7.2.3 Mulige innretninger og reguleringer av omsorgsplasseringer hvor barnet bor alene

På den ene siden ser Bufdir at det for enkelte av de eldste barna kan være bedre å bo for seg selv enn å bo på barnevernsinstitusjon, og at det for noen ungdommer i tenårene kan være vanskelig å finne seg til rette i et fosterhjem. På den andre siden mener Bufdir at når et barn plasseres utenfor hjemmet fordi foreldrene ikke kan utøve omsorgen for barnet, må tiltaket som skal ivareta barnet utøve omsorgen for barnet. Dette mener vi følger av barnevernslovens system, kravet til forsvarlighet i barnevernsloven § 1-7 og barnevernslovens formålsparagraf hvor det blant annet står at loven skal sikre at barn som lever under forhold som skal sikre deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. En forutsetning for å regulere botiltak som et plasseringsalternativ ved omsorgsovertakelse og frivillig plassering, er etter vår vurdering derfor at tiltaket reguleres slik at det sikrer barnet forsvarlig omsorg.

Figuren nedenfor viser sentrale forhold som må bestemmes ved en eventuell regulering av botiltak som omsorgstiltak:



Figur 25. Sentrale forhold ved en eventuell regulering av botiltak som omsorgstiltak

Vurderingen av om et botiltak hvor barnet bor for seg selv kan anses forsvarlig, avhenger blant annet av hvor tett oppfølging barnet får fra tiltaket, samt kvalitet på og kontroll med tiltaket og at

tiltaket er tilpasset barnets behov. Det bør etter vår mening ikke være anledning til å plassere et barn i botiltak med den begrunnelse at det ikke finnes et tilgjengelig fosterhjem for barnet. Videre er det et spørsmål om forsvarlighetskravet og barnets rett til beskyttelse og omsorg innebærer at det på visse vilkår bør være anledning til å gjøre begrensninger i barnets handlefrihet, tilsvarende som det som gjelder for barnevernsinstitusjoner.

Etter gjeldende rett er det en viss adgang til at barn bor i hybler tilknyttet institusjoner. Hybler eller lignende som er knyttet til en institusjon og som benyttes som en del av behandlingsopplegget ved institusjonen, for eksempel i forbindelse med selvstendighetstrening ved avslutning av et institusjonsopphold, vil i visse tilfeller kunne anses som en del av institusjonen.

Det er grunn til å se nærmere på mulige alternativer som gjør det mulig at barn bor i hybel med tett oppfølging også i andre tilfeller enn hvor hybeloppholdet anses som en del av et behandlingsopplegg i institusjon. Vi viser til at behovet for botiltak også gjelder barn som ikke har behov for behandling i barnevernsinstitusjon, og at behovet går utover å gi barnet selvstendighetstrening for å sikre overgangen til voksenlivet. For øvrig mener Bufdir at selvstendighetstrening ikke skal være et hovedformål når barn under 18 år plasseres etter barnevernsloven. Frem til myndighetsalder mener vi at det må være omsorg som må være det primære innholdet i tiltaket.

Nedenfor trekker vi opp forslag til noen utgangspunkter for hvordan et slikt tiltak kan reguleres.

Krav til tiltaket

Definert målgruppe

Bufdir mener at tiltak for barn under 18 år som ikke foreldrene utøver omsorgen for, i utgangspunktet enten skal være familiebaserte (fosterhjem) eller ha tilstedeværende bemanning hele døgnet. Vi mener derfor at botiltak kun kan være et alternativ i særskilte tilfeller. Tiltaket må også vurderes å være til barnets beste. Dette følger av barnevernsloven § 3-1.

Botiltak vil skille seg fra barnevernsinstitusjoner fordi det ikke er ansatte til stede i tiltaket hele døgnet. For å plassere et barn i et botiltak, må det legges til grunn at barnet i stor grad vil kunne klare seg selv. Etter vår vurdering tilsier dette at en forutsetning for å plassere barn i et botiltak må være at det etableres klare kriterier som blant annet sikrer at barnet er godt nok rustet til å bo for seg selv, uten tilsyn fra voksne som i institusjon eller fosterhjem. Slike kriterier bør være knyttet til en konkret vurdering av barnets alder og modenhet, og man bør vurdere å sette en nedre aldersgrense for tiltaket. En slik aldersgrense kan for eksempel være knyttet til alderen da enkelte barn og unge flytter på hybel for å gå på videregående skole.

Etter vår vurdering bør ikke barn kunne plasseres i botiltak dersom barnet ikke selv ønsker det. Vi mener derfor at det må være et absolutt vilkår at barnet ønsker botiltak fremfor fosterhjem eller institusjon.

Kvalitet og godkjenning

Når det gjelder krav til kvalitet og godkjenning kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i reglene som gjelder for barnevernsinstitusjoner. Dette vil i så fall innebære at botiltaket må være godkjent av Bufetat, at det er forsvarlighetskravet som vil være førende for godkjenningen og at enkelte kvalitetskrav må være oppfylt for at botiltaket skal kunne godkjennes.

Krav til egen enhet som følger opp barnet

Etter barnevernsloven § 10-16 første ledd skal en barnevernsinstitusjon til enhver tid ha forsvarlig bemanning og kompetanse. Det samme må gjelde for botiltak. Bufdirs vurdering er at oppfølging fra barnevernstjenesten ikke i stor nok grad vil kunne ivareta det oppfølgingsbehovet et barn som bor alene i hybel eller lignende har. Det må være noen andre enn barnevernstjenesten som utøver omsorgsansvaret på vegne av barnevernstjenesten, tilsvarende som det som gjelder for fosterhjem og institusjon. Bakgrunnen for dette er at vi mener barn som bor for seg selv har behov for en tettere oppfølging enn det det kan legges til grunn at barnevernstjenesten har kapasitet til å gi. Vi mener derfor at det må være et krav at botiltaket omfatter en egen enhet som følger opp barnet.

Krav om døgnbemanning

Det må være en forutsetning at barnet skal få tett oppfølging. Et spørsmål er i hvor stor grad det skal trekkes opp rammer for hvor tett oppfølgingen skal være, eller om tiltaket i samråd med barnevernstjenesten og barnet selv skal kunne vurdere dette ut fra det enkelte barnets behov. På bakgrunn av at botiltaket skal utøve omsorgen for barnet, mener vi det bør være et krav at tiltaket er døgnbemannet, slik at ungdommen alltid skal kunne få tak i en voksen og den voksne skal kunne stille opp fysisk for ungdommen innen kort tid ved behov. Vi mener videre at det må settes krav til kompetanse, og at det bør ses hen til de kompetansekravene som gjelder for barnevernsinstitusjoner.

Adgang til å gjøre begrensninger i barnets rettigheter

Spørsmålet om det skal være adgang til å begrense barnets rettigheter, handler om hva som ligger til omsorgsansvaret som botiltaket skal utøve på vegne av barnevernstjenesten eller foreldrene når barnet er vurdert som modent nok til å kunne bo for seg selv. At botiltaket skal utøve omsorgen for barnet på vegne av foreldrene eller barnevernstjenesten tilsier at det bør være en viss adgang til å kunne begrense barnets rettigheter. Som det fremgår av Prop. 133 L (2020-2021), innebærer forsvarlig omsorg blant annet å gi barn vern og beskyttelse slik at barn ikke utsetter seg selv eller andre for fare. Det fremgår der at tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling tilpasset det enkelte barns behov er sentralt.

På den annen side, vil det å begrense barnets rettigheter, f.eks. med innetider og adgang til å motta besøk, kunne virke inngripende for et barn som er vurdert som modent nok til å bo for seg selv. Det samme gjelder f.eks. begrensninger i bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler. Dersom det vurderes at det er behov for å kunne gjøre denne type innskrenkninger i barnets rettigheter, vil det kunne hevdes at barnet ikke har den modenheten som er nødvendig for å kunne bo i botiltak.

Bufdir mener det avgjørende må være at barnet sikres god omsorg og trygghet, og har derfor kommet til at det bør vurderes om det bør være en adgang til å begrense barnets rettigheter i botiltak når det er nødvendig for å ivareta barnets omsorg, på samme måte som i

barnevernsinstitusjoner (jf. barnevernsloven kapittel 10). Av samme grunn mener Bufdir at det også bør vurderes om det bør være adgang til å på visse vilkår benytte milde former for fysisk makt.

Bufdir mener det bør vurderes nærmere om det skal gis regler om begrensninger og tvang i botiltak. Et argument for å regulere bruk av tvang er at det er nødvendig for å ivareta omsorgen for barnet. Motargumentet er at tvangstiltak vil være for inngripende for barn som er vurdert som modne nok til å bo for seg selv. Regulering av tvang vil innebære institusjonalisering av botiltaket, noe som også kan anses som negativt. Vi viser i denne forbindelse til at bestemmelsene i barnevernsloven er begrunnet både ut fra hensynet til omsorgsansvaret for barnet og ut fra hensynet til trygghet og trivsel for alle på institusjonen. I et botiltak hvor barnet bor alene på hybel eller lignende, vil det kun være omsorgsansvaret som vil kunne være et legitimt hensyn.

Tilsyn

I Prop. 133 L (2020-2021) kom departementet til at det ikke er behov for at det er en ekstern instans som fører tilsyn med botiltak, slik som når barn er plassert i fosterhjem eller institusjon. Uttalelsen knytter seg til botiltak som frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1. Vår vurdering er at dette stiller seg annerledes dersom det skal være anledning til å benytte botiltak som omsorgstiltak. Bufdirs vurdering er at hensynet til barnets rettssikkerhet tilsier at det gis regler om tilsyn, og at det er naturlig at det sees hen til reglene som gjelder for institusjon.

Bistandsplikt

Hvorvidt Bufetat skal ha bistandsplikt på botiltak får konsekvenser for utbredelsen av tiltaket, ansvarsforhold i barnevernet og insentivstrukturer i tiltaksporteføljen. Spørsmålet om bistandsplikt spiller også en rolle for valg av regulering. Nedenfor gjør vi kort rede for bistandsplikten og fordeler og ulemper ved at Bufetat får bistandsplikt på botiltak.

Bistandsplikten innebærer at Bufetat har plikt til å bistå barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet. Plikten inntreffer på anmodning fra kommunen og innebærer at Bufetat skal finne frem til et egnet fosterhjem eller en egnet institusjonsplass til det enkelte barn. For å oppfylle bistandsplikten må Bufetat til enhver tid ha et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat. Bistandsplikten har derfor sammenheng med Bufetats ansvar for institusjonstilbudet samt for å rekruttere fosterhjem.

Formålet med bistandsplikten er å sørge for at barn som har behov for tiltak utenfor hjemmet får et egnet plasseringssted. Sammen med finansieringsansvaret, ansvaret for institusjonstilbudet og for rekruttering av fosterhjem, utgjør bistandsplikten en viktig støttefunksjon for kommunen.

Bufetats ansvar skal samlet sett legge til rette for at alle kommuner skal kunne treffe avgjørelser om tiltak som ivaretar hensynet til barnets beste. Bufetat har en ubetinget plikt til å finne en egnet institusjonsplass eller et egnet fosterhjem når kommunen ber om dette. Bufetat kan ikke avslå kommunens forespørsel, verken av økonomiske eller faglige grunner.¹³³

¹³³ Prop. 133 L (2020-2021)

At Bufetat har bistandsplikt innebærer imidlertid ikke at kommunen ikke selv kan opprette egne tiltak. Kommunen er ikke forpliktet til å be Bufetat om bistand til å finne et tiltak dersom den kan tilby barnet et egnet tiltak i egen regi. Videre kan Bufetat også tilby et tiltak selv om Bufetat ikke har bistandsplikt på det. Vi viser til spesialiserte fosterhjem som er tiltak Bufetat kan tilby når kommunen ber om en institusjonsplass, men som det ikke er bistandsplikt på. Kommunen er imidlertid ikke forpliktet til å ta imot tilbudet.

At Bufetat har bistandsplikt på botiltak vil sikre at alle kommuner har tilgang på tiltaket, ikke bare store kommuner som har kapasitet til å bygge opp sitt eget tiltaksapparat. Samtidig vil bistandsplikt for Bufetat kunne tilsi at færre kommuner kommer til å bygge opp tiltaket. Dette vil trolig avhenge av om kommunen skal ha fullt finansieringsansvar eller om den kun skal betale en egenandel på tiltaket.

Det fremgår av rapporten fra Oslo Economics¹³⁴ at det er viktig at tiltaket er lokalisert i nærheten av barnets opprinnelige bosted. At barnet kan opprettholde kontakt med nærmiljøet anses som en viktig suksessfaktor. Det er også en viss usikkerhet knyttet til hvor mange barn som er aktuelle for tiltaket. På denne bakgrunn antar vi at det kan være krevende for Bufetat å dimensjonere tiltaket slik at det til enhver tid vil være en tilgjengelig plass i nærheten av det konkrete barnet som har behov for botiltak. Dette taler for at Bufetat ikke bør ha bistandsplikt på tiltaket.

Etter en samlet vurdering anbefaler Bufdir at Bufetat ikke får bistandsplikt på tiltaket. Det er lagt avgjørende vekt på viktigheten av at tiltaket ligger nær barnets bosted, og at det vil være enklere for kommunen å dimensjonere tiltaket enn det det vil være for Bufetat.

7.2.4 Forslag til regulering av botiltak

Et tiltak hvor et barn bor for seg selv er prinsipielt noe annet enn fosterhjem og institusjon. Bufdir mener derfor at en adgang til å kunne plassere et barn i hybel eller liknende med oppfølging må forankres i lov.

Alternativ 1: «Botiltak som omsorgstiltak» – et eget plasseringstiltak i barnevernsloven §§ 3-2 og 5-3

Ett alternativ er å regulere botiltak som et eget plasseringsalternativ i barnevernsloven §§ 3-2 og 5-3. Dette er bestemmelsene som angir plasseringsalternativene etter frivillig plassering og omsorgsovertakelse. En slik lovendring må følges av et sett med regler som gjelder for tiltaket, på samme måte som det gjelder egne regler for de øvrige plasseringsalternativene. Dersom tiltaket skal innebære adgang til bruk av tvang overfor barna som bor der, bør dette lovreguleres.

Etter barnevernsloven § 3-2 om frivillige hjelpetiltak, er det barnevernstjenesten, etter samtykke fra foreldrene, som beslutter om barnet skal plasseres i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon. Etter barnevernsloven § 5-3 om omsorgsovertakelse er det barneverns- og helsenemnda som avgjør om barnet skal plasseres i fosterhjem eller institusjon. Avgjørelsen tas på bakgrunn av forslag fra barnevernstjenesten. Et alternativ er å følge denne ansvarsdelingen også for «botiltak

¹³⁴ Oslo Economics (2021)

som omsorgstiltak». Dersom nemnda skal kunne beslutte at et barn plasseres i tiltaket, tilsier dette etter vår vurdering, at Bufetat skal ha bistandsplikt på tiltaket. At Bufetat får bistandsplikt, innebærer ikke at ikke kommunen også kan opprette botiltak i egen regi, på samme måte som det som gjelder i dag for institusjon og fosterhjem.

Bufdir mener det er viktig at barn som plasseres for seg selv i hybel eller lignende har forutsetninger for å klare seg selv uten personale som er til stede hele døgnet. Det er viktig at beslutningen om plassering i «botiltak som omsorgstiltak» ikke treffes på bakgrunn av økonomi eller mangel på andre egnede tiltak. Hensynet til barnets rettssikkerhet taler derfor for at beslutningen om bruk av tiltaket treffes av en annen aktør enn den som skal dekke utgiftene til tiltaket. Dette gjelder særlig der foreldrene er blitt fratatt omsorgen for barnet. Dette er en betraktning som taler for at det i tvangssaker er barneverns- og helsenemnda som gis myndighet til å beslutte om «botiltak som omsorgstiltak» er et egnet tiltak for barnet. Dersom nemnda skal kunne beslutte at et barn plasseres i botiltak, tilsier dette etter vår vurdering, at Bufetat skal ha bistandsplikt på tiltaket.

Alternativ 2: Lovhjemmel som definerer «botiltak som omsorgstiltak» som institusjon

En annen måte å regulere tiltaket på er å gi en ny hjemmel i loven som sier at «botiltak som omsorgstiltak» anerkjennes som institusjon. Etter bestemmelsen om institusjoner med hjem i barnevernsloven § 10-22 kan barnevernsinstitusjoner omfatte institusjoner med hjem. Bestemmelsen gjelder kun plasseringer etter §§ 6-1 og 6-2 som er atferdshjemlene i barnevernsloven. Det følger av bestemmelsens annet ledd at hjemmene må være knyttet opp mot en oppfølgingsenhet. Oppfølgingsenheten har ansvaret for oppfølgingen av hjemmene, jf. bestemmelsens tredje ledd. I fjerde ledd er departementet gitt hjemmel til å gi forskrifter om institusjoner med hjem. Forskriftshjemmelen er foreløpig ikke tatt i bruk. Det følger imidlertid av godkjenningsforskriften § 2 første ledd annet punktum at den gjelder så langt den passer for institusjoner med hjem.

På samme måte vil det kunne fremgå av en egen bestemmelse i barnevernsloven at barnevernsinstitusjoner kan omfatte «botiltak som omsorgstiltak». Tilsvarende vil det også kunne følge av loven at tiltaket må være knyttet opp mot en oppfølgingsenhet og at det kan gis egne bestemmelser i forskrift. Utgangspunktet vil ellers være at det er reglene som gjelder for institusjon som gjelder for tiltaket. Dette vil innebære at det som primært vil skille «botiltak som omsorgstiltak» fra andre institusjoner er at det ikke er fulltids bemannet og at det kun er ett barn som bor i tiltaket. En slik regulering, vil innebære at kommunene vil kunne stå fritt til å søke om godkjenning for egne kommunale tiltak og benytte seg av disse når kommunen mener tiltaket vil være egnet for det konkrete barnet. Innretningen vil også innebære at Bufetat i utgangspunktet ikke har bistandsplikt på tiltaket. Det betyr ikke at Bufetat ikke kan ha denne type tiltak i sin portefølje. Tiltakets posisjon vil kunne minne om spesialiserte fosterhjem, et alternativ til institusjon som Bufetat kan tilby dersom det har kapasitet og barnet oppfyller kravene til å motta tiltaket.

Alternativ 3: «Utvidelse av fosterhjemsinstituttet – fosterhjem med hybel»

En annen mulighet er å utvide fosterhjemsinstituttet til å omfatte familier som ønsker å fungere som en støtte for barnet og som barnet kan komme og besøke, og være sammen med i helger,

høytider mv., men hvor barnet bor i en egen hybel. Hybelen kan være fosterforeldrenes egen, eller den kan leies av barnevernstjenesten. Det vil være fosterfamilien som utøver omsorgen på vegne av barnevernstjenesten eller foreldrene, på samme måte som det som ellers gjelder for fosterhjem. En forutsetning må etter vår vurdering være at familien, og hybelen, godkjennes etter regler som gjelder for fosterhjem og at det føres tilsyn av barnevernstjenesten på samme måte som for fosterhjem. Det må inngås en avtale med familien. Dette er tiltak som kan tilbys der man ellers ville tilbudt fosterhjem, men hvor barnet ønsker å bo for seg selv, og hvor barnets alder og modenhet tilsier at det vil kunne være en god løsning.

En fordel med en slik regulering er at det kan være ønskelig for barnet å være tilknyttet en familie selv om barnet har lyst og evne til å klare seg selv. En ulempe med en slik regulering, kan være at det vil kunne være vanskelig å forutse hvor omfattende oppdraget blir for familien.

Dagens lovgivning forutsetter at barnet skal få forsvarlig omsorg «i fosterhjemmet», jf. barnevernsloven § 9-2. Forslaget vil etter vår vurdering derfor kreve lovendring.

7.2.5 Utfordringer ved å åpne for bruk av botiltak som plasseringsalternativ

Å åpne for botiltak som alternativ ved omsorgsplasseringer innebærer en risiko for at kommunene kan få økonomiske incentiver til å plassere barn som tiltaket ikke er egnet for, i slike tiltak. Dette gjelder særlig i tilfeller der kommunen selv gjør alle vurderinger knyttet til tiltaksvalg og fatter vedtak i saken (bvl. §§ 3-2 og 5-5). Å åpne for botiltak som omsorgstiltak vil også kunne åpne et nytt marked for private, kommersielle aktører i barnevernet, og det er ikke usannsynlig at private, kommersielle leverandører vil kunne drifte botiltak mer fleksibelt og kostnadseffektivt enn kommuner og Bufetat. Eventuell regulering må se hen til mulige konsekvenser for pågående arbeid med å fase ut kommersielle aktører i barnevernet.

Det vil kunne være krevende å regulere botiltak på en måte som sikrer god nok kvalitet i tiltakene og hindrer uønsket variasjon. De siste årene har det vært gjort en rekke grep for å sikre kvalitet i barnevernsinstitusjoner, blant annet gjennom innføring av forløp og kompetansekrav. Mye av bakgrunnen for dette er svært ulik kvalitet i tilbudet. Botiltak i kommunal regi er antatt løsere organisert enn ordinære institusjoner. Selv om kravene til kvalitet og godkjenning tar utgangspunkt i kravene som gjelder for institusjoner, vil de ikke nødvendigvis passe. Dette gjelder for eksempel kvalitets- og godkjenningsforskriften § 8 om lokalisering og materielle krav. Det er også lite trolig at forløpene i sin nåværende form og definerte roller som skoleansvarlig, helseansvarlig og kartleggingsansvarlig vil være egnet for botiltak. Det er behov for en nærmere vurdering av behov for særskilt regulering og bruk av andre virkemidler (faglig normering, anbefalinger) for å sikre kvalitet i tjenestene.

Det er en prioritet for barnevernsmyndighetene å ha god statistikk og styringsinformasjon om sektoren, særlig om institusjonsbarnevernet. Det er viktig at endringer i tiltaksapparatet også omfatter løsninger for rapportering og registrering som sikrer god statistikk om disse tiltakene.

7.2.6 Samlet anbefaling

Vi finner at det er behov for botiltak for unge som ikke passer inn i dagens institusjonstilbud og som samtidig, vanskelig kan finne seg til rette i et fosterhjem. Et slikt tiltak krever regulering og en lovendring som gjør botiltak til et alternativ ved omsorgsplasseringer. En lovendring må utredes nærmere, basert på hovedlinjene vi har trukket opp, og i lys av konsekvenser og avhengigheter vi peker på ovenfor.

7.2.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

På bakgrunn av at «botiltak som omsorgstiltak» skal utøve omsorgen for barnet, mener vi det bør være et krav at tiltaket er døgnbemannet, slik at ungdommen alltid skal kunne få tak i en voksen. Samtidig mener vi det også må stilles krav til at botiltaket omfatter en egen enhet som følger opp barnet.

Evalueringen finner at Gyda driver sin institusjon til en kostnad på om lag én million kroner per plass i året. Det dyreste botiltaket vi har evaluert, ved DUE/ Foyer i Bodø, koster i underkant av 400 000 kroner per barn i året. En institusjonsplass i Bufetat koster om lag 5 millioner kroner per barn i året. Vi antar botiltaket slik vi beskriver det her vil ha en kostnadsprofil som kan sammenlignes med Gyda.¹³⁵ Hvis «botiltak som omsorgstiltak» skal godkjennes som institusjon og at det skal føres tilsyn med tiltakene, vil det gi økte utgifter for Bufetat som godkjenningsmyndighet og statsforvalterne.

Vi anslår at «botiltak som omsorgstiltak» er aktuelt for relativt få unge. I 2021 var det registrert 233 barn med bosted med oppfølging som hjelpetiltak.¹³⁶ Det er sannsynlig at en andel av disse kan være i målgruppen for botiltak som omsorgstiltak. Vi ser imidlertid også for oss at tiltaket kan treffe deler av barnevernspopulasjonen som har andre tiltak i dag, herunder omsorgsinstitusjon eller fosterhjem. En viktig forutsetning for at tiltaket skal ha god effekt, er nærheten til ungdommens opprinnelige miljø. Kombinasjonen av en liten målgruppe og en forutsetning om nærhet kan gi utfordringer knyttet til etablering og dimensjonering, siden man kan anta at kommuner under en viss størrelse bare unntaksvis vil ha barn i målgruppen. Usikkerhet om størrelsen på målgruppen og mulige utilsiktede økonomiske og administrative konsekvenser av økt bruk av botiltak må vurderes nærmere i arbeidet med eventuelle lovendringer.

Vi har ikke gjort ytterligere vurderinger om finansiering av tiltaket, men henviser til beskrivelsene som er gjort i kap. 7.1.4. og 7.1.5. og som har overføringsverdi til dette tiltaket. Det fremkommer der at handlingsrommet for omstilling av institusjonsdriften for å finansiere nye tiltak er svært begrenset på kort sikt og at økte rammeoverføringer fremstår som det mest realistiske alternativet.

¹³⁵ Etableringskostnader vil tilkomme, uavhengig av om det er Bufetat eller kommuner som drifter tiltaket.

¹³⁶ <https://www.ssb.no/statbank/table/11600/tableViewLayout1/> Dette inkluderer kun barn under 18 år (ettervernstiltak er ikke en del av denne utredningen).

Det er betydelige samfunnsøkonomiske kostnader¹³⁷ dersom barn må vente lenge på tiltak eller opplever brudd. Dersom det aktuelle tiltaket blir et mer egnet tiltak for enkelte av barna i målgruppene, sammenlignet med alternative tiltak, må det forventes en reduksjon i denne typen kostnader.

7.3 To-basetiltak institusjon-fosterhjem/fosterhjem-institusjon

Evalueringen av Heggeli og Brusetskollen¹³⁸ finner at tiltak med to baser kan være virksomt for barn og unge som har behov for en familiesetting, men som i tillegg kan trenge miljøterapeutisk behandling for å kunne bo i fosterhjemmet. Vi finner imidlertid at det kan være lovstridig å tilby avlastning på institusjon samtidig som barnet bor i fosterhjem, og at en av grunnene er manglende regulering og definering av avlastning i barnevernet. *Vi anbefaler at det utarbeides tydeligere regler for avlastning som åpner for bruk av to-basetiltak og at to-basetiltak prøves ut i noen forsøk for å få mer kunnskap om hvordan tiltaket fungerer.*

7.3.1 To-basetiltak kan være virksomt for en gruppe svært sårbare barn det vanskelig å finne tiltak til

Evalueringen finner at barna som har mottatt to-basetiltak ofte har utagerende atferd og/eller sammensatte behov. Tiltaket er virksomt fordi barna, i form av avlastning på institusjonen, som både kan bidra til å roe barnet ned, samtidig som barnet får spesialisert oppfølging fra miljøterapeuter på institusjonen.

Innholdet i et to-basetiltak kan variere ganske mye basert på barnets behov som påvirker antall ansatte per barn og hyppigheten på avlastningen. I tillegg finner evalueringen at det også er et skille mellom to-basetiltak hvor:

- Barnet først bor på institusjonen og deretter i et fosterhjem tilknyttet institusjonen
- Barnet først blir plassert direkte i et fosterhjem tilknyttet institusjonen.

To-basetiltaket på Heggeli innebærer i praksis at barnet bor i et fosterhjem tilknyttet Heggeli familiehjem og har avlastning på Heggeli barnehjem. Som oftest er avlastningen én helg i måneden («Heggelihelg»), men det kan også være flere helger i måneden og/eller ferieavlastning. Også på Brusetskollen varierer hyppigheten i perioder og fra barn til barn, men vil som oftest være minst én helg i måneden. I institusjonshelgene får barnet disponere en egen leilighet, som er lokalisert ved hovedhuset på Brusetskollen. Fra Brusetskollen har vi også informasjon om to-basetiltak hvor ett barn både har hatt et fosterhjem og en fast institusjonsplass¹³⁹.

Evalueringen peker på at miljøterapeutisk behandling i institusjonen kan hjelpe både barn og fosterforeldre til å stå i tiltaket og unngå brudd. Vi har ikke sammenliknet avlastningen på Heggeli

¹³⁷ Oslo Economics (2021) anslår de samfunnsøkonomiske kostnadene ved de første 12 månedene etter en utilsiktet flytting til å være i størrelsesorden 1,1 til 5,7 mill. kroner.

¹³⁸ Menon (2021)

¹³⁹ Vi forstår det slik at det er variasjon i hvor ofte denne institusjonsplassen har vært tilgjengelig for barnet, vanligvis har det varierer mellom 50 og 100 prosent. Dette vil samtidig påvirke kostnadene ved det aktuelle to-base tiltaket.

og Brusetskollen med annen type avlastning. Med utgangspunkt i funnene i evalueringen er det imidlertid sannsynlig at avlastning innenfor rammene av institusjonene, med den kompetansen de ansatte innehar, kan bidra til en annen og mer målrettet type avlastning som er særlig godt tilpasset barna. Evalueringen peker også på at avlastningen i to-basetiltakene oppleves som mer fleksibel og forutsigbar enn annen avlastning, med lavere terskel for fosterhjemmene til å ta kontakt og avtale avlastning ved behov. Elementene i et to-basetiltak påvirker relasjonsbygging og trivsel hos barn og unge på en positiv måte.

Erfaringene fra informantene i evalueringen peker på at to-basetiltak, der barnet først bor på institusjonen og deretter i fosterhjem, har sterkere positive virkninger for barna enn den løsningen hvor barnet flyttes direkte i fosterhjem. De positive virkningene er:

- Grundigere kartlegging og bedre matching av fosterhjem
- Varig tilknytning og relasjoner
- Bedre kvalitet på veiledningen
- Mer fleksibel avlastning

7.3.2 Behov for lovendringer

Ansatte ved både Heggeli og Brusetskollen forteller at to-basetiltak brukes i vesentlig mindre grad enn tidligere og at dette i hovedsak skyldes at «to-base» ikke er klart definert som tiltak. Vi har identifisert noen juridiske utfordringer vi mener det er behov for å løse for at to-basetiltak kan prøves ut, og at vi kan få mer kunnskap om hvordan det fungerer.

Utgangspunktet i barnevernsloven er at et barn, etter en frivillig plassering eller omsorgsovertakelse, skal plasseres i enten fosterhjem eller institusjon.¹⁴⁰ Det er ikke holdepunkter i lov eller forarbeider for at et barn kan plasseres både i fosterhjem og barnevernsinstitusjon. Vi vurderer at det å benytte barnevernsinstitusjon som avlastning vil kunne innebære en omgåelse av dette utgangspunktet.

Verken barnevernsloven, fosterhjemsforskriften eller fosterhjemsavtalen sier noe om hvor omfattende avlastning som kan avtales. Det er heller ikke regulert hva formålet med avlastning skal være. I dag ser det ut som at begrepet benyttes både i de tilfellene hvor fosterforeldrene har behov for «en pause», samt der det er barnet som har behov for noe annet enn den omsorgen som gis i det primære tiltaket. Situasjonen kan enten være at barn som bor i fosterhjem har behov for mer profesjonell oppfølging enn det fosterhjemmet kan gi, eller at barn som bor i institusjon har behov for de mer familiære rammene som et ordinært hjem kan gi. Godkjenningsordningen som gjelder for institusjon, regulerer heller ikke avlastning særskilt som en del av institusjonen. En adgang til å benytte to-basetiltak som innebærer at et barn som bor i fosterhjem kan være på

¹⁴⁰ jf. barnevernsloven §§ 3-2 fremgår det at barnevernstjenesten kan tilby fosterhjem *eller* institusjon som hjelpetiltak, og § 5-3 hvor det står at «når barneverns- og helsenemnda har truffet vedtak om omsorgsovertakelse, skal det fremgå av vedtaket om barnet skal bo i et fosterhjem *eller* en barnevernsinstitusjon» (våre uthevinger).

avlastning i en institusjon, krever derfor etter vår vurdering lovendring. Det samme gjelder en løsning som innebærer at et barn i institusjon kan være på avlastning i fosterhjem.

Alternativ 1. En mulig måte å regulere dette på er å definere to-basetiltak som et eget plasseringsalternativ i loven. Dette innebærer at barnevernstjenesten og nemnda tar stilling til om dette er et egnet tiltak for barnet ved plassering.

Alternativ 2. Et annet alternativ er å regulere en adgang til å benytte institusjon eller fosterhjem som avlastningstiltak.

7.3.3 Utfordringer med kjedede tiltak

Det å kjøpe «kjedede» tiltak fra samme tilbyder kan skape uheldige insentiver for tilbyderne av tiltaket, slik at tiltaket blir unødvendig omfattende og dyrt. Tidligere, interne kartlegginger av fosterhjemstiltak tilknyttet private aktører har vist at det er en reell risiko for at tiltak kan gjøres mer omfattende enn barnas behov tilsier.

Når et barn er plassert i en barnevernsinstitusjon, er det ikke adgang for institusjonen til å plassere barnet «videre» i et fosterhjem tilknyttet institusjonen. Dette følger av at det er henholdsvis kun barnevernstjenesten og barneverns- og helsenemnda som kan beslutte å plassere et barn i fosterhjem og institusjon, jf. barnevernsloven §§ 3-2 og 5-3. Når det gjelder omsorgsovertakelser følger det også av barnevernsloven § 5-5 at det er barnevernstjenesten som er gitt myndighet til å vedta å flytte et barn.

Vi har ikke funnet noen eksempler på plasseringer i barnevernsinstitusjon som rutinemessig innebærer en videre plassering i et fosterhjem tilknyttet institusjonen. Slik vi har forstått praksis er det slik at Bufetat først har kjøpt institusjonsplassen og deretter kjøpt spesialiserte fosterhjem av tilbyderen. Det er likevel en risiko for at en plassering på en institusjon som også tilbyr to-basetiltak med egne fosterhjem i praksis innebærer en implisitt, forventet automatikk i at barnet flytter til institusjonens fosterhjem.

7.3.4 Bufdir anbefaler at Bufetat tildeles midler til utprøving av to-basetiltak for å få mer kunnskap om tiltaket

Kunnskapsgrunnlaget om effektene av to-basetiltak er ikke så omfattende. Til tross for et noe begrenset kunnskapsgrunnlag mener vi rammene rundt et to-basetiltak fremstår robuste, og at det er sannsynlig at man i hvert fall til en viss grad oppnår de positive virkningene evalueringen peker på. Tiltaket retter seg mot en svært sårbar gruppe innenfor barnevernet, barn under 13 år med tung problembelastning. Vi mener verdien av stabile fosterhjems plasseringer og varige relasjoner for denne lille gruppen barn langt overgår potensielle negative virkninger ved risikoen for at tiltaket blir overdimensjonert. Evalueringen viste at riktig dimensjonerte to-basetiltak ikke nødvendigvis gir merkostnader.

På bakgrunn av dette anbefaler vi at det igangsettes et forsøk med bruk av to-basetiltak etter modell fra tiltakene som er evaluert i utredningen. Dette kan gjøres på to ulike måter:

- Bufetat etablerer egne to-basetiltak
- Bufetat etterspør to-basetiltak hos andre aktører

I alle tilfeller bør to-basetiltak prøves ut som et forsøk for å få mer kunnskap om hvordan tiltaket fungerer. En systematisk evaluering av forsøket bør gi kunnskap om tiltaket over tid fører til en mer stabil omsorgssituasjon og positiv utvikling for barnet, sett opp mot med sammenliknbare fosterhjems plasseringer uten to-baseløsning.

Vi er bekymret for at det kan oppstå uklare ansvarsforhold mellom tiltaket og barnevernet dersom det er en automatikk i at barnet som blir plassert på en institusjon også flytter over i et fosterhjem tilknyttet institusjonen. Dette er også forhold som må belyses i en evaluering.

7.3.5 Bufdir anbefaler å regulere adgang til å benytte institusjon eller fosterhjem som avlastningstiltak

For at det skal være mulig å drive med to-basetiltak kreves det lovendringer. Begge alternativene skissert ovenfor vil innebærer at institusjoner som skal benyttes må være godkjent for å ta imot barn til avlastning. Vi mener alternativ 2, å regulere adgangen til å benytte institusjon eller fosterhjem som avlastning, vil være den mest fleksible løsningen av de to alternativene. Det kan argumenteres for at alternativ 1 i større grad ivaretar barnets rettsikkerhet, siden det er barnevernstjenesten og nemnda som tar stilling til behovet for bruk av avlastning i institusjon ved plassering. Vi mener imidlertid at dette hensynet kan ivaretas gjennom tydelig regulering av vilkår for å benytte institusjon som avlastning og ved at en adgang for institusjonen til å ta imot avlastning må vurderes i forbindelse med godkjenningen av institusjonen.

Bufdirs vurdering er på denne bakgrunn at den beste løsningen vil være å regulere adgangen til å benytte institusjon eller fosterhjem som avlastningstiltak.

Tiltak som innebærer at barnet tas ut av fosterhjemmet, har vært omdiskutert. Dette gjelder uavhengig av hvor avlastningen finner sted. På den ene siden kan fosterforeldrene ha behov for å hente seg inn slik at de kan være til stede på en god måte for fosterbarnet. På den andre siden kan det være uheldig for tilknytningen dersom barnet ikke får være sammen med fosterfamilien i krevende perioder. Barnet kan oppleve det som vondt å vite at fosterfamilien trenger fri fra barnet. Samtidig gir barn som selv har bodd i fosterhjem uttrykk for at det er mindre belastende å skulle på avlastning dersom avlastningen gis av hensyn til barnet selv. Det er relativt vanlig at fosterhjem får avlastning som forsterkningstiltak.¹⁴¹

Bufdir anbefaler at det utarbeides regler for avlastning. Reglene bør etter vår vurdering fremgå av lov eller forskrift og bør både regulere i hvilke tilfeller det skal være adgang til å benytte avlastning som tiltak, omfang og innhold i og kvalitet på avlastningen.

¹⁴¹ NOU 2018:18

7.3.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ettersom det er store variasjoner i innhold innenfor to-basetiltak er vil det også være store variasjoner i kostnadene.

I to-basetiltak med lite avlastning vil merkostnadene ved tiltaket være begrenset. Beregningene fra evalueringen viser at et to-basetiltak på Heggeli familiehjem, med Heggelihelg, en helg i måneden, koster om lag 75 000 kroner mer sammenliknet med et privat spesialisert fosterhjem med helgeavlastning en helg i måneden i et besøkshjem. I to-basetiltak med mye avlastning vil merkostnadene ved tiltaket være forholdsvis store. Evalueringen viser at kostnadene ved to-basetiltak på Brusetskollen er om lag 800 000 kroner per år. Barnas behov og behovet for bemanning påvirker merkostnadene ved to-basetiltakene. Et svært omfattende to-basetiltak vil for eksempel være at et barn bor i et spesialisert fosterhjem, men har tilgang til en institusjonsplass som kan benyttes halvparten av tiden. Denne typen omfattende to-basetiltak kan man anta at har en merkostnad relativt til alternativt tiltak¹⁴² i størrelsesorden 2,5 mill. kroner.¹⁴³ Vi viser ellers til beskrivelsene som er gjort i kap. 7.1.4. og 7.1.5. hvor det fremkommer at Bufetats handlingsrom for å finansiere nye tiltak er svært begrenset på kort sikt og at økte rammeoverføringer er en forutsetning dersom Bufetat skal etablere egne to-baseløsinger for å få mer informasjon om tiltaket.

7.3.7 To-basetiltak med andre kombinasjoner av tiltak

To-basetiltak kan innebære andre kombinasjoner av tiltak enn institusjon og fosterhjem. For eksempel at barnet deler av tiden er hos foreldrene og deler av tiden i andre plasseringstiltak, eller bor i to ulike fosterhjem. Vi mener målgruppen som kunne vært aktuelle for delt omsorg mellom fosterhjem og biologiske foreldre faller utenfor rammene av denne utredningen.

Vi har i våre minievalueringer sett på ett tiltak med delt omsorg mellom to fosterhjem. Tiltaket var i regi av Frelsesarmeen og benyttet til målgruppen barn med sammensatte utfordringer hvor alternativ plassering er institusjon. Vi har ikke grunnlag for å anbefale økt bruk av to-basetiltak med to fosterhjem basert på erfaringene fra Frelsesarmeen.

8. Forslag til tiltak som Bufdir/Bufetat håndterer i egen regi

Vi har identifisert tiltak som det er fornuftig at Bufdir og Bufetat gjennomfører i egen regi. Før en eventuell iverksetting av tiltakene, bør det gjøres en helhetsvurdering av tiltakenes utilsiktede virkninger og økonomiske og administrative konsekvenser.

¹⁴² Alternativt tiltak er i Menon (2021) vurdert til å være spesialisert fosterhjem med avlastning i et besøkshjem

¹⁴³ Kostnaden av en gjennomsnittlig institusjonsplass er 5 mill. kroner per år. Kostnaden ved en «halv» plass vil dermed være 2,5 mill. kroner per år. Ved iverksetting av omfattende to-basetiltak må det gjøres en vurdering av hvordan kapasiteten i institusjonstilbudet påvirkes.

8.1 Bruk av institusjoner for barn under 13 år

I dag er den generelle føringen at barn under 13 år som hovedregel ikke bør plasseres i institusjon. Vårt overordnede funn fra evalueringen av fem institusjoner som tar imot barn under 13 år¹⁴⁴, er at de synes å være gode tiltak som virker etter hensikten. Tiltakene er relevant for vår målgruppe – barn som i utgangspunktet er for unge for institusjon, men som har en problembelastning som gjør at fosterhjem ikke er et egnet tiltak.

8.1.1 Hva er de virksomme elementene ved institusjonsplassering som bør sikres barna

Kartlegging

Et institusjonsopphold innebærer at de ansatte blir bedre kjent med barna og kan kartlegge deres behov grundigere enn dersom barnet blir plassert direkte i et fosterhjem. Vårt kunnskapsgrunnlag viser at bedre kartlegging av barna det er vanskelig å finne plasseringstiltak til er vesentlig for å gi barna den hjelpen de trenger, sikre god matching med fosterhjemmet og forhindre brudd og utilsiktede flyttinger.

Endringsarbeid

Vårt kunnskapsgrunnlag viser at barn med sammensatte utfordringer, sterke smerteuttrykk og vansker med å knytte relasjoner er typiske kjennetegn ved barna det er vanskelig å finne plasseringstiltak til. Alle institusjonene i evalueringen jobber for at barna skal redusere eller stabilisere sine atferdsuttrykk. Slik vil barna være bedre i stand til å fungere utenfor institusjonen, deriblant neste tiltak som vanligvis er et spesialisert fosterhjem.

Våre vurderinger

Bufdir mener at målet med institusjonsopphold¹⁴⁵ passer behovene til «barna som er for unge for institusjon». For noen av barna som er i målgruppen for denne utredningen kan det være riktig med et institusjonsopphold tidlig og tross lav alder, snarere enn som siste utvei. Det kan bidra til at barnet unngår et forløp i barnevernet med brudd, flyttinger og økte utfordringer.

Ettersom denne typen tiltak allerede finnes, med bistandsplikt, må vi se på om det er barrierer som hindrer at det brukes riktig. Det er vanskelig å si noe konkret om dette. Vi er imidlertid bekymret for at gjeldende føringer om begrensninger i bruk av institusjoner basert på alder kan medføre en risiko for at det ikke blir gjort en tilstrekkelig vurdering om bruk av institusjon, selv om dette kunne vært til barnets beste. Bufdir mener det er risiko for at bruken av institusjon for små barn er for tilfeldig og velges som siste utvei, etter at andre tiltak ikke har fungert. Vi ser at barna i institusjonene har opplevd mange flyttinger og brudd før oppholdet. Et flertall av de kommunale barneverntjenestene i våre undersøkelser opplever det som vanskelig å finne tiltak til barn under 13 år som er for unge for institusjon¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Menon (2021)

¹⁴⁵ Jf. måldokumentene til de evaluerte tiltakene i Menon (2021)

¹⁴⁶ Sentio (2021)

8.1.2 Bufdir foreslår at det gjøres grep som sikrer at føringen om at barn under 13 år ikke skal plasseres i institusjon, ikke hindrer at barnets behov blir det førende prinsippet i plasseringsbeslutningen

I disponeringsbrevet til Bufetat for 2023 skriver Bufdir følgende: «Så langt det er mulig, skal regionene unngå å plassere barn under 13 år i institusjon.» Dette er en føring som er gjentatt i styringen over tid. I Prop 133 L (2020-2021) skriver departementet følgende om institusjoner for barn under 13 år: «For barn under 13 år skal institusjon kun benyttes i særskilt begrunnede tilfeller, og da i egne omsorgsinstitusjoner for barn.» Det er ikke direkte samsvar mellom føringen fra departementet i Prop 133 L og føringen som blir gitt i de årlige disponeringsbrevene til Bufetat.¹⁴⁷ En overordnet føring om å unngå institusjonsplassering basert på alder, medfører en risiko for at Bufetat og kommunene utelukker institusjonsplassering for tidlig i prosessen – basert på føringen, og ikke basert på barnets behov. Årsaken er at de generelle føringene gjør bruk av institusjon for små barn til et slags unntakstilfelle, som man forsøker å unngå i det lengste. Dette kan føre til at barn først får tiltak som ikke er tilpasset deres behov, opplever flyttinger og brudd, før de til slutt likevel blir plassert på en institusjon, trolig med flere utfordringer. Ved å fjerne føringen om alder så kan det redusere risikoen for at tiltaksvurderinger baseres utfra en forhåndssiling av tiltak basert på alder, og ikke utelukkende ut fra barnets behov.

Vi mener det er behov for en gjennomgang av styringssignalene fra Bufdir slik at de legger til rette for at institusjon blir vurdert for barn under 13 år som kan ha behov for det. Styringssignalene fra direktoratet bør gis i lys av styringssignalene fra BFD på dette området. Det å justere eller fjerne føringen om å unngå institusjonsplassering for barn under 13 år er et av tiltakene som må vurderes i en eventuell gjennomgang.

8.1.3 Bufdir foreslår strengere kontroll med målformuleringer ved institusjonene som tar imot barn under 13 år.

Evalueringen av institusjonene finner at de overordnede målformuleringene varierer i kvalitet og presisjon. Måldokumentene beskriver i stor grad hva de tilbyr eller gjør, fremfor hva som ønskes oppnådd med oppholdet.

Det overordnede målet for institusjonen vil naturligvis være mindre konkret enn individuelle mål. Allikevel må det være tydelig hva det overordnede målet med tiltaket er, og det må være mulig å vurdere hvorvidt målet oppnås eller ikke.¹⁴⁸ Bufdir mener de overordnede målformuleringene bør bygge på hovedhensikten med institusjonsoppholdet, - kartlegging og endringsarbeid og overgang til neste tiltak.

Vi mener veilederen til utfylling av institusjonsplan allerede beskriver hva målene til institusjonene bør inneholde på en god måte. En mulig løsning er at Bufetats enhet for godkjenning av barneverninstitusjoner (BEG) i større grad kontrollerer at målformuleringene i planene følger

¹⁴⁷ Bufdir (2023c)

¹⁴⁸ Menon (2022)

retningslinjene i veilederen. Dette vil sikre at institusjonene følger føringen om målformuleringer på en god måte.

Veilederen for utfylling av institusjonsplanen sier:

«Det skal også klart fremgå hva som er institusjonens målsetting. For det første må det fremgå om institusjonen tilbyr utredning, observasjon, undersøkelser, behandling, omsorg og/eller opplæring, og om institusjonen tar imot akutt plasseringer. For det andre må institusjonen gi eksakte og presise angivelser av hvordan målsettingen skal oppnås. Dersom institusjonen for eksempel har opplæring eller behandling som målsetting, må det således redegjøres nærmere for hva som er formålet med opplæringen og behandlingen og hvordan dette skal oppnås. Dersom institusjonen har flere målgrupper, må det foreligge en formulert målsetting for hver enkelt gruppe.»¹⁴⁹

8.1.4 Bufdir foreslår at veiledning om institusjonsplassering for barn under 13 år innlemmes i BFK

Bufdir som ansvarlig fagdirektorat for hele barnevernet må være trygge på at tiltakene som Bufetat tilbyr forstås så likt som mulig i kommunene over hele landet. I vurdering og valg av tiltak er det barnets behov og barnets beste som skal stå i sentrum. Vi foreslår derfor at informasjon og veiledning om plassering av barn under 13 år på institusjon innlemmes i Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK). Hensikten er å støtte barneverntjenestens arbeid med å vurdere tiltak i lys av det konkrete barnets behov, slik at de barna som trenger institusjonstiltak får det.

8.1.5 Bufdir foreslår å sikre at oppholdstiden tilpasses barnets behov

Evalueringen finner at en fleksibel oppholdstid tilpasset barnets behov vil optimalisere den positive virkningen av institusjonsoppholdet. For noen av de evaluerte tiltakene virker det som at oppholdstiden på institusjonene er forutbestemt før barnet blir plassert på institusjonen eller at oppholdstiden er for kort. Evalueringen finner at en forhåndsbestemt oppholdstid på institusjoner for små barn ikke alltid er til barnets beste. Vi foreslår at det tydeliggjøres i førende dokumenter at barnets behov må være førende for oppholdstiden.

8.1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å anslå hvor mange flere barn under 13 år som vil motta institusjonsplass dersom man velger å fjerne den generelle føringen om alder. Det er imidlertid grunn til å anta at omfanget fortsatt er relativt lite. Endringer i prioriteringene rundt alder ved plasseringer i spesialiserte fosterhjem kan påvirke antallet barn under 13 år som plasseres i institusjon. I 2022 bodde om lag 120 barn under 13 år i institusjon. I 2021 var tallet 73 barn.^{150 151} Den årlige kostnaden av å ha et

¹⁴⁹ Bufdir (2021b)

¹⁵⁰ Bufdir (2021)

¹⁵¹ Bufdir (2023a)

barn på institusjon er i underkant av 4,5 millioner.¹⁵² Merkostnadene vil være antall nye barn i institusjon fratrasket kostnadene ved å ha de samme barna i et alternativt tiltak.

Våre analyser viser at 78 barn ventet mer enn 180 dager på fosterhjem i 2021. Gjennomsnittsalderen er 10,9 år. De fleste var i alderen 9-13. Vi antar at både institusjonsplassering og spesialiserte fosterhjem kan være mer aktuelle tiltak for en andel av disse barna hvis man fjerner føringer knyttet til alder.

8.2 Tydeligere styring og innretning av spesialiserte fosterhjem for å standardisere og tydeliggjøre tiltakets plass i tiltaksporteføljen

Evalueringen til Menon stiller en del spørsmål rundt innretningen av spesialiserte fosterhjem, og påpeker at bruken av tiltaket ikke nødvendigvis alltid er i tråd med formålet med tiltaket. Diskusjonen om spesialiserte fosterhjems plass i tiltaksporteføljen er ikke ny. I Prop 73L (2016-17) fremkommer det at spesialiserte fosterhjem skal være et tiltak som er et alternativ til institusjon, og hvor det må utvikles tydelige retningslinjer for å sikre korrekt bruk av tiltaket.

Diskusjonen rundt tiltaket handler om at tiltaket i varierende grad oppfyller ulike sentrale prinsipper for hvordan ansvarsforholdet mellom statlig og kommunalt forvaltningsnivå bør være.

Fordeling av ansvar mellom forvaltningsnivåer er drøftet i offentlige utredninger, og det er utarbeidet sentrale prinsipper for god ansvarsfordeling¹⁵³¹⁵⁴. Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune på barnevernsområde er særlig omtalt i Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* og Prop. 73 L *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Av disse arbeidene kan vi utlede tre «hovedprinsipper» om ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet¹⁵⁵:

1. Kommunen har ansvar for sentrale deler av barns oppvekst («langsiktighet»)
2. Kommunen har ansvar for ikke-spesialiserte tiltak med høyt volum
3. Staten har ansvar for spesialiserte tiltak (tiltak som krever høy ressursinnsats, kompetanse og som har lavt volum)

Spesialiserte fosterhjem skal være en langsiktig plassering dersom dette er til barnets beste.¹⁵⁶ Det innebærer at man bryter med et prinsipp om at det er kommunene som har ansvaret for tiltak som handler om «langsiktighet» og «barnets oppvekst».¹⁵⁷ Prinsippet om at staten har ansvaret for tiltak som har begrenset volum og høy grad av spesialisering (ressursinnsats, utdanningsnivå

¹⁵² Tallet er regnet som gjennomsnitt av kostnadene ved de fem institusjonene for barn under 13 år som Menon har evaluert.

¹⁵³ NOU 2000:22

¹⁵⁴ Meld. St. 6 (2018–2019)

¹⁵⁵ Se bl.a. Prop. 73 L (2016–2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*

¹⁵⁶ Prop 73L

¹⁵⁷ Se bl.a. Prop. 73 L (2016–2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*

mm.)¹⁵⁸ oppfylles imidlertid i utgangspunktet her. Kommunene har videre ansvaret for en rekke oppgaver som kan løses i kommunen som laveste effektive nivå, som for eksempel ordinære fosterhjemsplasseringer. Dette prinsippet er også i utgangspunktet oppfylt slik fosterhjemsområdet er utformet i dagens situasjon. De to siste prinsippene er imidlertid blitt utfordret når:

- Bufetat i perioder har benyttet spesialiserte fosterhjem for å unngå brudd på bistandsplikten
- Enkelte kommuner har forsterket sine fosterhjem til et nivå som ligger nær spesialiserte fosterhjem.

Vi mener at det er uproblematisk at staten drifter et oppveksttiltak for et begrenset antall barn som utfra målgruppedefinisjonen ellers ville vært i institusjon, fordi disse barna ikke har godt av å bo i institusjon. Disse barna kan ikke motta noe annet enn et omfattende fosterhjemstiltak som det i praksis kun er Bufetat (eller enkelte store kommuner) som kan tilby¹⁵⁹.

Problemene og diskusjonene rundt tiltaket oppstår fordi det er en høy etterspørsel etter og en generell mangel på fosterhjem, og fordi det ikke er god nok styring og gode nok beskrivelser av hvilke barn som bør være i spesialiserte fosterhjem. I Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* la departementet vekt på at målgruppebeskrivelser må på plass for å unngå diskusjoner og konflikter rundt inklusjonskriterier og målgruppe for tiltaket og press fra kommuner. Bufdir er også gitt oppdrag på dette området¹⁶⁰ og har utviklet tjenestekatalogen som bidrar positivt. Innføring av retningslinjer som er mer forpliktende og tydeligere enn dagens tjenestekatalog, og som gir mindre rom for skjønn mellom regioner, vil kunne bidra til å skape tydeligere rammer for og bedre forutsigbarhet omkring tiltaket.

Vår vurdering er at når tiltaket er vurdert som virkningsfullt og oppfyller flere av de viktigste prinsippene som omtales over, så blir ikke spørsmålet om spesialiserte fosterhjem skal bestå som et tiltak i tiltaksporteføljen. Spørsmålet er heller hvordan det kan tilpasses slik at utfordringene med og spørsmålene rundt bruken av tiltaket minimeres. Tiltak som kan gjøres for å sikre at sentrale prinsipper overholdes bør vurderes (se også nedenfor).

Forbedringer og en tydeligere rigg og drift av spesialiserte fosterhjem vil gjøre tiltaket mer levedyktig på sikt. Det vil redusere risikoen for at tiltaket – som ikke har bistandsplikt – blir et område hvor man forsøker å gjøre uheldige innsparingsgrep eller som blir driftet og benyttet på en suboptimal måte.

¹⁵⁸ NOU 2023: 9

¹⁵⁹ Menon (2022)

¹⁶⁰ Leveranser fra Bufdir til BFD som står sentralt er leveranse til BFD i mars 2020 (O5.1.5 i TB2018) med beskrivelse av bruken av statlige og private familiehjem og konsekvenser av innføringen av tiltaket spesialiserte fosterhjem, samt «Beskrivelse av tjenestetilbudet spesialiserte fosterhjem» (2021) som kommer med detaljerte beskrivelser rundt målgrupper og prioritering av spesialiserte fosterhjem. Dokumentet peker blant annet på at en del barn ikke har godt av institusjonsopphold, for eksempel ved at de er spesielt sårbare for negativ påvirkning fra andre ungdommer ved institusjonsopphold, og hvor spesialisert fosterhjem er vurdert som best egnet tiltak.

Våre anbefalinger om bedre styring av tiltaket vil også bidra til at tiltaket blir mer levedyktig på sikt. I sum forventer vi at grepene som foreslås vil føre til færre diskusjoner om hvorvidt og hvilken rolle spesialiserte fosterhjem har i tiltaksporteføljen.

Vi mener videre at tiltaket bør utvides videre langs de følgende linjene for å redusere flere av de ovennevnte utfordringene:

- Økt standardisering av tiltaket for å sikre et mer likeverdig nasjonalt tilbud, i tråd med tiltakets formål
 - Behov for standardisering av organisering av tilbudet: Organiseringen av tilbudet varierer mellom regionene.^{161 162} Dimensjoneringen av tiltaket varierer mellom regionene¹⁶³. Det bør være gode grunner dersom tilbudet rundt et spesialisert tiltak som dette ikke skal være organisert og dimensjonert på en mest mulig lik måte i regionene. Avdelinger for spesialiserte fosterhjem bør knyttes tett opp til institusjonsdriften (se senere kulepunkt).
 - Behov for standardisering av opplæring¹⁶⁴: Opplæringstilbudet varierer mellom regionene og varierer¹⁶⁵ også innad i den enkelte region. Tilbakemeldinger¹⁶⁶ om at opplæringen forut for plassering kunne vært bedre indikerer at det er rom for forbedring av opplæringstilbudet.
 - Behov for standardisering av veiledningen¹⁶⁷: Antallet gruppeveiledninger og fagdager som mottas av de spesialiserte fosterhjemmene varierer¹⁶⁸ mye mellom regionene.
 - Behov for standardisering av utdanningsbakgrunnen i fosterhjemmene: En viktig grunn til at spesialiserte fosterhjem må eksistere er at det er et spesialisert tiltak i regi av andrelinjetjenesten hvor barna har så store utfordringer at de alternativt ville vært plassert i institusjon. Disse barna er vurdert til å ikke kunne bo i institusjon, men har det best i et fosterhjemsliknende tiltak hvor «profesjonelle» fosterforeldre med særlig kompetanse og fagbakgrunn gjør jobben som institusjonen ellers ville ha gjort. Dette ansvaret og denne kompleksiteten gjør at det må stilles enda tydeligere krav til utdanningsbakgrunnen hos de spesialiserte fosterhjemmene. Det innebærer at de må ha relevant fagutdanning. Unntaksmuligheter¹⁶⁹ ved at «personlig egnethet» kan

¹⁶¹ I noen regioner har man en egen enhet for spesialiserte fosterhjem. I andre regioner har man flere avdelinger for spesialiserte fosterhjem.

¹⁶² Menon (2021)

¹⁶³ Menon (2021)

¹⁶⁴ Opplæringen gis av fosterhjemstjenesten i regionene

¹⁶⁵ Menon (2021)

¹⁶⁶ Menon (2021)

¹⁶⁷ Veiledningen gis av familiekonsulenter tilknyttet aktuell avdeling for spesialisert fosterhjem i regionen. Én familiekonsulent kan ha ansvar for mellom fem og ni spesialiserte fosterhjem, avhengig av avdeling

¹⁶⁸ Menon (2021)

¹⁶⁹ Spesialiserte fosterhjem skal ha særlige forutsetninger for og kompetanse til å gi omsorg til barn i målgruppen (Bufdir, 2021a). Ifølge rundskrivet om retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2010) skal oppdragstaker ha minimum treårig relevant utdanning på høyskole- eller

oppveie for faglig bakgrunn bør minimeres for å sikre kvaliteten og legitimiteten til tiltaket.

- Spesialiserte fosterhjem bør knyttes nærmere til barnevernsinstitusjoner for å øke kvaliteten av og legitimiteten til tiltaket
 - Det er behov for å synliggjøre bedre at tiltaket er et alternativ til institusjon og ikke et alternativ til et kommunalt fosterhjem med forsterkning. Vi ser nedenfor på utvalgte grep for å oppnå dette:
 - Det bør gjøres en vurdering av om fosterforeldre i spesialiserte fosterhjem bør motta veiledning fra personer tilknyttet en barnevernsinstitusjon. Eksempelvis kan fosterforeldre i spesialiserte fosterhjem motta veiledning av personer som har en tydelig link til institusjonene i regionene, for eksempel gjennom at de formelt sett er ansatt ved institusjonene. Slik vil tiltakets posisjon som et alternativ til institusjon tydeliggjøres.
 - En endring av navnet på tiltaket kan vurderes for å synliggjøre at det er et alternativ til institusjon og ikke et alternativ til andre typer tiltak med fosterhjem i navnet, et mulig navn kan være «Institusjonshjem».
- Vurdere om kommunal godkjenning av bruken av et spesialisert tiltak i andrelinjetjenesten er et logisk brudd på ansvarsdelingen mellom stat og kommune
 - Et juridisk aspekt er at det er kommunen som godkjenner alle typer fosterhjem, også spesialiserte fosterhjem¹⁷⁰. Godkjenning av et fosterhjem innebærer å gjøre en vurdering av om fosterhjemmet er egnet for det aktuelle barnet. Dette fremstår som et brudd på ansvarsdelingen mellom stat og kommune, ved at dette fører til at kommunen til dels «står ansvarlig for» et statlig tiltak. En slik innretning kan skape utfordringer dersom det oppstår problemer i det aktuelle hjemmet¹⁷¹.
- Sørge for at Bufetat ikke bruker spesialiserte fosterhjem til å unngå brudd på bistandsplikten da dette kan ødelegge for andre sentrale mål eller oppgaver på området
 - Det er en risiko for at spesialiserte fosterhjem, uten endringer i dagens praksis, ødelegger for rekrutteringen av ordinære fosterhjem. Bruk av spesialiserte fosterhjem for å ivareta bistandsplikten for rekruttering av ordinære fosterhjem, kan bidra til å skape et «A-lag» og et «B-lag» med store forskjeller i betaling, forutsigbarhet, støtte og veiledning.

universitetsnivå, men der en etter en individuell vurdering åpner opp for at realkompetanse og annen formell utdanning kan erstatte dette kravet. Dette er ikke presisert i tjenestekatalogen (Bufdir, 2021c)

¹⁷⁰ Barnevernstjenesten i omsorgskommunen er også ansvarlig for å følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, uavhengig av type fosterhjem. Den kommunen der fosterhjemmet ligger (fosterhjems kommunen) har ansvaret for tilsyn av fosterhjemmet, jf. barnevernloven § 4-22.

¹⁷¹ For eksempel rundt spørsmålet om det ble gjort en grundig nok kommunal vurdering av det statlige, spesialiserte fosterhjemmet

- Forslagene om behovet for bedre styring av spesialiserte fosterhjem, tydeligere retningslinjer enn i dag, for hvem de spesialiserte fosterhjemmene skal være for («målgruppe»), i hvilke tilfeller de skal benyttes og hvilke krav som stilles til fosterforeldre, vil kunne motvirke at det oppstår konkurranse mellom stat og kommune om de samme fosterhjemmene. Det vil være positivt for samarbeidet mellom Bufetat og kommuner, og føre til færre diskusjoner om spesialiserte fosterhjems plass i tiltaksporteføljen.

8.2.1 Forslag

Vi foreslår at Bufdir og Bufetat gjør endringer i styringen av spesialiserte fosterhjem i tråd med våre vurderinger ovenfor. Det kan også være flere relevante momenter enn det som pekes på her som vil bidra til en forbedret og tydeligere rigg og drift av spesialiserte fosterhjem. Forslagene må sees i sammenheng med de øvrige anbefalingene om spesialiserte fosterhjem. Vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av grepene vil bli gjort som en del av arbeidet med å tydeliggjøre innholdet i tiltaket og forbedre styringen av tiltaket.

8.3 Bufdir foreslår tydeligere retningslinjer som sikrer at bruken av spesialiserte fosterhjem er tilpasset barnets behov

Ifølge evalueringen er det både utydelig hva spesialiserte fosterhjem skal være og hvem som er målgruppen¹⁷². Flere etterspør tydeligere kriterier som definerer hvem som skal inngå i målgruppen. Informanter fra Bufetat opplever målgruppen for spesialiserte fosterhjem slik den er definert i tjenestekatalogen som uklar og for bred. Samtidig som flere påpeker at prioriteringene om bruk er for snever. Uklarhetene fører til ulik tolkning, bruk og regionale forskjeller i tilbudet.

I Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* la departementet vekt på at målgruppebeskrivelser må på plass for å unngå diskusjoner og konflikter rundt inklusjonskriterier og målgruppe for tiltaket og press fra kommuner. Bufdir er også gitt oppdrag på dette området og har utviklet tjenestekatalogen som bidrar positivt. Vi mener imidlertid at det er behov for tydeligere retningslinjer som er enda mer forpliktende, og som gir mindre rom for skjønn mellom regioner. Dette vil kunne bidra til å skape tydeligere rammer for og bedre forutsigbarhet omkring tiltaket.

8.3.1 Våre vurderinger

Basert på funnene i evalueringen foreslår vi at det etableres ett førende dokument med tydelig juridisk status. Vi foreslår at dokumentet bygges opp med utgangspunkt i Bufdirs forarbeid til arbeid med tjenestekatalogen for spesialiserte fosterhjem¹⁷³. I forarbeidet benyttes tydeligere retningslinjer enn i tjenestekatalogen, for hvem de spesialiserte fosterhjemmene skal være for («målgruppe»), i hvilke tilfeller de skal benyttes og hvilke krav som stilles til fosterforeldre.

¹⁷² Menon (2021)

¹⁷³ Bufdir (2021d) «Beskrivelse av tjenestetilbudet spesialiserte fosterhjem»

Interessante funn og tiltak det er behov for mer kunnskap om

I tillegg foreslår vi følgende konkrete endringer for målgruppene til spesialiserte fosterhjem:

- Å fjerne føringen om at ungdom over 13 år skal prioriteres, og tydeliggjøre at tiltaket skal benyttes til barn i alle aldersgrupper. Evalueringen finner at denne aldersdifferensieringen forvirrer kommunene og fremstår som tilfeldig. Evalueringen finner også at mange mener tiltaket passer særlig godt for mindre barn.
- Tydeliggjøre i tjenestekatalogen at spesialiserte fosterhjem også skal vurderes for barn som ikke har hatt plasseringstiltak tidligere. Det er et kjennetegn ved barna som mottar spesialiserte fosterhjem at de har en lang historikk i barnevernet med brudd og flyttinger. Bufdir mener det er viktig at spesialiserte fosterhjem blir et reelt alternativ til barn som har behov for det.

9. Interessante funn og tiltak det er behov for mer kunnskap om

9.1 Kommunale institusjoner

Institusjonen Gyda får positive resultater i evalueringen¹⁷⁴. Elementer som fleksibilitet for kommunen og økt nærhet til ungdommers nettverk og eksisterende relasjoner trekkes frem som suksessfaktorer. Evalueringen understreker at tiltaket er viktig i tiltaksporteføljen og særlig inn mot målgrupper i vår utredning. Ungdomsgruppen har i gjennomsnitt lavere problembelastning enn det man vanligvis ser på en statlig omsorgsinstitusjon.

Kostnadene ved bruk av Gyda (1 mill. kroner per år) er lavere enn i alternativ plassering, som er vurdert til å være omsorgsinstitusjon (3,4 mill. kroner per år) eller spesialisert fosterhjem (1,2 mill. kroner per år). Andre kommuner, hvor forholdene ligger til rette for det, bør vurdere å etablere kommunale institusjoner. Vi antar at det er mest aktuelt for middels store eller store kommuner.

De samme reglene gjelder for kommunale og statlige institusjoner. Kommunale institusjoner er ikke å anse som "noe annet" enn statlige institusjoner, utover at de ligger på ulike forvaltningsnivåer. Kommunene står fritt til å etablere egne institusjonstilbud. Institusjoner må godkjennes av Bufetat, som er godkjenningmyndighet. Likevel er det kun to kommunale institusjoner i Norge i dag – Gyda i Larvik og Storbakken i Alta.

9.1.1 Mulig tiltak: Utvikle verktøy som kan hjelpe kommuner som ønsker å etablere kommunale institusjoner.

Bufdir og kommunal sektor kan vurdere å utvikle et verktøy som hjelper kommuner som vurderer å etablere egne institusjoner med å definere god praksis og nødvendige elementer i tiltaket.

¹⁷⁴ Menon (2021)

Interessante funn og tiltak det er behov for mer kunnskap om

Evalueringen av Gyda¹⁷⁵ gir nyttig kunnskap, blant annet om suksesskriterier og risikomomenter ved tiltaket, som vil være nyttig i arbeidet med å utvikle verktøy. For eksempel viser evalueringen at tydelige målgrupper, egnede bygg og et godt samarbeid med kommunen og politikere er et viktige suksesskriterier for å lykkes.

Tiltak som Gyda har en betydelig lavere utgift per oppholdsdag enn statlige institusjoner noe som kan gi sterke insentiver til å benytte tiltaket. Kommunene betaler imidlertid kun en egenandel ved bruk av statlige institusjoner, hvilket reduserer styrken i de økonomiske insentivene i noen grad. I kombinasjon med ledig kapasitet/ lavt belegg i eget tiltak er det en risiko for at institusjonen brukes til barn og unge med for tung problembelastning sammenliknet med det institusjonen er laget for. Tilsyn og godkjenningrutiner må bidra til å minimere denne risikoen og ta ekstra hensyn til de ulike insentivene en kommune har ved institusjonsdrift sammenliknet med staten.

Arbeidet med et verktøy bør være et samarbeidsprosjekt mellom ressurspersoner i Bufetat og Bufdir og kommunene som har etablert egne institusjoner. Et slikt tiltak vil medføre marginale kostnader.

9.1.2 Mulig tiltak: utrede mulighetene for utvidelse av Bufetats institusjonstilbud

Gyda beskrives som et sted for ungdommer som faller mellom målgruppene for fosterhjem og institusjon. Det vil si at for ungdommene som er yngst i målgruppen til Gyda (13-15 år) ville det alternative tiltaket for de fleste ungdommene vært enten et forsterket fosterhjem eller spesialisert fosterhjem, mens for ungdommen som er eldst i målgruppen (16-18 år) ville alternativet for flere vært en statlig omsorgsinstitusjon.

Det er vanskelig i å si noe om hvor mange barn som er aktuelle for et slikt «enkler» institusjonstilbud som Gyda er. I vår spørreundersøkelse til kommunene trekker 82 prosent frem at ungdommer over 13 år, hvor verken fosterhjem eller institusjon er et egnet tiltak, er en gruppe det er utfordrende for kommunene å finne gode løsninger til.¹⁷⁶

De siste årene har antallet barn på institusjon gått ned. Det har vært en politisk intensjon å redusere bruken av barnevernsinstitusjoner og samtidig øke bruken av fosterhjem ved plasseringer utenfor hjemmet. Dette innebærer at terskelen for å bli plassert i barnevernsinstitusjon har økt i løpet av de siste ti årene.¹⁷⁷ Vi mener det er sannsynlig at mange av barna som tidligere ville blitt plassert på institusjon er en del av vår målgruppe av barn som venter lenge på egnede plasseringstiltak, og som opplever mange brudd i fosterhjem.

Bufetat har høy kompetanse på institusjonsdrift og stordriftsfordeler i produksjon av institusjonsplasser. Kommunal institusjon fremstår i evalueringene som et fornuftig tiltak der

¹⁷⁵ Menon (2021)

¹⁷⁶ Sentio (2021)

¹⁷⁷ Bufdir (2023a)

Interessante funn og tiltak det er behov for mer kunnskap om

ungdommene har noe lavere problembelastning enn i statlige omsorgsinstitusjoner. Det er imidlertid sannsynlig at små kommuner ikke har muligheten til å etablere egne institusjoner.

Ettersom kostnadene ved Gyda er betydelig lavere enn ved en statlig eid omsorgsinstitusjon, og også noe lavere enn et spesialisert fosterhjem, mener vi at et mulig tiltak er å utrede løsninger hvor Bufetat tilbyr «enklere» omsorgsinstitusjonsplasser i en ny institusjonskategori, lignende Gyda i Larvik, som kan ligge en rekke steder i landet. Utredningen kan også ta for seg om Bufetat skal tilby botiltak – hybler med oppfølging, jf. anbefalingen om botiltak i kapittel 7.

Utredningen må synliggjøre antatte nytte- og kostnadsvirkninger av alternative innretninger for å gi et godt beslutningsgrunnlag. Nedenfor lister vi opp noen spørsmål utredningen bør ta for seg:

- Er reglene som gjelder for institusjoner i dag er for «streng» for institusjoner som skal benyttes for denne målgruppen (ungdom med lavere problembelastning enn de som i dag plasseres i institusjon)?
- Er kompetansekravene som gjelder for barnevernsinstitusjoner egnet til å gjelde for institusjoner for ungdom med lav problembelastning?
- Bør det være en snevrere adgang til å gjøre begrensninger i barnets rettigheter og til å utøve tvang overfor barnet enn det som ellers gjelder for barnevernsinstitusjoner?
- Vil en målgruppe med antatt lavere problembelastning enn i andre deler av Bufetats institusjonstilbud gi et økt behov for elementer som «normalitet» i hverdagen til ungdommene og hvordan kan utforming av institusjonsbygg og valg av turnusordninger påvirke slike forhold?

9.2 Relevante tiltak til barn og unge som er en del av en søskenflokk

En splittelse av en søskenflokk regnes som uheldig eller problematisk når det skjer uten at det er begrunnet i barnets beste-vurderinger. Samtidig gjør noen forhold det vanskelig å hindre oppsplitting av søskenflokker. Mangelen på fosterhjem som kan ta imot søsken er en av hovedårsakene til hvorfor søsken splittes. En spørreundersøkelse til alle landets kommuner gjennomført av Menon i 2019, viser at det særlig er begrenset tilgang til hjem som har mulighet til å ta imot flere enn to søsken.¹⁷⁸ Det kan skyldes for liten plass i hjemmet, eller for liten tid og kapasitet til å ta seg av flere barn. En annen sentral årsak til at søsken ikke plasseres sammen er at ett eller flere søsken har problembelastninger. Dersom en skal ta imot flere barn i et fosterhjem, og ett eller flere av barna i tillegg har store behov for ekstra hjelp og omsorg, er det enda vanskeligere å rekruttere fosterhjem.

Nedenfor omtaler vi utvalgte tiltak som skal bidra til å redusere utfordringer knyttet til søskenplasseringer:

¹⁷⁸ Menon (2019)

Interessante funn og tiltak det er behov for mer kunnskap om



Figur 26. Tiltak som skal bidra til å redusere utfordringer knyttet til søskenplasseringer

9.2.1 Vi har ikke grunnlag for å anbefale tiltakene som retter seg inn mot tilgangen på egnet bolig ved søskenplasseringer

«Under samme tak» fra SOS Barnebyer er et tiltak som er skreddersydd for å plassere søsken sammen. Vi har gjennomført en minievaluering av dette tiltaket, se kap. 5.6.5. Vi finner at tiltaket har for mange usikkerhetsmomenter til at vi kan anbefale det for å løse utfordringene med å plassere søsken sammen.

Utprøvingen av «Under samme tak» har møtt en rekke utfordringer, og det fremstår ikke som at tiltaket gjør det enklere for barnevernet og plassere søsken sammen. Særlig har SOS-barnebyer hatt utfordringer med å rekruttere fosterhjem, selv i store byer.

Det har vært vanskelig finne interesserte fosterhjem, egnede fosterhjem, og noen har også trukket seg underveis. Løsningen hvor fosterforeldrene flytter ut av sitt eget hjem, og til en bolig hvor fosterbarnet blir boende ved et eventuelt brudd, begrenser naturlig nok tilgangen på aktuelle fosterforeldre til oppdraget.¹⁷⁹ Modellen beskriver dessuten i liten grad hva som skjer ved et eventuelt brudd, og i mellomfasen fra bruddet skjer til nye fosterforeldre er på plass.

Kunnskapsgrunnlaget om tiltaket er tynt, siden det kun er systematisk informasjon om ett tilfelle av tiltaket.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Samtidig vil tiltaket fremstå ekstra attraktivt for potensielle fosterforeldre som har behov for bolig og således føre til en skjevhet i gruppen som søker seg til tiltaket

¹⁸⁰ SOS-barnebyer har imidlertid utarbeidet materiale som beskriver hva tiltaket bør inneholde og veiledning til kommunene og fosterfamilien

Interessante funn og tiltak det er behov for mer kunnskap om

NTNU Samfunnsforskning har følgeevaluert «Under samme tak». Evalueringen¹⁸¹ ser på arbeidet i kommunen, og ikke om hvordan selve tiltaket fungerer. Evalueringen trekker frem en rekke problematiske, uavklarte forhold ved tiltaket, slik som grenseoppgangen mellom fosterhjem og institusjon, grad av profesjonalitet hos fosterhjemmet. Evalueringen peker også på at en rekke forhold er uavklarte for fosterforeldrene.

Gruppefosterhjem har en del av de samme elementene ved at fosterforeldre/ fostermor tilbys en bolig og bor der med fosterbarnet/ fosterbarna. Bakgrunnen for tiltaket er relatert til bolig og den begrensede tilgangen på fosterforeldre i sentrale byområder som både ønsker å ta imot flere barn og som har tilgang på en bolig med plass til flere barn.¹⁸²

Vi har gjennomført en minievaluering av gruppefosterhjem. Vi finner at tiltaket har for mange usikkerhetsmomenter til at vi kan anbefale det for å løse utfordringene med å plassere søsken sammen. Det er stor etterspørsel etter tiltaket blant ungdom i Oslo og det meldes om få utilsiktede flyttinger. Samtidig fremstår tiltaket som svært personavhengig, og kommunen har hatt utfordringer med å rekruttere flere fosterforeldre til flere slike tiltak. Tiltaket er ikke evaluert, utover vår minievaluering.

Manglende kunnskap om virkninger på lang sikt for barna ved å motta tiltakene, samt enkelte andre svakheter/ usikkerhetsmomenter i tiltakene gjør at vi, ikke kan anbefale økt bruk av disse tiltakene inn mot søsken som skal plasseres.

9.2.2 Tiltak som fører til mer robuste fosterhjem er sentralt for å lykkes med søskenplasseringer hvor den totale problembelastningen er høy

Vi har ikke sett direkte på hvilke typer forsterkning fosterhjemmene trenger for å ta på seg en søskenplassering. Tidligere rapporter anbefaler mer overordnet at man styrker økonomien i fosterhjemmene og oppfølgingen av fosterhjem som kan ta imot flere barn.¹⁸³

Forsterkning av fosterhjem avgjøres av den enkelte kommune og fosterhjemmenes økonomiske rammevilkår varierer mye mellom kommuner.¹⁸⁴ Fosterhjem som har tatt imot søsken, eller som har fosterbarn med søsken i andre fosterhjem, har gitt innspill om at det er viktig med god informasjon, oppfølging, støtte og økonomiske betingelser.¹⁸⁵ Det påpekes av flere at det bør gis bedre/ tettere oppfølging og veiledning, samt bedre betingelser til fosterhjem, for eksempel frikjøp eller andre forsterkningstiltak, tilbud om avlastning, besøkshjemordninger eller liknende.

¹⁸¹ NTNU (2021)

¹⁸² Innretningen vil på samme måte som SOS Barnebyers tiltak på den ene side begrense tilgangen på potensielle fosterforeldre med egen bolig, men samtidig fremstå som ekstra attraktivt for potensielle fosterforeldre som sliter med å komme seg inn i boligmarkedet.

¹⁸³ Menon (2019)

¹⁸⁴ NOU 2018:18

¹⁸⁵ Menon (2019)

Interessante funn og tiltak det er behov for mer kunnskap om

Dette er i stor grad de samme momentene som nevnes som forbedringsområder av andre typer kommunale fosterhjem.

Økt forsterkning til fosterhjem med søskenplasseringer på flere av områdene over vil være et egnet tiltak. Endringer vil kreve økte overføringer til kommunene.

Flere av tiltakene vi anbefaler andre steder i dette dokumentet kan indirekte bidra positivt på målet om bedre søskenplasseringer.

Avhengig av hvilke utfordringer disse barna har, så kan også økt tilgang på spesialiserte fosterhjem (alternativ til institusjon) være et tiltak som kan bidra til at vi får flere fosterhjem som er i stand til å håndtere søsken med mer omfattende problembelastning.

Bedre veiledning og oppfølging trekkes frem av fosterforeldrene som forbedringspunkter¹⁸⁶. Bufetats insentivpakker innebærer statlig veiledning og oppfølging til kommunale fosterhjem med høy risiko for utilsiktede flyttinger. Det å prioritere bruk av insentivpakker inn mot søskenplasseringer for å sikre slike plasseringer i kommunale fosterhjem kan for eksempel være et mulig tiltak for å gjøre fosterhjem mer «robuste og bedre i stand til å håndtere søskenplasseringer».

9.2.3 Vi anbefaler at man vurderer en utprøving av tiltaket «Mockingbird» for søskenplasseringer

Menon¹⁸⁷ finner at både litteraturen de har gjennomgått og tilbakemeldinger fra barnevernstjenestene anbefaler at søsken plasseres sammen, men at det er noen forhold som er indikasjoner på at søsken ikke bør bo sammen. Dette gjelder dersom barna har stor samlet problembelastning, det er snakk om mange søsken eller det ikke er mulig å finne et godt, egnet fosterhjem. I den ovennevnte rapporten anbefales også at det bør legges til rette for at søsken som ikke kan bo sammen kan ivareta relasjonen, for eksempel ved at det tilrettelegges for møtearenaer eller samarbeidsformer for fosterhjem som har tatt til seg barn fra samme søskenflokk.

Vi vil derfor trekke frem et interessant tiltak som retter seg mot ivaretagelse av søskenrelasjon gjennom annet samvær enn å bo i samme fosterhjem.

Mockingbird innebærer at 6-10 fosterfamilier er knyttet til hverandre via et felles «knutepunkthjem». Sistnevnte hjem er et erfarent fosterhjem og har ingen aktive plasseringer, men legger til rette for aktiviteter og treffpunkter for alle hjemmene i nettverket og fungerer også som avlaster for andre hjem. En slik innretning gjør det mulig for søsken å ivareta søskenrelasjonene gjennom jevnlig treffpunkter selv om de bor i hvert sitt fosterhjem.

Erfaringer¹⁸⁸ fra både Sverige og England viser positive resultater av Mockingbird. Analyser som er gjennomført i England viser at tiltaket vurderes som et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Målet med

¹⁸⁶ Menon (2021)

¹⁸⁷ Menon (2019)

¹⁸⁸ Menon (2021)

Interessante funn og tiltak det er behov for mer kunnskap om

tiltaket er å støtte opp om fosterfamiliene for å få varige, stabile omsorgsplasseringer. Vår minievaluering av tiltaket er også positiv.

Tiltaket kan benyttes for alle typer fosterhjems plasseringer (ikke utelukkende søskenplasseringer) for å sikre mer stabile plasseringer med mer støtte og veiledning fra andre fosterhjem (særlig fra det mer erfarne, knutepunkthjemmet).

Vi anbefaler at man vurderer en utprøving av Mockingbird og særlig tester ut tiltaket for søskenflokker der man ikke klarer å plassere søsken sammen. I vurderingen bør man se på hvordan man best kan oppnå de virksomme elementene i tiltaket og om det er særlige forhold ved det norske systemet som bør hensyntas i beslutningen om utprøving. Merkostnadene ved å prøve ut et slikt tiltak er begrenset og består av godtgjøring til knutepunkthjemmet som ikke har aktive plasseringer. Merkostnadene i et nettverk med 7-8 deltagere vil derfor være ca. 15 prosent dyrere enn 7-8 frittstående fosterhjem. Vi viser ellers til minievalueringen av tiltaket.

9.3 Behov for gjennomgang av lovligheten til utvalgte tiltak rettet inn mot målgruppene

Vi har fått detaljerte beskrivelser om en rekke tiltak som retter seg inn mot målgruppene gjennom utredningsarbeidet. Med forbehold om at informasjonen vi har mottatt gjennom møter med tiltakene eller annen informasjonsinnhenting er mangelfull eller upresis, så er det enkelte tiltak som er innrettet på måter som kan synes å ikke være helt i tråd med lovverket. Vi har identifisert mulige utfordringer ved følgende tre tiltak:

Gruppefosterhjem: Bufdirs foreløpige vurdering er at tiltaket ikke er et fosterhjem. Tiltaket er heller ikke, og vil heller ikke kunne bli, godkjent som en barnevernsinstitusjon. Se minievalueringen av tiltaket for en mer inngående juridisk vurdering.

Vertsfamilier: Vi mener det er behov for mer informasjon om innretningen av tiltaket «Inn med familien» og «Inn med ungdommen» bl.a. for å avklare om støttefamilien må defineres som arbeidstager eller oppdragstaker. Vi stiller også spørsmålsteget ved om tiltakene benyttes etter korrekte hjemler i barnevernsloven. Se minievalueringen av tiltaket for en mer inngående juridisk vurdering.

Bruk av institusjon som avlastning for barn plassert i et fosterhjem (to-basetiltak): Utredningsarbeidet har vist at to-basetiltak benyttes i begrenset grad i dag. Vi vurderer at det å benytte barnevernsinstitusjon som avlastning vil kunne innebære en omgåelse av barnevernslovens utgangspunkt om at et barn skal plasseres i enten fosterhjem eller institusjon. Se vår omtale av anbefalinger rundt bruk av to-basetiltak for flere vurderinger rundt to-basetiltak og behovet for endringer av lovverket.

Vi gjør oppmerksom på at dette er våre foreløpige juridiske vurderinger og at vi vil ta kontakt med aktørene som tilbyr tiltakene for kvalitetssikring av informasjonen om tiltakene, deres vurderinger rundt lovligheten av tiltakene og evt. hvilke tilpasninger som kan gjøres for at tiltakene skal drives videre i tråd med lovverket.

10. Vedlegg

10.1 Bakgrunn for vurderinger rundt kjennetegn og målgrupper fra ulike kunnskapskilder

Barn og unge det er vanskelig å finne egnede tiltak kan ikke sees på som én, felles gruppe. Utredningsarbeidet har vist at det er stor variasjon mellom de ulike gruppene barn og unge, men også at det er stor grad av enighet om hvilke kjennetegn som ofte er fremtredende i hver av de ulike gruppene.

Nedenfor gir vi en mer inngående forklaring på hvilke kjennetegn som trekkes frem i workshop, spørreundersøkelse med kommuner, interne rapporter og annen informasjonshenting.

For å kunne identifisere og anbefale tiltak på en god måte har vi forsøkt å kategorisere barna i fire målgrupper basert på disse kjennetegnene. Det er uunngåelig at kategoriene til en viss grad overlapper med hverandre og at mange barn og unge kan befinne seg i flere kategorier samtidig.

1. Barn og unge med flere samtidige utfordringer/ sammensatte behov
2. Barn og unge som er «for gamle» for fosterhjem
3. Barn som er «for unge» for institusjon
4. Barn og unge som er en del av en søskenflokk som skal plasseres utenfor hjemmet

Workshop om kjennetegn ved barn og unge det er vanskelig for det offentlige å finne gode tiltak til

Bufdir avholdt en workshop med relevante aktører¹⁸⁹ hvor blant annet spørsmålet om kjennetegnene ved barn og unge som det offentlige sliter med å finne gode tiltak til, ble drøftet.

Deltagerne holdt korte innlegg hvor de selv trakk frem deres vurdering av problemets årsak, kjennetegn ved barn det er utfordrende å finne egnede tiltak til og, i noen grad, forslag til relevante tiltak. Deltagerne svarte også på en spørreundersøkelse i etterkant av workshopen.

Det var bred enighet blant deltagerne om kjennetegnene som nevnes nedenfor. Det ble påpekt at det er vanskelig og potensielt misvisende å kategorisere barn og unge i bestemte kategorier, ettersom mange barn og unge antagelig har flere av kjennetegnene samtidig.

Barn med følgende kjennetegn ble særlig trukket frem av flere:

- sammensatte problemer
- behov for hjelp på tvers av sektorer og lovverk

¹⁸⁹ Bufetats regioner, Oslo kommune, RKBU, RBUP, NUBU og et utvalg barnevernstjenester deltok på Bufdirs workshop den 1. september 2021

- store psykiske vansker
- sterke smerteuttrykk
- i autismspekteret
- tilknytningsproblematikk
- del av søskenflokk
- minoritetsbakgrunn
- eldre ungdommer

Noen trakk også frem barn som har drevet med kriminalitet og barn som bryter med normene for kjønn og seksualitet (skadelig seksuell adferd).

Det var også bred enighet¹⁹⁰ om at barn som venter lenge på fosterhjem, barn som har lange opphold i beredskapshjem uten å komme videre til neste tiltak og at barn som har flyttet mange ganger («ikke-planlagte flyttinger») er indikasjoner på at barnet har kjennetegn som gjør det utfordrende for det offentlige å finne gode tiltak til barnet.

Psykisk helseproblematikk, atferdsproblematikk og tilknytningsvansker ble trukket frem som kjennetegnene som isolert sett gjør det mest utfordrende å finne egnede fosterhjem til barn og unge¹⁹¹. Fysisk funksjonshemming og samarbeidsproblemer relatert til foreldrenes egne utfordringer ble også trukket frem, men vurdert som noe mindre fremtredende kjennetegn. De fleste deltagerne på workshopen understreket at barna ofte har sammensatte problemer og har flere av kjennetegnene i tabellen nedenfor.

Spørreundersøkelse i barnevernstjenestene – vurderinger rundt målgruppe

Barnevernstjenestene har som førstelinjetjeneste i barnevernet inngående kjennskap til utfordringene med å finne gode tiltak til barn og unge. Vi har stilt en rekke spørsmål til landets barnevernstjenester¹⁹² om blant annet hva som kjennetegner barn og unge som det offentlige sliter med å finne gode tiltak til og andre relevante problemstillinger.

Tabellen nedenfor viser barnevernstjenestenes syn på hvor utfordrende det er å finne egnet tiltak til barn og unge med utvalgte kjennetegn.

Utvalgte kjennetegn ved barn og unge som skal plasseres i et fosterhjemstiltak	Andel av barnevernstjenestene som mener kjennetegnet gjør valg av egnet tiltak utfordrende (n=93). Andel justert for erfaring med kjennetegnet i parentes.
Barn og unge med psykiske utfordringer / psykisk helseproblematikk	86 prosent (89 prosent)
Barn og unge i autismspekteret	73 prosent (96 prosent)

¹⁹⁰ Bufdir (2021e)

¹⁹¹ Bufdir (2021e)

¹⁹² Sentio (2021) Spørreundersøkelse utført av Sentio på oppdrag fra Bufdir i november-desember 2021. Av 233 tjenester hadde 98 svart ved fristens utløp. Dette gir en samlet svarprosent på 44.

Barn og unge med sterke smerteuttrykk / fysisk utagering	72 prosent (87 prosent)
Barn og unge med tilknytningsproblematikk	67 prosent (70 prosent)
Barn og unge med nedsatt fysisk funksjonsevne	66 prosent (88 prosent)
Barn og unge med sammensatte utfordringer i opprinnelsesfamilien som vanskeliggjør samarbeid med fosterhjemmet	64 prosent (73 prosent)
Barn og unge med innvandrerbakgrunn	31 prosent (36 prosent)
Barn og unge med fluktbakgrunn	20 prosent (34 prosent)
Herunder kjennetegn hentet fra oppdragsteksten:	
Unge over 13 år hvor verken fosterhjem eller institusjon er et egnet tiltak	82 prosent (98 prosent)
Barn under 13 år hvor institusjon ikke er ansett som et ønsket alternativ	62 prosent (72 prosent)
Søskenflokker som skal plasseres utenfor hjemmet	58 prosent (71 prosent)

Tabell 22. Kjennetegn ved barnet og vurderinger av hvor utfordrende det er å finne egnet tiltak

Barn og unge med psykiske utfordringer er den gruppen flest finner det utfordrende å finne egnet fosterhjemsplassering til. Hele 86 prosent av barneverntjenestene oppgir denne gruppen som utfordrende.

Barn og unge med innvandrerbakgrunn og/eller fluktbakgrunn er av de kjennetegnene som er nevnt her, som færrest vurderer det som utfordrende å plassere i egnet tilbud.

Det er verdt å merke seg at en stor andel av barnevernstjenestene svarte at de ikke hadde erfaring med kjennetegnene. Andelen i parentes korrigerer for dette ved å vise andelen av barnevernstjenestene som har erfaring med kjennetegnet som mener dette gjør det utfordrende å finne et egnet plasseringstiltak til det aktuelle barnet eller ungdommen.

Saksgjennomgang av utvalgte barnevernssaker hvor barn og unge venter lenge på et fosterhjem

Buudir gjennomførte høsten 2021 en studie av de 78 barn og unge som hadde ventet seks måneder eller mer, og fortsatt ventet, per 1. september, 2021. Funnene gir et øyeblikksbilde av barn og unge som venter lenge på fosterhjem¹⁹³ og hva som kjennetegner utvalget. Merk at saksgjennomgangen ikke vil fange opp alle grupper det er vanskelig å finne egnede tiltak til, slik

¹⁹³Buudir (2021a) Studien baserte seg på informasjon fra barn og unges personkort i saksbehandlingssystemet BiRK som Buudir forvalter. Informasjonen ble anonymisert og systematisert ut ifra forhåndsdefinerte variabler, samt åpne tekstkategorier som ble systematisert etter all data var samlet inn.

som for eksempel eldre ungdommer som ikke venter på fosterhjem, men som har behov for et tilpasset kommunalt botiltak.

Alder og kjønn

Gjennomsnittsalderen på de som hadde ventet mer enn seks måneder på plassering i fosterhjem var 10,9 år. De fleste var i alderen 9-13, men med en spredning fra 2 til 17 år. Det var en overrepresentasjon av gutter blant de som ventet (63 prosent).

Bostedsregion og nåværende tiltak

Barn som ventet var fordelt på de ulike regionene, men dersom en ser andel av barn som venter opp mot andel barnebefolkning i regionen er det en overrepresentasjon av barn og unge fra Region øst.⁷ For nesten alle barna er det forhold ved omsorgen i hjemmet som ligger til grunn for henvisningen om fosterhjem.

Nesten alle som venter på fosterhjem flyttes til beredskapshjem i påvente av plassering. Unntaket er barn og unge som i løpet av ventetiden flyttes til en institusjon. Det er bare ett tilfelle hvor barnet fortsatt bor hjemme. Over halvparten av barn og unge som venter har flyttet minst en gang etter at de ble flyttet ut av hjemmet. 41 av barna har flyttet mellom ulike tiltak mens de ventet på fosterhjemsplassering.

Søskenstatus

Ut av de 78 barn og unge som ventet på fosterhjem, hadde mer enn halvparten søsken som mottok tiltak. Ti av de 78 hadde søsken som hadde ventet mer enn seks måneder på fosterhjemsplassering. Av disse ti var det seks tilfeller hvor barneverntjenesten ønsket søskenplassering og fire tilfeller hvor barneverntjenesten ikke ønsket søskenplassering. To av de seks som ønsket søskenplassering var, med forbehold om at det var mulig å finne et hjem som klarte å ivareta to søsken med sammensatte behov, som i utgangspunktet ikke fungerte bra sammen. Her var også to fosterhjem vurdert som et godt alternativ.

Religion

Religion omtales sjelden i dokumentene og fremstår her ikke som en særlig utfordring når det kommer til plassering av barn og unge. For mer enn halvparten av sakene fremgikk det ikke av saksdokumentene hvilken religion barnet eller ungdommen tilhørte. I gruppen hvor religion var oppgitt, var det en forholdsvis stor andel barn og unge som tilhører islam (ca. 16 prosent) sammenlignet med andelen i samfunnet for øvrig (ca. 3 prosent). Likevel fremgår det ikke av saksdokumentene, herunder i avslag på tilbud på fosterhjem, at religiøs tilknytning er en utfordring.

Problemer på ulike arenaer og samlet problembelastning

De fleste har utfordringer på skolen, men nesten ingen har utfordringer knyttet til rus eller kriminalitet. Av de 78 tilfellene som ble gjennomgått var det bare syv tilfeller hvor det ikke var utfordringer knyttet til skolen eller barnehage. Utfordringene var både faglige og sosiale og det varierte hvor store utfordringene var. Kriminalitet og rus var ikke et problem. Bare ett av barna hadde utfordringer knyttet til rus, og bare fem av barna viste antydning til problematferd knyttet til kriminalitet.

I et klart flertall av tilfellene (54) er det behov for frikjøp av en eller begge fosterforeldre for å legge til rette for at fosterhjems plasseringen blir vellykket. I tillegg er det i en stor andel tilfeller behov for veiledning (41) og avlastning (27). Dette kan tyde på at barn og unge som venter har et sammensatt behov som krever mer fra potensielle fosterforeldre enn andre barn som plasseres i fosterhjem. Dette er imidlertid usikkert da studien bare tar for seg barn som venter lenge og ikke sammenligner med barn som plasseres innenfor de første tre månedene.

Kjennetegn / smerteuttrykk

Tabellen under oppsummerer de mest brukte beskrivelsene av smerteuttrykket til barn og unge som venter på fosterhjem. Tabellen fanger ikke opp variasjonen i hvor sterke smerteuttrykkene er.

For hvert barn er det gjennomsnittlig beskrevet mellom tre og fire smerteuttrykk, men det varierer fra ingen beskrivelse til en mer sammensatt beskrivelse med opptil ni forskjellige smerteuttrykk.

Ut fra beskrivelsene kan en se at en relativt stor andel av barn og unge som venter på fosterhjem (41 prosent) har tendenser til å være fysisk utagerende. 31 prosent har en psykisk diagnose, mens nærmere 80 prosent har utfordringer knyttet til følelser og relasjon til andre mennesker, herunder foreldre (følelsesutfordringer, relasjonsutfordringer og tilknytningsutfordringer).

	Smerteuttrykk barn og unge som venter på fosterhjem (prosentvis andel)
Fysisk utagerende	41
Psykisk diagnose	31
Følelsesutfordringer	31
Relasjonsutfordringer	26
Tilknytningsutfordringer	23
Psykisk problematikk	19
Verbalt utagerende	17
Atferdsproblemer	15

Tabell 23. Identifiserte smerteuttrykk hos barn og unge som venter mer enn 90 dager på fosterhjem

Litteratursøk om kjennetegn ved barn og unge det er vanskelig for det offentlige å finne gode tiltak til

Søskensplasseringer

Menon¹⁹⁴ skriver at «utfordringene i valg av tiltak synes særlig å ligge i grenselandet mellom hvilke barn og ungdommer som bør bo i en omsorgsinstitusjon eller et (forsterket/spesialisert) fosterhjem – den såkalte «gråsonen». Alder, problembelastning, reiseavstand til tiltaket og at barnet har andre behov enn barneverntjenester trekkes, i tillegg til kapasitet i aktuelle tiltak, frem som sentrale faktorer som påvirker tiltaksvalg¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Menon – Best egnede tiltak når barn og unge skal bo utenfor hjemmet (2020)

¹⁹⁵ Avveilingen mellom ulike forhold (for eksempel høyere kvalitet i tiltak langt unna opp mot lavere kvalitet i et tiltak i barnets nærområde) står sentralt i valg av tiltak, jf. Menon (2020)

Søskenplasseringer¹⁹⁶ og om man skal dele søsken eller plassere dem sammen trekkes frem som et eksempel på barn det kan være vanskelig å beslutte tiltak for. Den viktigste årsaken til at søsken ikke bor sammen er at det ikke er nok tilgjengelige fosterhjem for søskenflokker¹⁹⁷.

Søskenplasseringer hvor ett eller flere søsken har problembelastning trekkes frem som situasjoner hvor det er enda mer utfordrende.

Barn og unge med omfattende problembehov, gjerne sammen med lav alder

Barn med lav alder, men samtidig omfattende problembehov trekkes blant annet i workshopen frem som en gruppe som det er utfordringer med, jf. at problembehovet antyder institusjonsplassering, samtidig som det er klare føringer for fosterhjems plasseringer for barn under 12 år.

Barn med behov for hjelp fra andre offentlige tjenester enn barnevernet, for eksempel helsetjenester/ psykiske helsetjenester, nevnes også eksplisitt¹⁹⁸. Vi vil i det videre omtale dette som barn med «flere samtidige utfordringer» eller «sammensatte behov», dvs. at de for eksempel kan ha kognitive vansker, reguleringsvansker eller læringsvansker i tillegg til barnevernsproblematikken. Menon trekker også frem utfordringer rundt barn med funksjonsnedsettelse.

En fellesnevner for mange av de ulike gruppene med barn som det offentlige sliter med å finne gode tiltak til er at de har flere brudd i institusjon eller fosterhjem bak seg.

Barn som er for krevende for fosterhjem, samtidig som det anses som uheldig å plassere dem på institusjon nevnes i Menon (2020) som en gruppe som ofte har flere brudd bak seg og som det er vanskelig å finne gode tiltak til. Menon (2020) trekker frem at barn og unge i denne kategorien kan ha omfattende relasjonsskader, ha vært utsatt for vold og misbruk, og ha uttrykk i form av utagering, selvskading eller annet. Barnets kultur, etnisitet og religion kan være relevante forhold som gjør det vanskeligere å plassere barnet i fosterhjem i noen tilfeller.

Menon trekker også frem at flere mener at noen barn og unge uansett er for krevende for fosterhjem, og for å kunne dekke barnas behov, spesielt dersom det er snakk om diagnoser, rusproblematikk eller annet.

Ungdommer som «er for gamle» for å få fosterhjem

¹⁹⁶ Det nevnes at selv om søskenplasseringer i de fleste tilfeller er bra for barna, er det ikke alle søskenflokker ønsker å bo sammen, ikke alle i en søskenflokk som bør bo sammen og at barna i en søskenflokk hver for seg kan ha så store utfordringer at et fosterhjem ikke vil kunne makte alle, jf. Menon (2020)

¹⁹⁷ Falch-Eriksen (2017)

¹⁹⁸ 77 prosent av alle mangelfullt kartlagte/utredete barn hadde «Barnets psykiske helse» som forholdet som først og fremst var mangelfullt utredet, iflg. kommunene i undersøkelsen i Menon (2020)

Ungdommer oppleves generelt som mer utfordrende å finne fosterhjem til enn yngre barn¹⁹⁹. Ungdom oppleves også som mer krevende å plassere i fosterhjem enn yngre barn, for eksempel fordi de innen kort tid vil kunne være aktuelle for mer selvstendige botiltak.

Ungdommer med kort, forventet plasseringstid, nevnes også som en gruppe som det er utfordrende å finne gode tiltak til. Denne gruppen mottar gjerne et kort opphold i institusjon siden alternativ som fosterhjemsplasseringer vurderes som for kort til å «kunne ta til seg omsorg» på en god nok måte. Dette fremstår som ungdommer som i enkelte tilfeller kunne vært aktuelle for et tiltak ment for de med mindre problematikk enn institusjonsplasserte generelt sett har.

Ungdom med behov for tiltak i «gråsonen» mellom fosterhjem og institusjon

Det kan være utfordrende å finne egnet tiltak for ungdommer som kan være aktuelle for en frivillig plassering i enten institusjon eller i et kommunalt botiltak²⁰⁰. Disse ungdommene har behov for en institusjonslignende oppfølging, samtidig som man gjerne skulle beholdt kontakten til nærmiljøet. Det nevnes at dersom aktuelle institusjoner ligger langt unna, så forsøker kommunen å styrke det kommunale botiltaket og gjøre det mer institusjonslignende, men at dette kan være utfordrende (særlig over tid) for en del kommuner.

ISF²⁰¹ trekker også frem utfordringer med at mange barnevernstjenester melder om at unge som mottar kommunale botiltak i økende grad har psykiske problemer, spiseforstyrrelser eller andre helseproblemer, samt at det også er ungdommer med psykisk uhelse i tillegg til alvorlige og sammensatte problemer og problematferd. Det er utfordrende for kommunene å gi disse ungdommene et tilstrekkelig godt og tilpasset tilbud og kun 20 prosent av barnevernslederne sier seg helt enig i at de unge som benytter botiltak, får god nok oppfølging.

Oslo Economics²⁰² trekker frem at det er vanskelig å finne egnede botiltak til ungdommer som har «tilleggsproblematikk» og at tiltakene mangler kompetanse for å hjelpe ungdommer med eksempelvis mer alvorlige psykiske utfordringer og/eller større rusvansker.

Involvering av Bufdirs brukerråd i spørsmålet om relevante kjennetegn og målgrupper

Bufdir har etablert et brukerråd som skal gi oss innspill og råd på barnevernsfeltet. Rådet skal sørge for at vi ser viktige saker fra brukernes synspunkt og at vi ivaretar brukeren i det vi gjør. Vi har derfor i en tidlig fase lagt frem for brukerrådet bakgrunnen for utredningen og bedt om innspill til både forslag til gode tiltak og erfaringer med ulike tiltakstyper.

Flere av representantene i brukerrådet støtter opp under vår problembeskrivelse og nevner særlig at lang ventetid før man mottar et fosterhjem, mange flyttinger mellom tiltak og økt problemutvikling er kjennetegn på barn og unge i målgruppene. Det ble også trukket frem at svært mange barn som bor i fosterhjem har en eller flere diagnoser innen psykisk helse.

¹⁹⁹ Se for eksempel Menon (2020)

²⁰⁰ Oslo Economics (2020)

²⁰¹ Institutt for samfunnsforskning (2018)

²⁰² Oslo Economics (2020)

Tidligere interne informasjonsinnhentinger om kjennetegn og målgrupper

Bufdir innhentet sommeren 2020 informasjon og gjennomførte en spørreundersøkelse²⁰³ i Bufetats regioner og Oslo kommune om kjennetegn ved barn som venter lenge på fosterhjem og opplever mange brudd i fosterhjem i forbindelse med et annet utredningsoppdrag²⁰⁴ fra departementet.

Et hovedtrekk er at stadig flere av barna med behov for fosterhjem har mer sammensatte behov for omsorg og behandling. Det er særlig barn med store og sammensatte hjelpebehov som det er størst utfordringer med å finne egnede fosterhjem til.

Oslo kommune opplyser at søskenplasseringer er utfordrende og at nær halvparten av alle barn som venter lenge på fosterhjem er søsken som enten forsøkes plassert samlet eller hver for seg. Flere av Bufetats regioner nevner også søsken som et kjennetegn ved barn som venter lenge på fosterhjem²⁰⁵.

Sentrale kjennetegn ved barna som venter lenge oppgis å være (enten alene eller i en kombinasjon) helseutfordringer, rusutfordringer, kognitive utfordringer/innlæringsproblematikk, sterke utover- eller innovervendte smerteuttrykk, relasjonsskader og utfordringer knyttet til depresjon, selvskading og suicidtanker.

Høy alder trekkes også frem som et kjennetegn som vanskeliggjør fosterhjemsplasseringer²⁰⁶. Innvandrerbakgrunn trekkes også frem som et kjennetegn, særlig i Oslo, hvor nesten ni av ti barn²⁰⁷ som hadde ventet mer enn 30 dager på fosterhjem hadde innvandrerbakgrunn på den aktuelle datoen.

Barn med nedsatt funksjonsevne er først og fremst knyttet til nedsatt kognitiv funksjonsevne. Bufetats regioner har svært få barn med fysisk funksjonsnedsettelse, men nær 80 prosent av barna som Bufetats regioner beskriver som barn det er vanskelig å finne gode tiltak til, har nedsatt kognitiv funksjonsevne²⁰⁸. Oslo opplyser i samme spørreundersøkelse at om lag en tredjedel av barna kommunen har utfordringer med å finne gode tiltak til, har fysisk eller kognitiv funksjonshemming.

²⁰³ Bufdir (2020b) Bufdir – spørreundersøkelse til Bufetats regioner og Oslo kommune (2020). Ungdommer med behov for kommunale botiltak ble ikke berørt i denne informasjonsinnhentingen.

²⁰⁴ Bufdir (2020a) Tilrådninger på fosterhjemsområdet - bedre tilbud til barn som trenger tiltak utenfor hjemmet.

²⁰⁵ Region Sør rapporterte for eksempel (sommeren 2020) at av de 49 som venter lenge på fosterhjem så er det 9 søskenflokker med 18 søsken totalt.

²⁰⁶ Falch-Eriksen (2018) i Menon (2020) peker også på at bruddsannsynligheten er høyere når plasseringer skjer når barnet er eldre. Utfordringene med å plassere eldre barn påvirkes både av at mange fosterforeldre ønsker mindre barn, men også av at barn kan utvikle mer omfattende atferdsproblemer. Mange av de eldre barna i spørningen sommeren 2020 hadde omfattende atferdsproblemer.

²⁰⁷ I spørningen fremkommer det at av alle fosterhjemshenvisninger i 2020 i Oslo så er kun 5 av de 57 henvisningene knyttet til familier uten innvandrerbakgrunn. Bufetats regioner hadde ikke tilgjengelige tall for om barna som venter lenge har innvandrerbakgrunn eller ikke. Region sør og Region øst opplyste at det var en del barn med fluktbakgrunn som venter på fosterhjem, anslagsvis 20 prosent i hver av de to regionene.

²⁰⁸ Dette er ofte funksjonsnedsettelser som for eksempel traumer, autisme, Tourettes, reaktiv tilknytningsforstyrrelse.

11. Litteraturliste

Arbeids- og sosialdepartementet (2005) Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)
Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Backe-Hansen, Elisabeth, Øivin Christiansen & Toril Havik. *Utilsiktet flytting fra fosterhjem En litteratursammenstilling*. NOva – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
Notat
Nr. 2/13

Baginsky, M., Gorin, S. & Sands, C., (2017) The fostering system in England: Evidence review.
Research report July 2017. Department for Education. Tilgjengelig her:

BFD 2009; Merknader til forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven

BFD 2010; Retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem - om ansvarsfordeling og krav til kompetanse. Q-28/2010

BFD 2023 Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven.

Buudir 2020a; Tilrådninger på fosterhjemsområdet - bedre tilbud til barn som trenger tiltak utenfor hjemmet.

Buudir 2020b; Spørreundersøkelse til Bufetats regioner og Oslo kommune (2020).

Buudir 2020c; Kvalitet i oppfølging og veiledning av fosterhjem; Svar på oppdrag 2.1, tillegg til tildelingsbrev nr. 7- 2019

Buudir 2021a; Studie av kjennetegn ved barn og unge som venter lenge på tiltak fra Bufetat.

Buudir 2021b; Veiledning til utfylling av institusjonsplan, Barnevernsinstitusjoner.

Buudir 2021c; Tjenestekatalog Fosterhjem. Utgitt: Juni 2021, revidert desember 2021

Buudir 2021d; «Beskrivelse av tjenestetilbudet spesialiserte fosterhjem» dokumentet (vedlagt utredningen)

Buudir 2021e; Spørreundersøkelse til deltagere på workshop 1. september 2021

Buudir 2023a; Barn i institusjon <https://www.buudir.no/statistikk-og-analyse/barnevern/Barn-i-institusjon>

Bufdir 2023b; Utredning av tiltak for å bedre fosterhjemsomsorgen. Felles utfordringsbilde, mål og prinsipielle avklaringer

Bufdir 2023c; Disponeringsbrev 01 / 2023. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) 18. januar 2023

DFØ 2018, Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Direktoratet for økonomistyring

Drange, Nina og Øysteing M. Hærnes 2020 Kvantitativ beskrivelse av institusjonspopulasjonen. Rapport 3/2020 Stiftelsen Frisch - senter for samfunnsøkonomisk forskning

Helsedirektoratet 2010 - Vunne kvalitetsjusterte leveår (QALYs) ved fysisk aktivitet. Utgitt: 08/2010

Institutt for samfunnsforskning 2018. *Kommunale botiltak for barn og unge. En hvit flekk i velferdsstaten*. Rapport 2018:14

Heckman 2023; *The Heckman Curve*. The economics of human potential.
<https://heckmanequation.org/resource/the-heckman-curve/>

Lehmann, S., & Kayed, N. S. (2018) Children placed in alternate care in Norway: A review of mental health needs and current official measures to meet them. *International Journal of Social Welfare*. 27(4): 364-371.

Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner

Menon 2019; Uønsket deling av søskenflokker. MENON-PUBLIKASJON NR. 113/2019

Menon 2020; Best egnede tiltak når barn og unge skal bo utenfor hjemmet. Menon-publikasjon nr. 134/2020

Menon 2021; Kartlegging av barnevernstiltak i andre land Menon-publikasjon nr. 139/2021

Menon 2022; Evaluering av syv plasseringstiltak i barnevernet, Virkningsvurderinger av spesialiserte fosterhjem og seks institusjonstiltak. Menon-publikasjon nr. 136/2022

Norsk fosterhjemsforening 2022; Fosterhjemsundersøkelsen 2022;

NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

NOU 2018:18 Trygge rammer for fosterhjem

NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv — Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet — Likt ansvar – ulike forutsetninger

Litteraturliste

Oslo Economics 2017; Samfunnsøkonomisk analyse av hjelpetiltak fra barnevernet/OE-rapport 2017-1

Oslo Economics 2020; Utredning om kommunale botiltak/OE-rapport 2020-63

Oslo Economics 2021; – Samfunnsøkonomisk analyse av Stillasbyggerne, Akershus universitetssykehus

Oslo Economics 2023; Evaluering av tre kommunale botiltak/OE-rapport nr 2022/99

Prop. 133 L (2020–2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven

Prop. 73 L (2016–2017). Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)

Sentio 2021; Kartlegging av tiltak for barn og unge som ikke passer inn i ordinære fosterhjems- eller institusjonstiltak. Spørreundersøkelse til barnevernstjenestene. Sentio Research

SSB 2023; tabell 11600: Barn 0-24 år med plasseringstiltak per 31.12., etter type plassering og hjelpe- eller omsorgstiltak (F) 2015 – 2021.
<https://www.ssb.no/statbank/table/11600/tableViewLayout1/>

Statens helsetilsyn 2020 - Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2019 med ettervern og samarbeid mellom barnevernet og Nav RAPPORT 2/2020 APRIL 2020 «En dag – så står du der helt aleine».