

# Mandat - offentlig utval som skal vurdere organisering og innhald i barnevernet sitt institusjonstilbod

## Bakgrunn og utfordringar

Barnevernet yter god hjelp til mange barn og familiar, men klarar ikkje på ein god nok måte å hjelpe ein del av dei barna som treng det mest, korkje aleine eller i tilstrekkeleg grad saman med andre relevante aktørar. Det er føretatt mange utgreiingar om korleis forholda er og har vore. Dømer på det er rapportar frå Helsetilsynet, Riksrevisjonen, Barneombodet og statsforvaltarane.

Men sjølv om det føreligg mange rapportar og utgreiingar om korleis forholda er i barnevernet generelt og i barnevernsinstitusjonar spesielt, er det behov for ei samla utgreiing av institusjonsbarnevernet som kan gi tydelege forslag til endringar som er mogleg å gjennomføre, og som gjer at barna som i dag blir flytta til institusjon, får betre hjelp. Dette må bygge på erfaringsbasert kunnskap og forskning om kva som fungerer og ikkje fungerer for barna i dagens barnevern.

Barnevernet har ei særdeles viktig oppgåve. I dei siste åra har det vore mange alvorlege saker som har vist at barnevernet ikkje har klart å hjelpe alle barna på ein måte som dei treng. Dette er også belyst i forvaltninga og gjennom reportasjar i media. Det har vore alvorlege hendingar som dødsfall, brannstiftingar og alvorleg vald, og barnevernet har fått sterk kritikk i fleire av rapportane nemnt over. Utvalet må bygge på erfaringane frå desse rapportane.

Situasjonen gjer at vi må vurdere om måten vi driv barnevernet på, og innrettinga av institusjonsbarnevernet, er den rette. Sjølv om mange barn får god hjelp, er det alt for mange gongar at det sviktar. Spørsmålet er om vi kan hjelpe mange av barna som i dag blir flytta til institusjon, på andre måtar, altså om talet på institusjonsplassar burde reduserast betydeleg. Dette inneber at eit utval ikkje isolert kan sjå på institusjonsbarnevernet, men må trekke inn kva moglegheiter som finst for å gje barn som ikkje kan bu heime, hjelp nærare der dei bur.

Mange av barna som bur i institusjon, treng hjelp frå fleire tenester og kan ha omfattande kontakt med blant andre barne- og ungdomspsykiatri og politi. Barna må gjerne forholda seg til svært mange hjelpepersonar, kan oppleve svært mange flyttingar, einetiltak, og kan få problem med kontinuitet i skulegang. Bruk av rusmidlar er også ei utfordring. Nokre barn kan vere utagerande og gjerne bli oppfatta som farlege. Vurderinga er om dagens barnevern møter desse barna på best mogleg måte, eller om tiltaka i verste fall kan gjere vondt verre og bidra til negativ utvikling.

Barnevernsreforma har gitt kommunane auka ansvar for barnevernet og skal stimulere til fleire kommunale tiltak og tidleg innsats. Bruken av institusjonar er redusert dei siste åra, men utfordringane til dei som får plass på institusjon, synast samtidig å ha blitt større. Talet på alvorlege hendingar hos barn i institusjonar, er altfor høgt, og liv har gått tapt. Difor trengs det at ein vurderer om institusjonar i framtida har behov for andre rammer og kompetanse. Samtidig må ein vurdere korleis samfunnet vårt skal behandle barn som rusar seg, og/eller

som reagerer med sinne og utøver alvorleg vald. Det må også vurderast om det kan gjerast endringar som gjer at vi klarer å førebygge med til dømes å møte barna tidleg med trygge vaksne, ved å lytte meir og ved å sikre barn i barnevernet god helsehjelp. I tillegg må ein vurdere i kor stort omfang og på kva måte ein kan knytte kommunale tiltak til lokale ressursar og nettverk, og korleis ein kan bygge stabile kulturar på alle plan i barnevernet.

Kommunane har ansvaret for barnevernet i første linje. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har gjennom Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ansvaret for institusjonsbarnevernet og eig og driv mange barnevernsinstitusjonar. Bufdir er også fagdirektorat på området. Mange barnevernsinstitusjonar er eigd av private kommersielle eller ideelle aktørar og driv gjennom kontrakt med det offentlege (Bufdir). Dette fører til at vi har ein spesiell situasjon i forvaltninga, kor ein aktør – Bufdir – er både drivar, eigar, kvalitetskontrollør, kjøpar og følgjer opp marknaden. Denne organiseringa bør kritisk gjennomgåast.

Institusjonstilbodet er i dag delt inn i fleire ulike typar institusjonar differensiert etter målgrupper: akutt, omsorg og behandling. I Bufetat er behandlingsgruppa vidare delt inn etter høg eller låg risiko for vidare negativ utvikling og rus. Spesialiseringa fører til at barn gjerne må flytte langt for å få eit institusjonstilbod i si målgruppe, og ofte kan slik flytting skje mot barnet si vilje. I praksis er det stor grad av overlapp mellom målgruppene for dei ulike institusjonane i barnevernet. Det er òg overlapp mellom ansvaret dei ulike sektorane har for ulike grupper. Både barnevernet og helsesektoren tilbyr til dømes rusbehandling for barn. Behandlingsløpa har ulike vilkår, ulik terskel og ulikt tidsperspektiv på tvang, men det er ingen klare kriterium for når barn skal få rusbehandling i barnevernet eller i helsetenesta. Det er nødvendig med ein grundig gjennomgang av dette og dagens målgruppeinndeling i barnevernet.

Institusjonstilbodet i Bufetat har over tid endra seg frå primært å vere omsorgsbasar for barn med behov for tilbod utanfor heimen, til å ha som formål å tilby spesialiserte endrings- og behandlingsopphald, fortrinnsvis av kort varigheit. Fagutviklinga skjer både i fagdirektorat og etat, til dømes gjennom innføring av standardiserte forløp og utprøving av fagmodellar, og ute på institusjonane gjennom miljøfagleg praksis og skjønnsutøving i samspel med det enkelte barn. Det er behov for ei evaluering av denne utviklinga for å sikre tilrettelegging for lokal fagutvikling inspirert av gode erfaringar.

Kommunen har det heilskaplege ansvaret for oppfølging av barn med tilbod i barnevernet. Dei langvarige løysningane vil for dei aller fleste barn ligge i lokalsamfunnet til barnet og på kommunalt nivå. Familie og nettverk, samt støtte frå skule og andre kommunale tenester, er det grunnlaget barnet skal bygge livet sitt på. For dei aller fleste barn er det viktig å oppretthalde eller reetablere lokal tilknytning og bygge gode relasjonar med skule, tenester og nettverk i lokalsamfunnet der barnet skal bu. Det er behov for å sikre betre samanheng mellom tilbod på tvers av forvaltningsnivå. Dagens organisering av institusjonstilbodet sikrar ikkje dette.

## Problemstillingane utvalet skal vurdere

Det overordna formålet med utgreiinga er å vurdere kva oppgåver, rammer og omfang framtidens institusjonsbarnevern skal ha, og alternative måtar å organisere det samla tilbodet på utifrå behovet som barn og unge har. Dette overordna formålet skal baserast på erkjenninga av at barnevernet ikkje alltid klarar å hjelpe dei barna som treng det mest, på ein god nok måte. Utgreiinga skal foreslå tiltak og ulike organisasjonsmodellar som gjer det offentlege i stand til å hjelpe barn i barnevernet på ein måte som sikrar barna ein trygg oppvekst og ei god utvikling, slik at dei kan bli velfungerande vaksne. Barn i barnevernet skal ha eit forsvarleg og tilrettelagt tilbod. Samtidig skal det vere eit mål at barna kan oppretthalde ei nær tilknytning til sitt eige nettverk og lokalsamfunn.

Utvalet skal særleg:

1. Greie ut kva tilbod barn som treng hjelp av barnevernet, skal få i barnevernsinstitusjonar, og kva hjelp som bør bli dekt gjennom andre barnevernstiltak eller i form av tilbod frå tilgrensande sektorar, slik som helsesektoren. Særleg må ein utgreie tilbodet til barn med store og samansette behov.
2. Greie ut kva institusjonane må ha av rammer og kompetanse for å gi barna eit godt omsorgs- og oppfølgingstilbod. Også bistand som krevst frå andre viktige tenester for barna og unge skal skildrast, slik som helsetenester for dei som har psykisk sjukdom, og støtte til gjennomføring av utdanning.
3. Greie ut dei ulike faglege, økonomiske og juridiske verkemidla som inngår i samhandlinga mellom stat og kommune om val av rett tilbod til barnet, samt ansvar og samhandling på tvers av sektorar.
4. Vurdere eit endra grunnlag for korleis barnevernsinstitusjonane skal møte barna og korleis barnet sin medverknad bør sikrast og praktiserast ved val av tiltak, under institusjonsopphald og ved avslutning av opphaldet.
5. Vurdere tiltak som kan førebygge utvikling av rusmiddelbruk blant barn i barnevernsinstitusjonar, og på kva måte rusproblematikk og behov for rusbehandling hos barn og unge skal varetakast. Utvalet bør vurdere grenseoppgangen mot behandlingstilbod i helsetenesta og korleis det bør leggjast til rette for samhandling.
6. Utgreie alternativ til dagens målgruppedifferensiering av institusjonar med ein modell som sikrar at barn i størst mogleg grad skal få eit heilskapleg tilbod nærmast mogleg eige nærmiljø.
7. Utgreie tiltak og organisering som bidreg til å unngå utilsikta flyttingar av barn og hindre bruk av einetiltak som ikkje er til barns beste.
8. Utgreie alternativ slik at ein kan gjere det mogleg å fjerne barnet si åtfærd som rettsleg grunnlag (vilkår) for vedtak om institusjonstiltak etter barnevernslova (§§ 4-24 og 4-26, jf. §§ 6-1 og 6-2 i ny barnevernslov).

9. Vurdera korleis lokal fagutvikling gjennom gode erfaringar i institusjonane kan fremmast gjennom tillitsbasert leiing og gjennomgå bruken og konsekvensane av standardiserte forløp og fagmodellar i barnevernsinstitusjonane.
10. Vurdere Bufdir sine ulike roller i forvaltninga av institusjonsbarnevernet og vurdere ei nyorganisering, til dømes om heile eller delar av ansvaret for institusjonsbarnevernet bør overførast frå Bufdir/Bufetat til fylkeskommunen.
11. Vurdere tiltak for å gjere kostnadene i tenesta meir fleksible, slik at desse i større grad enn i dag kan takast ned når talet på barn i institusjon blir lågare enn forventa.

## **Føringar for utgreiinga**

Utvalet skal byggje på eksisterande rapportar og kunnskapsgrunnlag og orienterast om relevant pågåande arbeid. Korleis samanliknbare land løyser spørsmål som er reist i mandatet, bør inngå i utvalets kunnskapsgrunnlag og gjerast greie for i utgreiinga.

Kommunale og regionale forskjellar i tilbod og tilgang på spesialiserte tilbod frå statleg barnevern eller andre sektorar må inngå i utvalet sine vurderingar. Utvalet må i sine vurderingar og forslag ta omsyn til at barn i institusjon har behov for god tilgang til kompetanse frå andre sektorar, særleg utdanningssektoren, spesialisthelsetenesta og NAV. Vurderinga om institusjon skal veljast vil avhenge av kva for andre tiltak som er tilgjengelege. Utvalet må difor også sjå på relevante forhold som alternativt kan gi barn god hjelp utanom institusjon. Mandatet omfattar både Bufetat sitt statlege tilbod og Barne- og familieetaten sitt kommunale tilbod i Oslo. I den grad utvalet sjølv finn det naudsynt, kan utvalet også vurdere sider ved det kommunale barnevernet som har innverknad på bruken av og behovet for barnevernsinstitusjonar.

Utvalet skal leggje til grunn minste inngreps prinsipp, at barn skal få hjelp på lågast effektive forvaltningsnivå nærmast der dei bur, og at uønskte flyttingar skal unngåast. Forslaga skal utgreiast innanfor målsettingane i regjeringsplattforma, herunder målsetting om at bruk av private kommersielle tilbydarar gradvis skal fasast ut, bruk av private ideelle tilbydarar skal styrkast, og bruk av einetiltak og tvang skal avgrensast. Utvalet må ta utgangspunkt i barnevernsreforma og leggje vekt på korleis lokale ressursar og nettverk kan nyttast. Utvalet skal ikkje utgreie tvangsbruk i institusjonsbarnevernet, sidan dette blir ivaretatt av utgreiingar i departementet.

Utvalet skal på eit overordna nivå gjere greie for naudsynte føresetnader for ein vellykka gjennomføring av dei endringane dei tilrår, inkludert behov for tilgang på andre tenester på kommunalt nivå eller frå andre sektorar. Alle utvalet sine vurderingar skal grunngjevast. Økonomiske, administrative og andre vesentlege konsekvensar av forslaga frå utvalet skal utgreiast i samsvar med utgreiingsinstruksen. Økonomiske og administrative konsekvensar av ein eventuell tilråding om overføring av ansvar til fylkeskommunen skal ikkje greiast ut av dette utvalet.

Utvalet skal vurdere om forslag kan gjennomførast innanfor gjeldande budsjettramme, og minst eitt forslag skal kunne gjennomførast innanfor uendra samla budsjettramme. Forslaga til utvalet skal vurderast heilskapleg opp mot kva konsekvensar dei vil ha for barns rettar etter grunnlova § 104.

Utvalet må legge til rette for å få innspel frå og ha dialog med aktuelle aktørar, og innhente relevant kunnskap og erfaringar frå tilsette, kommunar og dei som mottar eller har motteke hjelp frå barnevernet. Utvalet skal gjennomføre møter med institusjonsbarnevernet, både det offentlege og ideelle og kommersielle tilbydarar, og med barnevernet i utvalde kommunar. Utvalet skal ha tett dialog med eit underutval som består av ungdom med erfaring frå barnevernet, for å sikre medverknad og at barnets perspektiv blir vekta tungt i dei forslaga som blir foreslått. Underutvalet får sitt mandat og blir oppnemnd av departementet i samråd med utvalet.

Utvalet skal utgreie eventuelle lovendringar som er nødvendige for tiltak og løysingar som blir foreslått, og som utvalet sjølv prioriterer. Eventuelle forslag til lovtekst må utformast i samsvar med tilrådingane frå Justis- og beredskapsdepartementet i rettleiaren «Lovteknikk og lovforberedelse» (utgitt mars 2000).

Utvalet kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensing av mandatet med Barne- og familiedepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Utvalet skal levere si innstilling i form av ei offentleg utgreiing (NOU). Utvalet skal følgje utgreiingsinstruksen og rettleiar for utvalsarbeid i staten. Innstillinga skal leverast i to delar med frist høvesvis mars 2023 og oktober 2023. Del 1 skal gi ei skildring og analyse av styrker og svakheiter ved dagens system i lys mandatet si problemstilling, samt tilråding om eit alternativ til dagens målgruppedifferensiering og andre førebelse tilrådingar som utvalet vurderer. Del 2 skal gi utvalet sine endelege tilrådingar, nødvendige forutsetningar for gjennomføring, samt økonomiske og administrative konsekvensar av tilrådingane.