

# Gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet

Barne- og familiedepartementet

**Tittel:** Gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet

**Utarbeidet av:** Oslo Economics

**Oppdragsgiver:** Barne- og familiedepartementet

**Publisert:** September 2024

**Rapportnummer:** 2024-74

**Kontaktperson:** Ragnhild Haugli Bråten / Partner

**E-post:** [rbr@osloeconomics.no](mailto:rbr@osloeconomics.no)

**Tel:** 997 14 482

**Foto/illustrasjon forside:** iStock

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>4</b>
<b>1. Oppdrag og metode</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Oppdraget	8
1.3 Metode	8
1.4 Leseveiledning	9
<b>2. Bufetats bistandsplikt</b>	<b>10</b>
2.1 Rammer for utøvelse av bistandsplikten	10
2.2 Brudd på bistandsplikten	12
2.3 Ulike typer vedtak om plasseringer utenfor hjemmet	12
<b>3. Utfordringer med ivaretagelse av bistandsplikten</b>	<b>14</b>
3.1 Omfanget av brudd på bistandsplikten	14
3.2 Utfordringsbildet i enkeltsaker	19
3.3 Oppsummering	25
<b>4. Årsaker til utfordringer med ivaretagelse av bistandsplikten</b>	<b>26</b>
4.1 Kommunens etterspørsel etter tiltak	27
4.2 Kapasitetsutfordringer i Bufetat	29
4.3 Oppsummering	33
<b>5. Bufetat og kommunenes samhandling for ivaretagelse av bistandsplikten</b>	<b>37</b>
5.1 Oppfølging og samhandling i saker hvor Bufetat har hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten	37
5.2 Generelle erfaringer med samhandling, dialog og arbeidsprosesser	38
5.3 Kommunenes behov for nye tjenester og tiltak	42
5.4 Oppsummering	43
<b>6. Iverksatte tiltak for bedre ivaretagelse av bistandsplikten</b>	<b>45</b>
6.1 Tiltak for økt kapasitet og beredskap	45
6.2 Tiltak for bedre samhandling med kommuner	48
6.3 Tiltak for bedre tverrsektorielt samarbeid	48
6.4 Tiltak for å få bedre oversikt over tiltaksbehovet nasjonalt og regionalt	48
6.5 Oppsummering	49
<b>7. Samlet vurdering og anbefalinger</b>	<b>50</b>
<b>8. Referanser</b>	<b>55</b>

# Sammendrag

## Oppdrag og metode

Barne- og familiedepartementet har ønsket en ekstern gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet. Målet med oppdraget har både vært å gi kunnskap om hva som er de vesentligste årsakene til at Bufetat ikke oppfyller bistandsplikten, samt kunnskap om hva som fungerer og ikke fungerer i saker der kommunene anmoder Bufetat om bistand til å flytte et barn til et barnevernstiltak utenfor hjemmet.

Oslo Economics har utført utredningsoppdraget for Barne- og familiedepartementet. Intervjuer med representanter for både kommunalt- og statlig barnevern har vært en viktig informasjonskilde i utredningen. Totalt har vi intervjuet representanter for 27 kommunale barnevernstjenester (40 kommuner representert), regionledelse og inntaksfunksjon i alle fem regionene i Bufetat, tre statsforvalterembeter, en barneverns- og helsenemnd og tre divisjoner i Bufdir. Det kvalitative informasjonsgrunnlaget fra intervjuer har blitt supplert med dokumentstudier og analyse av relevant statistikk.

## Bufetat har en ubetinget bistandsplikt

Bufetat har en ubetinget plikt til å tilby et forsvarlig plasseringstiltak i institusjon eller fosterhjem når kommunene ber om det (bistandsplikt). Bufetat kan ikke avslå forespørselen - hverken av økonomiske eller faglige grunner. For å ivareta bistandsplikten er Bufetat avhengig av en differensiert, tilgjengelig og tilstrekkelig stor tiltaksportefølje av fosterhjem og institusjoner. Kommunenes etterspørsel etter tiltak varierer; både geografisk, over tid og med tanke på hva slags behov barna har. Å sørge for at det alltid finnes et tilgjengelig tiltak som svarer til barnas behov er derfor en utfordrende oppgave – særlig på akuttområdet hvor situasjonene normalt krever at Bufetat tilbyr tiltak innen kort tid, og som regel samme dag.

## Bufetat har fra høsten 2022 hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten

Fra høsten 2022 har Bufetat hatt større utfordringer enn tidligere med å ivareta bistandsplikten. På grunn av kapasitetsmangel har Bufetat i mange saker ikke kunnet tilby kommunene plasseringstiltak innen forsvarlig tid. Statsforvalter har konstatert med brudd på bistandsplikten i 59 saker i 2023 og 20 i første tertial 2024, som er langt flere saker enn i tidligere år. Våre funn tyder også på at kommunene i mange saker har vurdert at Bufetat ikke har levert et forsvarlig tiltak innen rimelig tid, uten at kommunen har anmodet statsforvalter om tilsyn, blant annet som følge av at prosessen er ressurskrevende. Bufetat har selv rapportert om 141 saker hvor etaten ikke har levert et forsvarlig tiltak i tide i 2023, og om 138 saker hittil i 2024 (til og med juli). På fosterhjemsområdet er det relativt få konstaterte brudd på bistandsplikten, men det har over tid vært vedvarende utfordringer med å rekruttere nok fosterhjem.

Både Bufetats rapportering og funn fra vår kartlegging tyder på at det særlig har vært utfordringer med tiltaks-mangel når kommunene har bedt om akutte institusjonsplasseringer av barn med atferdsutfordringer (henvisninger etter barnevernslovens § 4-4), men også ved anmodninger om institusjonsplasseringer av barn med alvorlige atferdsutfordringer (plasseringer innenfor målgruppen behandling høy). Sakene gjelder i mange tilfeller ungdommer med store og sammensatte utfordringer der rus, voldsutøvelse og kriminalitet i mange tilfeller er en del av utfordringsbildet. Vår kartlegging tyder på at kapasitetsmangelen også har ført til at Bufetat i en del saker har måttet tilby tiltak som ikke samsvarer i tilstrekkelig grad med barnas behov. Særlig synes dette å ha vært en utfordring på fosterhjemsområdet.

## Alvorlige konsekvenser av brudd på bistandsplikten

Utfordringene med å ivareta bistandsplikten har i flere saker har medført alvorlige situasjoner, hvor kommunene vurderer at det har vært betydelig risiko for livet og helsen til de aktuelle barna og til personer rundt dem. Graden av alvorlighet varierer på tvers av sakene. Fra januar til juli 2024 har Bufetat rapportert om at 106 unike barn ikke har fått plasseringstiltak i tide. For 15 barn har Bufetat vurdert situasjonen som betydelig alvorlig eller svært alvorlig. I de fleste tilfeller er situasjonen for barna vurdert til moderat alvorlighetsgrad (gjelder 71 barn). I de resterende sakene ble situasjonen vurdert som mindre alvorlig eller lite alvorlig (gjelder 19 barn). I sakene vi har kartlagt hvor kommunene har bedt om akutt-plasseringer i institusjon uten å få tilbud om plassering, har det tatt alt fra én dag til 27 dager før Bufetat har fremskaffet en akutt-plassering.

Flere informanter fra den kommunale barneverntjenesten forteller at de har fryktet at liv skulle gå tapt mens de ventet på tilbud om et akuttiltak. Kommunene vurderer også at mangel på tiltak i mange saker har gjort det mer utfordrende å samarbeide med barna. I noen tilfeller har dette medført tvangsbruk i akutte situasjoner i kommunene og for å bringe barnet til plasseringstiltaket, som følge av at situasjoner har eskalert i påvente av plasseringstiltak. Mangel på langsiktige plasseringstiltak, særlig behandlingstiltak, har også medført at mange barn har hatt uhensiktsmessig lange opphold i akuttinstitusjoner, hvor de ikke har fått den hjelpen de har behov for. Dette har ifølge kommunene ofte ført til større utfordringer hos barna og at det har blitt vanskeligere å komme i posisjon til å få hjulpet barna.

I påvente av plasseringstiltak har barna blitt ivaretatt i ulik grad og på ulike måter. I Bufetats rapportering hadde 50 av 124 barn hatt hjemmet som registrert oppholdssted i 2023. Intervjuene våre tyder på at kommunene i ulik grad har kunnet følge opp barnet og familiene i disse tilfellene. Noen ungdommer har i liten grad blitt ivaretatt i perioden kommunen har stått uten plasseringstiltak. Dette gjelder tilfeller hvor barneverntjenesten ikke har vært i posisjon til å følge opp ungdommen fordi de unndrar seg omsorg eller fordi det er ukjent hvor ungdommen befinner seg. I disse sakene har gjerne ungdommene blitt værende i situasjoner preget av vagabondering, rus og kriminalitet. I andre saker har det blitt iverksatt oppfølging og forsterkninger i hjemmet, både gjennom hjelpetiltak i regi av kommunen og hjelpetiltak fra Bufetat. Slike tiltak har i ulik grad bidratt til å stabilisere situasjonene. En del barn har blitt værende i eksisterende institusjonsplasseringer, selv om kommunen har fattet akuttvedtak for å få barnet flyttet på grunn av krevende situasjoner. Ifølge Bufetats registrering var 20 av 124 barn i 2023 på institusjon i påvente av nytt plasseringstiltak. I noen saker har kommunen forsøkt å ivareta barna gjennom midlertidige boløsninger utenfor hjemmet på hotell, i hytter, i leiligheter eller lignende. I intervjuene vi har gjennomført uttrykker 5 av 27 kommunale barneverntjenester at de har tatt i bruk slike midlertidige boløsninger. Bufetat har selv registrert at 12 barn i 2023 ble ivaretatt gjennom midlertidige oppholdsløsninger utenfor hjemmet når etaten ikke kunne tilby tiltak. I disse sakene har barnevernsansatte blitt satt i svært krevende og uforsvarlige situasjoner med høy risiko. Kommunene har selv måttet ta kostnaden for alternative løsninger for barna.

### Implementering av politiske føringer om utfasing av kommersielle tilbydere er en sentral årsak til kapasitetsutfordringene

Utfordringene med å ivareta bistandsplikten har særlig gjort seg gjeldende fra høsten 2022. Bufetat har i denne perioden hatt for få tilgjengelige plasser i statlige institusjoner til å dekke etterspørselen etter tiltak, og har heller ikke klart å fremskaffe tilstrekkelig kapasitet i markedet. Det er per sommeren 2024 tegn til at kapasitetssituasjonen er noe forbedret, men Bufetats rapportering tyder på at det fremdeles er utfordringer med å ivareta bistandsplikten. I siste rapportering, fra juli 2024, var det 21 tilfeller hvor Bufetat selv vurderte at etaten ikke leverte forsvarlig tiltak i tide.

En sentral årsak til kapasitetsutfordringene er etter vår vurdering at Bufetat i 2022 iverksatte politiske føringer om å redusere bruken av kommersielle tilbydere ved å inngå nye rammeavtaler om institusjonsplasseringer med ideelle tilbydere. Den nye avtaleporteføljen erstattet de tidligere rammeavtalene med kommersielle og ideelle tilbydere som utløp i 2022. Den statlige institusjonskapasiteten var ikke i forkant tilstrekkelig styrket og omstilt til alene å kunne håndtere toppene i etterspørselen etter tiltak. Samtidig har Bufetat hatt utfordringer med å fremskaffe nok fleksibel kapasitet i markedet gjennom enkeltkjøp til å dekke behovet. Kapasitetsutfordringene i markedet oppstod parallelt med at det høsten 2022 var en uforutsett økning i etterspørselen etter akutt-plasseringer i institusjon og etter institusjonsplasseringer innenfor målgruppen behandling høy. I sum forklarer disse forholdene i stor grad utfordringene med ivaretagelse av bistandsplikten de siste årene.

Stor problembelastning hos barna som skal plasseres, eller som er plassert, har også bidratt til å forsterke kapasitetsutfordringene ettersom disse barna har behov som krever tettere bemanning og tilrettelagte tiltak, noe som reduserer institusjonenes makskapasitet og kan gjøre det mer utfordrende å fremskaffe tiltak i markedet. Kapasitetsutfordringene har også vært selvforsterkende ettersom mangel på langtidsplasseringer, spesielt behandlingstiltak, har medvirket til at en del barn har blitt værende for lenge i akuttinstitusjoner i påvente av en langsiktig plassering. Dette har igjen bidratt til at det er færre tilgjengelige plasser i akuttinstitusjoner.

### Samarbeidet mellom Bufetat og kommunene har forbedringspotensial på enkelte områder

Dialogen og samhandlingen har blitt utfordret i saker hvor Bufetat ikke har kunnet tilby plasseringstiltak i tide. Kommunene opplever at de har blitt stående alene i svært krevende situasjoner og etterlyser at Bufetat tar større medansvar for å ivareta barna når de ikke kan tilby ordinære plasseringstiltak.

Bufetat gir på sin side uttrykk for at de i mange tilfeller opplever manglende forståelse av etatens ansvar og handlingsrom fra kommunen i slike situasjoner.

Kommunene har også et ansvar for å søke riktig type hjelp for barna, enten det er gjennom tiltak i statlig barnevern, gjennom kommunale tjenestetilbud eller tjenestetilbud i andre sektorer. Her har kommunene et viktig ansvar for å kartlegge barnas behov. Vår kartlegging tyder på at flere kommuner har et forbedringspotensial på dette området. Bufetat peker også på at kommunenes arbeid med videreføring kan forbedres, og at det er en utfordring at mange barn oppholder seg for lenge i institusjon. Bufetat uttrykker at dette kan skje når kommunen mangler egnede kommunale tiltak å videreføre barnet til, eller fordi det er uklare kriterier for når barnet er utskrivningsklart. Kommunene etterlyser på sin side et mer robust og fleksibelt institusjonstilbud fra Bufetat, som kan håndtere barn med sammensatte behov og som kan håndtere endringer i atferdsmønster underveis i en plassering uten at barnet må flyttes til et nytt tiltak. Kommunene etterlyser også større kompetanse i barnevernsinstitusjonene, særlig på rus og psykiske lidelser, og at institusjonene har et bedre og tettere samarbeid med helsesektoren.

### Anbefalinger for bedre ivaretagelse av bistandsplikten

Bufetat har iverksatt flere tiltak for å øke kapasiteten og beredskapsvevnen i etaten de siste årene. Bufetat har særlig prioritert å øke institusjonskapasiteten innenfor målgruppen behandling høy. Økt kapasitet innenfor behandling høy forventes også å bidra til å frigjøre akuttkapasitet ettersom mange barn har lange opphold i akuttinstitusjoner fordi de venter på tilbud om behandlingsplassering. Kapasitetsøkningene er imidlertid begrensede, og det er fremdeles et vesentlig omstillingsbehov i de statlige institusjonene, gitt de politiske føringene om at staten selv skal ivareta barna med de største og mest omfattende behovene. For å ivareta bistandsplikten må Bufetat ha et fleksibelt institusjonstilbud som ivaretar barn med ulike behov, med beredskap for perioder med høyere etterspørsel. Uten mulighet til å benytte enkeltkjøp fra kommersielle leverandører når etterspørselen topper seg, må det statlige tilbudet håndtere svingninger på en effektiv måte, for å alltid kunne bistå barn som trenger det. For å gjøre Bufetat i stand til dette bør beredskapsvevnen styrkes, og det bør gjennomgås og tydeliggjøres hvilke ansvar og mulighetsrom Bufetat har for å samarbeide med kommunene om å iverksette alternative løsninger når vedtatte plasseringstiltak ikke er tilgjengelig. I tråd med Barnevernsinstitusjonsutvalgets rapport anbefaler vi at institusjonstilbudet må være robust og fleksibelt nok til å unngå at barn må flytte mellom tiltak, uten at dette er planlagt for. Slike flyttinger er svært belastende for barna, som lever i uavklarte situasjoner. Uplanlagte flyttinger av barn belaster også i stor grad tiltaksapparatet, og særlig innen akuttiltak.

I tillegg til tiltak for å sikre beredskap i form av et mer robust og fleksibelt institusjonstilbud, vurderer vi at det også er behov for gode verktøy og rutiner for å sikre at barn med sammensatte behov får tilstrekkelig hjelp. Dette innebærer å styrke samarbeidet på tvers av sektorer og velferdstjenester, både i kommunene og det statlige tjenesteapparatet. I noen tilfeller har barn utfordringer som gjør at andre sektorer som helsevesenet og justissektoren har bedre forutsetninger for å gi dem hjelpen de trenger. Å sikre at barn får hjelpen de trenger også fra andre sektorer, særlig i helsevesenet, kan bidra til å avdempe utfordringene knyttet til å ivareta barn med sammensatte behov i institusjonsbarnevernet.

# 1. Oppdrag og metode

Barne- og familiedepartementet har ønsket en ekstern gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet. Målet med oppdraget har både vært å gi kunnskap om hva som er de vesentligste årsakene til at Bufetat ikke oppfyller bistandsplikten, samt kunnskap om hva som fungerer og ikke fungerer i saker der kommunene anmoder Bufetat om bistand til å flytte et barn til et barnevernstiltak utenfor hjemmet.

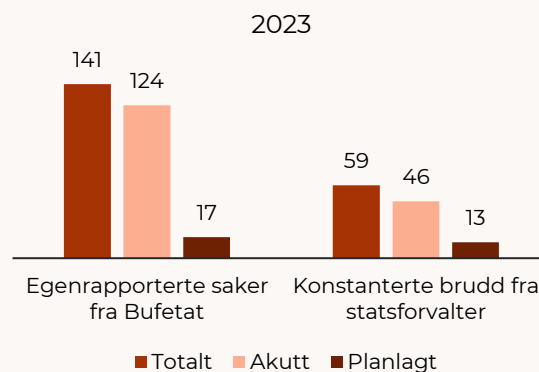
## 1.1 Bakgrunn

Barnevernet har et viktig samfunnsoppdrag og skal ta vare på noen av samfunnets mest sårbare. Det skal sikre beskyttelse, omsorg og gode forhold for å vokse opp. Ansvar for barnevernet er fordelt mellom kommune og stat. Det statlige barnevernet, ved Bufetat, har etter barnevernsloven § 16-3 bistandsplikt overfor det kommunale barnevernet. Det innebærer en ubetinget plikt til å bistå kommunene med å finne en egnet institusjonsplass eller et egnet fosterhjem hvis kommunen anmoder det.

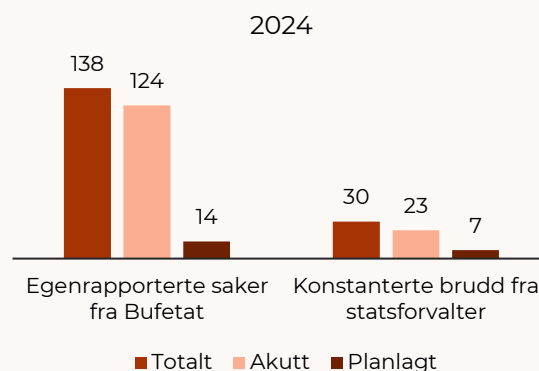
Siden høsten 2022 har det vært en utfordring at Bufetat i flere saker bryter bistandsplikten. Ved inngangen til sommeren 2023, ga Barne- og familiedepartementet (BFD) Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i oppdrag å utarbeide en tiltaksplan for sikre ivaretagelse av bistandsplikten. Det ble samtidig utarbeidet en situasjonsbeskrivelse per juli 2023 basert på innspill fra sentrale aktører og interessenter på barnevernsfeltet som beskrev en svært alvorlig situasjon med tiltaksmangel og brudd på bistandsplikten i mange saker (Bufdir, 2023):

«Tilbakemeldingen er at Bufetat det siste året har hatt utfordringer med å levere bistandspliktige tiltak. Utfordringene har variert mellom regionene siden november i fjor [november 2022], og samlet sett er det dokumentert mangel på tiltak og brudd på bistandsplikten i alle regioner. Ved inngang til sommerferien, er mangelen på akuttkapasitet mest prekær, og spesielt for institusjoner som kan ta imot plasseringer etter barnevernslovens §4-4 (akuttvedtak om å plassere et barn i barnevernsinstitusjon dersom barnet har vist

Figur 1-1: Antall brudd på bistandsplikten



Kilde: Bufdir årsrapport 2023



Kilde: Bufdir månedsrapport juli 2024

Note: Tall om egenrapporterte saker t.o.m. juli og tall fra statsforvalter fra første tertial

alvorlige atferdsvansker) og for rusplasser. Det er også utfordringer med å rekruttere og beholde et tilstrekkelig antall beredskapshjem.»

Bufetat har fra sommeren 2023 rapportert til Barne- og familiedepartementet om antall tilfeller hvor Bufetat selv vurderer at de ikke har gitt et forsvarlig og tilpasset tilbud til rett tid på institusjonsområdet. I 2023 rapporterte Bufetat om 141 slike saker (Bufdir, 2024), som vist i Figur 1-1. Hittil i 2024 har det vært 138 registrerte saker av denne typen. Flere av disse sakene gjelder samme barn. Det er statsforvalter som gjennom tilsyn vurderer og beslutter om bistandsplikten er brutt i konkrete saker. I 2023 konstaterte statsforvalter brudd på bistandsplikten i 59 saker, som er flere saker enn i tidligere år. I første tertial 2024 har statsforvalter konstatert brudd på bistandsplikten i 30 saker. Bufetats egenrapportering tilsier at utfordringene med å



ivareta bistandsplikten har vært størst i saker hvor kommunen har bedt om akutt plassering i institusjon. Det finnes ikke en tilsvarende rapportering av saker hvor det ikke er levert forsvarlig tiltak i tide på fosterhjemsområdet.

## 1.2 Oppdraget

Barne- og familiedepartementet har ønsket en ekstern gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet. Målet med oppdraget har både vært å gi kunnskap om hva som er de vesentligste årsakene til at Bufetat ikke oppfyller bistandsplikten, samt kunnskap om hva som fungerer og ikke fungerer i saker der kommunene anmoder Bufetat om bistand til å flytte et barn til et barnevernstiltak utenfor hjemmet. Oppdraget skulle også belyse hvordan situasjonen har utviklet seg over tid. Kartleggingen har overordnet belyst fem problemstillinger:

1. Hvorfor oppstår det brudd på bistandsplikten og hva er de vesentligste årsakene?
2. Hvordan fungerer dagens arbeidsprosesser, samhandling og dialog mellom og i Bufetat og kommunene (forut for og når barn må flyttes ut av hjemmet, samt ved avslutning av statlige barnevernstiltak)?
3. Hva foretar Bufetat og kommunene seg ved bistandspliktsbrudd? Hva er de direkte og indirekte konsekvensene av brudd på bistandsplikten?
4. Hva er kommunenes behov for tiltak fra Bufetat, i hvilken grad dekkes disse behovene i dag og hvordan sikrer Bufetat god oversikt over kommunenes behov (nasjonalt og regionalt)?
5. Hva slags tiltak har Bufetat iverksatt for å forhindre brudd på bistandsplikten og hva slags resultater gir tiltakene?

Funnene fra kartleggingen skal inngå i departementets videre arbeid på institusjons- og fosterhjemsområdet, herunder oppfølgingen av Barnevernsinstitusjonsutvalgets rapport (Barnevernsinstitusjonsutvalget, 2023) og kvalitetsreformen i barnevernet.

## 1.3 Metode

### 1.3.1 Intervjuer

Intervjuer med ulike berørte aktører i barnevernet har vært en viktig informasjonskilde i dette prosjektet. Informantene representerer forskjellige aktører med ansvar i barnevernet. Vi har intervjuet representanter fra:

- Divisjon for virksomhetsstyring og økonomi, Divisjon for forvaltning og Divisjon for tjenester i Bufdir
- Regionledelse og inntaksfunksjon i hver av de fem regionene i Bufetat
- 27 kommunale barneverntjenester, som representerer 40 kommuner
- Tre statsforvalterembeter (Vestland, Trøndelag og Oslo og Viken)
- Barneverns- og helsenemnda i Vestland

Vi har selektert de kommunale barneverntjenestene til intervjuer for å sikre at kommuner fra alle regionene i Bufetat var representert, at utvalget hadde variasjon med tanke på størrelse (antall innbyggere) og variasjon med tanke på antall rapporterte saker kommunen har vært involvert i hvor Bufetat har vurdert at de ikke har levert forsvarlig tiltak i tide. Vi har på denne måten sørget for at både kommuner som har erfaring fra saker med mulige brudd på bistandsplikten og kommuner som ikke hadde vært motpart i slike saker, har vært representert i utvalget.

Vi har også intervjuet representanter for regionledelse og inntaksfunksjonen i de fem regionene i Bufetat i to runder. Vi har gjennomført ett hovedintervju med regionen, og deretter ett supplerende intervju for å drøfte foreløpige funn og innsikt fra intervjuene med de kommunale barneverntjenestene.

Informantene mottok i forkant av intervjuene en intervjuguide, med spørsmål og temaer for intervjuet. Temalistene var tilpasset informantgruppene.

Temalisten til kommunene inkluderte følgende tema:

- Informantens rolle, ansvar og tjenestens organisering
- Generelle erfaringer med plasseringer og samhandling
- Erfaringer med saker hvor Bufetat har hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten
- Vurdering av tjenestetilbud og Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten
- Tiltak for bedre ivaretagelse av bistandsplikten

Temalisten til Bufdir og regionledelsen i Bufetat belyste:

- Utfordringer med å ivareta bistandsplikten; beskrivelse av situasjonen og utvikling over tid og bakenforliggende årsaker
- Arbeidsprosesser og samhandling med kommuner
- Tiltak for å motvirke brudd på bistandsplikten



Som en del av intervjuene belyste vi også utvalgte saker hvor det har vært utfordringer med å ivareta bistandsplikten. For å sikre god prosess og forankring ble det også avholdt et arbeidsmøte med representanter fra to regioner i Bufetat, én kommune og KS for å drøfte funn og anbefalinger for bedre ivaretagelse av bistandsplikten.

Vi takker informantene som har tatt seg tid i en travel hverdag til å dele sine erfaringer og bidra med innsikt i temaet.

### 1.3.2 Statistikk- og dokumentgjennomgang

Vi har innhentet og analysert data fra Bufdir og SSB knyttet til temaet. Herunder:

- Aktivitetsdata om statlig barnevern
- Bufdirs års- og månedsrapporter
- Regionenes månedsrapporter om kapasitet
- Oversikter over kapasitet i institusjonsbarnevernet
- Bufetats rapportering av mulige brudd på bistandsplikten
- Statistikk om barnevernstjenester fra SSB/Bufdir

- Konstaterte brudd fra statsforvalter

En del av informasjonsinnhentingene har også vært å gjennomgå tidligere rapporter, nyhetsartikler, Bufdirs årsrapporter og mer. En samlet oversikt over skriftlige kilder finnes i referanselisten.

## 1.4 Leseveiledning

Denne rapporten er bygget opp på følgende måte:

- Kapittel 2 beskriver Bufetats bistandsplikt
- Kapittel 3 beskriver utfordringene med å ivareta bistandsplikten og kommunenes erfaringer i utfordrende saker
- Kapittel 4 drøfter hvilke underliggende årsaker som forklarer utfordringene med å ivareta bistandsplikten
- Kapittel 5 beskriver Bufetat og kommunenes erfaringer med samhandling for å ivareta bistandsplikten
- Kapittel 6 beskriver hvilke tiltak Bufetat har iverksatt for å bedre ivareta bistandsplikten og resultater av disse
- Kapittel 7 beskriver våre samlede vurderinger og anbefalinger

## 2. Bufetats bistandsplikt

*Bistandsplikten innebærer at Bufetat har en ubetinget plikt til å bistå kommunene med plasseringer utenfor hjemmet, både i fosterhjem og institusjon. Formålet med bistandsplikten er å sikre at barn som trenger tiltak utenfor hjemmet, får et godt og tilpasset tilbud.*

Bufetat har en bistandsplikt overfor kommunene som er forankret i lov om barnevern (barnevernsloven) § 16-3. Bistandsplikten innebærer at Bufetat har en ubetinget plikt til å bistå kommuner med plasseringer utenfor hjemmet i enten institusjon eller fosterhjem når kommunene ber om det (Barne- og familiedepartementet, 2021). Både planlagte plasseringer og akutt plasseringer er omfattet av bistandsplikten. Bistandsplikten i barnevernet er unik, og det er ingen andre statlige etater som har en tilsvarende bistandsplikt overfor kommunene. Formålet med bistandsplikten er å sørge for at barn som har behov for tiltak utenfor hjemmet får et egnet tilbud. Bufetat kan hverken av økonomiske eller faglige grunner avslå kommunenes forespørsel. Bufetat kan ikke etablere køer, stille vilkår for bistanden og kan heller ikke på eget initiativ skrive barn ut fra en institusjon.

### 2.1 Rammer for utøvelse av bistandsplikten

Både Bufetat og kommunene har et ansvar for forsvarlig utøvelse av bistandsplikten. Under beskriver vi Bufetats og kommunenes ansvarsområder ved utøvelse av bistandsplikten.

#### 2.1.1 Dimensjonering av tiltaksapparat

For å ivareta bistandsplikten, må Bufetat sørge for et tilgjengelig, differensiert og tilstrekkelig stort tiltaksapparat, slik at det finnes tilgjengelige og egnede tiltak når kommunen ber om bistand til å plassere barn utenfor hjemmet, jf. barnevernsloven § 16-3. Når kommunene ber om institusjonsplassering, ivaretar Bufetat bistandsplikten både ved å tilby plasseringer i statlig driftede institusjoner og private institusjonsplasser anskaffet gjennom rammeavtaler eller enkeltkjøp.

Bufetat har også ansvar for å godkjenne barnevernsinstitusjoner. Barnevernsloven fastsetter at barnevernsinstitusjoner skal godkjennes for bestemte målgrupper (jf. barnevernsloven § 10-17).

Institusjonstilbudet er delt i tre hovedkategorier med utgangspunkt i lovhjemmel for plasseringen: Omsorgsinstitusjoner, behandlingssinstitusjoner og akuttinstitusjoner. Disse er videre delt inn i ulike målgrupper. Akuttinstitusjonene er i noen regioner delt inn i separate akuttinstitusjoner for akutt omsorgshjemmel og akutt behandlingshjemmel, mens andre regioner har disse samlet. Omsorgsinstitusjonene er fordelt på målgruppene; barn og ungdom. Behandlingssinstitusjonene er differensiert for tre målgrupper: ungdom med lav risiko for videre problemutvikling (atferd lav), ungdom med høy risiko for videre problemutvikling (atferd høy) og ungdom med vedvarende rusmisbruk (rus) (Barnevernsinstitusjonsutvalget, 2023). Bufetat har også ansvar for å rekruttere og tilby opplæring til fosterfamilier.

#### 2.1.2 Valg av tiltak til det enkelte barn

Å finne frem til et tiltak som dekker det enkelte barns behov på en god måte krever et godt samarbeid mellom Bufetat og kommunal barneverntjeneste. Når kommunene anmoder Bufetat om bistand ved plassering utenfor hjemmet, er det kommunen som skal ha det avgjørende ordet når det gjelder hvilken type tiltak barnet skal ha (Barne- og familiedepartementet, 2021). Dette betyr at barnevernstjenesten bestemmer om tiltaket skal være fosterhjem eller institusjon. Videre bestemmer kommunen implisitt gjennom vedtak om plasseringshjemmel hva slags type fosterhjems- eller institusjonstilbud barnet skal ha. Deretter skal Bufetat, etter dialog med og på bakgrunn av utredninger fra kommunen, finne egnede tiltak innenfor kategorien kommunen har presisert (Barne- og familiedepartementet, 2021). Til slutt er det kommunen som avgjør om de godtar tilbudet om det konkrete tiltaket eller ikke. I atferdssaker med tvang er det nemndas ansvar å sørge for at barnet blir plassert i en institusjon som er egnet til å gi barnet den behandlinga det trenger. Plasseringsstedet bestemmes dermed i nemndas vedtak. Bufetat skal i forkant av nemndsbehandling bistå kommunen med tilbud om institusjonsplassering til barnet, som formelt besluttes av nemnda.

Ansvarsdelingen ved plasseringer utenfor hjemmet er begrunnet med at kommunen har best innsikt i barnets behov og at kommunen har ansvar for å gjøre en faglig vurdering av hva slags type tiltak som vil være til barnets beste (Barne- og familiedepartementet, 2021). Bufetat har på sin side best oversikt over institusjonstilbudet, og dermed

best forutsetninger for å vurdere hvilke plasseringer som vil ivareta barnets behov.

### 2.1.3 Tiltak som er forsvarlig og til barnets beste

Bufetat skal på anmodning fra kommunen tilby et plasseringstiltak til det enkelte barn som er forsvarlig og til barnets beste, jf. barnevernsloven §§ 1-3 og 1-7. Rammene for Bufetats forsvarlighetsvurderinger ved valg av tiltak er tydeliggjort i tolkningsuttalelse fra Bufdir fra 20.05.2019. Bufdir presiserer at valg av tiltak alltid må være forsvarlig gitt det enkelte barns behov, men understreker at Bufetat også har anledning til å ta hensyn til økonomi og ressursutnyttelse, samt hvilke tiltak som er tilgjengelige:

*«Bufetat har et overordnet ansvar for å forvalte tiltaksapparatet på vegne av alle barneverntjenester i Norge, slik at alle barn som trenger det får et forsvarlig og tilpasset tiltak. Dette innebærer at Bufetat i likhet med andre velferdstjenester må foreta prioriteringer innenfor tilgjengelige ressurser for å kunne gi nødvendig hjelp til de barn som har behov for dette.*

*Prioriteringene må skje innenfor rammene av de krav som stilles til egnet og forsvarlig tiltak. Hvis det er flere tiltak som kan ivareta barnets behov på en forsvarlig måte vil andre hensyn kunne være en del av Bufetats vurdering ved valg av tiltak. Det enkelte barnets behov må derfor balanseres mot andre hensyn, som økonomi og ressursutnyttelse i statlig tiltaksapparat. I praksis vil utøvelsen av bistandsplikten kunne avhenge av hvilke tiltak som er tilgjengelige. Kravet til forsvarlighet innebærer uansett at tiltaket må være tilpasset barnets behov.»*

Videre er det i tolkningsuttalelsen presisert at bistandsplikten innebærer at Bufetat skal etterstrebe at hvert enkelt barn får et tiltak som er best mulig tilpasset barnets behov og som holder høy faglig kvalitet, men at Bufetat ikke har plikt til å tilby et tiltak som er det best tenkelige for det enkelte barn:

*«Om bistandsplikten er oppfylt i det enkelte tilfelle vil avhenge av om tiltaket som tilbys kan anses forsvarlig og til barnets beste. I en vurdering av om Bufetat har tilbudt et forsvarlig tiltak, vil ikke det avgjørende være om tiltaket objektivt sett er å anse som det best tenkelige for det aktuelle barnet eller om barneverntjenesten foretrekker et annet tiltak, men om valget av tiltak er forsvarlig og bedre for barnet enn ikke å motta tiltaket, eventuelt det beste av de alternative tiltakene Bufetat tilbyr.»*

Det skal alltid ligge en individuell vurdering til grunn for valg av tiltak (Bufdir, 2024).

Barnevernsloven gir barnet rett til medvirkning i alle valg som vedrører barnet, herunder valg om institusjonsplassering eller plassering i fosterhjem, jf. barnevernsloven § 1-4. Det har blitt presisert at retten til medvirkning også gjelder i akuttsaker (Barne- og familiedepartementet, 2021). Krav til medvirkning innebærer at barnet skal bli hørt og få lov til å uttale seg om sine behov, men ikke at barnet skal få ta beslutninger på egne vegne.

### 2.1.4 Bistandsplikten gjelder uavhengig av kompleksitet og Bufetats forsvarlighetsvurderinger i sakene

Mange av barna i barnevernet har sammensatte utfordringer i form av psykiske lidelser, funksjonsnedsettelse, rusbruk og kriminell atferd. I noen saker kan Bufetat vurdere at barnet kan ivaretas bedre på andre måter, eksempelvis gjennom kommunale tjenestetilbud, i spesialisthelsetjenesten eller i justissektoren (Barne- og familiedepartementet, 2021). I ulike tolkningsuttalelser er det imidlertid blitt tydeliggjort at bistandsplikten gjelder også i saker der Bufetat vurderer at det er krevende å etablere et forsvarlig tiltak innenfor rammene av barnevernsloven eller hvor Bufetat vurderer at barnet kan bedre ivaretas på andre måter (Bufdir, 2019). Bufdir skriver i en tolkningsuttalelse fra 2019: «Loven åpner ikke for at Bufetat kan avslå kommunens anmodning om bistand ut fra en forsvarlighetsvurdering av plasseringen (Bufdir, 2019).»

### 2.1.5 Den kommunale barnevernstjenesten har et ansvar for at bistandsplikten utøves på en forsvarlig måte

Bistandsplikten skal utøves i henhold til barnevernslovens generelle forsvarlighetskrav og i henhold til barnets beste, noe som legger plikter ikke bare på Bufetat, men også på arbeidet som gjennomføres av kommunen som ber om bistand. Den kommunale barnevernstjenesten er førstelinjen i barnevernet og har ansvar for å motta og vurdere bekymringsmeldinger, gjøre nødvendige undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, forberede saker for behandling i nemnda og iverksette og følge opp tiltak (Barnevernsloven § 15-3).

Barnevernstjenesten skal iverksette tiltak som kan forebygge at barnet får behov for en plassering utenfor hjemmet. Barnevernstjenesten har også ansvar for å følge barnets saksforløp og utvikling også under og etter en plassering utenfor hjemmet.

Kommunen har et ansvar for å sikre gode oppvekstvilkår for alle barn i kommunen og forebygge omsorgssvikt og atferdsutfordringer, jf. barnevernsloven § 15-1 første ledd. Kommunen tilbyr ulike tjenester til sine innbyggere og kommunen skal gi tilstrekkelig helsehjelp til barn med særskilte behov. I barnevernsloven § 15-8 står det beskrevet at barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom barnet har behov for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er imidlertid opp til hver enkelt kommune hvordan de ønsker å organisere samordningen og hvilken kommunal instans som skal ha ansvaret for å ivareta samordningen. I et rundskriv fra Bufdir og Helsedirektoratet om samarbeid mellom barnevernstjenester om psykiske helsetjenester til barnets beste, står det beskrevet at barnevernstjenesten har et ansvar for at barns interesser ivaretas av andre instanser, men ikke for å yte disse tjenestene selv (Bufdir & Helsedirektoratet, 2020).

Når barnets situasjon tilsier et behov for en plassering utenfor hjemmet, har den kommunale barnevernstjenesten ansvar for å tilstrekkelig utrede barnets behov (Prop. 106 L (2012-2013)). Dette skal sikre at plasseringer i så stor grad som mulig passer til det individuelle barnets behov og minimere risikoen for at barnet må flytte mellom tiltak. Dette skal også sikre at Bufetat har tilstrekkelig informasjon til å finne et egnet tiltak dersom barnevernstjenesten anmoder om hjelp. Hvis barn har vedtak om behandlingstiltak, gjør også Bufetats nasjonale enhet for behandlingstiltak (NABE) en egen kartlegging av barnas behov og utfordringsbilde. Kartleggingen vurderer blant annet hva slags type behandlingstiltak barnet har behov for (rus, behandling lav eller behandling høy).

Dersom barnevernstjenesten vurderer at barnet har behov for fosterhjem, skal barnevernstjenesten søke etter plasseringer i barnets familie og nære nettverk jf. barnevernsloven § 9-4. Den kommunale barnevernstjenesten kan også rekruttere ordinære fosterhjem i sin kommune. Disse mulighetene skal undersøkes før kommunen anmoder Bufetat om bistand. Bufetat kan bistå kommunen i dette arbeidet, samt med å gi opplæring til og godkjenne fosterfamilier, slik det er beskrevet i barnevernsloven § 16-3.

Ved plasseringer utenfor hjemmet har kommunen det fulle finansieringsansvaret når tiltaket foregår i kommunens regi. Dersom tiltaket er i Bufetats regi skal kommunen betale en egenandel. Kommunen får også sette fosterhjemmenes økonomiske rammevilkår, siden kommunene har det helhetlige økonomiske ansvaret for ordinære fosterhjem (Barnevernsutvalget, 2023).

## 2.2 Brudd på bistandsplikten

Det er statsforvalter som gjennom tilsyn vurderer og beslutter om bistandsplikten er brutt i konkrete saker. Det er i liten grad absolutte kriterier for når bistandsplikten er oppfylt. Statsforvalteren må i hver enkelt sak vurdere om Bufetat har tilbudt et tiltak som er til barnets beste innen rimelig tid. Det er heller ikke definert noen generelle grenser for hva som vil være rimelig og forsvarlig tidsbruk, og det må vurderes ut ifra den individuelle situasjonen. Akuttsaker vil normalt kreve at kommunen får tilbud om tiltak innen kort tid. Statsforvalteren har i tidligere tilsynsrapporter uttalt at akuttsaker normalt krever at barnet får et tiltak og flytter fra hjemmet samme dag som behovet oppstår (Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, 2020). Når det oppstår uenighet mellom kommunal barnevernstjeneste og Bufetat om bistandsplikten er oppfylt, er det statsforvalter som har tilsynsmyndighet og avgjør sakene etter barnevernsloven § 17-3.

## 2.3 Ulike typer vedtak om plasseringer utenfor hjemmet

Dersom det er behov for å plassere barn utenfor hjemmet, kan det skje enten akutt eller planlagt. I akuttsaker er det barnevernsleder i kommunen eller påtalemyndigheten som fatter vedtak om plassering og avgjør om tiltaket skal være hjemlet i barnevernslovens § 4-1 *Akuttvedtak om hjelpetiltak dersom barn er uten omsorg*, § 4-2 *akuttvedtak om omsorgsovertakelse*, § 4-4 *akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon* eller § 4-5 *akuttvedtak om plassering av barn i institusjon når det er fare for menneskehandel*. Kommunenes vedtak om akutt-plasseringer skal godkjennes av barneverns- og helsenemnda innen 48 timer (Barneverns- og helsenemnda, 2024). Dersom foresatte (eller barn dersom barnet er over 15 år) er uenig i akuttvedtaket, kan de klage på det til barneverns- og helsenemnda (Barnevern- og helsenemnda, 2024).

Planlagte plasseringer kan gjennomføres med eller uten bruk av tvang. Ved begjæring om plassering har den kommunale barnevernstjenesten gjennomført nødvendige undersøkelser og faglige vurderinger og kommet fram til at en plassering utenfor hjemmet vil være til barnets beste, samt at vilkårene for plassering er oppfylt. Dersom foresatte (eller barnet selv, dersom det har fylt 15 år) samtykker til en plassering, kan barnevernstjenesten beslutte plasseringstiltak hjemlet i barnevernslovens § 3-2 *fosterhjem og*

barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak, § 3-3 frivillig opphold i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon i en annen stat enn der barnet har sitt vanlige bosted eller om det er behov for et atferds-/behandlingsopphold etter § 6 -1 vedtak om opphold i barnevernsinstitusjon etter samtykke.

Barneverns- og helsenemnda har ansvar for å avgjøre tvangssaker. Dette er saker hvor den kommunale barnevernstjenesten vurderer at det er riktig å ta over omsorgen for et barn, eller at barnet har behov for plassering i institusjon uten samtykke (Omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1 Vedtak om omsorgsovertakelse og atferds-/behandlingsopphold etter barnevernslovens § 6-2 Vedtak om plassering i barnevernsinstitusjon uten samtykke). Dersom foresatte (eller barnet) motsetter seg barnevernets vurderinger av at en flytting vil være til barnets beste, og/eller barnevernstjenesten vurderer behov for omsorgsovertakelse, må kommunens begjæring behandles i barneverns- og helsenemnda før barnet kan flyttes. I disse tilfellene må den kommunale barnevernstjenesten i sin begjæring til nemnda vise til om vurderingen er hjemlet i barnevernslovens § 5-1 vedtak om omsorgsovertakelse, § 6-2 vedtak om plassering i barnevernsinstitusjon uten samtykke

eller § 6-6 vedtak om plassering i institusjon når det er fare for at barnet kan utnyttes til menneskehandel. Når nemnda behandler en sak om plassering i institusjon, skal den aktuelle institusjonsplassen være kjent (Barneverns- og helsenemnda, 2024).

Dersom det er fattet et akuttvedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 4-2, og det er behov for videre tiltak (planlagt plassering), skal barnevernstjenesten snarest følge opp akuttvedtaket med en begjæring til barneverns- og helsenemnda om tiltak. Dersom slik begjæring ikke foreligger innen seks uker fra vedtakstidspunktet, faller akuttvedtaket bort.

Dersom det er fattet et akuttvedtak om behandling etter barnevernsloven § 4-4, og det er behov for videre tiltak, skal barnevernstjenesten snarest følge opp akuttvedtaket med en begjæring til barneverns- og helsenemnda om plassering i institusjon etter § 6-2. Dersom barnevernstjenesten ikke har sendt begjæring til nemnda om videre tiltak innen to uker fra akuttvedtakstidspunktet, faller vedtaket bort. På samme måte faller vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-1 bort etter seks uker dersom tiltaket ikke er satt i gang i løpet av denne tiden (Barnevernsloven § 5-2).

Figur 2-1: Gangen i en plasseringssak (bistandsplikt)



## 3. utfordringer med ivaretagelse av bistandsplikten

*Både kommunale barnevernstjenester og Bufetat vurderer at etaten fra høsten 2022 har hatt større utfordringer enn tidligere med å ivareta bistandsplikten.*

*Utfordringene har vært størst når det gjelder akutt plasseringer og planlagte plasseringer i institusjon av ungdommer med alvorlige atferdsvansker knyttet til rus og kriminalitet. Mangel på tilbud om egnede tiltak i tide har først og fremst hatt alvorlige konsekvenser for barna, men har også ført til betydelige ulemper for kommunene.*

I dette kapitlet er formålet å gi mer innsikt i utfordringsbildet. Først beskriver vi det som er kjent om omfanget av brudd på bistandsplikten, deretter beskriver vi kommunenes erfaringer i saker hvor Bufetat har hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten og hvilke konsekvenser det har medført for kommunene og barna. Det er viktig å understreke at vi ikke har grunnlag for å slå fast om det har vært lovbrudd i sakene som fremstilles. Det er kun statsforvalter i kraft av sitt tilsynsansvar som kan konstatere om det har vært et brudd på bistandsplikten. I mange av sakene som fremstilles har ikke statsforvalter ført tilsyn og dermed ikke tatt stilling til om det foreligger et brudd på bistandsplikten. I noen av sakene vil Bufetat og kommunene trolig også være uenige i om bistandsplikten er brutt.

### 3.1 Omfanget av brudd på bistandsplikten

Det totale omfanget av brudd på bistandsplikten er ikke kjent. Å anslå det totale omfanget av brudd på bistandsplikten er også utenfor dette oppdragets mandat. Under beskriver vi likevel det som er kjent om omfanget basert på konstaterte brudd på bistandsplikten hos statsforvalter og Bufetats rapportering av saker hvor Bufetat selv vurderer at etaten ikke har levert forsvarlig tiltak i tide til kommunen. På fosterhjemsområdet er det lite kunnskap og manglende tallgrunnlag om omfanget av brudd på bistandsplikten.

#### 3.1.1 Konstaterte brudd på bistandsplikten fra statsforvalter

I tilfeller hvor kommunen mener de ikke har fått tilbud om et plasseringstiltak innen forsvarlig tid fra Bufetat, kan kommunen anmode statsforvalter om å vurdere saken som tilsynsmyndighet. Ofte omtales dette som å sende en klage til statsforvalter. Statsforvalter har ansvar for å føre tilsyn med at Bufetat oppfylder sine lovpålagte oppgaver, jf. barnevernsloven § 17-3 tredje ledd. Tilsynsansvaret omfatter blant annet hvorvidt Bufetat oppfylder bistandsplikten etter § 16-3 annet ledd. Som en del av tilsynsansvaret kan statsforvalter med bakgrunn i henvendelser eller på eget initiativ velge å føre tilsyn og vurdere om Bufetat har oppfylt bistandsplikten. Bufetat eller kommunene kan selv vurdere at Bufetat ikke har levert et forsvarlig tiltak i tide, uten at statsforvalter anmodes om tilsyn. Kommunene vi har intervjuet gir uttrykk for at en tilsynsprosess er ressurskrevende for kommunen, og at de derfor ikke nødvendigvis anmoder om tilsyn i saken selv om de vurderer at Bufetat ikke har tilbudt et forsvarlig tiltak i tide. Kommunene gir i intervjuer uttrykk for at de gjerne prioriterer saker der det er sannsynlig at en tilsynsprosess kan bidra til å endre utfall i saken.

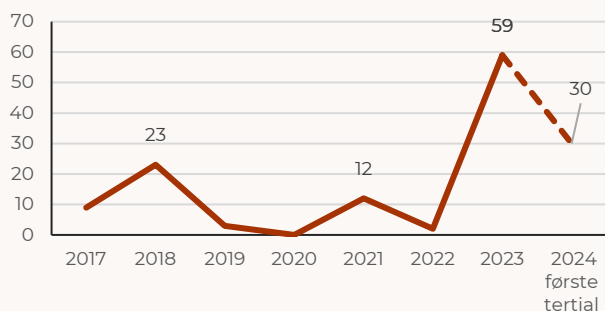
Antall konstaterte brudd på bistandsplikten fra statsforvalter reflekterer derfor ikke nødvendigvis det reelle antallet saker hvor bistandsplikten er brutt. Antall konstaterte brudd på bistandsplikten gir likevel en pekepinn på omfanget av brudd på bistandsplikten og utviklingen over tid. De siste par årene har også enkelte av regionene i Bufetat meldt inn saker til statsforvalter hvis regionen selv vurderer at de ikke har oppfylt bistandsplikten. I disse sakene gir de tre statsforvalterembetene vi har intervjuet uttrykk for at de har konstatert brudd på bistandsplikten i de aller fleste saker.

#### Flere konstaterte brudd fra statsforvalter i 2023 enn i tidligere år

Antall konstaterte brudd fra statsforvalter var 59 i 2023 og 30 i første tertial 2024 (Figur 3-1). Antall konstaterte brudd på bistandsplikten i 2023 og i første tertial 2024 var på et langt høyere nivå enn i tidligere år.



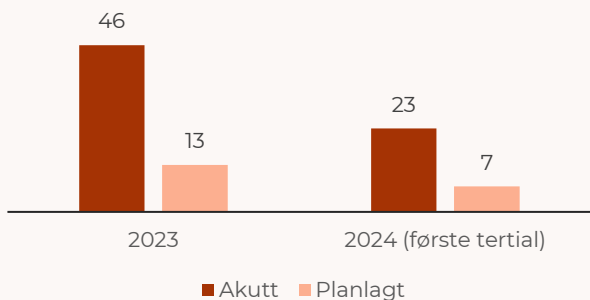
Figur 3-1: Antall konstaterte brudd på bistandsplikten fra statsforvalter, 2018-2024



Kilde: Bufdirs års- og månedsrapporter

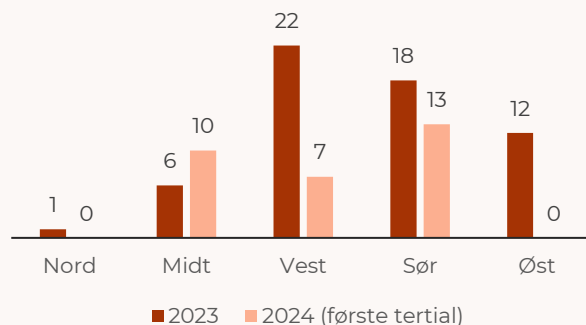
Hovedparten av sakene med konstaterte brudd på bistandsplikten i både 2023 og i første tertial 2024 gjaldt akutt plasseringer (Figur 3-2). Akuttplasseringer utgjorde henholdsvis 78 og 77 prosent av de konstaterte bruddene på bistandsplikten i 2023 og første tertial 2024. Statsforvalterne gir i intervjuer uttrykk for at sakene de har vurdert ofte gjelder barn med komplekse og sammensatte behov, herunder behov for samtidige tjenester fra flere sektorer enn barnevern. Det er Region vest og Region sør som har flest formelle brudd på bistandsplikten i perioden, med henholdsvis 29 og 31 formelle brudd (Figur 3-3). Disse regionene har også brudd i 2024 med henholdsvis 7 og 13 formelle brudd, sammen med region Midt som har hatt 10 brudd. Samtidig vil antallet konstaterte brudd per region også avhenge av hvor mange tilsyn statsforvalterne har valgt å føre og antallet konstaterte brudd per region gir dermed ikke nødvendigvis et riktig bilde av hvor utfordringene knyttet til å ivareta bistandsplikten har vært størst.

Figur 3-2: Antall konstaterte brudd på bistandsplikten fra statsforvalter etter type plassering, 2023 og 2024



Kilde: Bufdirs års- og månedsrapporter

Figur 3-3: Antall konstaterte brudd på bistandsplikten per region i 2023 og 2024



Kilde: Bufdirs års- og månedsrapporter

### Egenrapporterte saker hvor Bufetat ikke har levert forsvarlig tiltak i tide på institusjonsområdet

Bufdir har siden sommeren 2023 rapportert til Barne- og familiedepartementet (BFD) om saker hvor Bufetat selv vurderer at kommunen ikke har fått tilbud om forsvarlig tiltak i tide på institusjonsområdet. Rapportene gir også en kvalitativ vurdering av status, og en vurdering av alvorlighetsgraden av avvikene. De rapporterte sakene gjenspeiler antall saker eller tilfeller hvor Bufetat ikke har tilbudt et forsvarlig tiltak i tide, og ikke antall unike barn. Bufdir har laget en egen veileder for rapportering av saker der Bufetat selv vurderer at etaten ikke har klart å tilby forsvarlig tilbud innen rett tid som har vært i bruk siden februar 2024 (Bufdir, 2024). Formålet med veilederen er å standardisere regionenes rapportering. Før 2023 kan det være noen variasjoner på tvers av regionene i hvordan de har definert en sak med mulig brudd på bistandsplikten og i deres vurderinger av alvorlighetsgrad.

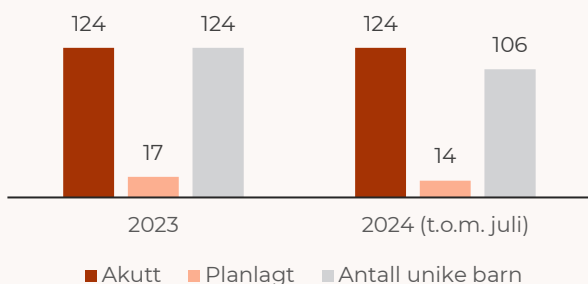
### Over 200 saker hvor Bufetat selv vurderer at det ikke er tilbudt forsvarlig plasseringstiltak i tide

Fra januar 2023 til og med juli 2024 har Bufetat rapportert om 280 saker hvor etaten selv vurderer at de ikke har levert forsvarlig tiltak i tide, hvorav 248 gjelder akuttplasseringer. I 2023 rapporterte Bufetat totalt 141 saker med mulig brudd på bistandsplikten, som omhandlet 124 unike barn. I januar til juli 2024 er det rapportert om 139 saker som gjelder 106 unike barn (Figur 3-4). Når det gjelder akuttsaker er det rapportert om like mange hendelser (124) hittil i 2024, som i hele 2023. Det har også vært ett brudd i foster-/beredskaps-hjem i 2024. Til sammenligning mottok Bufetat 929



henvisninger fra kommunene om plassering av barn i institusjon i 2023 og ga 530 tilsagn. Videre var det 1 779 bestillinger om akutttiltak i 2023, hvilket inkluderer både institusjon og fosterhjem.

Figur 3-4: Antall egenrapporterte saker hvor Bufetat ikke har levert forsvarlig tiltak i tide, 2023 og 2024



Kilde: Bufetats rapportering av saker der etaten ikke har levert forsvarlig tiltak til rett tid.

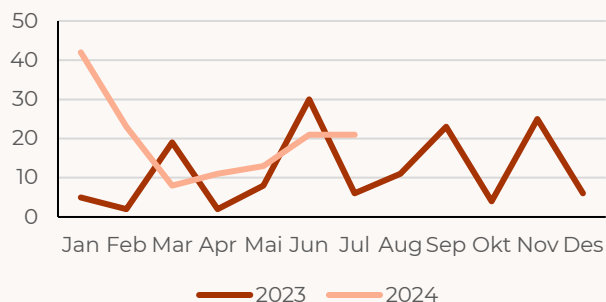
I intervjuer med både regionene i Bufetat og kommunene fremgår det at utfordringene har vært størst i saker som gjelder ungdommer med atferdsutfordringer som har behov for akutt plasseringer i institusjon etter § 4-4 i barnevernsloven. Sakene som gjelder planlagte plasseringer, gjelder primært saker hvor det er behov for institusjonsplasseringer av ungdommer med alvorlige atferdsutfordringer innenfor målgruppen behandling høy (hjemlet i barnevernsloven §§ 6-1 eller 6-2).

Bufetat har rapportert om saker der etaten ikke har levert forsvarlig tiltak for hver måned siden starten av 2023 (Figur 3-5). I 2023 var det tydelige topper i mars (19 tilfeller), juni (30), september (23) og november (25). Måneden med høyest antall rapporterte tilfeller var januar 2024, med 42 rapporterte tilfeller. I februar 2024 rapporterte Bufetat om 23 tilfeller, og i mars, april og mai har det vært mellom 8 og 13 rapporterte tilfeller. I juni og juli var det rapportert om 21 hendelser. Rapporteringen kan dermed tyde på at utfordringene er vedvarende i 2024.

### Regionale forskjeller

I Region nord har det kun vært rapportert ett brudd i perioden. De resterende regionene har alle rapportert om flere saker, med flest i Region øst totalt sett (92 rapporterte henvendelser totalt fra januar 2023 til juli 2024). Region øst er imidlertid også regionen med flest plasseringer utenfor hjemmet. I regionene vest og midt har det vært

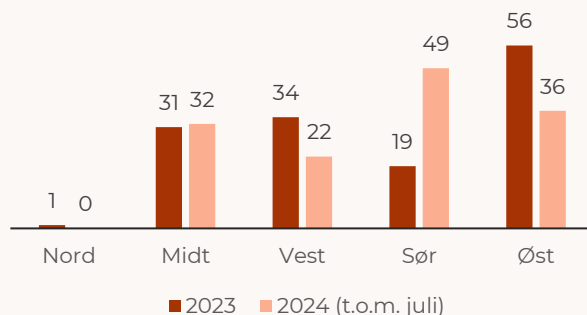
Figur 3-5: Antall rapporterte tilfeller per måned, 2023 og 2024



Kilde: Bufetats rapportering av saker der etaten ikke har levert forsvarlig tiltak til rett tid.

henholdsvis 56 og 63 rapporterte saker fra januar 2023 og til og med mai 2024. I Region sør har antall rapporterte saker økt fra 19 i 2023, til 49 saker i januar til juli 2024 (Figur 3-6). Av de 19 rapporterte sakene i Region sør i 2023, var 15 i november og desember, som kan tyde på en endring i rapporteringspraksis.

Figur 3-6: Regional fordeling av antall rapporterte tilfeller, 2023 og 2024



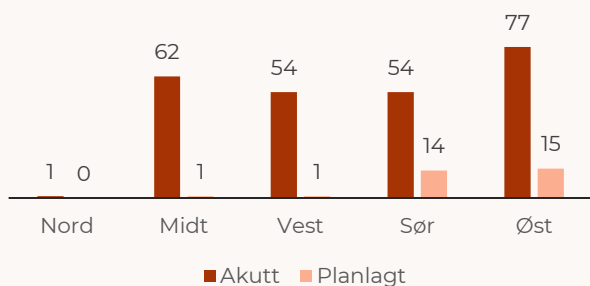
Kilde: Bufetats rapportering av saker der etaten ikke har levert forsvarlig tiltak til rett tid.

I regionene midt og vest gjelder sakene nesten utelukkende akutt plasseringer, mens i regionene sør og øst er henholdsvis 14 og 15 av de rapporterte sakene planlagte plasseringer (Figur 3-7).

### Variierende alvorlighetsgrad i sakene

Ved rapporteringen benytter regionene Bufetats avviks- og forbedringssystem, hvor det også gjøres en vurdering av alvorlighet i sakene. Av de 141 sakene som ble rapportert om i 2023, ble 21 vurdert til lav alvorlighet, 65 med middels alvorlighet og 54 saker med høy alvorlighet. I tillegg var det én sak som ikke var vurdert (Bufdir, 2024).

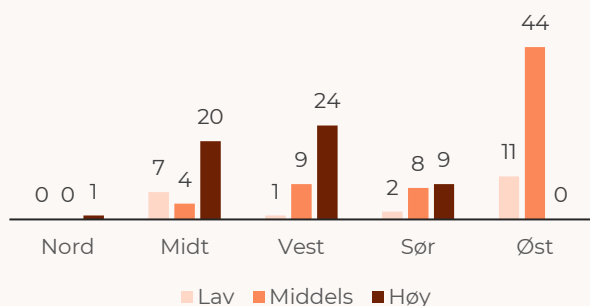
Figur 3-7: Antall rapporterte tilfeller i planlagte plasseringer og akutt per region, 2023 og 2024



Kilde: Bufetats rapportering av saker der etaten ikke har levert forsvarlig tiltak til rett tid.

Omfanget av saker som er vurdert til høy alvorlighetsgrad varierer på tvers av regionene. Eksempelvis har Region vest i 2023 hatt 24 av 34 henvendelser vurdert som høy alvorlighetsgrad, mens Region øst rapporterte om ingen henvendelser med høy alvorlighetsgrad (Figur 3-8).

Figur 3-8: Vurdering av alvorlighet i saker per region, rapporterte saker i 2023



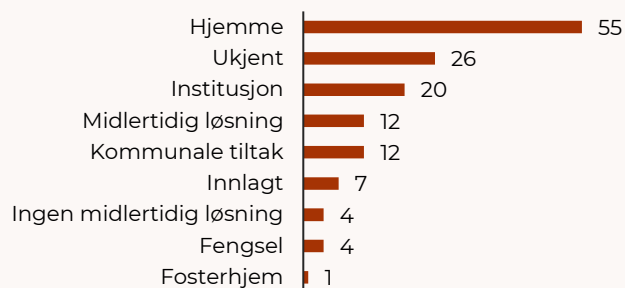
Kilde: Bufetats rapportering av saker der etaten ikke har levert forsvarlig tiltak til rett tid.

Note: Én sak er ikke vurdert og utelatt fra figuren

I rapporteringen for 2023 er det rapportert om rus og/eller psykiatri i 71 av 141 saker. Disse sakene var fordelt mellom 56 akuttsaker og 15 planlagte plasseringer. Det var 19 saker knyttet til kriminalitet, alle akuttsaker.

Blant de 141 sakene hvor Bufetat har rapportert at etaten ikke har levert et forsvarlig tiltak til rett tid, har barna oppholdt seg hjemme i 55 av sakene (Figur 3-9). I 12 tilfeller har kommunene tatt barna ut av hjemmet gjennom midlertidige kriseløsninger i regi av kommunen. I 11 tilfeller har barna vært innlagt på sykehus eller lignende eller fengslet.

Figur 3-9: Hvor barn har oppholdt seg, rapporterte saker i 2023

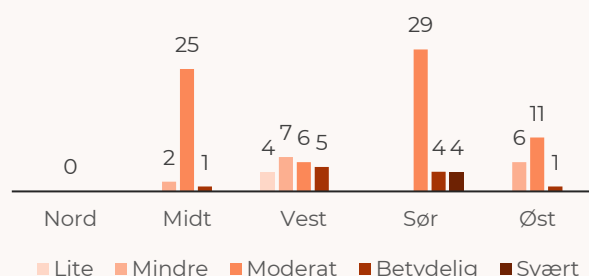


Kilde: Bufetats rapportering av saker der etaten ikke har levert forsvarlig tiltak til rett tid.

Fra 1. januar 2024 ble det innført en ny rutine for å vurdere alvorlighetsgrad som skulle bidra til å standardisere regionenes vurderinger av alvorlighetsgrad. Alvorlighetsgraden kategoriseres nå etter en fempunkts skala, fra lite til svært alvorlig. Et eksempel fra Bufdir sier at tilfeller hvor ikke Bufetat har levert et tilbud, men ungdommen er ivaretatt, skal kategoriseres som «Moderat alvorlighet» (Bufdir, 2024).

Blant de 106 unike barna som det har blitt rapportert om i år, har sakene til 15 barn blitt vurdert til betydelig eller svært alvorlig (Figur 3-10). For 13 av disse gjaldt saken akuttplasseringer. Det er tydelig flest saker av moderat alvorlighetsgrad.

Figur 3-10: Vurdering av alvorlighet per unike barn per region, rapporterte saker i 2024



Kilde: Bufdir månedsrapport juli 2024

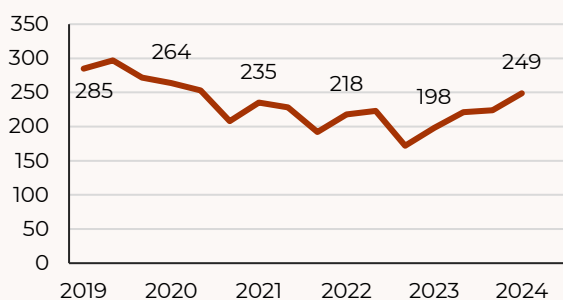
Note: Én sak er ikke vurdert og utelatt fra figuren. Der det er registrert flere henvendelser er hendelsen med høyest alvorlighet lagt til grunn.

### 3.1.2 Få konstaterte brudd på bistandsplikten fra statsforvalter på fosterhjemsområdet

Det finnes ikke en tilsvarende rapportering av saker hvor etaten ikke har tilbudt et egnet fosterhjem innen forsvarlig tid. I juli 2024 rapporterte Bufetat om én sak der de ikke leverte forsvarlig tiltak i tide. Kommunene gir uttrykk for at de i liten grad prioriterer å anmode statsforvalter om tilsyn i fosterhjemssaker. Kommunene begrunner dette i intervjuer med at en tilsynsprosess vil være ressurskrevende, samtidig som at de gjerne anser det som lite sannsynlig at en tilsynsprosess vil bidra til å fremskaffe et egnet fosterhjem raskere. Vi vet derfor lite om det samlede omfanget av brudd på bistandsplikten på fosterhjemsområdet. Statsforvalterne gir også i intervjuer uttrykk for at de vurderer at de mottar relativt få henvendelser som gjelder fosterhjemssaker, i lys av etatens store utfordringer med å rekruttere et tilstrekkelig antall fosterhjem og at mange barn venter for lenge på fosterhjem.

Figur 3-11 viser utviklingen i antall barn som venter på fosterhjem etter dato for ønsket oppstartsdato per tertial fra 2019 til 2024. Figuren viser at antallet barn som venter på fosterhjem har vært høyt siden 2019. Figuren viser også at det ser ut til å ha vært en nedgang i antall barn som venter fra 2019 til 2022, men at det fra tredje tertial i 2022 har vært en jevn økning, og er nå på det høyeste nivået siden 2020.

Figur 3-11: Antall barn som venter på fosterhjem etter ønsket oppstart, per tertial



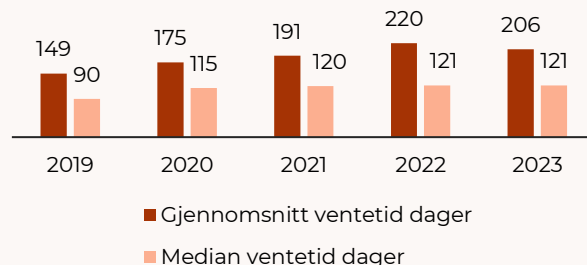
Kilde: BiRK aktivitetsdata

Note: Dataetiketter viser verdi for første tertial hvert år

I løpet av 2023 ble 618 nye barn plassert i fosterhjem. For å forstå utviklingen, er det også nødvendig å se på utviklingen i ventetid hvert barn opplever. Antall som venter og ventetider må sees i sammenheng.

Figur 3-12 viser utvikling i antall dager ventetid etter ønsket oppstart for fosterhjem. Figuren viser gjennomsnittlig og median antall ventedager, per kalenderår. Siden medianen er lavere enn gjennomsnittet hvert år tyder det på at det er noen få barn som venter svært lenge og at disse trekker gjennomsnittet opp. Man kan derfor argumentere for at medianen er en mer representativ indikator på hvor lenge et barn vanligvis venter på fosterhjem. Median ventetid økte fra 2019 til 2021 og har vært stabil i 2022 og 2023. I 2023 er median ventetid 121 dager, én måned (31 dager) mer enn i 2019.

Figur 3-12: Gjennomsnittlig og median ventetid etter ønsket oppstart for fosterhjem, per år



Kilde: BiRK aktivitetsdata

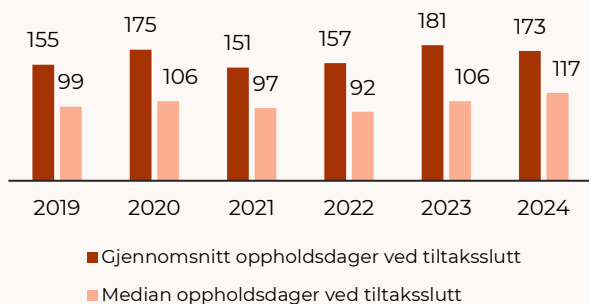
Noen barn venter vesentlig lenger enn hva medianen fanger opp. Gjennomsnittlig antall ventedager i 2023 var på over et halvt år med 6 måneder og 3 uker (206 dager). Flere kommuner forteller også om tilfeller hvor barn har ventet på fosterhjem med opphold i beredskapshjem i mer enn 1,5 år.

Når man ser utviklingen i antall barn som venter på fosterhjem og utviklingen i ventetiden i sammenheng, ser det ut til at antallet som venter har økt de siste to årene samtidig som ventetidene holder seg stabile.

Barn som venter på fosterhjem kan ha ulike tiltak mens de venter, men mange oppholder seg i beredskapshjem. Beredskapshjem skal være en midlertidig løsning som ivaretar barnet mens det avklares om barnet skal flytte tilbake til foreldrene, til et fosterhjem eller til en institusjon (Bufdir, 2021a). Figur 3-13 viser gjennomsnittlig og median varighet av opphold i beredskapshjem, etter kalenderår tiltaket er avsluttet. Siden medianen er lavere enn gjennomsnittet hvert år tyder det på at det er noen få barn som venter svært lenge i beredskapshjem og at disse trekker gjennomsnittet opp. Siden 2022 har medianen for antall dager i beredskapshjem økt: Fra 2022 til 2023 økte medianen med to uker

(14 dager), og fra 2023 til 2024 økte medianen videre med 11 dager. I 2024 er medianen for oppholdsdager i beredskapshjem nesten fire måneder (117 dager).

Figur 3-13: Varighet av opphold i beredskapshjem, etter avslutningsår



Kilde: BiRK aktivitetsdata

Som nevnt er det noen barn som venter vesentlig lenger enn hva medianen fanger opp. Gjennomsnittlig antall oppholdsdager i beredskapshjem så langt i 2024 er på nesten et halvt år med 5 måneder og 3 uker (173 dager).

Når man ser utviklingen i antall barn som venter på fosterhjem og utviklingen i ventetiden i beredskapshjem i sammenheng, ser det ut til at det har vært en forverring av situasjonen på begge dimensjoner de siste to årene. Det er både flere som venter og de som venter, venter lengre enn tidligere.

## 3.2 Utfordringsbildet i enkeltsaker

Vi har gjennom intervjuer belyst den kommunale barnevernstjenestens erfaringer i saker hvor kommunen vurderer at Bufetat ikke har tilbudt et forsvarlig plasseringstiltak i tide. Tabell 3-1 viser hvordan sakene som har blitt omtalt i intervjuene fordeler seg på henholdsvis akutt plasseringer og planlagte plasseringer, og type tiltak. Videre har vi kategorisert sakene i kategoriene «ikke tilbud» og «uenighet». «Ikke tilbud» betegner saker hvor kommunene vurderer at de ikke har fått et tilbud om plasseringstiltak fra Bufetat i tide. «Uenighet» betegner saker hvor kommunen har fått tilbud om plasseringstiltak innen forsvarlig tid, men der kommunen er uenig i at tiltaket er egnet eller forsvarlig til det enkelte barn. Uenigheten handler gjerne om at tiltaket er for langt unna barnets bosted til at kommunen vurderer tiltaket som

forsvarlig eller at tiltaket på andre måter ikke i stor nok grad er tilrettelagt til det enkelte barns behov.

### 3.2.1 Akuttplasseringer i institusjon

Både Bufetats rapportering og tilbakemeldingene fra intervjuene med både kommunene og Bufetat tyder på at utfordringene med å ivareta bistandsplikten, har vært størst når det gjelder akutt plasseringer i institusjon av ungdom med alvorlige atferdsvansker, dvs. plasseringer etter barnevernsloven § 4-4. Slike akuttvedtak skal fattes i akutte situasjoner hvor barnet viser alvorlige atferdsvansker, og «et slikt vedtak kan treffes bare dersom det er fare for at barnet ellers blir vesentlig skadelidende», jf. barnevernsloven § 4-4. I sakene vi har kartlagt, har i mange tilfeller barna og ungdommene hatt store utfordringer knyttet til rusbruk, voldsutøvelse og/eller annen kriminalitet som har eskalert til et kritisk nivå hvor kommunal barneverntjeneste har vurdert behov for akutt plassering i institusjon.

#### Tiden det har tatt fra første akutthenvising til kommunen ble tilbudt akutt plassering har vært fra én dag til flere uker

Bufetat har ikke i sin rapportering opplysninger om hvor lang tid det har tatt før kommunen har fått tilbud om plasseringstiltak. I sakene vi har kartlagt i intervjuer med kommunal barneverntjeneste har det tatt alt fra én dag til opptil 17 dager før Bufetat har fremskaffet en akutt plassering. I noen av sakene vi har fått beskrevet, har kommunene valgt å trekke akutthenvisingen før saken har blitt løst. Som regel fordi kommunen har valgt å be om en planlagt plassering i institusjon istedenfor.

Region øst har i tillegg delt en oversikt over rapporterte akuttsaker hvor regionen ikke har tilbudt akutt plassering innen forsvarlig tid fra januar og februar 2024, hvor samtlige gjelder § 4-4 plasseringer (akutt-atferd). Disse sakene er presentert i Tabell 3-1. Totalt gjelder disse sakene 11 barn. I disse sakene tok det mellom 3 dager til 27 dager fra regionen registrerte et mulig brudd på bistandsplikten til kommunene fikk tilbud om akutt plassering. I to saker var det fremdeles ingen plasseringsløsninger tilbudt på rapporteringstidspunktet (utgangen av februar) og i to saker trakk kommunen henvisingen med begrunnelse at kommunen hadde funnet andre løsninger utenfor Bufetat. I intervjuer med statsforvalter har det imidlertid også blitt nevnt saker hvor det har vært en rekke akutthenvendelser uten at barn har fått plasseringstiltak i Bufetat over en enda lengre tidsperiode.

Tabell 3-1: Utdrag fra Bufetat region øst sin egenrapportering av akuttsaker hvor det ikke er levert forsvarlig tiltak i tide, januar-februar 2024

Beskrivelse av saker	Antall dager
Plassert på § 4-2 og ivaretatt. Fikk tilbud om § 4-4-plassering etter åtte dager.	8
Fikk tilbud om § 4-4-plassering etter fire dager.	4
Fikk tilbud om § 4-4-plassering etter 17 dager.	17
Var plassert på § 4-2 og fikk tilbud om § 4-4-plassering etter seks dager. Flyttet til behandlingstiltak to uker senere.	6
Første henvendelse registrert 27 dager før tilbud om § 4-4-plassering. MST-tiltak i perioden.	27
Fikk § 4-4 plassering seks dager etter første henvendelse.	5
Tilbud tre dager etter første registrerte henvendelse.	3

### Kommunene har forsøkt å følge opp og ivareta barna på ulike måter

I sakene hvor kommunene ikke har fått tilbud om akutt-plasseringer i institusjon, har de fulgt opp barna og familiene på ulike måter. Bufetat har i mange tilfeller bistått kommunene med oppfølging, hovedsakelig hjelpetiltaket MST (Multisystematisk terapi), for å stabilisere situasjonene. Noen kommuner har også kjøpt private barnevernstjenester for å ivareta barna i påvente av plassering. Kommunene gir uttrykk for at oppfølgingen avhenger av situasjonen og barnas behov, men også av kommunenes forsvarlighetsvurderinger og tilgjengelige muligheter og tiltak. Et eksempel er en sak hvor et barn ventet på akuttinstitusjonsplass, og kommunen kjøpte et skreddersydd tiltak fra en privat aktør som kjente barnet fra før. Tiltaket innebar støtte til foreldrene i hjemmet til å håndtere situasjonen, så lenge barnet ventet på akutt-plassering. I noen situasjoner har kommunene erfart at disse oppfølgingstiltakene har virket godt og stabilisert situasjonene i påvente av plasseringstiltak, mens kommunene i andre saker vurderer at det ikke har vært tilstrekkelig.

Kommunale barnevernstjenester har også i noen saker iverksatt midlertidige løsninger hvor barna har blitt tatt ut av hjemmet gjennom ulike løsninger som hotell eller ved å leie leiligheter eller hytter. Omfanget av slike løsninger er ikke kjent. I intervjuene vi har gjennomført gir 5 av 27 kommuner uttrykk for at de har iverksatt denne type tiltak i påvente av akutt-plassering. Bufetats rapportering tyder på at det i 12 saker ble iverksatt slike midlertidige løsninger i 2023 (se Figur 3-9).

*«Vi plasserte vedkommende i et hotell i en del der det var få gjester. Politiet holdt vakt utenfor rommet, og vi leide inn miljøterapeuter som var sammen med vedkommende.»*  
- Leder for kommunalt barnevern

Kommunene vi har intervjuet som har tatt i bruk slike løsninger, begrunner det med at det var et kritisk behov for å ta ungdommen ut av hjemmet og sitt nærmiljø av ulike årsaker. Ungdommene har i sakene vi har blitt fortalt om, enten blitt ivaretatt av barnevernsansatte i kommunen eller ved at kommunen har leid inn miljøterapeuter fra private tilbydere. Kommunenes vurderinger av slike kriseløsninger synes, basert på intervjuene, å variere. Noen kommuner gir i intervjuer uttrykk for at de ikke har vurdert slike løsninger som forsvarlige, og derfor ikke tatt dem i bruk. Mange opplever imidlertid at de ikke har noe annet valg for å kunne ivareta ungdommene, selv om det har satt ansatte i svært krevende situasjoner.

### En del har vært i et eksisterende plasseringstiltak

I noen saker har kommunen fattet akuttvedtak mens barnet eller ungdommen allerede har vært i et plasseringstiltak, enten i institusjon eller fosterhjem. I disse sakene har barna og ungdommene i de fleste tilfeller blitt værende i tiltaket de er i. I disse sakene har barna og ungdommene i mange tilfeller hatt eskalerende atferdsutfordringer hvor institusjonene ikke klarer å hindre barna og ungdommene fra å rømme og å ruse seg.

### Mange ungdommer har blitt værende i situasjoner preget av vagabondering, rus og kriminalitet

I intervjuer gir de kommunale barneverntjenestene uttrykk for at de i mange av sakene har hatt begrensede muligheter til å ivareta eller følge opp barna i påvente av akutt-plassering. I mange av

disse sakene har barneverntjenesten allerede forsøkt med ulike typer hjelpetiltak i hjemmet og oppfølging uten at de har lyktes med det. I disse sakene har gjerne atferdsutfordringene eskalert til et nivå hvor oppfølging i hjemmet vurderes som fånyttet, og akutt plassering i institusjon vurderes som eneste løsning som følge av at barna unndrar seg oppfølging og hjelp. I mange av sakene vi har blitt fortalt om, har ungdommer blitt værende i situasjoner preget av vagabondering, kriminalitet og rus i påvente av plasseringstiltak. I disse sakene har det gjerne vært utfordrende for barnevernstjenesten å komme i kontakt med barna, og foreldrene har heller ikke vært i posisjon til eller i stand til å ivareta barnas behov. Eksempelvis har vi blitt fortalt om saker hvor foreldrene har låst barnet ute av hjemmet mens barnet var ruset.

### Risiko for liv og helse i mange situasjoner

Kommunal barnevernstjeneste gir uttrykk for at de i mange saker har vært svært bekymret for barnas og ungdommenes liv og helse og opplevd at de har hatt liten kontroll over situasjonene. I flere av sakene har ungdommer blitt varetektsfengslet mens de har ventet på akutt plassering. Noen barnevernstjenester uttrykker at fengsling ofte har vært en «lettelse» fordi barnevernstjenesten fryktet at ungdommen eller personer rundt ellers kunne blitt alvorlig skadelidende. Varetektsfengsling kan være riktig tiltak i noen saker. Kommunenes tilbakemeldinger i intervjuer tyder imidlertid på at ungdommene i noen saker har begått ulike typer kriminalitet i påvente av akutt plassering, som kanskje kunne vært unngått hvis kommunen hadde fått tilbud om akutt plassering i institusjon raskere.

*«Vi var redde for at vedkommende skulle dø hver av de 17 dagene vi ventet på plass på akuttinstitusjon.»*  
- Leder i kommunalt barnevern

### Ressurskrevende for kommunene

Kommunene har selv måtte ta kostnaden for ulike typer tiltak som er iverksatt for å ivareta barna og ungdommene i påvente av plasseringstiltak, blant annet til kjøp av tjenester fra private tilbydere. I tilfellene hvor barna har blitt tatt ut av hjemmet, har det også påløpt kostnader til hotell eller husleie. Kommunene gir i intervjuer uttrykk for at kostnadene for de alternative tiltakene som er iverksatt, i mange tilfeller er mye høyere enn egenandelen de ellers ville betalt for plasseringstiltak i Bufetat.

*«Vi måtte leie inn to miljø-terapeuter til å bo hjemme med mor og barn i to uker. Barnet kunne vært flere måneder på institusjon for samme kostnaden»*  
- Ansatt i kommunalt barnevern

Oppfølging i sakene hvor kommunene ikke har fått tilbud om plass har også vært tidkrevende for de kommunale barnevernstjenestene og tatt ressurser bort fra de lovpålagte oppgavene til den kommunale barnevernstjenesten. Det har blant annet påløpt kostnader til oppfølging av barna og familiene, til dialog med Bufetat og til søk etter alternative løsninger.

### 3.2.2 Planlagte plasseringer i institusjon

I saker hvor kommunene har bedt om *planlagte plasseringer* i institusjon, tyder vår kartlegging på at tiltaksmangelen særlig gjelder institusjonsplasseringer innenfor målgruppen behandling høy. I disse sakene har det også i hovedsak vært snakk om ungdommer med alvorlige atferdsutfordringer med sammensatte utfordringer knyttet til rus, kriminalitet og/eller psykiske lidelser.

#### Mangel på egnede planlagte plasseringer er oftest et problem for barn med store atferdsutfordringer

Vi har fått beskrevet flere tilfeller hvor kommunene har ventet lenge på å få tilbud om planlagte plasseringer i institusjon, som følge av mangel på egnede plasser. De aller fleste sakene vi har blitt fortalt om gjelder plasseringer av barn med store atferdsuttrykk og med vedtak om plassering på institusjon for behandling høy. Det har vært ulike årsaker til at Bufetat ikke har tilbudt en egnet plassering i disse sakene. I de fleste sakene har det handlet om mangel på ledige plasser ved behandlingsinstitusjoner som håndterer målgruppen.

#### Bufetat har i flere saker ikke fremskaffet behandlingstiltak innen frist for behandling i nemnd

En konsekvens av mangelen på behandlingstiltak, er at Bufetat i flere saker ikke har klart å fremskaffe behandlingstiltak innen frist for behandling i nemnd. I et skriv til barnevernsledere i fylket beskriver Barneverns- og helsenemnda i Vestland at nemnda «lenge har vært bekymret for situasjonen på atferdssakenes område» og at «de aller fleste begjæringer sendes nemnda uten forslag til institusjonsplass». Uten å konkretisere



institusjon og avdeling har ikke nemnda anledning til å fatte et plasseringsvedtak. Plasseringsvedtaket i seg selv skal vurderes av nemnda, som skal ta stilling til blant annet om tiltaket er i stand til å tilby forsvarlig hjelp, om det er nødvendig og forholdsmessig og om det er til barnets beste. For å vurdere sistnevnte spiller barnets egen vurdering en viktig rolle. Når plasseringen ikke er spesifisert ved begjæring og ikke spesifiseres før tett opptil forhandlingsmøtet med kommunen og Bufetat, hindrer det nemndas mulighet til å behandle begjæringen i tråd med lovmessige krav.

Når Barneverns- og helsenemnda ikke har tilstrekkelig grunnlag for å vedta en plassering, for eksempel som følge av at det ikke finnes et tilgjengelig tiltak eller at informasjonsgrunnlaget om et foreslått tiltak er mangelfullt, kan nemnda utsette vedtaket eller avvise begjæringen. Hensynet til barnets beste vil stå sentralt i en slik vurdering.

I tilfeller der nemnda har avvist en begjæring om vedtak, har det ført til betydelige forsinkelser og ytterligere usikkerhet for barna og deres familier. Det har utløst behov for nye vedtak og merarbeid for både barnevernstjenesten og Bufetat. Kommunene vi har snakket med beskriver flere tilfeller hvor de har fremmet sak i nemnda og fått saken avvist i flere runder, som følge av at Bufetat ikke har rukket å finne plasseringsalternativer i tide. I disse tilfellene har kommunene måttet fremme ny sak for nemnda. Enkelte kommuner har forsøkt å få en sak behandlet i nemnda flere ganger uten å få vedtak, og én barnevernsleder beskriver et tilfelle der de har fremmet en sak i nemnda fem ganger uten å lykkes med å få en plassering.

### Ungdommer har hatt lange opphold i akuttinstitusjoner uten å få nødvendig hjelp

I utvalget vi har kartlagt, har ventetiden for behandlingstiltak vært mellom 4 og 7 måneder. I løpet av denne ventetiden har barna oppholdt seg på akuttinstitusjon eller blitt flyttet hjem, hvor det i mange tilfeller har oppstått situasjoner som har ført til at de har blitt akutt plassert på nytt i institusjon.

Kommunene forteller om flere tilfeller hvor de har begjært plasseringer i behandlingstiltak, og det ikke har vært tilgjengelig. Mange av ungdommene som får vedtak om plassering i institusjon innenfor målgruppen behandling høy, er allerede akutt plasserte. Akutt plasseringer er kun ment for å bidra til å stabilisere situasjonen, uten at ungdommene nødvendigvis får hjelpen de trenger.

Lange akutt plasseringer under tvang, kan også medføre at barnas mulige oppholdstid i behandlingstiltak blir redusert. Det er ikke mulig å

ha barn i tvangsplassering i mer enn totalt 2 år (1 år med 1 års utvidelse), og tid i akutt plassering inngår i beregningen. Lengre opphold i akutt plasseringer enn ønskelig kan dermed begrense den maksimale tiden barna kan få i behandling. I skrevet til barnevernsledere skriver Barneverns- og helsenemnda i Vestland følgende: «*I mange saker blir ungdommene boende unødvendig lenge på akuttinstitusjoner i påvente av institusjonsplass, noe som innebærer en fratakelse av ungdommens rett til adekvat behandling. Som kjent går den perioden ungdommen har vært plassert akutt, til fradrag i den samlede behandlingstiden som eventuelt fastsettes i et senere vedtak om langtids plassering etter bvl § 6-2.*»

Kommunene erfarer også at barnas utfordringer ofte har eskalert i påvente av plassering, og det har gjort det mer krevende å komme i posisjon til å hjelpe ungdommene. Flere informanter beskriver tilfeller hvor barn har hatt økende rusproblemer eller andre utfordringer i påvente av behandlingstiltak, både når de har vært ivaretatt i akutt plasseringer og uten plasseringer.

Det er en krevende situasjon for barnet og familien når de venter på vedtak om behandlingstiltak, uavhengig av om barnet er i akutt plassering, uten plassering eller annet. Når prosessen trekker ut i nemnda, både i tid og omfang, kan det ha ytterligere negative konsekvenser for barna. Kommunene beskriver at denne usikkerheten over lengre tid har ført til frustrasjon og svekket samarbeidsvilje fra barna sin side i enkelte saker, slik at prosesser har blitt enda mer krevende for alle involverte.

### Tiltaksmangelen kan ha medvirket til mer tvangsbruk og krevende situasjoner i institusjonene

Statsforvalterne gir i intervjuer uttrykk for at de vurderer utfordringene med å ivareta bistandsplikten også har hatt konsekvenser for barna i institusjons plasseringer. Statsforvalteren i Oslo og Viken ser blant annet mer bruk av tvang, flere flyttinger og mer uro på avdelinger som



mulige konsekvenser av utfordringene med å ivareta bistandsplikten<sup>1</sup>.

Statsforvalteren i Oslo og Viken oppgir i sin årsrapport for 2023 en økning på 702 tvangsprotokoller sendt fra institusjonene siden 2022, og en økning på 34,4 prosent i registrert bruk av tvang i akutte faresituasjoner<sup>2</sup>. Når det gjelder omfanget av tvang i akutte faresituasjoner, har forekomsten økt med 148 prosent i de statlige institusjonene, imens private og ideelle institusjoner har hatt en nedgang på 3,4 prosent. Årsakene til økt tvangsbruk er sammensatte, men det kan ikke utelukkes at kapasitetsmangelen og høyt belegg har vært en medvirkende årsak til økt tvangsbruk på institusjoner. Det kan imidlertid også ha sammenheng med endringer i beboersammensetningen i de statlige institusjonene, og at de statlige institusjonene i større grad har håndtert barn og unge med store atferdsutfordringer de siste årene sammenlignet med tidligere. Statsforvalteren peker videre på økt rusbruk på institusjoner og at flere barn har omfattende og sammensatte hjelpebehov som mulige årsaker til utviklingen. Dersom en institusjon ikke har tilstrekkelig kapasitet i form av bemanning og kompetanse til å håndtere barn med store utfordringer, kan det føre til at man i økt grad tyr til tvangsbruk.

### Reduserte medvirkningsmuligheter

Muligheten for å påvirke eget plasseringstiltak er en grunnleggende rettighet som barnet eller ungdommen har i plasseringsprosessen. Barneverns- og helsenemnda oppgir å ha gode erfaringer med samtalebasert prosess som gir barnet eller ungdommen større muligheter for medvirkning. Samtalebaserte prosesser er imidlertid mer tidkrevende, og i saker hvor det har tatt lang tid å fremskaffe en plasseringsplass anser nemnda det ofte som u hensiktsmessig å gjennomføre samtalebasert prosess fordi ventetiden da blir enda lengre. I slike tilfeller har det ofte vært ønskelig for partene å fatte vedtak om behandlingstiltak så raskt som mulig. Samtalebaserte prosesser er ment for å komme frem til riktig tiltak i samarbeid med barnet. Samtidig medfører kapasitetssituasjonen at det som regel bare foreligger ett behandlingstiltak. Mulighetene til å velge det behandlingstiltaket som ivaretar barnets behov mest, er dermed begrenset. I praksis medfører knapphet på plasseringsplasser begrensninger i barnets mulighet til medvirkning i

plasseringsprosessen, både som følge av at det kan ta lang tid å fremskaffe plass i behandlingstiltak og at det reelt sett er et begrenset mulighetsrom når det kommer til plasseringstype og -sted. Nemnda erfarer imidlertid at medvirkningsprosesser kan bidra til å gjøre barnet mer mottagelig for hjelp og samarbeid.

### 3.2.3 Beredskapshjem

Intervjuene vi har gjennomført tyder på at kommunene stort sett får tilbud om beredskapshjem innen forsvarlig tid. I intervjuene har imidlertid de fleste kommunene lagt vekt på at det er en utfordring at de sjelden får velge mellom alternative beredskapshjem, og at beredskapshjemmene som tilbys i mange tilfeller i liten grad svarer til barnas behov på grunn av lang reiseavstand eller andre forhold ved hjemmene. Det er imidlertid også noen eksempler på at kommunene ikke har fått tilbud om beredskapshjem i tide. Særlig erfarer kommunene at det kan være utfordrende å få tilbud om beredskapshjem til eldre barn. Flere av kommunene gir uttrykk for at de derfor sjelden ber om beredskapshjem til ungdommer.

### Tilbudene om beredskapshjem passer ikke til det kommunene har behov for

I en situasjon med akutt omsorgssvikt og behov for å ivareta tre søsken under syv år, begynte saken for barnevernstjenesten midt på natta. Barnevernstjenesten tar kontakt med Bufetat kl. 09:30 neste morgen. Bufetat tar kontakt igjen i 17:30-tiden med et endelig tilbud om beredskapshjem. Beredskapshjemmet var på et sted tjenesten ikke ville rekke å komme seg til samme dag. Lang tid med bilkjøring er svært krevende for barnevernstjenesten å organisere, men også svært belastende for de små barna å tåle midt i en allerede krevende situasjon. Kommunen opplevde at dette ikke var noe de kunne svare ja til. I denne situasjonen ringte barnevernsleder til en privat aktør. En halvtime senere fikk kommunen et tilbud om beredskapshjem til barna som var nærmere. Det kom senere frem at Bufetat hadde tatt kontakt med samme private aktør, og at disse i utgangspunktet ikke hadde et tilbud. I kommunikasjon med kommunen fikk den private aktøren et nytt syn på hvor alvorlig situasjonen var, og klarte å finne et tiltak som Bufetat kunne tilby kommunen. Den private aktøren klarte å tilby et beredskapshjem som var nærmere og som gjorde at søsknene fikk være sammen. Søsknene er nå tilbake hos forelderen som har omsorgsevne.

<sup>1</sup> Referat fra møte mellom statsforvaltere og Bufdir - 08.03.2024

<sup>2</sup> Årsrapport for Fylkesmannens tilsyn (statsforvalteren.no)

## Kommunene erfarer at de ofte tilbys beredskapshjem som er langt unna hjemkommunen

Ifølge kommunene har mangel på beredskapshjem ført til at beredskapshjemmene som tilbys ofte i liten grad samsvarer til barnas behov. Lang reiseavstand til beredskapshjemmene synes å være hovedutfordringen. I mange tilfeller har kommunene vurdert at tilbudte beredskapshjem har vært for langt unna barnets familie og nettverk til å være forsvarlig.

Enkelte av kommunene vi har intervjuet, har i noen saker valgt å takke nei til beredskapshjemmet som tilbys fra Bufetat fordi de vurderer at det er for langt unna til å være forsvarlig. En kommune beskriver et eksempel hvor de fikk tilbud om et beredskapshjem som var 6-7 timer kjøring unna, og at barnet heller ble plassert hjemme hos en ansatt i barnevernstjenesten.

Lang reiseavstand kan være problematisk av flere årsaker. Lange reiser kan i seg selv være utfordrende å gjennomføre og en betydelig belastning i en akuttsituasjon, særlig for små barn. Lang reiseavstand til kommunen kan også gjøre det utfordrende å få til samvær med familie, for barnet å bevare kontakt med nettverk i skole/barnehage og for kommunen å følge opp barnet. Særlig i sakene hvor det i utgangspunktet er planer om tilbakeføring til familien, kan lang reisevei være en barriere.

I mange saker har barnevernstjenesten brukt tid på å bygge opp tillit mellom tjenesten og barnet og foreldrene, og denne har blitt satt på prøve når tjenesten ikke kan tilby det de mener er det beste tiltaket i situasjonen. Kommunene har i mange tilfeller derfor valgt å takke nei til tilbud de vurderer som uegnet. Flere kommuner peker i intervjuer på at det kan være ulik oppfatning av om bistandsplikten er overholdt når kommunene vurderer kvaliteten av et tilbud som utilstrekkelig.

*«Vi fikk tilbud om et beredskapshjem som var så langt unna at vi ikke ville rekke å komme oss dit samme dag. Situasjonen er jo akutt så vi kan ikke vente til neste dag»  
-Ansatt i kommunalt barnevern*

Tilgjengeligheten på beredskapshjem må også ses i sammenheng med tilgjengeligheten på

fosterhjem, ettersom mangel på ledige fosterhjem har ført til at barn blir værende lengre i beredskapshjem enn ønskelig.

## Kommunene iverksetter alternative og ofte midlertidige løsninger i tilfeller hvor egnet beredskapshjem er utilgjengelig

I tilfellene hvor kommunene ikke får et akseptabelt tilbud om beredskapshjem må kommunen finne alternative løsninger, som for eksempel å be om akutt plassering i institusjonsplassering istedenfor. Kommunene vi har intervjuet, har beskrevet enkelte slike tilfeller. En kommune forteller at et barn i et akutt tilfelle ble plassert hos et familiemedlem av barnevernsvakten da Bufetat ikke kunne tilby et beredskapshjem. Neste dag ble barnet tilbudt en plass på akuttinstitusjon, men kommunen vurderte plasseringen som uforsvarlig. I dette tilfellet bodde saksbehandleren i kommunen på hotell med barnet frem til et beredskapshjem ble tilbudt, istedenfor å akseptere plassen på akuttinstitusjon.

## Knapphet på beredskapshjem kan gi økt usikkerhet og ikke-optimale plasseringer

I tilfeller hvor barnevernstjenestene ikke får tilbud om plassering i beredskapshjem eller har valgt å takke nei til beredskapshjem på grunn av at de vurderer tilbudet fra Bufetat som uforsvarlig, har det medført negative konsekvenser for barna. Kommunene har da valgt å gjennomføre alternative tiltak, som for eksempel å bo på hotell med barnet eller sette opp tiltak i hjemmet. Dette har vært belastende for barnet og bidratt til økt usikkerhet i situasjonen sammenlignet med om barnet fikk en egnet plassering når kommunen ba Bufetat om tiltak.

Knapphet på plasser i beredskapshjem har også ført til at kommuner har akseptert tilbud om beredskapshjem som de egentlig ikke har vurdert som det beste for barnet, for eksempel langt unna barnets nettverk og familie. Kommunene erfarer at å være i beredskapshjem langt unna har hatt en rekke negative konsekvenser for barn.

### 3.2.4 Fosterhjem

Det har over tid vært en utfordring å rekruttere og beholde nok fosterhjem, og flere av barnevernstjenestene oppgir at de ofte har hatt barn som må vente lenge i beredskapshjem, gjerne langt unna sitt hjemsted. Flere kommuner forteller i intervjuer om at det er en stor belastning for barna å bli boende i beredskapshjem for lenge. Kommunene beskriver at de i en del saker har måttet iverksette alternative tiltak i kommunal regi som vurderes som mindre egnede som følge av mangel på fosterhjem.

### 3.3 Oppsummering

Statsforvalter har konstatert med brudd på bistandsplikten i 59 saker i 2023 og 30 hittil i 2024, langt høyere enn tidligere nivåer. Våre funn tyder på at kommunene i mange saker har vurdert at Bufetat ikke har levert et tiltak i tide, uten at saken har blitt klaget inn til statsforvalter, blant annet som følge av at klageprosessen er ressurskrevende. Bufetat har selv rapportert om 141 saker hvor etaten ikke har levert et forsvarlig tiltak i tide i 2023, og om 138 saker hittil i 2024 (til og med juli). De fleste rapporterte tilfellene er knyttet til akutt plasseringer.

Mange av de mest utfordrende sakene, er akutt plasseringer hvor egnede tiltak ikke har vært tilgjengelig. Ved mangel på tiltak har det tatt opptil flere uker før Bufetat har kunnet tilby akutt plassering. I disse sakene har gjerne ungdommene blitt værende i situasjoner preget av vagabondering, kriminalitet og rus. I mange saker har kommunene forsøkt å iverksette ulike tiltak i hjemmet for å stabilisere situasjonen. Bufetat har også i mange tilfeller bistått kommunene med hjelpetiltak, hovedsakelig hjelpetiltaket MST (Multisystematisk terapi), for å stabilisere situasjonene. I noen situasjoner har kommunene erfart at disse oppfølgingstiltakene har virket godt og stabilisert situasjonene, mens kommunene i andre saker vurderer at det ikke har vært tilstrekkelig.

Når det kommer til planlagte plasseringer, har det oftest vært utfordringer knyttet til å finne egnede plasseringer til barn med alvorlige atferdsutfordringer. Barn får stort sett tilbud om beredskapshjem, men ofte langt unna, og det er lange ventelister på fosterhjem. Mangel på akutt plasser har ifølge kommunene medført

alvorlige situasjoner med betydelig risiko for liv og helse, både for barna og personer rundt dem. I mange av sakene har det vært snakk om ungdommer med destruktiv atferd knyttet til rus, kriminalitet og vold som har satt både sin egen og andres liv og helse i stor fare i påvente av akutt plassering. Flere informanter forteller at de har fryktet for at liv skulle gå tapt mens de ventet på akutt plassering. I noen tilfeller har dette medført tvangsbruk i akutte situasjoner i kommunene og for å bringe barnet til plasseringstiltaket, som følge av at situasjoner har eskalert i påvente av plasseringstiltak. Mangel på langsiktige plasseringstiltak, særlig behandlingstiltak, har også medført at mange barn har hatt uhensiktsmessig lange opphold i akuttinstitusjoner, hvor de ikke har fått den hjelpen de har behov for. Dette har ifølge kommunene ofte ført til større utfordringer hos barna og at det har blitt vanskeligere å komme i posisjon til å få hjulpet barna. Kommunene erfarer også at mangel på tiltak kan gjøre det utfordrende å samarbeide med familie og nettverk ettersom deres tillit til barnevernet svekkes.

Når Bufetat ikke tilbyr et tiltak i tide, har det medført store ulemper for kommunene og kommunalt ansatte. I sakene hvor kommunene har forsøkt å ivareta barna utenfor hjemmet har det satt barnevernsansatte i svært krevende situasjoner med høy risiko. Kommunene har også selv måttet ta kostnaden for alternative løsninger for barna. I de mest utfordrende sakene har kostnadene i mange tilfeller vært høyere enn egenandelen de ellers ville betalt for plasseringstiltak i Bufetat. Oppfølgingen i sakene hvor kommunene ikke har fått tilbud om plass har også vært tidkrevende for de kommunale barnevernstjenestene og tatt ressurser bort fra de lovpålagte oppgavene til den kommunale barnevernstjenesten.

## 4. Årsaker til utfordringer med ivaretagelse av bistandsplikten

*Utfordringene med å ivareta bistandsplikten siden 2022 skyldes kapasitetsmangel i Bufetat. Implementering av politiske føringer om utfasing av kommersielle tilbydere, uten at kapasiteten i de statlige institusjonene var tilstrekkelig styrket og omstilt, er en sentral årsak til kapasitetsmangelen. Økte oppholdstider i akuttinstitusjoner og stor problembelastning hos barna som henvises til Bufetat har imidlertid bidratt til å forsterke kapasitetsutfordringene.*

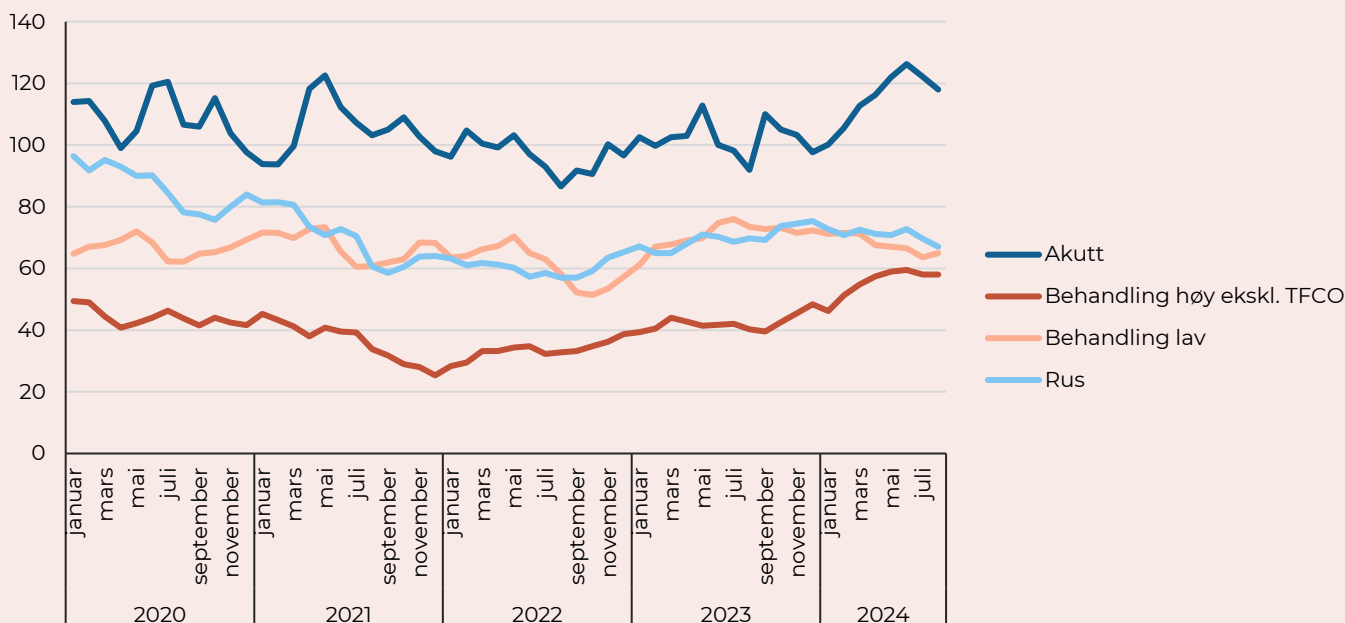
Bufetats utfordringer med å ivareta bistandsplikten de siste årene skyldes at Bufetat har hatt for få tilgjengelige plasseringstiltak til å dekke kommunenes etterspørsel etter tiltak, særlig siden høsten 2022. Kapasitetsmangelen har ført til at Bufetat i mange tilfeller ikke har kunnet tilby kommunene plasseringstiltak innen forsvarlig tid. Vår kartlegging tyder på at kapasitetsmangelen også har ført til at Bufetat i en del saker har måttet tilby tiltak som ikke i tilstrekkelig grad har vært tilpasset barnas behov og utfordringsbilde. I slike

saker kan det fort oppstå uenighet mellom Bufetat og kommunen om tiltaket er forsvarlig eller ikke.

Utfordringene med å ivareta bistandsplikten har økt fra høsten 2022, hvor det i flere regioner i Bufetat har vært en uforutsett økning i etterspørselen etter akutt plasseringer i institusjon av barn med atferdsutfordringer (såkalte § 4-4-henvisninger) og institusjonsplasseringer av barn med alvorlige atferdsproblemer innenfor målgruppen behandling høy (såkalte § 6-2-henvisninger). Bufetat har hatt for få tilgjengelige plasser i statlige institusjoner til å dekke etterspørselen etter slike tiltak og har heller ikke klart å fremskaffe ønsket kapasitet i markedet i tilstrekkelig grad.

En sentral årsak til kapasitetsutfordringene er at Bufetat i 2022 iverksatte politiske føringer om utfasing av kommersielle tilbydere, ved å inngå nye rammeavtaler om institusjonsplasser forbeholdt ideelle tilbydere. Den nye avtaleporteføljen erstattet de tidligere rammeavtalene med kommersielle og ideelle tilbydere som utløp i 2022. Implementeringen av de politiske føringene har trolig medvirket til at kommersielle tilbydere reduserte sitt tjenestetilbud fra midten av 2022. Reduksjonen i tilbudet fra de private har begrenset Bufetats muligheter til å gjøre enkeltkjøp.

Figur 4-1: Antall barn i institusjonstiltak per målgruppe (ekskl. omsorg)



Det har i forkant av dette ikke vært iverksatt tilstrekkelig tiltak for kapasitetsoppbygging og omstilling av den statlige institusjonskapasiteten.

Kapasitetsutfordringene i Bufetat har også vært selvforsterkende ettersom mangel på fosterhjem og planlagte institusjonstiltak, særlig innenfor målgruppen behandling høy, har medvirket til at en del barn har blitt værende lenge i akutt plasseringer. Oppholdstiden i akuttinstitusjoner og beredskapshjem har derfor økt. Dette har igjen bidratt til at det er færre tilgjengelige akutttiltak til barn som trenger akutt hjelp. Stor problembelastning hos barna som skal plasseres, eller som er plassert, har også bidratt til å forsterke kapasitetsutfordringene ettersom mange av barna som skal plasseres eller som er plassert har behov for tilrettelagte tiltak.

Under beskriver vi de ulike medvirkende årsakene til Bufetats utfordringer med å ivareta bistandsplikten siden høsten 2022. Vi drøfter først forhold knyttet til kommunenes etterspørsel etter plasseringstiltak. Deretter drøfter vi sentrale forhold som har påvirket kapasitetssituasjonen i Bufetat de seneste årene.

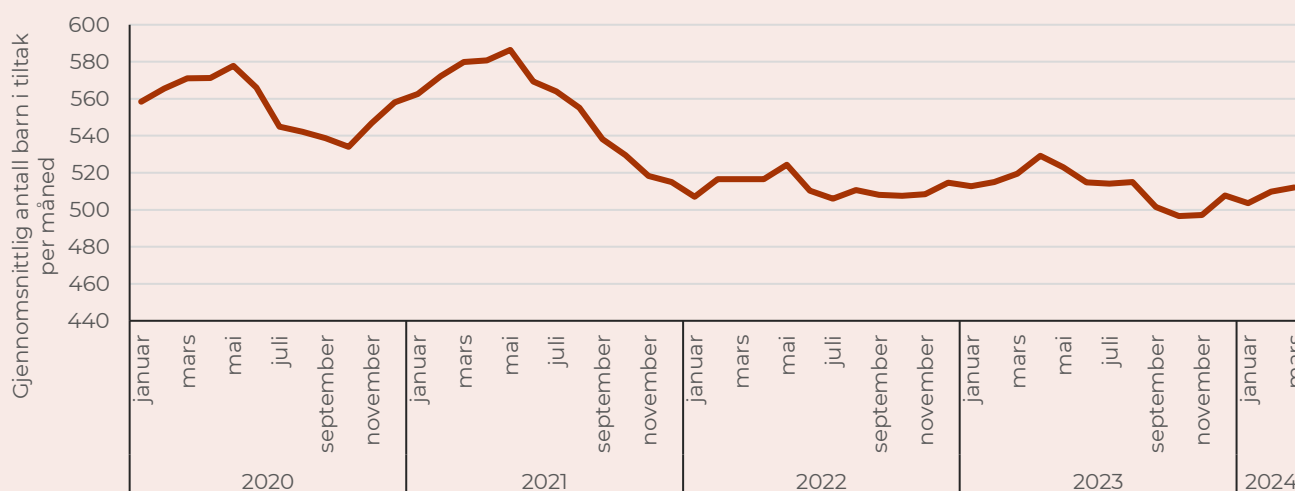
## 4.1 Kommunens etterspørsel etter tiltak

Kommunenes etterspørsel etter tiltak varierer over tid, og Bufetat må ha en differensiert og tilgjengelig tiltakskapasitet til å dekke behovet for tiltak.

### 4.1.1 Noe økning siden 2021 i antall barn i plasseringstiltak innenfor målgruppen behandling høy

Antall barn i plasseringstiltak innenfor målgruppene akutt, rus, behandling lav og behandling høy gikk noe ned i 2021, for så å øke igjen på ulike tidspunkt i 2022 (Figur 4-1). For akutt, rus og behandling lav var bunnpunktet sommer/høst 2022, med en påfølgende økning i antall barn i tiltak i slutten av 2022 og utover i 2023. Særlig økte etterspørselen i 2022 etter plasseringstiltak innenfor målgruppen behandling høy. Fra desember 2022 til desember 2023 økte antall barn i slike behandlingstiltak fra 32 til 48. Samtidig var ikke antall barn i behandling høy-tiltak unormalt høyt vinteren 2022/2023. Våren 2021 var eksempelvis antall barn i behandling høy-tiltak på samme nivå. I Bufdirs data er det ikke mulig å skille på ulike typer akutt plasseringer i institusjon. Intervjuene med regionene i Bufetat tyder på at det særlig var økt etterspørsel etter akutt plasseringer av barn med atferdsutfordringer (såkalte § 4-4-plasseringer) fra høsten 2022. Region øst gir eksempelvis i intervjuer uttrykk for at det var en dobling i etterspørselen etter § 4-4-plasseringer fra 2021 til 2022. Inntrykket vårt fra intervjuer er videre at den noe økte etterspørselen gjennom 2022 særlig var problematisk fordi Bufetat hadde planlagt kapasiteten sin ut fra en forventet nedgang i etterspørselen, blant annet som følge av barnevernsreformens økte egenandeler for institusjonstiltak.

Figur 4-2: Antall barn i institusjonstiltak i målgruppen omsorg



Kilde: Bufdir / aktivitetsdata fra BiRK

#### 4.1.2 Antall henvendelser fra kommunene varierer gjennom året, men har vært på et relativt stabilt nivå over tid

Antall barn i tiltak gir en pekepinn på utviklingen i kommunenes etterspørsel, men gir ikke et fullstendig bilde ettersom antall barn som har behov for tiltak kan være større enn antallet barn som er i plasseringstiltak. For å få et bedre bilde av kommunenes etterspørsel etter plasseringstiltak, viser vi også utviklingen i antall henvendelser fra kommunene. En utfordring med denne datakilden er imidlertid at henvendelser fra kommunene ikke nødvendigvis ender opp med at kommunen ber om plasseringstiltak, og det er ikke mulig å skille ut henvendelser som ender opp i reelle forespørsler om plasseringstiltak i Bufetats data. Det kan også tenkes at kommunene unnlater å be om bistand fordi de vet at det er få tilgjengelige tiltak i Bufetat. Utviklingen i antall henvendelser er likevel en indikator på utviklingen i kommunenes etterspørsel etter tiltak.

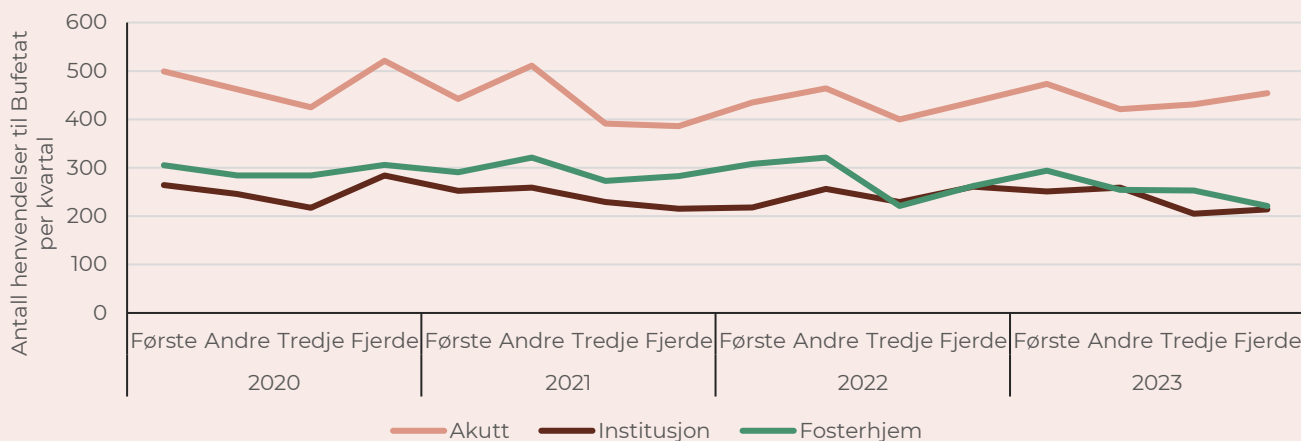
Særlig akutthenvendelsene fra kommunene varierer mye over tid og har tydelige topper (Figur 4-3). Nivået på antall akutthenvendelser før og etter 2022 har imidlertid vært relativt likt. Henvendelsene om planlagte institusjonsplasseringer og fosterhjem varierer mindre over tid, og har også vært på et mer stabilt nivå enn akutthenvendelsene.

#### 4.1.3 Større problembelastning hos barna

Bufetat gir i intervjuer uttrykk for at utfordringene med å ivareta bistandsplikten de siste årene også må ses i sammenheng med at barna over tid har fått et større og mer sammensatt utfordringsbilde,

og at flere har behov for tilrettelagte tiltak. I sakene hvor Bufetat har hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten har barna ofte hatt komplekse og sammensatte behov som krever samtidige tjenester fra flere sektorer enn barnevern. Det har særlig vært en økning i etterspørselen etter plasseringstiltak til ungdommer med utfordringer knyttet til rus, kriminalitet og psykiske lidelser. Generelt gir regionene i Bufetat uttrykk for at det er mer krevende å fremskaffe plasseringsalternativer, jo mer sammensatte utfordringer ungdommene har. Særlig når kapasitetssituasjonen i utgangspunktet er presset. Ungdommenes atferdsutfordringer gjør at det må tas særskilte hensyn til gruppesammensetning og at det kan være behov for forsterket bemanning og tilpasninger i tiltaket, som gjør det krevende for Bufetat å utnytte institusjonskapasiteten fullt ut. Forsvarlige plasseringer kan også kreve samtidige tjenester fra kommune, spesialisthelsetjenesten eller justissektoren som ikke er tilgjengelige eller tilstrekkelig dimensjonert. Regionene i Bufetat gir også gjennomgående tilbakemeldinger om at det er mer krevende å kjøpe plasseringstiltak fra private leverandører til ungdommer med de mest sammensatte utfordringene. Utfordringene med å ivareta bistandsplikten de siste årene knyttes også til økende gjengkriminalitet. I en del tilfeller har det vært større aksjoner i gjengmiljøer som gjør at Bufetat har fått flere henvisninger om § 4-4-plasseringer på samme dag. Samtidig må Bufetat typisk i disse sakene ta særskilte hensyn til gruppesammensetning ved inntak og forsøke å spre barna på ulike institusjoner. Dette bidrar også til å gjøre det krevende å utnytte kapasiteten fullt ut.

Figur 4-3: Utvikling i antall henvendelser til Bufetat, gjennomsnitt per kvartal, 2020-2023



Kilde: Bufdir. Note: Henvendelser om akutttiltak omfatter både beredskapshjem og akutt plassering i institusjon.



De bakenforliggende årsakene til de økte atferdsutfordringene hos barna er ikke kjent. Det finnes heller ikke god dokumentasjon og data for å underbygge påstanden om økt problembelastning hos barna, men det er en gjennomgående opplevelse blant ansatte i Bufetat at barna over tid, og særlig de siste par årene, har fått større og mer sammensatte behov. Flere regioner og kommuner peker i intervjuer på ettervirkninger av koronapandemien og store flyktningeinstrømninger i 2015 og i forbindelse med krigen i Ukraina, som mulige bakenforliggende årsaker. Redusert bruk av døgnbehandling i psykisk helsevern og for lav kapasitet i psykisk helsevern for barn og unge (PHBU) kan også være medvirkende årsaker (Barneverninstitusjonsutvalget, 2023). Det har også vært en økning i antall siktelser mot barn i alderen 15-17 siden 2015 (Oslo Economics, 2022). Samtidig er den gjeldende politikken at fengsel i liten grad skal benyttes for barn og unge, og mange barn og unge som har begått kriminelle handlinger ivaretas av barnevernet, heller enn av kriminalomsorgen (Barneverninstitusjonsutvalget, 2023).

## 4.2 Kapasitetsutfordringer i Bufetat

Selv om Bufetat erfarte en uforutsett økning i etterspørselen etter visse plasseringstiltak i 2022, var ikke antall barn i plasseringstiltak unormalt høyt sammenlignet med tidligere år. Antall barn i akuttinstitusjoner var eksempelvis høyere i 2020 enn i 2023, uten at det i 2020 var like store utfordringer med å ivareta bistandsplikten. Dette tyder på at utfordringene med å ivareta bistandsplikten i stor grad forklares av forhold knyttet til samlet tilgjengelig kapasitet i statlige og private institusjoner.

Bistandsplikten innebærer at Bufetat til enhver tid må kunne fremskaffe tilstrekkelig og egnet kapasitet for å møte kommunenes etterspørsel. For å oppfylle bistandsplikten må Bufetat ha en tilgjengelig og differensiert tiltaksportefølje av barneverninstitusjoner og fosterhjem. På institusjonsområdet har Bufetat en grunnkapasitet bestående av statlige institusjoner og rammeavtaleplasser hos private tilbydere som skal dekke et basisbehov for plasseringstiltak. Som et supplement til grunnkapasiteten, har Bufetat historisk benyttet enkeltkjøp og andre fleksible kjøpsavtaler med private tilbydere for å håndtere topper i etterspørselen etter tiltak, og for å ivareta barn som har behov for spesielt tilpassede tiltak. Ved enkeltkjøp avtales tilbud og pris direkte med den enkelte leverandør, avhengig av barnets behov. Private tilbydere har dermed tidligere hatt en viktig

rolle som tilbydere av fleksibel kapasitet. Bufetat har tidligere kjøpt institusjonsplasser av både ideelle og kommersielle tilbydere, og disse har hatt litt ulik rolle i barnevernet. Ideelle tilbydere har primært levert institusjonskapasitet gjennom rammeavtaler med kjøpsgaranti innenfor målgruppene omsorg og rus (Bufdir, 2020). Kommersielle tilbydere har også levert tiltak innenfor disse målgruppene, men har i tillegg i større grad enn de ideelle levert plasseringstiltak innenfor målgruppene akutt og behandling, primært gjennom enkeltkjøp. De kommersielle tilbyderne har også generelt, i større grad enn de ideelle, levert tiltak til barn med store og omfattende behov innenfor alle målgrupper gjennom enkeltkjøp.

### 4.2.1 Implementering av politiske føringer for bruk av private leverandører

Det har lenge vært politiske føringer om å begrense de kommersielle tilbydernes rolle i barnevernet både på institusjons- og fosterhjemsområdet. Samtidig skal barna med de mest omfattende behovene i større grad ivaretas i statlig regi og de ideelle tilbydernes posisjon skal styrkes. Stortinget vedtok 10. juni 2021 følgende:

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

Bufdirs tidligere rammeavtaler med private tilbydere utløp i 2022, og Bufetat ble i tildelingsbrevet for 2022 bedt om å inngå en ny avtaleportefølje med private leverandører av institusjonsplasser som skulle bidra til å øke bruken av ideelle tilbydere: *«Avtalene innrettes, så langt som mulig innenfor eksisterende rammer, slik at bruken av ideelle leverandører øker, behovet for kjøp fra kommersielle leverandører, herunder enkeltkjøp, reduseres, og at de statlige institusjonene i større grad enn i dag ivaretar barna med de største utfordringene.»*

Som svar på oppdraget inngikk Bufdir i 2022 og 2023 nye rammeavtaler om 221 plasser med ideelle tilbydere i løpet av året, hvorav hovedparten av plassene hadde kjøpsgaranti. De nye avtalene erstattet de tidligere rammeavtalene som utløp i 2022, hvor kommersielle tilbydere hadde avtale om leveranse av om lag 40 prosent av plassene.



#### 4.2.2 Tilgangen på fleksibel kapasitet (enkeltkjøp) hos private tilbydere er redusert

Regionene i Bufetat gir i intervjuer uttrykk for at de fra høsten 2022 har hatt utfordringer med å dekke behovet for fleksibel kapasitet i markedet. Særlig har Bufetat erfart at det har vært kapasitetsutfordringer i markedet på akuttområdet. Her har enkeltkjøp fra private tilbydere tidligere vært et viktig virkemiddel for å håndtere topper i etterspørselen og til å fremskaffe tiltak til barn med særskilte behov. Regionene i Bufetat sier at de har interne retningslinjer om å forsøke enkeltkjøp hvis det ikke er mulig å finne egnede plasseringsalternativer ved bruk av grunnkapasitet. I tilfellene med brudd på bistandsplikten har det derfor i de aller fleste saker vært forsøkt å gjøre enkeltkjøp, men det har ikke vært mulig å finne forsvarlige plasseringsalternativer i markedet. Kapasitetsutfordringene i det private markedet som Bufetat erfarte fra høsten 2022, understrekes i en leverandørundersøkelse som Enhet for inntaksstøtte (EIS) gjennomførte i 2023 (Bufetat Enhet for inntaksstøtte, 2024). EIS beskrev kapasiteten i markedet på tidspunktet for undersøkelsen som kritisk lav. Ifølge EIS brukte Bufetats rådgivere lang tid i hver konkurranse på å etterlyse ledig og tilgjengelig kapasitet. Undersøkelsen viste videre at etaten mottok ingen eller kun ett tilbud i mange konkurranser, og at mer enn halvparten av enkeltkjøpene ble gjennomført selv om det kun forelå ett tilbud.

Bufetats utfordringer med å anskaffe kapasitet i markedet har trolig flere årsaker. Økte kompetanse- og kvalitetskrav som tråde i kraft fra 2022 har for det første, ifølge tilbyderne, gjort det mer utfordrende å få tilstrekkelig tilgang på personell, noe som også har gjort det mer utfordrende for tilbyderne å tilby fleksibel kapasitet. Videre har trolig mindre forutsigbarhet for de kommersielle tilbyderne som følge av de politiske føringene om utfasing og færre rammeavtaleplasser, også medvirket til at tilgangen på kapasitet hos de kommersielle tilbyderne har vært begrenset.

I mange regioner var det i 2022 en nedgang i antall barn i private akutttiltak som sammenfaller tidsmessig med at de nye rammeavtalene trådte i kraft: Fra midten av 2022 har det i de fleste regioner vært en nedgang i antall barn som er akutt plassert i private institusjoner, mens antall barn i statlige institusjoner har økt noe (Figur 4-7). Denne nedgangen i antall barn i private institusjoner henger trolig sammen med Bufetats utfordringer med å anskaffe akutt plasser i markedet. Før 2022 ser vi at antall barn i private institusjoner øker når det er topper i etterspørselen etter tiltak (mange

barn i tiltak). Særlig i siste halvdel av 2022 og første halvdel av 2023 er det imidlertid få barn i private institusjonstiltak, og antall barn i private institusjoner øker lite selv i måneder hvor det er mange barn i akuttinstitusjoner. Vi ser istedenfor tendenser til at topper i etterspørselen etter akutt plasseringer har blitt håndtert ved å øke belegget i de statlige institusjonene. Bufetat har i intervjuer gitt uttrykk for at utfordringene med å dekke behovet for plasser i markedet har ført til at etaten har valgt å operere med høyere belegg enn normalt og at belegget i en del tilfeller har vært så høyt at etaten har vært i grenseland for hva som vurderes som forsvarlig.

Bufetat har også erfart at det har vært utfordrende å fremskaffe nok institusjonsplasser, særlig innenfor målgruppen behandling høy. Bufetat har over tid i stor grad brukt private tilbydere for å levere behandlingstiltak. For denne målgruppen ser vi ikke tilsvarende tendenser til at antall barn i private institusjoner har gått ned siden 2022, tvert imot har antall barn i private tiltak økt over tid. Samtidig er det tendenser til at antall barn i statlige institusjoner, og dermed utnyttelsen av de statlige behandlingstiltakene, har gått noe ned over tid. Når det gjelder behandlingstiltak synes det dermed ikke som at tilgangen på plasseringstiltak i markedet har blitt vesentlig forverret over tid, men det har trolig likevel vært utfordrende for Bufetat å fremskaffe nok plasser i markedet til å dekke den økte etterspørselen. Ifølge Bufetat har kommunene ofte utfordringer med å finne egnede videreføringsalternativer til denne gruppen, og dette har trolig også medvirket til å forsterke kapasitetsutfordringene som følge av at mange har lange opphold i behandlingsinstitusjoner. Særlig fra 2023 til 2024 har det vært en økning i oppholdstiden i institusjoner innenfor målgruppen behandling høy.

#### 4.2.3 Omstillingsbehov for å ivareta barna med de største utfordringene

Bufetat har hatt politiske føringer om å styrke og omstille det statlige tilbudet innenfor målgruppene akutt og behandling høy, særlig for barn med store oppfølgingsbehov. Dette har vært en sentral forutsetning for å kunne fase ut de kommersielle tilbyderne, som tradisjonelt har vært sentrale for å levere tiltak til barna med de største utfordringene.

Kapasitetsutfordringene kan i stor grad tilskrives at tiltakene for å fase ut kommersielle tilbydere ble implementert, uten at det i forkant var iverksatt tilstrekkelig tiltak for kapasitetsoppbygging og omstilling av den statlige institusjonskapasiteten. Omstillingsprosessen er imidlertid i gang og Bufetat har økt den statlige akuttkapasiteten noe de siste årene (Figur 4-7). Innenfor behandling høy har det vært en liten økning i antall statlige institusjonsplasser (Figur 4-5), men som nevnt ivaretas fremdeles hovedparten av barna innenfor denne målgruppen i private tiltak.

Samtidig handler ikke de politiske føringene bare om å utvide kapasiteten, men også om at det statlige tilbudet må gjøres mer fleksibelt og tilpassningsdyktig for å kunne ivareta barna med de største utfordringene. Inntrykket vårt fra intervjuer er at etaten fortsatt i stor grad er avhengig av de private tilbyderne for å ivareta barna med store og sammensatte behov. Ifølge regionene i Bufetat handler den manglende omstillingen i stor grad om manglende økonomiske rammer. Økte kostnader til private leverandører siden 2022 (både ideelle og kommersielle) har bidratt til å ytterligere begrense det økonomiske handlingsrommet. Videre peker regionene på at det er tidkrevende å opprette nye statlige institusjoner på grunn av lange ledetider i byggeprosesser.

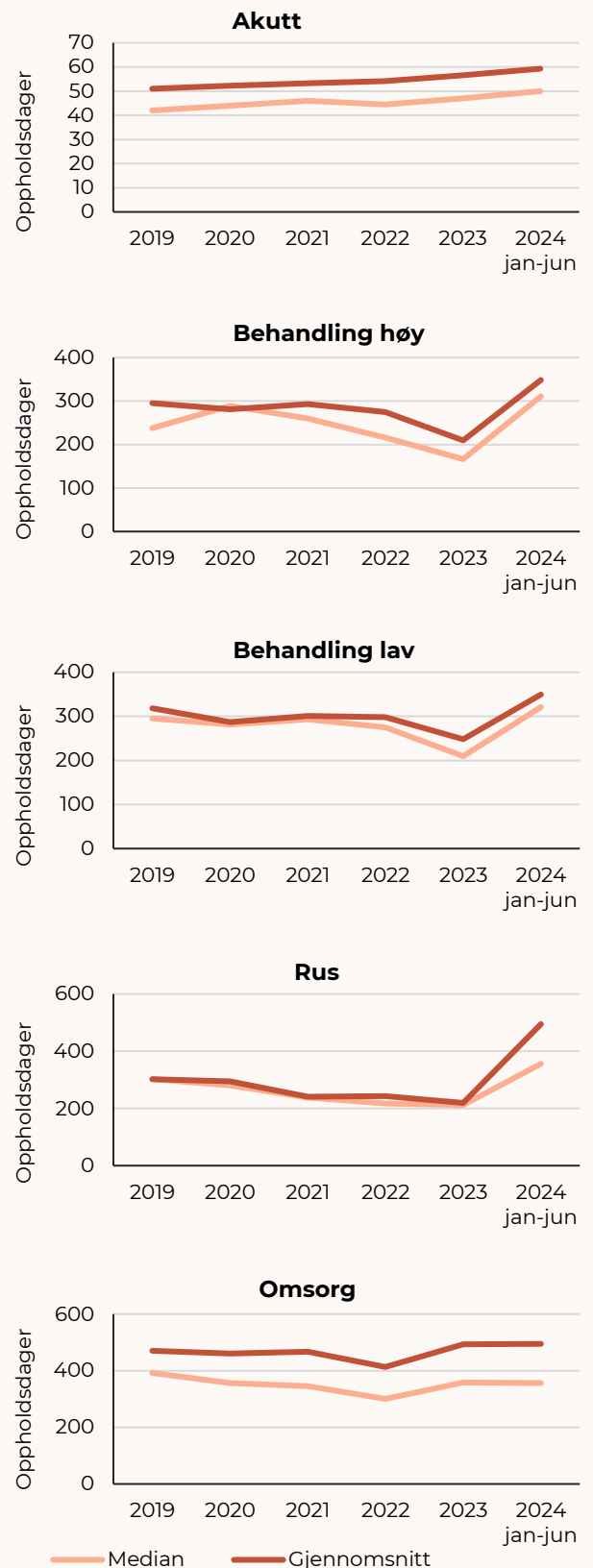
#### 4.2.4 Driftsutfordringer i statlige institusjoner

Kapasitetsutfordringene har også blitt forsterket av at flere regioner i Bufetat har hatt driftsutfordringer knyttet til branner og driftsavvik som har redusert tilgjengelig kapasitet (Bufdir, 2023). Regionene i Bufetat peker også på at bemanningssituasjonen har vært utfordrende i mange institusjoner som følge av høyt sykefravær og utfordringer med å rekruttere nok kvalifisert personell. Regionene erfarer at det er sterk konkurranse om kvalifisert personell på barnevernsfeltet, og Bufetat konkurrerer med både kommuner og private tilbydere om kvalifisert personell.

#### 4.2.5 Lengre oppholdstider i akuttinstitusjoner

Økte oppholdstider i institusjoner har også vært en forsterkende årsak til utfordringene med å ivareta bistandsplikten. I perioden 2019 til 2023 var det særlig gjennomsnittlig oppholdstid i akuttinstitusjoner som økte, målt ved median og gjennomsnitt, mens oppholdstiden gikk ned for de øvrige målgruppene (Figur 4-4). I første halvår av 2024 har det imidlertid vært en sterk økning i oppholdstiden for alle målgrupper. Generelt er gjennomsnittlig oppholdstid høyere enn median oppholdstid, ettersom noen tiltak har ekstra lang

Figur 4-4: Oppholdstider i institusjon ved tiltaksslutt (gjennomsnitt og median), fordelt på målgrupper



Kilde: Bufdir / aktivitetsdata fra BiRK. Note: Inkluderer både statlige og private institusjoner. Merk at figurene har ulike

varighet og dermed bidrar til å dra opp snittet. Medianen gir derfor et bedre bilde på hva som er typisk varighet på et institusjonsopphold. Innenfor behandlings- og rusinstitusjoner har det vært en nesten sammenhengende nedgang i oppholdstid fra 2019 til 2023. Innenfor omsorg falt oppholdstiden frem til 2022, før den økte i 2023 og 2024.

Ifølge Bufetats årsrapport for 2023 har det vært en særlig utfordring at etaten mangler videreføringsalternativer for ungdommer i akutttiltak med atferdsutfordringer (plasseringer etter barnevernsloven § 4-4) og som har utfordringer knyttet til alvorlig kriminalitet, vold og rus. Som drøftet i kapittel 3 har ikke etaten klart å fremskaffe nok tiltak innenfor behandling høy til å dekke etterspørselen de siste årene, noe som har bidratt til at en del ungdommer har blitt værende lenge i akutttiltak i påvente av behandlingstiltak.

Regionene i Bufetat gir også i intervjuer uttrykk for at forsinket utskrivning fra institusjoner generelt er en utfordring. Bufetat peker på at enkelte barn har for lange opphold i institusjoner som følge av svakheter ved kommunenes planlegging av barnets forløp og videreføringsarbeid. Mangel på relevante tiltak i kommunene fører til at en del barn blir værende for lenge i institusjoner i påvente av videreføring. Statsforvalterne gir i intervjuer uttrykk for at det er et stort potensial for å videreutvikle tiltaksporteføljen i kommunene og at det er en stor mangel på tiltak som svarer til behovene til barn med sammensatte behov.

#### 4.2.6 Utfordringer med å rekruttere og beholde nok fosterhjem

Bufetat har over tid hatt utfordringer med å rekruttere og beholde nok fosterhjem. Regjeringen la i juni 2024 fram en ny fosterhjems melding som blant annet drøfter utfordringene på fosterhjemsområdet og tiltak for styrket rekruttering, samt bedre stabilitet og forutsigbarhet for fosterhjem (Barne- og familiedepartementet, 2024). Meldingen understreker at det er særlig problematisk at mange fosterhjem ikke ønsker å påta seg nye oppdrag. Fosterhjemmenes rammevilkår trekkes fram som vesentlige for rekrutteringen, og det presiseres et behov for både bedre og likere økonomiske rammevilkår og oppfølging til fosterfamilier, samt økt beslutningsmyndighet til fosterforeldre.

Kommunene har selv ansvar for å fastsette økonomisk godtgjørelse og vilkår til fosterhjem. Fosterhjems meldingen viser til en undersøkelse gjennomført av Vista Analyse som kommer fram til at de fleste kommuner benytter standardsatser fra KS når det gjelder økonomisk utgiftsdekning, men at det er stor variasjon i de øvrige vilkårene som

tilbys, herunder oppfølging, veiledning og ytterligere støttetiltak (Vista Analyse, 2018). I intervjuer vi har gjennomført gir flere kommuner uttrykk for at det er problematisk at de økonomiske vilkårene og godtgjørelsene til fosterfamilier varierer i så stor grad som det gjør i dag. Kommunene forteller at det kan oppstå konkurranse mellom kommuner og mellom Bufetat og kommunene om å rekruttere fosterhjem. Denne problemstillingen har også Bufdir omtalt i sine faglige anbefalinger for økonomiske rammer for fosterhjem (Bufdir, 2022).

I Bufdirs årsrapport for 2023 problematiseres også rekrutteringsutfordringene. Bufdir mener hovedgrunnen til at det er utfordrende å rekruttere fosterhjem er selve innrettingen av fosterhjemstiltaket (Bufdir, 2024). Bufdir forklarer dette med «for svake og lite forutberegnelige rammevilkår for fosterhjem, og mangler i oppfølgingen av fosterbarna og fosterhjemmene. Utredningen av fosterbarns behov er også i mange tilfeller utilstrekkelig».

Norsk Fosterhjemsforening har fra og med 2021 gjennomført en årlig spørreundersøkelse blant fosterforeldre og ungdommer i fosterhjem som er medlem i Fosterhjemsforeningen (Grimsrud, 2023). Undersøkelsen bekrefter at mange synes det er svært utfordrende å være fosterhjem. Siden 2022 har andelen fosterhjem som ville anbefale andre å bli fosterhjem sunket fra 52 prosent i 2022 til 43 prosent i 2023 og 35 prosent i 2024 (Norsk Fosterhjemsforening, 2024). I rapporten, basert på undersøkelsen fra 2024, trekkes det særlig frem at mange opplever at oppfølgingen er mangelfull og at dette medfører at «fosterhjem ikke evner å stå i oppdraget, ikke tar på seg nye oppdrag og ikke anbefaler andre å bli fosterforeldre» (Norsk Fosterhjemsforening, 2024). Fosterhjems meldingen fremhever også mangler og uønsket variasjon i hvordan kommunene følger opp fosterhjemmene som en sentral årsak til utfordringene på fosterhjemsområdet.

I intervjuer har også kommuner pekt på at begrensninger i mulighetene til å kjøpe fosterhjemstjenester fra private leverandører, har forsterket rekrutteringsutfordringene de siste årene. Med endringene i barnevernsloven ble det fra 1. juli 2023 ikke lenger mulig for de kommunale barnevernstjenestene å bruke fosterhjem som har inngått avtale med en privat aktør om godtgjøring eller innholdet i oppdraget. Kommunen har imidlertid anledning til å inngå avtaler med private leverandører om tjenester til fosterhjemmet, som for eksempel avlastning eller forsterkninger (Odland, 2023). Begrensningene på bruk av private tilbydere gjelder ikke for beredskapshjem eller

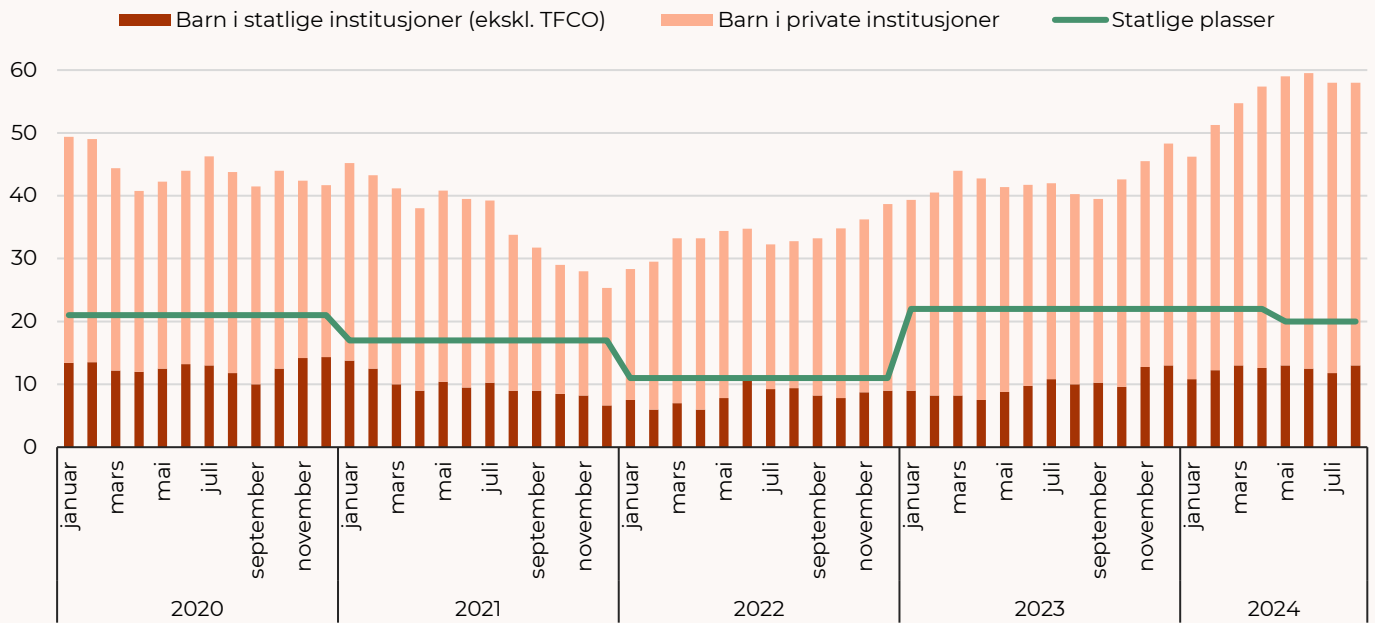
spesialiserte fosterhjem formidlet av Bufetat (Barne- og familiedepartementet, 2022).

### 4.3 Oppsummering

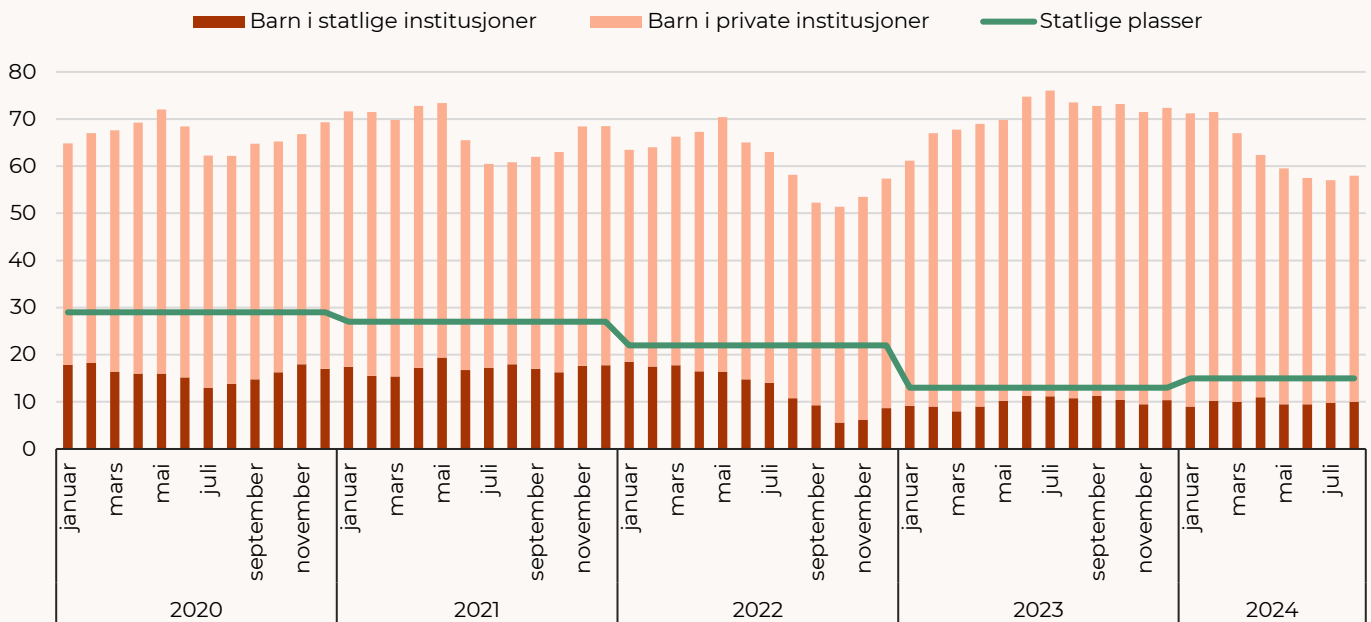
Utfordringene med å ivareta bistandsplikten de siste par årene skyldes kapasitetsmangel i Bufetat. Den viktigste årsaken til denne kapasitetsmangelen er etter vår vurdering implementering av politiske føringer om utfasing av kommersielle tilbydere, uten at det i forkant var en tilstrekkelig styrking og omstilling av den statlige institusjonskapasiteten. Implementering av politiske føringer om utfasing av kommersielle tilbydere, samt økte kompetansekrav til barnevernansatte, har trolig medvirket til kapasitetsutfordringene i markedet. Særlig på akuttområdet har enkeltkjøp vært et sentralt virkemiddel for å kunne håndtere toppe i etterspørselen etter tiltak, og spesielt etterspørselen

etter tiltak til barna med de største behovene. Den statlige institusjonskapasiteten har ikke vært tilstrekkelig styrket og omstilt til å kunne håndtere toppe i etterspørselen etter plasseringstiltak, og til å ivareta barna med de største utfordringene. I sum forklarer dette etter vår vurdering i stor grad de siste års utfordringer med å ivareta bistandsplikten. Økt problembelastning hos barn som ivaretas i det statlige barnevernet og driftsutfordringer i statlige institusjoner har imidlertid også bidratt til å forsterke kapasitetsutfordringene ettersom mange av barna som skal plasseres eller som er plassert har behov for tilrettelagte tiltak. I tillegg har kapasitetsutfordringene hatt en selvforsterkende effekt ved at mangel på særlig behandlingstiltak har medvirket til økte oppholdstider i akuttinstitusjoner – noe som igjen har bidratt til mindre ledig akuttkapasitet.

Figur 4-5: Antall barn i behandling høy, hele landet



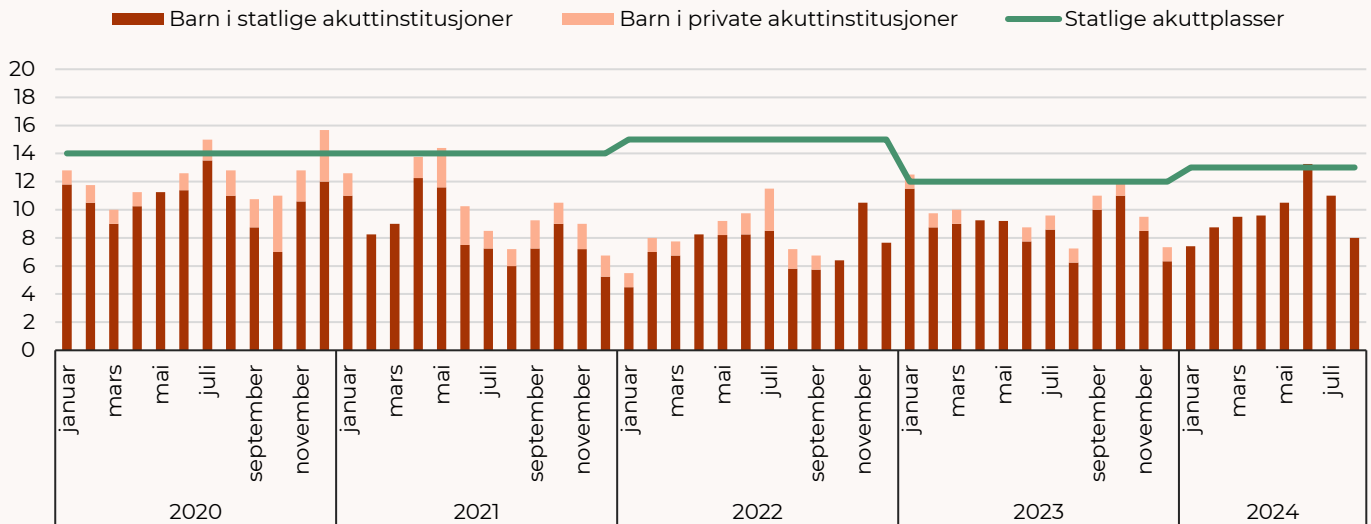
Figur 4-6: Antall barn i behandling lav, hele landet



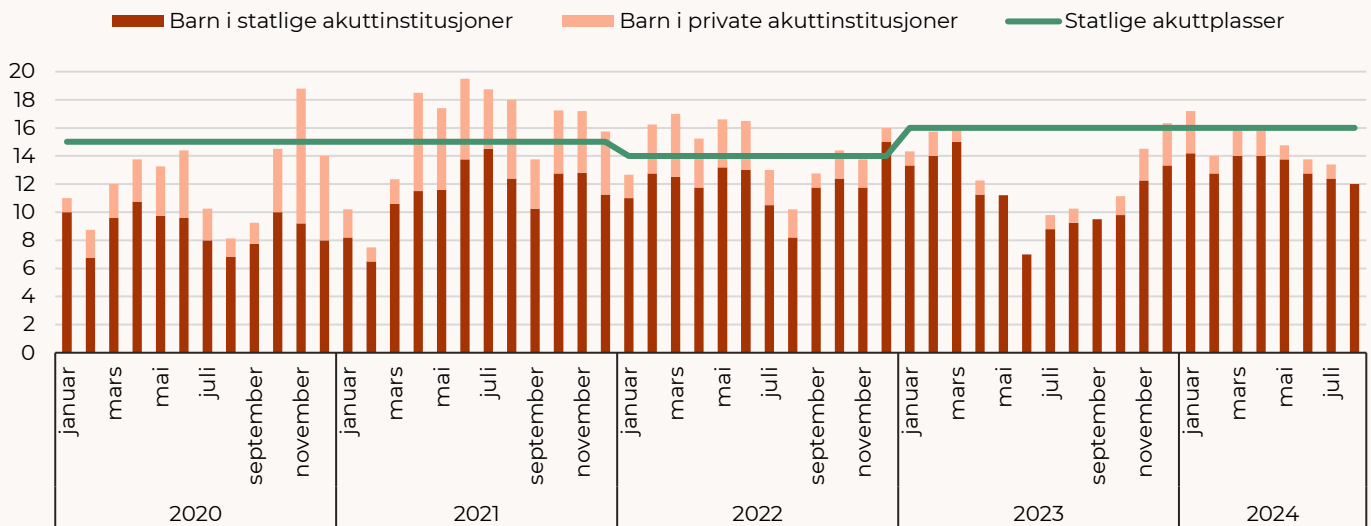
Kilde: Bufdir, sammenstilt av Oslo Economics

Figur 4-7: Antall barn i akuttinstitusjoner, per region

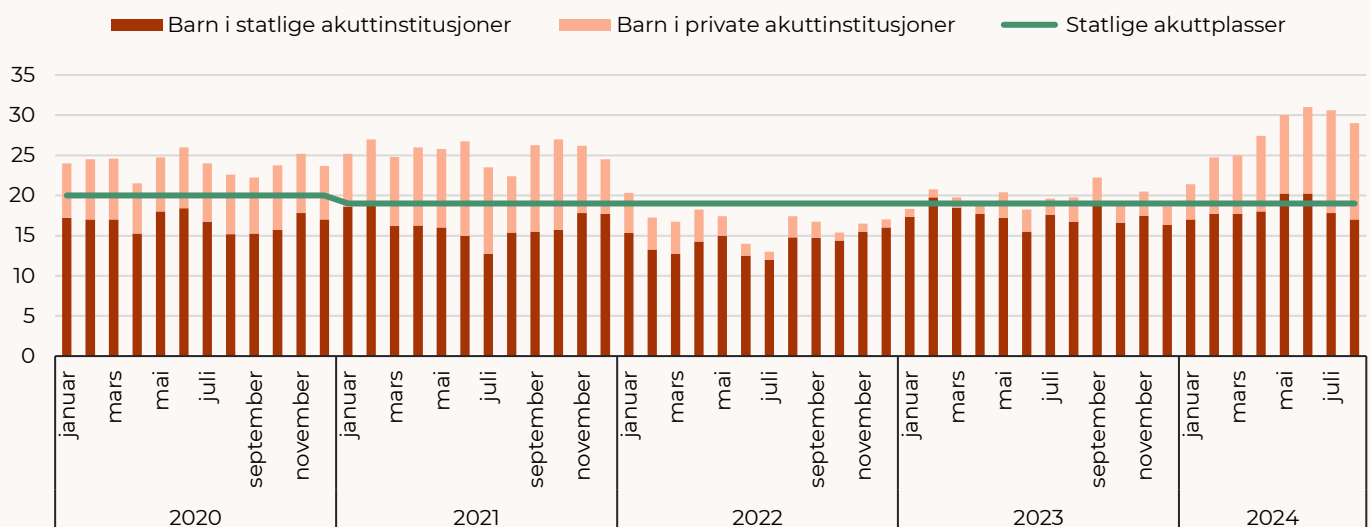
Region nord



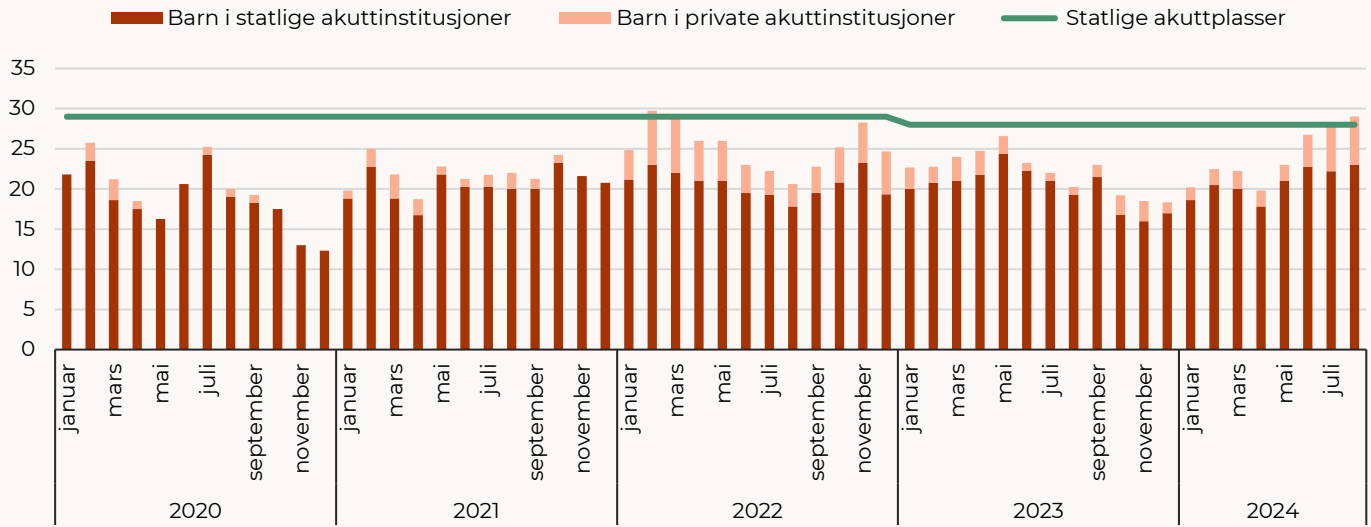
Region midt



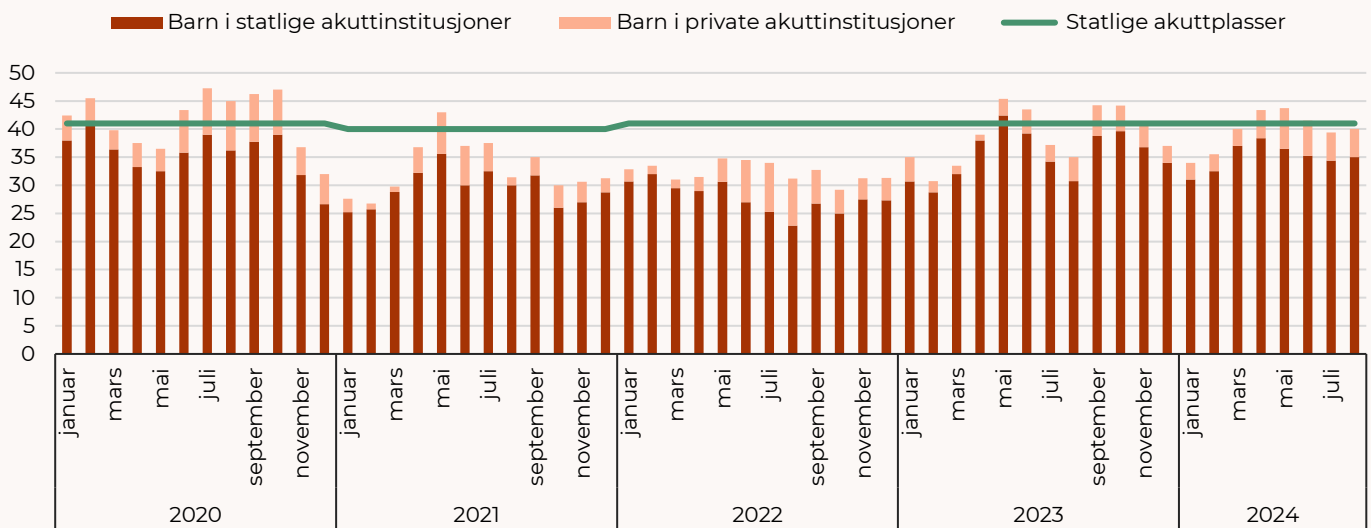
Region vest



## Region sør



## Region øst



Kilde: Bufdir, sammenstilt av Oslo Economics. Note: Merk at figurene har ulike vertikale akser



## 5. Bufetat og kommunenes samhandling for ivaretagelse av bistandsplikten

*Ivaretagelse av bistandsplikten krever at kommunene og Bufetat samarbeider godt for å sikre barna god og riktig hjelp. Både Bufetat og kommunene har hver for seg, og i samarbeid, et ansvar for at barna får riktig hjelp. Kartleggingen vår tyder på at dialog og samhandling mellom Bufetat og kommunene stor sett er velfungerende i den enkelte sak, men at det likevel er noen forbedringsområder. Bufetat peker på at kommunene i større grad bør ha en tydeligere plan for institusjonsopphold, sikre raskere videreføring til andre tiltak og at kommunene i en del saker i større grad kan søke løsninger i kommunen eller andre sektorer. Kommunene etterlyser på sin side et mer robust og fleksibelt tilbud med større kapasitet i tiltaksporteføljen.*

Både Bufetat og kommunene har hver for seg, og sammen, et ansvar for forsvarlig utøvelse av bistandsplikten. Å finne de beste løsningene for det enkelte barn krever en velfungerende samhandling mellom Bufetat og kommune. Som en del av gjennomgangen av bistandsplikten, har vi kartlagt hvordan dagens arbeidsprosesser, samhandling og dialog fungerer mellom og i Bufetat og kommunene (forut for og når barn må flyttes ut av hjemmet, samt ved avslutning av statlige barnevernstiltak). Vi har også kartlagt kommunenes behov for tiltak fra Bufetat og kommunenes tilfredshet med Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten. Vi drøfter først funn fra kartleggingen når det gjelder samhandlingen i saker hvor Bufetat har hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten.

### 5.1 Oppfølging og samhandling i saker hvor Bufetat har hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten

Intervjuene med både kommunene og Bufetat tyder på at utfordringene med å ivareta bistandsplikten de siste årene i en del tilfeller har utfordret dialogen og samhandlingen mellom

Bufetat og kommunene. I en del av disse sakene tyder kartleggingen vår på at dialogen har tilspisseg seg og vært preget av stor frustrasjon hos begge parter – særlig i saker hvor Bufetat ikke har kunnet tilby plasseringstiltak i akutte situasjoner. Noen kommuner gir uttrykk for at de har opplevd dialogen med Bufetat som svært krevende i disse sakene, og etterlyser at det vises større ydmykhet og forståelse i enkeltsaker for de alvorlige konsekvensene brudd på bistandsplikten kan medføre. Bufetat gir også uttrykk for at dialogen med kommunene har vært svært krevende for saksbehandlere. I mange av sakene har derfor regionledelsen i den aktuelle regionen blitt involvert i dialogen.

Hovedparten av kommunene gir uttrykk for at de har hatt regelmessig og tett dialog med Bufetat i sakene hvor Bufetat ikke har kunnet tilby plasseringstiltak. Enkelte kommuner har trukket frem gode eksempler på oppfølging fra Bufetat i saker hvor plasseringstiltak ikke har vært tilbudt innen kort tid. En kommune beskriver at Bufetat følger opp og ringer hvis det er oppdateringer i saken. En annen gir et eksempel på en situasjon hvor barnevernstjenesten ved mangel på akutt plassering hadde avtale om at Bufetat skulle ta kontakt med kommunen hver morgen for å oppdatere om søken etter ledig plass på institusjon, og at dette ga kommunen verdifull informasjon om fremgangen i saken.

Flere kommuner gir imidlertid også uttrykk for at møtevirksomheten i noen saker har vært uforholdsmessig tidkrevende, samtidig som at dialogen oppleves lite konstruktiv med tanke på å komme opp med løsninger. Dette gjelder særlig saker om planlagte plasseringer hvor det har tatt flere måneder å fremskaffe plasseringstiltak. En informant beskriver at de har hatt møter med Bufetat hver 14. dag i påvente av et plasseringstiltak, selv om det ikke har skjedd noe nytt i saken. Flere kommuner gir også uttrykk for at det oppleves som problematisk at Bufetat i en del tilfeller stiller med langt flere personer enn kommunene i møter, og ofte med representanter fra regionledelsen, noe som kan gjøre det utfordrende å ha en god dialog fordi «maktforholdet» blir skjevt.

### 5.1.1 Kommunene etterspør at Bufetat i større grad tar et større ansvar

Kommunene gir gjennomgående uttrykk for at de har opplevd å bli stående alene med ansvaret i svært krevende situasjoner. Som beskrevet i kapittel 3 har det oppstått alvorlige situasjoner i mange saker, og kommunene har i stor grad måttet ta ansvaret for å håndtere konsekvensene av tiltaksmangelen på egenhånd.

Bufetat har tilbudt kommunene ulik type bistand når de ikke har kunnet tilby ordinære plasseringstiltak. Tilbakemeldingene fra både Bufetat og kommunene tyder på at Bufetat over tid har forbedret oppfølgingen og bistanden til kommunene i disse sakene. Kommunene gir uttrykk for at de i mange tilfeller har fått tilbud om hjelpetiltaket MST, psykologbistand og annen type bistand for å stabilisere situasjonene. Samtidig har ikke alle kommuner fått slik bistand, og enkelte kommuner gir uttrykk for at de ikke har fått tilbud om for eksempel MST selv om de har ønsket det, på grunn av at det ikke har vært tilstrekkelig kapasitet.

Mange kommuner har positive erfaringer med bruk av MST i disse situasjonene, men i noen saker vurderer kommunene at hjelpetiltak eller annen oppfølging ikke har vært tilstrekkelig eller egnet til å stabilisere situasjonene. Flere kommuner gir uttrykk for at de i mange saker vurderer plassering utenfor hjemmet som den eneste løsningen i disse situasjonene. De peker videre på at de gjerne allerede har forsøkt hjelpetiltak og andre typer oppfølging i hjemmet før de har bedt om plasseringstiltak. Kommunene gir likevel uttrykk for å være positive til å få tilbud om denne type bistand fra Bufetat. Kommunene etterspør gjennomgående at Bufetat, særlig i akuttsakene, skal ta et større medansvar for å ivareta barna når de ikke kan tilby ordinære plasseringstiltak. Kommunene begrunner det med at de har basert seg på at Bufetat skal ha et tilgjengelig plasseringstiltak, og kommunene har ikke selv egnede tiltak for å ivareta barna i disse situasjonene.

## 5.2 Generelle erfaringer med samhandling, dialog og arbeidsprosesser

Selv om tiltaksmangelen de siste årene har skapt utfordringer i noen saker, er hovedinntrykket vårt fra intervjuene at samarbeidet mellom kommunene og Bufetat stort sett er velfungerende. Samtidig tyder kartleggingen vår på at dagens samhandling også har forbedringspotensial på noen områder.

### 5.2.1 Mangelfull dialog og samhandling mellom kommunal barnevernstjeneste og Bufetat i noen tilfeller

Intervjuene vi har gjennomført tyder på at det er stor variasjon på tvers av kommunene i hvor godt de mener samhandlingen med Bufetat fungerer. Selv om bistandsplikten legger opp til en bestiller-utfører-modell hvor kommunen bestiller og Bufetat utfører, vil det i enkeltsaker være behov for god dialog og samhandling mellom partene for å finne frem til egnede tiltak til det enkelte barn. I noen tilfeller synes det som at denne samhandlingen har et forbedringspotensial. Flere kommuner gir i intervjuer uttrykk for at de opplever Bufetat som «lukkede» og at det er liten reell dialog om mulige plasseringsalternativer for det enkelte barn før kommunen får tilbud om et tiltak. Bufetat opplever på sin side at kommunene i noen tilfeller er fastlåst på at de ønsker et gitt plasseringstiltak, selv om det er opp til Bufetat å finne et egnet plasseringstiltak til det enkelte barn, innenfor rammene kommunene skisserer (tiltakstype og plasseringshjemmel). Bufetat gir også uttrykk for at kommunene i for liten grad er åpne for å drøfte alternative tiltak i kommunal regi eller å søke alternative løsninger i andre sektorer.

Samtidig gir flere kommuner i intervjuer uttrykk for at de kan oppleve at dialogen er preget av en «ovenfra-og-ned» holdning fra Bufetats side, hvor Bufetat skal overprøve kommunenes vurderinger. Eksempelvis uttrykker flere kommuner at Bufetat i for stor grad stiller spørsmål til den kommunale barneverntjenestens vurderinger eller kommer med råd til hva de bør iverksette av tiltak, selv om det er innenfor den kommunale barneverns tjenestens ansvarsområde.

Bistandsplikten angir en tydelig ansvarsfordeling mellom stat og kommune, som kanskje kan gjøre det utfordrende å få til en god samhandling i noen saker. En barnevernstjeneste forteller i intervjuer at barnevernsreformen har medvirket til det har blitt «større avstand» fra førstelinje- til andrelinjetjenesten i barnevernet. For å komme frem til gode tiltak for det enkelte barn, bør det være rom for faglige drøftinger og spørsmål til hverandres vurderinger. En god dialog krever imidlertid at partene har gjensidig tillit til hverandres kompetanse og vurderinger. Intervjuene vi har gjennomført tyder på at tiltaksmangelen i Bufetat har bidratt til å svekke kommunenes tillit til Bufetat. I noen tilfeller synes det som at dialogen mellom kommunene og Bufetat har blitt fastlåst i en destruktiv dynamikk, som partene selv har utfordringer med å komme seg ut av. I disse tilfellene bør trolig statsforvalter

eller en annen tredjepart involveres for å få løst opp i utfordringene.

Særlig i tilfeller hvor barna har sammensatte behov synes det som at dialogen mellom kommunal barnevernstjeneste og Bufetat kan utfordres ettersom det fort kan oppstå uenighet om hvordan barnet best kan ivaretas. Bufetat kan eksempelvis mene at barnet heller bør ivaretas av kommunen eller i andre sektorer. Samtidig finnes det ikke nødvendigvis egnede tiltak i kommunen, og kommunal barnevernstjeneste har begrensede muligheter til å mobilisere tiltak i andre sektorer. Både Bufetat og kommunene gir imidlertid uttrykk for at de har god erfaring med å gå sammen for å mobilisere andre tjenesteområder i kommunen eller andre sektorer i disse sakene, istedenfor å «kjempe» mot hverandre.

### 5.2.2 Byråkratiske og rigide prosesser i Bufetat kan skape frustrasjon hos kommunene

Kommunene gir også gjennomgående uttrykk for at arbeidsprosesser i Bufetat kan fremstå rigide og byråkratiske. Eksempelvis nevner flere at dagens henvisningsskjema er unødvendig tidkrevende å svare ut på grunn av mange overlappende spørsmål. Bufdir har imidlertid påpekt at de er i ferd med å gjennomgå og revidere dagens henvisningsskjemaer, nettopp for å eliminere overlappende spørsmål.

Kommunene etterlyser også smidigere og mer pragmatiske tilnærminger når de ber om plasseringer. Eksempelvis peker kommunene på at Bufetat i noen tilfeller bruker lang tid på å undersøke tiltak som kommunen på forhånd vet at er lite egnet for barnet, før de vurderer tiltakene som kommunen faktisk vurderer som egnet. Kommunene peker også på at dagens målgruppedifferensiering hvor institusjonene er godkjente for ulike plasseringshemler, også skaper et rigid system. Noen kommuner har erfart at de blir bedt om å fatte vedtak som kommunen ikke vurderer at samsvarer med barnets egentlige behov, for å lykkes med å få barn flyttet bort fra en eksisterende institusjonsplasseringer.

Kommunene peker også på at det er ønskelig at Bufetat starter å lete etter for eksempel beredskapshjem i saker hvor det er sannsynlig at det vil være behov for akutt plassering, før kommunene faktisk har fattet vedtak om akutt plassering. En del av Bufetats motvilje til å være fleksible og imøtekommende som kommunene opplever, handler trolig mer om regelverket og interne retningslinjer, enn om Bufetats arbeidsprosesser. Eksempelvis gir flere kommuner uttrykk for at regelverket rundt

akuttplasseringer fremstår rigid og gir lite rom for tilpasninger til den enkelte situasjon. Flere gir uttrykk for at det i mange tilfeller haster å få flyttet barn ut av hjemmet, samtidig som at det ikke er nødvendig at flyttingen må skje samme dag. Kommunene ønsker derfor gjerne å få tilbud om akuttinstitusjonsplass eller beredskapshjem noen dager før flyttingen faktisk skal skje, for å forberede barna. Samtidig åpner ikke regelverket for akuttplasseringer for at dette er mulig i dag.

### 5.2.3 Potensial for å styrke beredskapsorienteringen i Bufetat

En rekke informanter, både fra Bufetat og kommunene, understreker at det er et behov for å styrke beredskapsorienteringen i den statlige barnevernstjenesten. Både ved å bygge opp tilstrekkelig beredskapskapasitet, men også ved å ivareta beredskapsfunksjonen ved inntak på en bedre måte i regionene. Flere peker på et behov for å rette større fokus på at Bufetat skal være beredt på å bistå barn i akutte situasjoner hele tiden, og ha beredskapsfunksjoner som er egnet for å ivareta dette oppdraget til enhver tid. Flere kommuner har for eksempel trukket frem at de har opplevd betydelige utfordringer med å få god nok hjelp når de ringer Bufetats akutt-telefon utenfor ordinære åpningstider og i ferier. Videre peker flere på at bemanningen på institusjoner er for lav i helger og ferier.

### 5.2.4 Bufetat peker på at kommunenes kartlegging av barnas behov har et forbedringspotensial

Grundig kartlegging av barnas behov er en forutsetning for at barna skal få riktig hjelp. Plasseringstiltak på grunnlag av et mangelfullt informasjonsgrunnlag, for eksempel manglende kunnskap om barns hjelpe- og helsebehov, kan føre til at plasseringer ikke samsvarer med barnas behov, utilsiktede flyttinger og forhindre at barna får den hjelpen de trenger. Kommunene har ansvaret for å utrede barnets behov og sørge for at Bufetat har et godt nok informasjonsgrunnlag om det enkelte barns behov til å finne et egnet og forsvarlig tiltak. Hvis utredningen fra kommunen er mangelfull, kan det være nødvendig for Bufetat å etterspørre mer informasjon fra kommunene. Samtidig som at kommunene gir uttrykk for at henvisningsskjemaene kan være omstendelige, gir flere informanter fra Bufetat uttrykk for at kommuner har et betydelig forbedringspotensial når det kommer til å kartlegge barnets behov.

Tidligere studier underbygger også at barnas behov ikke er godt nok kjent når de får vedtak om plass i institusjon eller fosterhjem (Barnevernsinstitusjonsutvalget, 2023).

Barneverninstitusjonsutvalget pekte blant annet på at henvisningene som sendes til Bufetat ofte er mangelfulle, med utdaterte utredninger og uklare målsettinger for det konkrete institusjonsoppholdet.

Bufetat peker også i intervjuer på at kommunenes hjemmelsbruk varierer, og at terskelen for å fatte vedtak om institusjonsplasseringer innenfor målgruppen behandling, varierer på tvers av kommunene. Samtidig peker kommunene på at omsorgsinstitusjonene i større grad burde kunne håndtere det som anses som atferdsutfordringer hos barn som har vært utsatt for omsorgssvikt. Flere vegrer seg for å fatte vedtak om atferdsplasseringer i tilfeller hvor barna har vært utsatt for omsorgssvikt, fordi de opplever det som å plassere ansvaret på barna. Informanter i Bufetat peker også på at kommunenes bruk av akutthjemlene varierer og at terskelen for å fatte akuttvedtak i noen tilfeller er for lav. En informant i Bufetat peker at kommunenes akuttvedtak i større grad burde ettergås av statsforvalter i deres tilsynsarbeid, og at statsforvalter i dag i liten grad har ført tilsyn med dette.

### 5.2.5 Behov for å styrke den forebyggende innsatsen i kommunene

Kommunene har et ansvar for forebygging, som innebærer å identifisere barn og familier med behov for hjelp og iverksette tiltak før prekære situasjoner oppstår. Flere informanter fra Bufetat peker på at økt prioritering av og koordinering rundt forebyggende aktiviteter i det kommunale tjenesteapparatet kunne bidratt til å hjelpe flere barn på et tidligere tidspunkt, som igjen kunne redusert behovet for plasseringstiltak på institusjoner på lengre sikt.

Barnevernsreformen flyttet mer faglig ansvar og økonomisk ansvar til den kommunale barnevernstjenesten (Bufdir, 2024). Evalueringen av barnevernsreformen viser at det er store variasjoner i kommunenes prioritering av den forebyggende innsatsen og at mange kommuner ikke har lykket med å styrke den forebyggende innsatsen i tilstrekkelig grad i tråd med barnevernsreformens målsetninger (Menon Economics & NTNU Samfunnsforskning, 2023).

En statsforvalter forteller i intervju at det er store forskjeller mellom kommuner innad i fylket med hensyn til hvor ofte de etterspør tiltak fra Bufetat. Bufetat peker på at det særlig er problematisk at kommunene i mange tilfeller har vært kjent med utfordringer i familier over lang tid, uten å sette inn tilstrekkelig med tiltak. Ofte eskaleres situasjonene så mye at det blir behov for akutt-plasseringer, som

trolig kunne vært unngått hvis kommunene hadde iverksatt riktige tiltak på et tidligere tidspunkt.

Tilstrekkelig forebyggende innsats krever både riktig kompetanse, nok ressurser og et godt samarbeid på tvers av tjenesteområder i kommunene. Enkelte barnevernstjenester forteller i intervjuer at de opplever større og mer omfattende ansvar etter barnevernsreformen uten tilsvarende økning i bevilgning og at tjenesten er blitt veldig presset. I følgeevalueringen av barnevernsreformen trekkes det frem at det er noen barnevernstjenester som kan ha fått en relativt mer presset økonomi etter reformen enn andre (Menon Economics & NTNU Samfunnsforskning, 2023).

### 5.2.6 Bistandsplikten utfordres når barn har store og sammensatte behov

Mange av barna som ivaretas i barnevernstjenesten har omfattende og sammensatte behov. Flere informanter beskriver at omfanget av barn med store og sammensatte behov er økende, for eksempel som følge av økt forekomst av barn og ungdom med psykiske lidelser, rusproblemer og kriminell atferd. For disse barna er gjerne ikke barnevernsfaglig kompetanse alene tilstrekkelig for at de skal få hjelpen de trenger og for å sikre forsvarlighet i tilbudet. Bufetat er derfor avhengig av å samarbeide godt med blant annet spesialisthelsetjenesten, kommunal helse- og omsorgstjeneste og justissektoren for å ivareta disse barna. Når barn ikke får tilstrekkelig hjelp fra andre sektorer, kan det være svært utfordrende for Bufetat å ivareta dem på en forsvarlig måte, noe som kan medføre betydelige ulemper for barnet selv, men også økt risiko for brudd på bistandsplikten.

Bufetat gir i intervjuer uttrykk for at noen barn trolig kunne blitt ivaretatt bedre i andre sektorer. Eksempelvis gjennom døgntilbud i spesialisthelsetjenesten, kommunale botiltak eller tiltak i regi av justissektoren. Bufetat peker eksempelvis på at det er problematisk at kommunene i mange tilfeller ber om plasseringstiltak til barn og unge med alvorlige psykiske lidelser eller medfødte psykiske utfordringer som autisme og asperger. I mange av disse sakene har foreldrene normal omsorgsevne, men omsorgsbyrden har blitt for stor. Bufetats muligheter til å gi disse barna et godt tilbud fordrer et godt og tilstrekkelig tjenestetilbud fra helsesektoren.

Bistandsplikten åpner ikke for at Bufetat kan avslå forespørsler fra kommunen, heller ikke når Bufetat vurderer at barna kan ivaretas bedre gjennom andre tilbud. I mange av de utfordrende sakene vi har fått beskrevet, hvor Bufetat ikke har funnet

tiltak de vurderer som egnede, har barna hatt store utfordringer og sammensatte behov. I flere av sakene har for eksempel helse-, rus- og/eller atferdsutfordringene vært så store at det har vært utfordrende å finne forsvarlige plasseringsalternativer i Bufetats tiltaksportefølje. Tiltakene i Bufetats portefølje har varierende kapasitet og kompetanse til å ivareta barn med sammensatte behov. Jo sterkere utfordringene knyttet til for eksempel rus, helse eller kriminalitet er, desto færre institusjoner finnes som er innrettet for å ivareta barna. Ansattes kompetanse, bemanning, institusjonens utforming og hensynet til sammensetningen med andre barn ved tiltaket kan gjøre at få institusjoner er kapable til å ivareta barna med store og sammensatte behov for bistand.

Kommunene gir også i intervjuer uttrykk for at Bufetats institusjonstilbud er for lite tilpasset og ikke har riktig kompetanse for å ivareta barn med sammensatte behov, særlig barn med store helse- og omsorgsbehov. De peker på at det både er behov for å videreutvikle bedre samarbeidsmodeller med spesialisthelsetjenesten og kommunal helse- og omsorgstjeneste og større helsefaglig kompetanse hos de ansatte i barnevernsinstitusjonene. Kommunene peker også på at det er variasjoner på tvers av institusjonene når det gjelder i hvilken grad de har velfungerende samarbeid med spesialisthelsetjenesten.

Selv om en del barn trolig med fordel kunne blitt ivaretatt i kommunale botiltak, har ikke nødvendigvis kommunene riktige og egnede tiltak i dag. Det kan også være utfordrende for kommunen å etablere egnede tiltak som følge av manglende kompetanse, ressurser og svakheter i samarbeidet på tvers av tjenesteområder i kommunen. Bufetat fungerer dermed som et sikkerhetsnett som veier opp for mangler i det kommunale tjenestetilbudet. Både Bufetat, statsforvalterne og KS peker på at den kommunale tiltaksporteføljen rettet mot barn med sammensatte behov er mangelfull, og at det er behov for å utvikle både gode modeller, lovverk og finansieringsmekanismer. En større tiltaksportefølje, samt styrket koordinering mellom kommunale tjenester, kunne bidratt til bedre håndtering av barn med sammensatte behov.

### 5.2.7 Kommunene etterspør et mer robust og fleksibelt institusjonstilbud

Institusjonsplassene i Bufetats portefølje er differensiert på målgruppe, for å i større grad kunne tilpasse tilbudet til det individuelle barns behov, ved å samle spesialkompetanse knyttet til ivaretagelse av ulike målgrupper på tilpassede institusjoner.

Flere informanter beskriver at selv om målgruppedifferensieringen bidrar til mer spesialiserte tilbud, så oppleves det også som at den bidrar til utfordringer knyttet til robusthet og fleksibilitet i tilbudet. Spesialisering i institusjonene kan begrense kapasiteten til å ivareta barn med ulike utfordringer og sammensatte behov. Utfordringer kan oppstå både ved plassering og underveis i et opphold som følge av at institusjonene har mangel på robusthet og fleksibilitet. Flere informanter forklarer at det kan føre til økte kapasitetsutfordringer, fordi sammensetningen av institusjonsplasser ikke raskt kan tilpasses etterspørselen fra ulike målgrupper. Videre kan endringer i barns situasjon føre til at eksisterende institusjonsplassering ikke er egnet, og det kan oppstå behov for å flytte barnet.

Kommunene opplever i særlig grad at Bufetats institusjonstilbud innen omsorg er for lite robust. Flere har inntrykk av at omsorgsinstitusjonene i for liten grad håndterer det som må anses for å være «normale» atferdsutfordringer hos barn som har blitt utsatt for omsorgssvikt, og at terskelen for å vurdere at et barn må flyttes ut av omsorgsinstitusjoner som følge av atferdsproblematikk er for lav. Samtidig peker flere kommuner i intervjuer på at de gjerne vegrer seg for å fatte vedtak om plassering i atferdsinstitusjoner i saker hvor barnets utfordringer skyldes at de har blitt utsatt for omsorgssvikt, fordi de vurderer at ansvaret for atferdsutfordringene da legges på barnet.

For liten fleksibilitet i institusjoner til å håndtere endringer i barns atferd eller utfordringsbilde kan føre til at det hyppigere oppstår behov for å flytte barn. I mange slike tilfeller kan barnevernstjenesten bli nødt til å fatte vedtak om akutt-plasseringer for å få barnet flyttet som følge av at situasjonen på institusjonen tilspisser seg. I tillegg til at flytting er en belastning for barna, vil slike situasjoner bidra til økt belastning på akuttkapasitet, sammenlignet med situasjoner hvor institusjonene hadde vært bedre rustet til å tilpasse seg endringer i barns behov for bistand ved å finne løsninger og tilpasse rammer rundt barnet for å ivareta det best mulig i eksisterende tiltak.

Hyppig flytting av barn kan også være en konsekvens av mangelfull kartlegging av barnas behov fra kommunens side før det fattes et plasseringsvedtak. Differensiering blant institusjonene kan tenkes å ha gjort behovet for å fatte det mest egnede vedtaket større, fordi institusjonene har mindre fleksibilitet til å tilpasse seg. Det kan også knyttes til mangelfull kartlegging av barnet før en flytting fra kommunens side. Fosterhjemsutvalget (NOU 2018: 18) peker på at



barnevernet har for lite kunnskap om barna som de overtar omsorgsansvaret for, slik at barna ikke får den hjelpen de trenger. Samtidig kan hyppig flytting av barn knyttes til begrenset tilbud fra Bufetat. En rekke kommuner forklarer at de ofte ikke får mulighet til å velge tiltaket som passer best for barnet i tilfeller hvor de kun får ett tilbud.

### 5.2.8 Varierende praksis for rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk

Kommunene har ansvar for å søke mulige fosterhjem i familie og nettverk når det er behov for det i forbindelse med en plassering. Over tid har det vært en økning i antall barn som bor i et fosterhjem rekruttert fra familie og nettverk. I 2022 bodde om lag 30 prosent av alle barn i fosterhjem innenfor familien eller i det nære nettverket (Barne- og familiedepartementet, 2024). Samtidig peker Bufetat i intervjuer på at det er betydelig variasjon mellom kommunene når det kommer til rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk, som igjen trolig har en innvirkning på etterspørselen etter institusjonsplasseringer. Variasjoner kan blant annet forklares i at kommunal barnevernstjeneste i ulik grad har tilstrekkelige kapasitet og ressurser til å prioritere rekruttering i familie og nettverk, men det kan også skyldes for svak kompetanse på dette området. Flere kommuner gir i intervjuer uttrykk for at de har hatt god nytte av å få bistand fra Bufetat i arbeidet med rekruttering i familie og nettverk. Kommunene har blant annet positive erfaringer med å få bistand fra Bufetat til å koordinere familieråd som er en beslutningsmetode som skal sikre at både barn, familie og deres utvidede nettverk involveres i arbeidet med å finne gode løsninger for barnet.

### 5.2.9 Mangler i kommunenes videreføringsarbeid, bidrar til unødvendige lange institusjonsopphold

Den kommunale barnevernstjenesten skal vedta avslutning av plasseringstiltak og har ansvaret for videreføring av barn fra det statlige barnevernet til eventuelle tiltak i kommunal regi. Å lykkes med effektiv og god videreføring av barn, når det er til barnets beste, krever grundig arbeid med kartlegging av behov, planlegging og koordinering av ettervern i kommunal regi.

Barnevernstjenesten skal vurdere barnets behov for videre oppfølging ved avslutning av tiltak. Bufetat har ikke anledning til å påvirke når et plasseringstiltak avsluttes, eller å påvirke kapasitetssituasjonen i institusjonene gjennom å sikre effektiv videreføring når det er til barnets beste. Bufetat og institusjonene er dermed prisgitt kommunenes arbeids- og beslutningsprosesser når det kommer til videreføring, både i form av å

vurdere avslutning av tiltak når det er hensiktsmessig og å finne egnede tiltak som barnet kan videreføres til.

Flere informanter fra Bufetat påpeker i intervjuer at kommunenes arbeid med videreføring til nye tiltak, har et forbedringspotensial. Bufetat etterlyser raskere utskrivning av barn fra institusjon, særlig av barn over 18 år som uansett skal overføres til kommunale tiltak, og bedre planer for institusjonsopphold og videreføring for hvert barn. Flere trekker frem at kommunene i noen tilfeller har manglende insentiver til å avslutte tiltak, fordi videreføring ofte henger sammen med innføring av kostnadskrevenende tiltak i kommunal regi. De kommunale barnevernstjenestene peker i intervjuer på at det gjerne er behov for samarbeid mellom ulike tjenesteområder i kommunen for å finne frem eller eventuelt etablere egnede tiltak, og at svakheter i dette samarbeidet kan være en barriere for videreføringsarbeidet.

## 5.3 Kommunenes behov for nye tjenester og tiltak

Intervjuene med kommunene tyder på at de stort sett er fornøyde med dagens tjenesteportefølje selv om det er rom for videreutvikling på noen områder. De gir primært uttrykk for at de ønsker tilstrekkelig kapasitet i tilbudet. Kommunene har særlig behov for økt kapasitet i tiltakene Bufetat har bistandsplikt på, men også når det gjelder øvrige tjenestetilbud fra Bufetat. Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hva slags tiltaksportefølje som finnes i kommunen, både på barnevernsområdet og i tilgrensende tjenester. Dette påvirker også hvordan barnevernstjenestene vurderer sine behov for tjenester fra Bufetat.

### Multisystemisk terapi (MST)

Multisystemisk terapi (MST) er et behandlingstilbud til ungdom. Tilbudet gis av Bufetat og forutsetter en henvisning fra kommunalt barnevern. Behandlingen foregår hjemme hos ungdommen og i ungdommens nærmiljø og kan tilbys til ungdom med alvorlige atferdsvansker for å hindre at det blir behov for en plassering utenfor hjemmet (Bufdir, 2024). Bufetat tilbyr ikke MST til alle kommuner på grunn av begrenset geografisk

utbredelse av tilbudet.<sup>3</sup> Kommunene ønsker seg at tiltaket blir mer tilgjengelig, både med hensyn til utbredelse og med hensyn til ventetider.

Kommunene forteller om svært gode erfaringer med MST. Flere kommuner uttrykker ønske om at ordningen utvides slik at flere kan få tilbud uten lange ventelister. Ventetidene er krevende fordi MST er et ressurskrevende og omfattende «høyterskel» tilbud for å hindre en plassering utenfor hjemmet. Når kommunene har behov for MST er det derfor en relativt alvorlig situasjon og å vente et halvt år kan gjøre at det likevel blir behov for plassering utenfor hjemmet.

### Spesialiserte fosterhjem

Flere barnevernstjenester forteller at de ønsker bedre kapasitet av spesialiserte fosterhjem og at det er synd at ikke Bufetat har bistandsplikt på disse. Barnevernstjenestene forteller at mangel på spesialiserte fosterhjem gjør plasseringer av barn med store behov vanskelig. Dette gjelder spesielt yngre barn som ville hatt stor nytte av å ivaretas i en familie. Når barnet ikke får tilbud om spesialisert fosterhjem, blir alternativene barnevernet kan tilby enten et ordinært fosterhjem eller institusjonsplass. Barnevernstjenestene forteller at de i slike tilfeller opplever at oppholdet i fosterfamiliene må avbrytes og barnet må oppleve flytting og brudd i relasjoner. Samtidig kan kommunene iverksette tiltak for å forsterke støtten til og rammebetingelsene for sine fosterhjem, for å ruste dem til å håndtere barn med store behov. Å prioritere styrking av fosterhjem i kommuner kan dermed være et alternativ til å bygge opp et større statlig tilbud av spesialiserte fosterhjem.

### Sentre for foreldre og barn

Bufetat kan bistå den kommunale tjenesten i utredning av omsorgssituasjonen til et barn i senter for foreldre og barn<sup>4</sup>. Sentrene kan også bidra med omsorgsendrende tiltak, som ofte vil bestå av veiledning, foreldreopplæring og foreldretrening (Bufdir, 2024). Dette tilbudet er ikke omfattet av bistandsplikten, men flere kommuner trekker frem tilbudet som nyttig i det forebyggende arbeidet og ønsker seg større kapasitet i tilbudet.

Kommunene forteller at det til tider kan være utfordrende når disse sentrene er langt unna og det tar lang tid for familiene å komme seg dit, eller for

sentrenes personale å komme seg ut til familien. Kommunene forteller at de har erfaringer med at familier har fått god hjelp fra sentrene og at det er et ønske om økt tilgjengelighet ved disse. Dette inkluderer kortere reiseveier for familiene, en bredere eller mer fleksibel målgruppe og mer fleksibilitet i sentrenes plasser fordelt på utredning og omsorgsendrende tiltak.

### Økt kapasitet i tiltak Bufetat har bistandsplikt på

Samtlige kommuner som har bidratt til denne utredningen uttrykker at det største behovet de har fra Bufetat, er økt kapasitet. Kommunene ønsker at ventetiden på fosterhjem blir redusert, at beredskapshjem er nærmere barnets hjemsted, at institusjonene kan imøtekomme barnas behov og at de når de anmoder Bufetat om bistand til plassering kan få flere ulike alternativer å velge mellom slik at de finner noe som er til barnets beste og med barnets medvirkning i valget.

## 5.4 Oppsummering

Dialog og samhandling mellom Bufetat og kommunene er som oftest velfungerende, men har blitt utfordret i saker hvor Bufetat ikke har kunnet tilby plasseringstiltak. Kommunene opplever at de har «stått alene» i vanskelige saker hvor de ikke får tilbud om tiltak, og etterlyser at Bufetat tar et større medansvar for å ivareta barna i disse situasjonene.

Generelt synes det å være en utfordring at avstanden mellom Bufetat og den kommunale barnevernstjenesten i noen saker blir stor, og at Bufetat og kommunene i noen tilfeller i for liten grad samhandler godt om å finne gode tiltak til det enkelte barn. Kommunene kan oppleve Bufetat som «lukket» og at systemet fremstår som rigid og byråkratisk med lite rom for tilpasninger, mens Bufetat opplever at det kan være utfordrende å ha en god dialog om alternative muligheter for barna.

Mange av barna som ivaretas i barnevernstjenesten har omfattende og sammensatte behov. Særlig i saker hvor barna har sammensatte behov kan det oppstå uenigheter i dialogen mellom Bufetat og kommunene om hvordan barna best kan ivaretas. Barna med store og sammensatte behov kan også utfordre bistandsplikten. Bufetat har plikt til å ta imot alle barn uavhengig av utfordringsbilde, men

<sup>3</sup> Nasjonalutviklingssenter for barn og unge (NUBU) skriver følgende om den geografiske utbredelsen av tilbudet: «MST er en intensiv og tidsavgrenset behandling. Av den grunn skal ikke terapeutens reisetid til familien overskride 1½ time. Ettersom Norge er et langstrakt land med store

områder som har spredt bebyggelse, vil det være steder som ikke har befolkningsgrunnlag for å etablere et MST-team.»

<sup>4</sup> Målgruppen for tilbudet er barn under 6 år med sine foreldre (Bufdir, 2024)



samtidig har ikke alltid Bufetat rammer til å gi barna hjelpen de trenger. Bufetat er avhengig av at et velfungerende samarbeid med spesialisthelsetjenesten, kommunal helse- og omsorgstjeneste og justissektoren for å kunne ivareta barna på en forsvarlig måte. I noen tilfeller kan trolig barna også få bedre hjelp gjennom kommunale tiltak og i andre sektorer som spesialisthelsetjenesten og justissektoren.

Bufetat peker også på at barnas behov burde kartlegges bedre før kommunal barnevernstjeneste ber om plasseringstiltak fra Bufetat, og at noen barn har unødvendige lange institusjonsopphold, og burde videreføres raskere til kommunale tiltak. Generelt peker kartleggingen på at det er et stort behov for å videreutvikle den kommunale tiltaksporteføljen rettet mot barn og unge med sammensatte utfordringer.

## 6. Iverksatte tiltak for bedre ivaretagelse av bistandsplikten

Bufetat har iverksatt tiltak for å forbedre kapasitetssituasjonen i etaten i 2023 og 2024. Disse tiltakene har bidratt til å forbedre kapasitetssituasjonen noe, men det er fremdeles behov for å styrke etatens beredskapsevne for å forhindre fremtidige brudd på bistandsplikten. Bufetat har også iverksatt tiltak for å følge opp kommunene bedre i tilfeller hvor etaten ikke har klart å tilby plasseringstiltak.

Bufdir fikk i starten av juli 2023 i oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD) å lage en tiltaksplan for å øke beredskapsevnen og kapasiteten i det statlige barnevernet. Bakgrunnen for oppdraget var at BFD hadde fått flere henvendelser fra kommuner om mangel på tiltak frem mot sommeren 2023. Samtidig avholdt politisk ledelse i BFD et møte med berørte aktører, og det ble utviklet en felles situasjonsbeskrivelse av Bufetats utfordringer med å ivareta bistandsplikten basert på innspill fra kommuner, statsforvalterne, Helsetilsynet, Kommunenes Sentralforbund (KS), statlig barnevern (Bufetats regioner), Oslo kommune, Fagorganisasjoner og Norsk Barnevernlederorganisasjon (NOBO).

Som svar på oppdraget, laget Bufdir en tiltaksplan med tiltak rettet mot fire aktørgrupper: Bufetats regioner, kommunene, private leverandører av barnevernstiltak og tilgrensende sektorer. I tiltaksplanen skilles det mellom tiltak med effekt på kort og lang sikt. Bufdir har løpende rapportert på status for disse tiltakene til BFD. I tillegg til å gjennomgå tiltaksplanen og utvalgte rapporter til BFD om status for iverksatte tiltak, har vi også i intervjuer med Bufdir og regionene i Bufetat fått belyst hvilke tiltak etaten har iverksatt for å forbedre kapasitetssituasjonen i etaten og resultater av disse. I dette kapittelet oppsummerer vi de iverksatte tiltakene i Bufetat og gjør en foreløpig vurdering av resultatene av disse.

### 6.1 Tiltak for økt kapasitet og beredskap

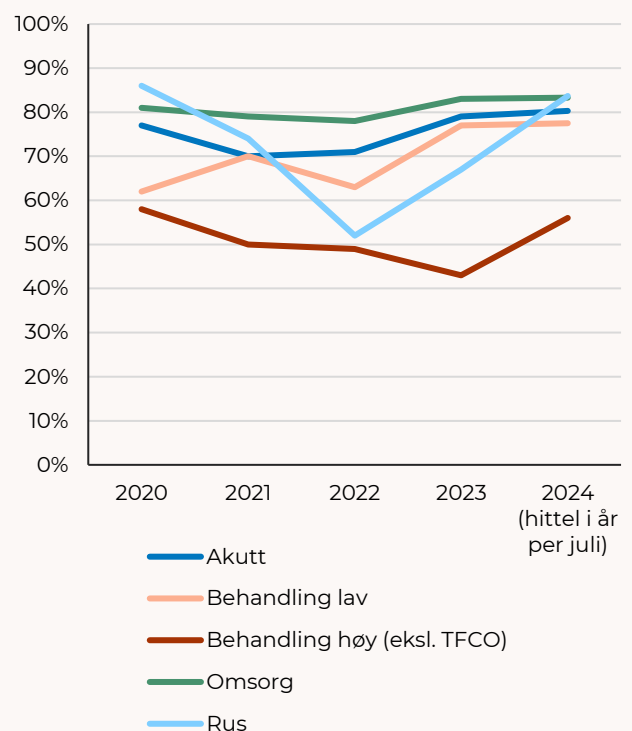
For å løse utfordringene med brudd på bistandsplikten fremhever både Bufetat og Bufdir at det viktigste tiltaket er å sikre tilstrekkelig kapasitet frem i tid for å møte kommunenes

etterspørsel etter tiltak. Etaten har iverksatt en rekke tiltak for å bedre utnyttelsen av eksisterende institusjonskapasitet og for å øke kapasiteten i statlig og privat regi.

#### 6.1.1 Tiltak for bedre kapasitetsutnyttelse

Å sørge for at den statlige tiltakskapasiteten utnyttes i størst mulig grad, har det vært et viktig tiltak for å forbedre kapasitetssituasjonen på kort sikt. Regionene i Bufetat har iverksatt ulike tiltak for å øke kapasitetsutnyttelsen i institusjonene de siste årene. Regionene har blant annet iverksatt ulike bemanningstiltak for å styrke utnyttelsen av den tilgjengelige kapasiteten i institusjonene. Enkelte regioner har etablert ambulante støtteteam for å bistå institusjoner for å unngå brudd i eksisterende plasseringer. Flere regioner melder om en positiv utvikling når det gjelder kapasitetsutnyttelsen i institusjonene. Utviklingen i gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse i institusjonene underbygger også dette (Figur 6-1).

Figur 6-1: Kapasitetsutnyttelse på statlige institusjoner per målgruppe



Kilde: Bufdir

Gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse har hatt en positiv utvikling siden 2022 innenfor samtlige målgrupper, foruten behandling høy hvor det har vært en liten nedgang. Bufetat vurderer i statusrapporten fra juni 2024 at det fremdeles er noen utfordringer med å utnytte den statlige kapasiteten fullt ut. Dette skyldes i hovedsak at noen barn har særskilte behov som gjør at de har behov for forsterket bemanning («opptar mer enn én plass»), og at enkelte enheter har driftsutfordringer og lav kapasitetsutnyttelse som følge av dette.

Bufetats regioner gir i intervjuer uttrykk for at særlig akuttinstitusjonene har strukket strikken langt med tanke på inntak, og enkelte har hatt «overbelegg» i perioder hvor kapasitetssituasjonen har vært særlig prekær de siste årene. Regionene gir uttrykk for at dette har vært nødvendig for å løse kapasitetssituasjonen, men at det samtidig har skapt krevende driftssituasjoner i institusjonene med stor belastning på de ansatte og at dette har bidratt til høyt sykefravær. Regionene og statsforvalterne melder i intervjuer om at høyt belegg også har skapt krevende situasjoner for barna i institusjonene.

Bufdir har også arbeidet for å øke utnyttelsen av rammeavtaleplasser med kjøpsgaranti hos private tilbydere. Bufdir har utformet et styringssignal om at kapasitetsutnyttelsen i rammeavtaler med kjøpsgaranti skal være 95 prosent. Kapasitetsutnyttelsen av rammeavtaleplasser med kjøpsgaranti var 86 prosent i første tertial 2024. I perioden fra november 2022 til og med oktober 2023 var gjennomsnittlig utnyttelsesgrad av plasser med kjøpsgaranti om lag 92 prosent. For ideelle var utnyttelsesgraden 91 prosent (av totalt 140 plasser med kjøpsgaranti), og for kommersielle var utnyttelsesgraden 96 prosent (av totalt 31 plasser med kjøpsgaranti). Det er visse variasjoner på tvers av tilbydere og institusjoner, og utnyttelsesgraden varierte fra 76 til 100 prosent på tvers av institusjonene. Kapasitetsutnyttelsen av rammeavtaleplasser med kjøpsgaranti er dermed relativt høy. Når det gjelder rammeavtaleplasser uten kjøpsgaranti er utnyttelsen lavere. Her har utnyttelsesgraden bare vært 45 prosent i perioden januar til april 2024.

### 6.1.2 Tiltak for å øke statlig kapasitet

Bufetat har også iverksatt tiltak for å øke den statlige tiltakskapasiteten både på kort og lang sikt.

På kort sikt har etaten gjennomført kapasitetsutvidelser ved å omstille institusjoner fra en målgruppe til en annen eller ved å utvide eksisterende institusjoner med flere plasser eller avdelinger. Totalt har Bufetat fra og med januar 2023 til august 2024 åpnet for 14 nye statlige institusjonsplasser. De nye plassene består av

- 5 nye plasser innenfor behandling høy, hvorav én ble avviklet senere (åpnet august/september 2023)<sup>5</sup>
- 1 plass innenfor behandling lav (åpnet august 2023)
- 8 plasser innenfor akutt (midlertidige plasser åpnet mai 2024)

Videre har Bufetat konkrete planer om å åpne flere nye plasser i andre halvår 2024. Disse plassene inkluderer

- 4 plasser innenfor rus
- 4 plasser innenfor omsorg (barn)
- 3 plasser akutt
- 9 plasser behandling høy

Bufetat tar forbehold om at ikke alle plassene nødvendigvis vil være tilgjengelige i løpet av høsten 2024. Tabell 6-1 gir en oversikt over antall plasser i det statlige barnevernet fra utgangen av 2021 til juli 2024. De nye plassene beskrevet over betyr ikke at Bufetat har hatt en netto tilvekst tilsvarende de nye plassene omtalt over. Noen av de nye plassene har blitt etablert gjennom omstilling fra andre målgrupper. De ni plassene for behandling høy som etter planen åpner høsten 2024 innebærer

Tabell 6-1: Antall budsjetterte plasser i statlige institusjoner

	2021	2022	2023	juli 2024
Akutt	117	118	116	124
Omsorg	260	245	240	231
Behandling lav	27	22	13	15
Behandling høy	17	17	22	20
Rus	20	20	16	16
<b>Totalt</b>	<b>441</b>	<b>422</b>	<b>407</b>	<b>406</b>

Kilde: Bufdir. Note: Viser kapasitet ved utgangen av perioden.

<sup>5</sup> 1 plass ble senere avviklet på grunn av manglende godkjenning

eksempelvis omstilling av 9 omsorgsplasser. Innenfor målgruppene omsorg og behandling lav er plasser i hovedsak redusert som følge av omstillinger til andre målgrupper og nedtak av antall budsjetterte plasser på grunn av behov for redusert gruppestørrelse i enkelte avdelinger. Det har også vært noe reduksjon i antall plasser ved eksisterende institusjoner for målgruppen behandling høy.

I tillegg til kapasitetsutvidelsene nevnt over, er det et pågående arbeid for kapasitetsutvidelser fremover av både midlertidig og permanent karakterer. Regionene har gjennomført en behovsvurdering for institusjonsplasser som la grunnlaget for kapasitetsplanleggingen for 2024. Det er planlagt ut fra en svak økning i det totale behovet (forventet etterspørsel etter plasser), og mindre endringer i behovet mellom målgruppene. Bufdir gir imidlertid uttrykk for at etaten ikke har hatt økonomisk handlingsrom til å planlegge for fremtidig kapasitet som gir et høyere beredskapsnivå enn tidligere.

Regionene har fått i oppdrag å, innenfor gjeldende rammer, fortsette arbeidet med omstilling av institusjonsapparatet for å ivareta barna med de største behovene, særlig innenfor akutt og behandling høy. Dette innebærer etablering av økt kapasitet for målgruppene behandling høy og akutt og å videreutvikle de statlige institusjonene til å i større grad kunne ta imot barn med særlig omfattende og komplekse behov. Ved kjøp av plasser i markedet har Bufdir føringer om å prioritere ideelle tilbydere.

Bufetat understreker i statusrapporten for iverksatte tiltak for å styrke beredskapsevnen fra juni 2024 at de økonomiske rammevilkårene for Bufetat betyr at det ikke er rom for å iverksette nye tiltak/investeringer som gir vesentlige økte økonomiske bindinger i de kommende årene (Bufdir, 2024). Det er derfor ikke ressurser til større satsninger eller å bygge nye institusjonsbygg. Bufetat arbeider derfor for å øke institusjonskapasiteten gjennom leie av bygg, og har signert leiekontrakter for flere nye bygg til bruk for ulike målgrupper. Bufdir understreker imidlertid at det vil ta tid å få tilstrekkelig med personell til de nye byggene før disse er klare for inntak.

### 6.1.3 Tiltak for å øke privat kapasitet

Bufetat og Bufdir har også iverksatt tiltak for å øke kapasiteten hos private tilbydere siden 2022, hovedsakelig ideelle. Ifølge Bufetat har etaten hatt jevnlig dialog med private tilbydere for å kommunisere fremtidig tiltaksbehov. Bufetat og Bufdir har også hatt dialog med bransjeorganisasjoner om situasjonen og behovet for kapasitet. 2022 var et overgangså der mange gamle rammeavtaler gikk ut 1. april og nye avtaler ble inngått fortløpende. Bufdir har inngått nye rammeavtaler med private tilbydere i 2023 og 2024 for å forbedre kapasitetssituasjonen. I sum har antall rammeavtaleplasser hos private tilbydere økt med 82 plasser fra og med 2023, hvorav 19 av de nye plassene har kjøpsgaranti.<sup>6</sup> Antallet private plasser hos kommersielle tilbydere har økt med 58, hvorav 4 plasser har kjøpsgaranti. Antallet plasser hos ideelle tilbydere har økt med 21, hvorav 15 plasser har kjøpsgaranti. I tillegg kommer 3 plasser hvor tilbyder- og avtaletype er uspesifisert i datagrunnlaget. Bufdir er i dialog med flere leverandører for ytterligere økning i kapasitet, og det arbeides særlig med anskaffelser av plasser innen målgruppen behandling høy.

Tabell 6-2: Private institusjonsplasser på rammeavtale, per målgruppe

		2021	2022	2023	juli 2024
<b>Omsorg</b>	Med garanti	128	180	189	187
	Uten garanti	109	30	57	58
<b>Behandling lav</b>	Med garanti	9	12	16	18
	Uten garanti	16	11	24	31
<b>Behandling høy</b>	Med garanti	-	-	2	3
	Uten garanti	6	-	2	4
<b>Rus</b>	Med garanti	23	42	45	45
	Uten garanti	30	5	11	11
<b>Sum</b>		<b>320</b>	<b>280</b>	<b>346</b>	<b>362</b>

Kilde: Bufdir.

Note: Viser antall plasser ved utgangen av perioden.

<sup>6</sup> I datamaterialet er det 3 plasser som er uspesifisert på tilbyder- og avtaletype.

Bufetat har også inngått avtaler om private beredskapshjem, og har kvalitetssikret 22 spesialiserte fosterhjem fra private tilbydere i 2023/2024.

#### 6.1.4 Øvrige tiltak for å styrke beredskapsevnen i regionene i Bufetat

Regionene i Bufetat kommuniserer at de generelt har arbeidet for å omstille seg til å i større grad bli «beredskapsorganisasjoner». Region øst gir i intervjuer blant annet uttrykk for at regionen har gjort løpende vurderinger av kapasitetssituasjonen med tilhørende risikoanalyser. Videre har det blitt laget en intern instruks hvor det står hvor mange tilgjengelige plasser institusjonene skal ha i gitte situasjoner. Formålet er å synliggjøre overfor institusjonene at de forventes å ha flere tilgjengelige plasser som kan tas i bruk i krisesituasjoner hvor tiltaksmangelen er særlig stor. Flere regioner gir i intervjuene uttrykk for at de erfarer at beredskapsarbeidet har ført til mer fleksibilitet i inntaksfasen ved nye plasseringer og styrket beredskapsevnen i regionene.

## 6.2 Tiltak for bedre samhandling med kommuner

Både Bufdir og regionene i Bufetat har iverksatt ulike tiltak for å bedre samhandlingen med kommunene både i 2023 og 2024. Samtlige regioner har etablert rutiner for å informere kommunene løpende om kapasitetssituasjonen i Bufetat. Alle regionene har fått i oppdrag fra Bufdir at de skal ha et system for jevnlig kommunedialog der det legges til rette for halvårlig deltakelse fra statsforvalter, for god informasjonsflyt om prioriteringer i tjenesten. Intervjuene vi har gjennomført med regionene i Bufetat tyder på at alle har slike rutiner for å informere kommunene. Bufetat har også arbeidet for å sikre god kvalitet på dialog, veiledning og støtte til kommunal barnevernstjeneste i hver enkelt sak.

I saker hvor Bufetat ikke klarer å tilby forsvarlig tiltak i tide, har regionene føringer fra Bufdir om å tilby ulik type bistand til kommunene på forespørsel og Bufetat har en generell råd- og veiledningsplikt. Bufetat tilbyr bistand til rekruttering av fosterhjem og anbefalinger om hvilken hjelp og støtte fosterhjem bør få. Det er også åpnet for bruk av spesialiserte hjelpetiltak i enkeltsaker, men vi har ikke kunnskap om omfanget av dette.

## 6.3 Tiltak for bedre tverrsektorielt samarbeid

For å bedre samarbeidet med tilgrensende sektorer har Bufetat fått i oppdrag å etablere samarbeidsstrukturer med andre statlige sektormyndigheter på systemnivå. Det skal utvikles gode samarbeidsarenaer om det enkelte barn. De skal også samarbeide med spesialisthelsetjenesten om tverrfaglig helsekartlegging for barn som flyttes ut av hjemmet. Bufdir skal bidra til forventningsavklaring og samarbeid mellom sektorer, ved å initiere sektorsamtaler om grensesnitt mellom barnevern-, helse- og justissektorens respektive tiltak. Videre skal Barne- og familiedepartementet BFD henvende seg til Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet for å gi informasjon om situasjonen og legge til rette for bedre dialog. Eksempler på tverrsektorielle tiltak som er iverksatt inkluderer:

- Forbedret samarbeid med politi om risikovurderinger ved inntak
- Evaluert og revidert samarbeidsavtaler med spesialisthelsetjenesten
- Diverse prosjekter i regionene i samarbeid med spesialisthelsetjenesten

## 6.4 Tiltak for å få bedre oversikt over tiltaksbehovet nasjonalt og regionalt

Vi er også bedt om å belyse hva Bufetat har gjort og gjør for å sikre seg bedre oversikt over behovet for tiltak nasjonalt og i de ulike regionene, både når det gjelder kommunenes behov for fosterhjem og institusjonsplasser. Både Bufdir og regionene i Bufetat gir i intervjuer uttrykk for at de erfarer at kommunene i liten grad har oversikt over sitt fremtidige tiltaksbehov og at det derfor har liten hensikt å spørre kommunene direkte om sitt tiltaksbehov frem i tid. Blant annet fordi det er en rekke forhold som påvirker kommunens etterspørsel etter tiltak som den kommunale barnevernstjenesten ikke kan påvirke. Dette inkluderer eksempelvis politiets arbeid og endringer i tjenestetilbudet i andre sektorer. For å estimere fremtidig behov gjør Bufetats regioner framskrivninger i hovedsak basert på historisk etterspørsel fra kommunene. Det skal i tillegg gjøres vurderinger om økt/reduert behov innenfor hver av målgruppene gjennom dialog med kommunene, og samlet behovsvurdering gir grunnlag for dimensjoneringen av tilbudet. Regionene gir uttrykk for at metoden ikke er feilfri – særlig er det krevende å forutse svingninger i etterspørselen etter akuttiltak.

## 6.5 Oppsummering

Bufetat har iverksatt flere tiltak for å øke kapasiteten og beredskapsevnen i etaten de siste årene. Mange barn har lange opphold i akuttinstitusjoner fordi de venter på institusjonsplasseringer innenfor målgruppen behandling høy hvor det har vært tiltaksmangel. Bufetat har derfor særlig prioritert å øke kapasiteten innenfor behandling høy ettersom det også vil bidra til å frigjøre kapasitet i akuttinstitusjonene. Bufetat har også tatt grep for å styrke tilgangen på kapasitet i markedet, blant annet ved å kommunisere fremtidig behov for enkeltkjøp og ved å inngå rammeavtaler om institusjonstiltak, herunder innenfor målgruppen behandling høy hvor det har vært stor kapasitetsmangel.

Etaten vurderer selv at tiltakene har bidratt til å avhjelpe kapasitetsutfordringene, og dagens kapasitetssituasjon er mindre prekær enn tidligere. Samtidig er det fremdeles et vesentlig omstillingsbehov i de statlige institusjonene for å styrke beredskapsevnen og sørge for at staten selv kan ivareta barna med de største og mest omfattende behovene. Bufetat er fremdeles i stor grad avhengig av kommersielle tilbydere for å tilby tiltak til barna med store og omfattende behov. På akuttområdet har ikke Bufetat hatt økonomisk handlingsrom til å øke beredskapsnivået vesentlig, selv om kapasiteten er økt i tråd med prognoser for forventet etterspørsel. Det betyr at Bufetat mest sannsynlig fortsatt vil være avhengig av private tilbydere for å kunne håndtere toppen i etterspørselen etter akuttiltak fremover.

## 7. Samlet vurdering og anbefalinger

*I dette kapittelet drøfter vi funn fra vår kartlegging og gir våre anbefalinger for bedre ivaretagelse av bistandsplikten og bedre samhandling mellom kommunene og Bufetat.*

### Bufetats bistandsplikt er ubetinget

Bufetat har en ubetinget plikt til å tilby et forsvarlig plasseringstiltak i institusjon eller fosterhjem når kommunene ber om bistand. Bistandsplikten gjelder også dersom Bufetat vurderer at det er utfordrende å ivareta barna på en forsvarlig måte i barnevernet. For å ivareta bistandsplikten må Bufetat sørge for en differensiert, tilgjengelig og tilstrekkelig stor tiltaksportefølje av fosterhjem og institusjoner. Kommunenes etterspørsel etter tiltak varierer; både over tid, geografisk og med tanke på hva slags behov barna har. Å sørge for at det alltid finnes et tilgjengelig tiltak som svarer til barnas behov er derfor en utfordrende oppgave – særlig på akuttområdet hvor situasjonene normalt krever at Bufetat tilbyr tiltak innen kort tid, og som regel samme dag.

### Tiltaksmangel i Bufetat siden høsten 2022

Fra høsten 2022 har Bufetat i mange saker manglet egnede og forsvarlige tiltak når kommunene har bedt om plasseringstiltak. Statsforvalter har konstatert med brudd på bistandsplikten i 59 saker i 2023 og 20 i første tertial 2024, som er langt flere saker enn i tidligere år. Våre funn tyder på at kommunene i mange saker har vurdert at Bufetat ikke har levert et forsvarlig tiltak innen rimelig tid, også uten at kommunen har bedt statsforvalter om tilsyn i saken, blant annet som følge av at tilsynsprosessen er ressurskrevende. Bufetat har selv rapportert om 141 saker hvor etaten ikke har levert et forsvarlig tiltak i tide i 2023, og om 138 saker hittil i 2024 (til og med juli). De fleste rapporterte tilfellene er knyttet til akutt plasseringer.

Utfordringene med å ivareta bistandsplikten siden høsten 2022 har vært størst når kommunene har bedt om akutt plassering i institusjon av barn med atferdsutfordringer (§ 4-4-henvisninger) og plassering i institusjon innenfor målgruppen behandling høy (§§ 6-1- og 6-2-henvisninger). I sakene vi har kartlagt hvor kommunene har bedt om akutt plasseringer i institusjon uten å få tilbud om plassering, har det tatt alt fra én dag til 27 dager før Bufetat har fremskaffet en akutt plassering. I noen saker har ikke kommunene fått tilbud om

plasseringstiltak overhodet eller har trukket henvisningen før Bufetat har tilbudt et plasseringstiltak. Kommunene erfarer også at Bufetat i mange saker tilbyr tiltak som i liten grad svarer til barnas behov, fordi det er det eneste tilgjengelige tiltaket. I disse sakene oppstår det gjerne uenighet mellom Bufetat og kommunene om tiltaket er forsvarlig eller ikke. Særlig har dette vært en utfordring på fosterhjemsområdet, hvor det er store utfordringer med å rekruttere og beholde nok fosterhjem. Kommunene peker på at de ofte får tilbud om beredskapshjem eller fosterhjem som i liten grad svarer til barnas behov på grunn av lang reiseavstand fra barnets hjemsted eller andre forhold ved hjemmene. Kommunene aksepterer likevel i mange tilfeller tilbudet fordi de vet at det ikke finnes noen bedre alternativer.

### Risiko for liv og helse i flere av sakene hvor Bufetat ikke har tilbudt forsvarlig tiltak i tide

Vår kartlegging tyder på at utfordringene med å ivareta bistandsplikten i flere saker har medført alvorlige situasjoner, med betydelig risiko for livet og helsen til det aktuelle barnet og til personer rundt dem. Flere informanter fra den kommunale barnevernstjenesten forteller at de har fryktet for at liv skulle gå tapt mens de ventet på tilbud om akutt plassering. I mange av sakene hvor kommunene ikke har fått tilbud om plassering, har ungdommer blitt værende i situasjoner preget av vagabondering, rus og kriminalitet. Kommunene har, i mangel på egnede plasseringstiltak, i ulik grad kunnet iverksette tiltak for å følge opp og ivareta barna i påvente av plassering. Ofte er det utfordrende for den kommunale barnevernstjenesten å ivareta barna i disse situasjonene fordi de unndrar seg omsorg eller det ikke er kjent hvor barna er. I en del saker har kommunen enten alene, eller med bistand fra Bufetat, iverksatt hjelpetiltak i hjemmet for å stabilisere situasjonene. I noen saker har kommunene ivaretatt barna gjennom midlertidige boløsninger utenfor hjemmet, eksempelvis på hotell, i hytter, i leiligheter eller lignende. I disse sakene har gjerne barnevernsansatte blitt satt i svært krevende situasjoner med høy risiko. Det totale omfanget av saker hvor kommunene har iverksatt slike løsninger, er ikke kjent. I intervjuene vi har gjennomført uttrykker 5 av 27 kommunale barnevernstjenester at de har tatt i bruk slike midlertidige boløsninger. Bufetat har selv registrert at kommunen i 11 saker i 2023 iverksatte midlertidige oppholdsløsninger utenfor hjemmet når etaten ikke kunne tilby tiltak. Kommunene har



selv måttet ta kostnaden for alternative løsninger for barna. I de mest utfordrende sakene gir kommunene uttrykk for at kostnadene har vært langt større enn det kommunen ellers ville betalt i egenandeler for institusjonsopphold.

Kommunene vurderer også at mangel på tiltak i mange saker har gjort det mer utfordrende å samarbeide med barna. I noen tilfeller har mangel på plasseringsalternativer medført tvangsbruk i akutte situasjoner i kommunene eller for å bringe barnet til plasseringstiltaket, som følge av at situasjoner har eskalert i påvente av plasseringstiltak. Mangel på langsiktige plasseringstiltak, særlig behandlingstiltak, har også medført at mange barn har hatt uhensiktsmessig lange opphold i akuttinstitusjoner, hvor de ikke har fått den hjelpen de har behov for. Kommunene erfarer at dette i en del saker har bidratt til økende atferdsutfordringer blant barna, og at det har blitt mer utfordrende å komme i posisjon til å få hjulpet barna og ungdommene. Mangel på tiltak har også i flere saker gjort den kommunale barnevernstjenestens samarbeid med familie og nettverk utfordrende.

### En sentral årsak til kapasitetsutfordringene er implementering av politiske føringer om utfasing av kommersielle tilbydere

Implementeringen av føringene om utfasing av kommersielle tilbydere er etter vår vurdering en sentral årsak til kapasitetsutfordringene i Bufetat.

Bufdir ble i 2022 bedt om å iverksette politiske føringer om utfasing av kommersielle tilbydere ved å inngå nye rammeavtaler om institusjonsplasseringer med ideelle tilbydere. Den nye avtaleporteføljen erstattet de tidligere rammeavtalene med kommersielle og ideelle tilbydere som utløp i 2022. I etterkant av at rammeavtalene med de kommersielle tilbyderne utløp, erfarte Bufetat at det var utfordrende å dekke behovet for institusjonsplasser i markedet, særlig på akuttområdet. Økte kompetansekrav til barnevernsansatte påvirket også trolig tilgangen på fleksibel kapasitet hos de kommersielle tilbyderne. Utfordringene med å ivareta bistandsplikten har særlig tiltatt fra høsten 2022, hvor det i flere regioner i Bufetat var en uforutsett økning i etterspørselen etter akutt plasser til ungdom med atferdsutfordringer (såkalte § 4-4-henvisninger) og behandlingstiltak til ungdommer med atferdsproblemer innenfor målgruppen behandling høy (såkalte § 6-1 og § 6-2 henvisninger). Fra høsten 2022 har Bufetat hatt for få tilgjengelige plasser i statlige institusjoner til å dekke etterspørselen etter slike tiltak og har heller ikke klart å fremskaffe

ønsket kapasitet i markedet. Samtidig har ikke den statlige institusjonskapasiteten vært tilstrekkelig styrket og omstilt til å kunne håndtere toppek i etterspørselen etter plasseringstiltak og til å ivareta barna med de største utfordringene.

Stor problembelastning hos barna som ivaretas i det statlige barnevernet har også bidratt til å forsterke kapasitetsutfordringene, ettersom mange av barna som skal plasseres, eller som er plassert, har behov for særlig tilrettelagte tiltak. Driftsutfordringer i både statlige og private institusjoner med flere branner, har også medvirket til utfordringene. I tillegg har kapasitetsutfordringene hatt en selvforsterkende effekt ved at mangel på særlig behandlingstiltak har medvirket til økte oppholdstider i akuttinstitusjoner – noe som igjen har bidratt til mindre ledig akuttkapasitet.

På fosterhjemsområdet skyldes i stor grad utfordringene med å ivareta bistandsplikten at det over tid har vært utfordringer knyttet til å rekruttere nok fosterhjem og beholde eksisterende fosterhjem. Fosterhjemsmeldingen peker på både variasjoner i økonomiske vilkår, varierende og tidvis mangelfull oppfølging og for svake rettigheter for fosterforeldre som mulige årsaker til utfordringene. Kommunene har også i intervjuer vi har gjennomført gitt uttrykk for at begrensningene i mulighetene til å kjøpe fosterhjemstjenester fra private tilbydere siden 2023 har bidratt til å forsterke rekrutteringsutfordringene.

### Bufetat har iverksatt tiltak for å forbedre kapasitetssituasjonen og for å følge opp kommunene ved brudd på bistandsplikten

Siden høsten 2022, har Bufetat iverksatt tiltak for å forbedre kapasitetssituasjonen. Både ved å øke den statlige institusjonskapasiteten og ved å inngå avtaler med private tilbydere. Totalt har Bufetat fra og med januar 2023 til og med august 2024 åpnet 14 nye statlige institusjonsplasser innenfor målgruppene akutt (8 plasser), behandling høy (5 plasser, hvorav én plass har blitt avvirket) og behandling lav (1 plass). Netto tilvekst av plasser i de statlige institusjonene er 6 innenfor akutt og 3 innenfor behandling høy. At netto tilvekst innenfor disse målgruppene er lavere enn antall nye plasser, skyldes blant annet at antall plasser i noen eksisterende institusjoner er redusert. I tillegg har Bufetat inngått avtale om 82 nye plasser hos private tilbydere, hvorav 19 av plassene har kjøpsgaranti. Hovedparten av de nye plassene er hos kommersielle tilbydere (58 plasser).

Den økte kapasiteten har bidratt til å avhjelpe kapasitetsutfordringene noe. Det er imidlertid

fremdeles et vesentlig omstillingsbehov i de statlige institusjonene, gitt de politiske føringene om at staten selv skal ivareta barna med de største og mest omfattende behovene. Bufetat er fremdeles i stor grad avhengig av kommersielle tilbydere for å tilby tiltak til barna med store og omfattende behov, særlig innenfor målgruppene akutt og behandling. Bufetat har ikke hatt økonomisk handlingsrom til å øke det generelle beredskapsnivået på institusjonsområdet. Grunnkapasiteten er økt i tråd med prognoser for forventet etterspørsel, men kapasiteten gir likevel ikke tilstrekkelig beredskapsevne til å håndtere topper i etterspørselen fremover.

### Bufetats beredskapsevne bør styrkes for å unngå fremtidige brudd på bistandsplikten

Uten ytterligere styrking av etatens beredskapsevne, vil det også fremover være risiko for brudd på bistandsplikten. Særlig på akuttområdet hvor tiltak skal fremskaffes på kort tid, er det en sårbar strategi å være avhengig av enkeltkjøp fra private tilbydere for å håndtere topper i etterspørselen, og for å håndtere barna med de mest omfattende behovene. For å redusere risiko for fremtidige brudd på bistandsplikten er det derfor etter vår vurdering behov for å dimensjonere og planlegge for en akuttkapasitet som sikrer etaten en tilstrekkelig beredskapsevne, enten gjennom statlige driftede tiltak eller forpliktende avtaler med private tilbydere. Å ivareta nødvendig beredskapsevne med kun grunnkapasitet (kapasitet som er i kontinuerlig drift), vil samtidig være kostnadskrevenne ettersom det vil påløpe kostnader for kapasitet som sjelden er i bruk. Etter vår vurdering er det derfor behov for å vurdere tiltak og strategier som gir økt fleksibilitet i den statlige institusjonskapasiteten til å håndtere både barn med store utfordringer og variasjoner i etterspørselen på en effektiv måte. Tiltak for økt fleksibilitet kan eksempelvis være mer fleksible institusjonsbygg, mindre rigid målgruppestyring som gjør at en plass raskt kan omstilles fra en målgruppe til en annen og andre bemanningsmodeller. Generelt bør etaten ha en tydelig og gjennomførbar beredskapsplan som gir tilstrekkelig sikkerhet for at kommunenes etterspørsel etter akutt plasseringer kan dekkes i ulike scenarioer for fremtidig etterspørsel.

### Bufetat bør i større grad ta ansvar for å ivareta barna når det ikke finnes tilgjengelige ordinære plasseringstiltak

Kommunene som har erfaring fra saker hvor Bufetat ikke har kunnet tilby plasseringstiltak, gir uttrykk for stor frustrasjon, og mange gir uttrykk for at de har blitt overlatt til seg selv i utfordrende

situasjoner som følge av tiltaksmangel i Bufetat. Særlig gjelder dette i akuttsakene hvor Bufetat ikke har kunnet tilby plasseringstiltak i tide. Samarbeidsklimaet og dialogen mellom kommunen og Bufetat har blitt utfordret av disse sakene. Kommunene etterlyser gjennomgående at Bufetat skal ta et større ansvar for å ivareta barna hvis det ikke er tilgjengelige ordinære plasseringstiltak. Det er etter vår vurdering rimelig å forvente at Bufetat tar et medansvar for å ivareta barna hvis de ikke kan tilby ordinære plasseringstiltak. Kommunene har basert seg på at Bufetat skal kunne tilby plasseringstiltak når de har behov for det, og kommunene har ikke et tiltaksapparat for slike situasjoner. Bufetat tilbyr i dag i mange tilfeller kommunene ulike typer oppfølging, blant annet hjelpetiltaket MST, i saker hvor de ikke kan tilby ordinære plasseringstiltak. Kommunene synes å være positive til slik bistand. Kartleggingen vår tyder likevel på at det ikke alltid er tilfellet at kommunene får tilbud om eksempelvis MST, blant annet fordi Bufetat ikke alltid har kapasitet. Etter vår vurdering er det behov for en gjennomgang og nærmere konkretisering av Bufetats plikter overfor kommunene når de ikke kan tilby ordinære plasseringstiltak på grunn av tiltaksmangel.

### Kommunenes videreføringsarbeid bør styrkes

Unødvendig lange institusjonsopphold er uheldig for det enkelte barn, og bidrar også til unødvendig kapasitetsbelastning. Å lykkes med videreføring av barn og unge krever god kartlegging av barnas behov, samt planlegging og koordinering av ettervern i kommunal regi. Bufetat gir uttrykk for at en del barn blir værende for lenge fordi det mangler egnede videreføringstiltak i kommunene eller fordi kommunene ikke har en god nok plan for institusjonsoppholdet. Det synes å være behov for å utvikle tydeligere kriterier eller mål for institusjonsopphold som gir bedre grunnlag for å vurdere når barn og unge kan skrives ut. Etter vår vurdering synes det også å være potensial for at kommunal barnevernstjeneste i større grad ansvarliggjør kommuneledelsen når mangler i kommunens tiltaksapparat hindrer at barn får best mulig hjelp, enten det er når plasseringstiltak vurderes eller ved videreføring.

### Kommunene etterspør et mer robust og fleksibelt institusjonstilbud som samsvarer bedre med barnas behov

Kommunene opplever i mange tilfeller at særlig dagens omsorgs- og rusinstitusjoner er for lite robuste og i for liten grad håndterer det som må anses for å være normale atferdsuttrykk hos barn som har vært utsatt for omsorgssvikt. De erfarer at

barnas atferdsuttrykk i for stor grad medfører brudd og behov for plasseringer innenfor målgruppen behandling. I noen saker ber institusjonene kommunene om å fatte akuttvedtak for å flytte barna, og barna overføres til akuttinstitusjoner i påvente av nytt tiltak – med tilhørende belastning på akuttkapasiteten. Å sørge for at institusjonstilbudet er fleksibelt nok til at barn kan få hjelp der de er, bør være et viktig mål for den videre utviklingen av det statlige institusjonstilbudet.

### Behov for bedre dialog mellom Bufetat og kommunene om gode løsninger for det enkelte barn

I vår kartlegging finner vi at Bufetat og kommunene i mange saker har et velfungerende samarbeid om plassering av barn utenfor hjemmet, med god dialog og arbeid mot felles mål. Samtidig har dialogen og samhandlingen blitt utfordret av tiltaksmangelen i Bufetat de siste årene. Et godt samarbeid mellom kommunene og Bufetat er viktig for at de sammen skal kunne finne de beste løsningene for det enkelte barn. Bufetat og kommunene bør begge ta ansvar for en god dialog og et godt samarbeidsklima. I noen få tilfeller virker det som at dialogen og samhandlingen mellom kommunene og Bufetat har fått en negativ dynamikk og er preget av mistillit til den andre parts vurderinger. I disse tilfellene bør det vurderes om statsforvalteren eller en annen tredjepart kan hjelpe partene med å gjenopprette et godt samarbeid. Et dårlig samarbeidsklima kan fort føre til at barna blir de skadelidende.

### Bufetat er avhengig av andre sektorer for å ivareta barna på en god måte

Utfordringene med å ivareta bistandsplikten har særlig oppstått i saker hvor barn har store og sammensatte utfordringer knyttet til rus, psykiske lidelser og kriminalitet, og behov for særlig tilrettelagte tiltak. Bufetat er avhengig av å samarbeide godt med blant annet spesialisthelsetjenesten, kommunal helse- og omsorgstjeneste og justissektoren for å ivareta barn med behov for bistand og tiltak innenfor deres ansvarsområder.

Når barn ikke får tilstrekkelig hjelp fra helsesektoren eller andre sektorer, kan det være utfordrende for Bufetat å ivareta dem på en forsvarlig måte. Mangel på tjenester eller koordinering av tjenester fra andre sektorer, kan også gi økt risiko for brudd på bistandsplikten, ettersom Bufetat ikke har de nødvendige rammene alene til å ivareta barna. Et velfungerende samarbeid med andre sektorer, herunder spesialisthelsetjenesten, kommunal helse- og

omsorgstjeneste og kriminalomsorgen, er dermed svært viktig for at barn skal bli ivaretatt på en god måte, men også for å redusere risiko for brudd på bistandsplikten.

### Flere barn kunne med fordel blitt ivaretatt i kommunale tiltak eller i spesialisthelsetjenesten

En vesentlig andel av barna som ivaretas i det statlige barnevernet har psykiske lidelser og andre helseutfordringer. Kommunene har ansvar for tjenestetilbudet til alle barn og unge med behov for helse- og omsorgstjenester som oppholder seg i kommunen. Kartleggingen vår tyder på at det i noen saker er gråsoner eller uklart om barn som skal plasseres utenfor hjemmet bør ivaretas i det statlige barnevernet, i spesialisthelsetjenesten eller gjennom kommunale helse- og omsorgstjenester. Mange barn med store helseutfordringer henvises til plasseringer i det statlige barnevernet selv om de har foreldre med normal omsorgsevne. Dette gjelder blant annet barn med alvorlige spiseforstyrrelser, psykiske lidelser eller medfødte utfordringer som eksempelvis diagnoser på autismespekteret. I mange av disse sakene har omsorgsoppgaven blitt for stor for foreldrene, selv om de har normal omsorgsevne. Samtidig har ikke nødvendigvis kommunene eller spesialisthelsetjenesten egnede tiltak, eller tilstrekkelig kapasitet i tilbudet, til å hjelpe barna det gjelder. Statsforvalterne peker i intervjuer på at det er et stort behov for å videreutvikle den kommunale tiltaksporteføljen rettet mot barn og unge med sammensatte utfordringer, og at det er en tiltaksmangel i mange kommuner. Det er blant annet behov for å videreutvikle egnede modeller for kommunale botiltak til barn og unge, lovverk og finansieringsmekanismer.

### Avsluttende vurdering

Ifølge barnevernsloven skal barn få nødvendige tiltak i tide i tråd med sine behov. Bufetat har et ansvar for å forvalte et statlig tiltaksapparat som sikrer at barn som trenger det, får et plasseringstiltak i fosterhjem eller i en barnevernsinstitusjon som er tilpasset deres behov. Kommunene må kunne stole på at Bufetat kan tilby egnede plasseringstiltak i tide, når de ber om det. Det har siden høsten 2022 vært et økt omfang av brudd på bistandsplikten.

Mangel på egnede plasseringstiltak har i flere saker ført til alvorlige situasjoner. Kommuner har måttet iverksette tiltak, som i liten grad er til barnets beste og som i enkelte tilfeller har grenset mot det uforsvarlige. Kommuner forteller at brudd på bistandsplikten i enkelttilfeller har medført fare for

det aktuelle barnets liv og helse, eller for personer i nærheten av barnet.

Videre viser kartleggingen at brudd på bistandsplikten har utfordret dialogen og samarbeidet mellom kommune og Bufetat. Ansvarslinjene blir uklare når Bufetat ikke klarer å levere tiltak slik barnevernsloven legger opp til at de skal, og kommunene blir sittende med et ansvar de ikke er rustet for, og potensielt høyere kostnader enn de ellers ville betalt i egenandel for Bufetats tiltak.

Bufetat har en ubetinget bistandsplikt når kommunene ber om plasseringstiltak, uavhengig av barnas utfordringsbilde. Likevel har ikke Bufetat alltid rammer i dag til å ivareta barna på en forsvarlig måte og tilby all hjelpen barna har behov for. Det er behov for å avklare hvor langt bistandsplikten strekker seg og hvordan den skal innrettes, særlig i tilfeller hvor barna primært har behov for bistand fra andre sektorer enn statlig barnevern.

Det er etter vår vurdering behov for at etaten i større grad sikrer en tilstrekkelig beredskapsevne gjennom bruk av grunnkapasitet og forpliktende avtaler med private tilbydere. Spesielt innen akutt- og behandlingstiltak er det behov for økt beredskap. Det er i tillegg behov for å øke fleksibiliteten i tiltakene, til lettere å kunne tilpasses det enkelte barnets behov og for å gi forsvarlige tilbud til barn med komplekse utfordringer.

Samtidig har også kommunene ansvar for å søke riktig type hjelp til barnet, enten det er gjennom tiltak i statlig barnevern, gjennom kommunale tjenestetilbud eller tjenestetilbud i andre sektorer. Her har kommunene et viktig ansvar for å kartlegge barnas behov. Vår kartlegging tyder på at flere kommuner har et forbedringspotensial på dette området. Å sikre at barn får hjelpen de trenger i kommunal regi når det er til barns beste, kan bidra til å avdempne utfordringene knyttet til å ivareta barn med sammensatte behov i institusjonsbarnevernet. Bufetats forutsetninger for å ivareta barna på en god måte er også avhengig av godt tverrsektorielt samarbeid, og det synes å være et forbedringspotensial på dette området.

## 8. Referanser

Anon., u.d. s.l.: s.n.

Barne- og familiedepartementet, 2021. *Prop. 133 L (2020-2021) - Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*, Oslo: Barne- og familiedepartementet.

Barne- og familiedepartementet, 2022. *Prop. 86 L (2021-2022)*. [Internett]  
Available at: [Prop. 86 L \(2021-2022\)](#)  
[Funnet 2024].

Barne- og familiedepartementet, 2024. *Meld. St. 29 (2023-2024) - Fosterheim – ein trygg heim å bu i*, Oslo: Barne- og familiedepartementet.

Barnevern- og helsenemnda, 2024. *Klagesak*. [Internett]  
Available at: <https://www.bvhn.no/klagesak.568837.no.html>  
[Funnet 2024].

Barneverns- og helsenemnda, 2024. *Akuttvedtak*. [Internett]  
Available at: <https://www.bvhn.no/akuttvedtak.568836.no.html>  
[Funnet 2024].

Barnevernsinstitusjonsutvalget, 2023. *NOU 2023: 24 - Med barnet hele vegen – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*, s.l.: Barne- og familiedepartementet.

Barnevernsloven § 14-1, 2023. *Lov om barnevern*. [Internett]  
Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>

Barnevernsutvalget, 2023. *NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid - Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*. [Internett]  
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-7/id2966836/>

Bufdir, 2018. *2018-03-23. 53879-4/2017. Tolkningsuttalelse – Innholdet i bistandsplikten og ansvaret til stat og kommune..* [Internett]  
Available at: <https://www2.bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gBUFDIRz2D2018z2E03z2D23>  
[Funnet 2024].

Bufdir, 2019. *20.05.2019 Tolkningsuttalelse – Innholdet i bistandsplikten, barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a.*, Oslo: Bufdir.

Bufdir, 2020. *Bufdirs besvarelse av oppdrag 5 fra tillegg 1 til tildelingsbrev 2020– Anmodningsvedtak 762*, Oslo: Bufdir.

Bufdir, 2021. *Akuttarbeid institusjon og beredskapshjem - faglig veileder*. [Internett]  
Available at: [https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/akuttarbeid\\_institusjon\\_og\\_beredskapshjem\\_faglig\\_veileder/](https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/akuttarbeid_institusjon_og_beredskapshjem_faglig_veileder/)  
[Funnet 2024].

Bufdir, 2021a. *Tjenestekatalog fosterhjem*. [Internett]  
Available at: <https://www2.bufdir.no/en/Bibliotek/Dokumentside/?docid=BUF00005331>  
[Funnet 2024].

Bufdir, 2021b. *Tjenestekatalog - institusjon*. [Internett]  
Available at: [https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/institusjon/tjenestekatalog\\_institusjon\\_oppdater\\_tersjon\\_januar-2023.pdf](https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/institusjon/tjenestekatalog_institusjon_oppdater_tersjon_januar-2023.pdf)  
[Funnet 2024].

Bufdir, 2022. *Faglige anbefalinger for økonomiske rammer for fosterhjem*. [Internett]  
Available at: [https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/fosterhjemsstrategi\\_bufdirs\\_arbeid\\_med\\_tiltakene\\_i\\_regjeringens\\_fosterhjemsstrategi\\_2021\\_2025\\_et\\_trygt\\_hjem\\_for\\_alle/](https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/fosterhjemsstrategi_bufdirs_arbeid_med_tiltakene_i_regjeringens_fosterhjemsstrategi_2021_2025_et_trygt_hjem_for_alle/)  
[Funnet 2024].

Bufdir, 2023b. *SSB-tall: Markant nedgang i antall barn med tiltak fra barnevernet*. [Internett]  
Available at: <https://www.bufdir.no/aktuelt/ssb-tall-markant-nedgang-i-antall-barn-med-tiltak-fra-barnevernet/>  
[Funnet 2024].

Bufdir, 2023. *Disponeringsbrev 2023. Barne-, ungdoms- og familieetaten*. [Internett]  
Available at: <https://www2.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docid=BUF00005714>  
[Funnet 2024].

Bufdir, 2023. *Tiltaksplan for økt beredskapsevne og kapasitet i institusjonsbarnevernet*, s.l.: s.n.

Bufdir, 2023. *Årsrapport 2022*, Oslo: Bufdir.

Bufdir, 2024. *2024-04-30. 73305-4/2023. Bufetats bistandsplikt når kommunen anmoder om*

*institusjonstiltak i akuttsituasjoner der ungdom viser alvorlige atferdsvansker, barnevernsloven §§ 16-3 andre ledd bokstav a, jf. 4-4*, Oslo: Bufdir.

Bufdir, 2024. *Bufdirs månedlige rapportering til Barne- og familiedepartementet - februar 2024*, s.l.: Bufdir.

Bufdir, 2024. *Hva er barnevernsreformen?*.

[Internett]

Available at:

<https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/hva-er-barnevernsreformen/>

[Funnet 2024].

Bufdir, 2024. *Kommunenes finansieringsansvar*.

[Internett]

Available at:

<https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/kommunenes-finansieringsansvar/>

Bufdir, 2024. *Multisystemisk terapi (MST)*. [Internett]

Available at:

<https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/foreldrestotte/foreldrestottende-tiltak/mst/>

[Funnet 2024].

Bufdir, 2024. *Sentre for foreldre og barn*. [Internett]

Available at:

<https://www.bufdir.no/barnevern/sentre-for-foreldre-og-barn/>

[Funnet 2024].

Bufdir, 2024. *Veiledning – registrere hendelser der Bufetat vurderer at vi ikke har levert forsvarlig tiltak til rett tid*, s.l.: s.n.

Bufdir, 2024. *Årsrapport 2023*, s.l.: Bufdir.

Bufdir & Helsedirektoratet, 2020. *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste*. Rundskriv, s.l.: s.n.

Bufetat Enhet for inntaksstøtte, 2024. *Årsrapport Enhet for inntaksstøtte 2023*, Oslo: Bufetat Enhet for inntaksstøtte.

Djukastein, B. Ø. & Tornås, K. A., 2023. *Manglar barnevernsplassar – her står senger ubrukte*.

[Internett]

Available at: <https://www.nrk.no/norge/lar-senger-sta-tomme-trass-i-mangel-pa-barnevernsplassar-1.16507092>

[Funnet 2024].

Grimsrud, A. S., 2023. – *Det er noe fundamentalt galt med fosterhjemsordningen*. [Internett]

Available at: <https://fontene.no/nyheter/-det-er-noe->

[fundamentalt-galt-med-fosterhjemsordningen-6.47.958244.3ea6c19c6](https://fontene.no/nyheter/-det-er-noe-fundamentalt-galt-med-fosterhjemsordningen-6.47.958244.3ea6c19c6)

[Funnet 2024].

Guldbransen, C., 2024. *Er barn og unge blitt mer kriminelle enn før?*. [Internett]

Available at:

<https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/mer-ungdomsvold-enn-for>

[Funnet 2024].

Menon Economics & NTNU Samfunnsforskning, 2023. *Evaluering av barnevernsreformen - første statusrapport med søkelys på forebygging og tidlig innsats*, s.l.: Bufdir.

Norsk Fosterhjemsforening, 2024. *En rapport basert på fosterhjemsundersøkelsen 2024*, s.l.: s.n.

NOU 2023:24, 2023. *Med barnet hele veien — Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*, Oslo: Barne- og familiedepartementet.

Odland, A. M., 2023. *Toppe oppklarer misforståelse om private aktører i barnevernet*. [Internett]

Available at: <https://fontene.no/nyheter/toppe-oppklarer-misforstaelse-om-private-aktorer-i-barnevernet-6.47.981146.402789e47c>

[Funnet 2014].

Oslo Economics, 2022. *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff*, s.l.: Oslo Economics.

Riksrevisjonen, 2018. *Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatsens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet*, s.l.: s.n.

Stasforvalteren, 2024. *Barnevern*. [Internett]

Available at:

<https://www.statsforvalteren.no/portal/barn-og-foreldre/barnevern/>

[Funnet 2024].

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, 2020. *Rapport fra tilsyn med Bufetat region sør, ivaretagelse av bistandsplikten i akutt saker 2020*, Tønsberg: Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, 2020. *Rapport fra tilsyn med Bufetat region sør, ivaretagelse av bistandsplikten i akutt saker 2020*, s.l.: Helsetilsynet.

Vista Analyse, 2018. *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem - Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*, s.l.: Vista Analyse.





oslo**economics**

[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)

E-post og telefon:  
[post@osloeconomics.no](mailto:post@osloeconomics.no)  
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7A  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo