



STORTINGET

Innst. 442 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:10 (2024–2025)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barnevernet skal også bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår (barnevernsloven, 2023, § 1-1).

Barnevernet forvalter et stort ansvar på vegne av samfunnet, og arbeidet som gjøres i barnevernet, har stor betydning for mange barn, unge og deres familier. Barnevernet skal etter barnevernsloven først og fremst være en hjelpetjeneste, men har også fullmakt til å iverksette svært inngripende tiltak. Barnevernsloven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse.

Bakgrunnen for undersøkelsen er Stortingets behandling av Riksrevisjonens Dokument 3:5 (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet, jf. Innst. 162 S (2022–2023). I behandlingen av denne rapporten viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at utfordringer med oppfølging av barn, tilsyn og kvaliteten i barnevernet har blitt behandlet i komiteen over lang tid, til tross for at det har blitt iverksatt flere ulike tiltak på området. Ko-

miteen viste også til de fem forvaltningsrevisjonene om barnevernet som Riksrevisjonen har gjennomført i perioden fra 2002 til 2022. Komiteen stilte spørsmål ved hvorfor mangler i barnevernet vedvarer over tid, til tross for at det har blitt iverksatt flere ulike tiltak på området.

Det har over mange år blitt dokumentert kvalitetsutfordringer på flere områder i barnevernet, både i kommunalt og i statlig barnevern. Det har blitt påvist mangler ved kompetansen til de ansatte, og utfordringer med høyt sykefravær og stort gjennomtrekk av ansatte. Det har også blitt påvist uønsket variasjon i forvaltningspraksisen og tjenestetilbudet i kommunalt barnevern, og et behov for mer støtte og veiledning til de ansatte i deres praktisering av lovverket.

Det har også blitt dokumentert utfordringer i samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern, og med mangelfullt tilbud om fosterhjem og plass i barnevernsinstitusjoner. Det har også vært utfordringer i samarbeidet mellom barnevernet (både statlig og kommunalt) og andre tjenester, jf. blant annet NOU 2023: 7 og NOU 2023: 24.

De siste ti årene har barnevernet gjennomgått flere endringer for å styrke rettssikkerheten til barn og foreldre, øke kvaliteten i tjenestene og forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre aktører. Blant annet ble barnevernloven en rettighetslov i 2018 og barns medvirkning ble lovfestet i 2021. Barnevernsreformen som trådte i kraft i 2022, tydeliggjorde ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Kommunene fikk større oppgave- og finansieringsansvar for enkelte oppgaver som tidligere var lagt til statlig barnevern (Bufetat), og det ble innført en betydelig økning i satsene for kommunal egenbetaling for fosterhjem og barnevernsinstitusjoner, jf. Prop. 73 L (2016–2017) og Innst. 354 L (2016–2017). I forbindelse med barnevernsreformen ble det utviklet en

kompetansestrategi for kommunalt barnevern fra 2018–2024 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017), og nye kompetansekrav for ansatte i kommunalt barnevern og barnevernsinstitusjoner ble vedtatt i 2022. I 2022 trådte det i kraft endringer i barnevernsloven, og i 13 andre velferdstjenestelover. Endringene la til rette for å styrke samarbeid og samordning om utsatte barn og unge mellom barnevernet og andre velferdstjenester (Prop. 100 L (2020–2021)). I 2023 trådte det i kraft en ny barnevernslov (Prop. 133 L (2020–2021) og Innst. 625 L (2020–2021)).

Målet med undersøkelsen har vært å undersøke årsaker til utfordringer i barnevernet og hvilke tiltak som har blitt iverksatt på området.

Følgende problemstillinger inngår i undersøkelsen:

1. I hvilken utstrekning har det blitt vedtatt og iverksatt tiltak for å løse dokumenterte utfordringer på barnevernsfeltet?
2. I hvilken grad foreligger det informasjon om resultatene av de iverksatte tiltakene?
3. Hva er sentrale årsaker til at det er utfordringer med kvaliteten i barnevernet?
4. I hvilken grad har Barne- og familiedepartementet fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:7 (2019–2020) om oppfølging av barn i barnevernsinstitusjon og Dokument 3:5 (2022–2023) om forvaltningspraksis i det kommunale barnevernet og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 177 S (2020–2021) og Innst. 162 S (2022–2023)?

Undersøkelsen omfatter perioden 2017–2024.

For å undersøke årsaker til utfordringer i barnevernet og tiltak som har blitt iverksatt, har Riksrevisjonen gjennomført dokumentanalyser for å få informasjon om lovgivning, reformer og tiltak som er iverksatt for å løse kvalitetsutfordringer i barnevernet. I tillegg har Riksrevisjonen gjennomgått forskning for å få informasjon om årsaker til utfordringer i barnevernet. Det er også gjennomført intervjuer med Barne- og familiedepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, barnevernstjenester, regioner i Bufetat og statsforvaltere. I tillegg har Riksrevisjonen sendt ut en spørreundersøkelse til ledere for alle barnevernstjenestene.

Rapporten ble forelagt Barne- og familiedepartementet ved brev 24. januar 2025. Departementet har i brev 24. februar 2025 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 28. mars 2025 og statsrådens svar 8. april 2025 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.2 Konklusjoner

1.2.1 KONKLUSJONER OM ÅRSAKER TIL UTFORDRINGER

- Ressursknapphet er en utfordring for mange kommunale barnevernstjenester.
- Det statlige barnevernets tiltaksapparat er ikke tilstrekkelig dimensjonert for å ivareta bistandsplikten.
- Samarbeidet mellom det statlige og kommunale barnevernet er krevende når det statlige barnevernet ikke oppfyller bistandsplikten.
- Manglende tilbud i ulike velferdstjenester gjør samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester krevende og fører til at barn ikke får det tilbudet de har behov for.
- Mange kommunale barnevernstjenester har ikke tilstrekkelige forutsetninger for å gjennomføre endringer.

Riksrevisjonen vil følge opp bruddene på bistandsplikten i en egen undersøkelse.

Barne- og familiedepartementet har iverksatt flere tiltak for å følge opp anbefalingene i Dokument 3:7 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av om statlige barnevernsmyndigheter sikrer det beste for barn i barnevernsinstitusjoner og i Dokument 3:5 (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet. Det er for tidlig å vurdere effekten av flere av tiltakene som er iverksatt eller som er i ferd med å bli iverksatt. Riksrevisjonen vil derfor følge sakene videre gjennom oppfølgingen av denne revisjonen.

1.3 Overordnet vurdering

Utfordringene i barnevernet har vart over lang tid. Dette er utfordringer som har konsekvenser for sårbare barn og unge som trenger barnevernets hjelp, omsorg og beskyttelse.

Det er flere årsaker til utfordringene, som Riksrevisjonen vurderer som kritikkverdig:

- Bufetats tiltaksapparat er ikke tilstrekkelig dimensjonert til å ivareta bistandsplikten.
- Samarbeidsutfordringer mellom forvaltningsnivåene i barnevernet har negative konsekvenser for unge og barn som har behov for hjelp fra barnevernet.
- Manglende tilbud i ulike velferdstjenester gjør samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester krevende og fører til at barn ikke får tilbudet de har behov for.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at årsakene til utfordringer i barnevernet har vart over lang tid, samtidig som iverksatte tiltak foreløpig ikke har løst utfordringene.

1.4 Utdyping av konklusjoner

Over tid er det iverksatt en rekke endringer i barnevernet for å styrke rettssikkerheten til barn og foreldre, øke kvaliteten i tjenestene og forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre aktører. Det er vedtatt kvalitetsmål for barnevernet, iverksatt en barnevernsreform og vedtatt en ny barnevernslov. Til tross for satsningene for å løse utfordringer i barnevernet, er det fortsatt en rekke utfordringer som gjenstår.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er mange ulike årsaker til disse utfordringene. Årsakene handler blant annet om ressursknapphet og kapasitetsproblemer i barnevernstjenestene. Dette skyldes både de økonomiske rammebetingelsene, et høyt sykefravær og et stort gjennomtrekk av ansatte. I tillegg er det et underdimensjonert tiltaksapparat som gjør at Bufetat har utfordringer med å ivareta bistandsplikten.

Manglende kapasitet i andre tjenester utenfor barnevernet påvirker også tilbudet til barn som får hjelp av barnevernet. Dette gjelder spesielt innen psykisk helse-tjeneste og rusomsorgen.

Tiltakene som er iverksatt for å løse utfordringene i barnevernet har varierende måloppnåelse. Én av årsakene er at barnevernet har ulike forutsetninger for å gjennomføre tiltakene.

Både årsakene til utfordringene og selve utfordringene i barnevernet har vedvart over lang tid. Dette er utfordringer som har negativ innvirkning på barnevernets hjelp, omsorg og beskyttelse til barn og unge. Riksrevisjonen mener dette samlet sett er kritikkverdig.

1.4.1 RESSURSKNAPPHEIT ER EN UTFORDRING FOR MANGE BARNEVERNSTJENESTER

Alle kommuner skal ha en barnevernstjeneste som er ansvarlig for å utføre de oppgavene som etter barnevernsloven § 15-2. Oppgavene inkluderer å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, utrede saker og gjennomføre undersøkelser av barns omsorgssituasjon. Barnevernstjenesten har også ansvar for hjelpetiltak i hjemmet, plassering av barn utenfor hjemmet (frivillige tiltak), å fremme saker for Barneverns- og helsenemnda, å følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet og å godkjenne fosterhjem.

I undersøkelsesperioden, 2017–2024, har antallet årsverk i barnevernstjenestene økt, og antallet saker per kontaktperson i tjenestene har gått ned. Undersøkelsen viser imidlertid at på tross av dette, opplever mange kommunale barnevernstjenester fremdeles at de har

knapphet på ressurser og utfordringer med kapasiteten. Både små og store barnevernstjenester (i antall årsverk) opplever ressursknapphet.

I spørreundersøkelsen ble barnevernstjenestene bedt om å vurdere sin kapasitet, det vil si barnevernstjenestenes samlede ressurser opp mot oppgavene tjenesten skal løse.

Det varierer hvordan barnevernstjenestene vurderer sin kapasitet. Halvparten av tjenestene opplyser at tjenesten har tilstrekkelig kapasitet. Om lag én tredjedel av barnevernstjenestene vurderer kapasiteten sin som dårlig eller svært dårlig (34 pst.). Det er langt færre tjenester som vurderer kapasiteten som god eller svært god (16 pst.).

I spørreundersøkelsen har Riksrevisjonen også spurt om i hvilken grad barnevernstjenestene vurderer at de økonomiske rammebetingelsene er tilstrekkelige til at tjenestene kan ivareta sitt ansvar og sine oppgaver.

Nærmere en av fem barnevernstjenester (18 pst.) vurderer at tjenesten i svært liten eller i liten grad har økonomisk handlingsrom til å ivareta sitt ansvar og sine oppgaver. Nær halvparten (44 pst.) av barnevernstjenestene vurderer at de økonomiske rammebetingelsene i noen grad er tilstrekkelige til at tjenesten kan ivareta sitt ansvar og sine oppgaver. 39 pst. av tjenestene vurderer at økonomiske rammebetingelsene i stor grad eller svært stor grad er tilstrekkelige.

I intervju oppgir både statsforvalterne og Bufdir at ressursituasjonen for kommunene og barnevernstjenestene varierer. En presset økonomisk situasjon for barnevernstjenestene påvirker blant annet muligheten for å drive forebyggende arbeid i tråd med barnevernsreformen. Følgeevalueringene av barnevernsreformen viser på sin side til at økonomi er en barriere for kommunalt barnevern (Menon Economics, 2023). Ifølge Nasjonal koordineringsgruppe fører en alvorlig ressursituasjon i kommunene til at barnevernstjenestene får lite ressurser til å jobbe med deler av barnevernsreformen, særlig knyttet til reformens krav om forebygging, tidlig innsats og grunnleggende barnevernsarbeid (Bufdir, u.å.).

Det er flere årsaker til utfordringer med kapasiteten og økonomien i kommunalt barnevern. Én årsak handler om sakene som tjenestene skal håndtere. Det er flere saker enn tidligere som involverer barn med mer komplekse og sammensatte problemer. Dette fører til økt ressursbruk i hver enkelt sak, og det er flere saker hvor barnevernstjenesten er avhengig av samarbeid med tjenester i andre sektorer.

Nye krav til barnevernstjenestens saksbehandling medfører økte krav til dokumentasjon, medvirkning fra barn og foreldre, oppfølging av barn og foreldre, utredning av barn og begrunnelse for vedtak. Riksrevisjonen mener at det er positivt at det settes krav til barne-

vernstjenestenes saksbehandling, men det fører også til at det blir mer ressurskrevende å behandle sakene.

Undersøkelsen viser at det er svært lite variasjon mellom hvordan interkommunale og kommunale barnevernstjenester vurderer de økonomiske rammebetingelsene. Riksrevisjonens analyser viser også at det ikke er noe entydig mønster mellom antall årsverk i de enkelte kommunale barnevernstjenestene og vurderingen av de økonomiske rammebetingelsene. Videre er det lite variasjon i hvordan interkommunale og kommunale barnevernstjenester vurderer utviklingen i de økonomiske rammebetingelsene når det gjelder om de har blitt bedre eller verre etter barnevernsreformen.

Noen kommuner opplever det som en utfordring at delkostnadsnøkkelen for barnevernet ikke fullt ut kompenserer dem for ulikheter i geografi, alderssammensetning og levekår. De økonomiske betingelsene til barnevernstjenestene har også i mange tilfeller blitt ytterligere forverret av økningen i kommunale egenandeler for statlige plasseringstiltak som barnevernsinstitusjon og fosterhjem. Undersøkelsen viser at økningen i kommunale egenandeler fører til at det er utfordrende for mange barnevernstjenester og kommuner å jobbe godt med tiltaksutvikling og forebygging.

Mange kommuner har gått sammen for å etablere interkommunale barnevernstjenester. En slik organisering bygger kapasitet og gjør barnevernstjenestene mindre sårbare. Samtidig skaper det også nye utfordringer. Dette er særlig knyttet til forankring av barnevernstjenestene i den enkelte deltakende kommune og samarbeid med andre tjenester i de ulike kommunene som inngår i den interkommunale barnevernstjenesten. Årsaken kan være at barnevernstjenesten må samarbeide med andre kommunale tjenester i alle de deltakende kommunene, og at geografisk avstand kan være en utfordring. I tillegg er interkommunalt samarbeid lite hensiktsmessig i mange av de minste og mest desentrale kommunene, som i mange tilfeller har størst behov for samarbeid med andre kommuner. Det skyldes blant annet store geografiske avstander og lang reisevei innenfor et interkommunalt samarbeidsområde.

I 2024 bestod barnevernet fortsatt av mange små barnevernstjenester. Det var 29 barnevernstjenester som har færre enn fem årsverk, mens det var 40 tjenester som har mellom 5 og 10 årsverk. Små barnevernstjenester med få ansatte er mer sårbare og har utfordringer som større barnevernstjenester ikke har. De er mer sårbare ved sykefravær og gjennomtrekk av ansatte. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke er forskjell mellom små og store barnevernstjenester når det gjelder hvordan de vurderer utfordringer ved gjennomtrekk av ansatte. Sykefravær oppleves derimot som en større utfordring i store barnevernstjenester.

For små barnevernstjenester er det også en utfordring at disse tjenestene behandler enkelte typer barne-

vernssaker svært sjelden. Det kan gå flere år mellom hver gang en liten barnevernstjeneste håndterer en omsorgsovertakelse. Små barnevernstjenester er også sårbare for store svingninger i saksmengden.

Høy gjennomtrekk av ansatte og høyt sykefravær har vært en kjent utfordring for barnevernstjenestene over lang tid. I 2023 hadde barnevernstjenestene samlet en gjennomtrekk av ansatte på 19 pst., og det legemeldte sykefraværet var i underkant av 9 pst. Hele 48 pst. av barnevernstjenestene i spørreundersøkelsen opplyser at sykefravær har vært en stor eller svært stor utfordring det siste året, mens 25 pst. opplyser at gjennomtrekk av ansatte har vært en stor eller svært stor utfordring det siste året. Gjennomtrekk av ansatte er høyere i barnevernet enn i tjenesteområdene skole, barnehage og helsestasjon. Det legemeldte sykefraværet i barnevernstjenestene er høyere enn det samlede sykefraværet i kommunal sektor.

Undersøkelsen viser at utfordringer med høyt gjennomtrekk av ansatte og sykefravær henger sammen med kapasitetsutfordringer på grunn av stor arbeidsbyrde over tid og for lav grunnbemanning. Barnevernstjenestene opplyser at høyt gjennomtrekk og sykefravær er krevende å håndtere i barnevernet fordi det er utfordrende å skaffe kvalifiserte vikarer. I tilfeller der flere ansatte er sykmeldt samtidig, kombinert med høyt gjennomtrekk og ansatte i videreutdanning, blir det ekstra belastende for de ansatte som er igjen på jobb. Høyt gjennomtrekk blir delvis forklart med at en del ansatte, inkludert de som har tatt videreutdanning på masternivå, søker seg til andre barnevernstjenester som tilbyr høyere lønn og en mindre belastende arbeidshverdag, eventuelt at de søker seg til andre sektorer.

Det er gjennomført flere undersøkelser av årsakene til gjennomtrekk av ansatte i barnevernet. Årsakene er mange og sammensatte, men faktorer som flere peker på, er høyt arbeidspress og slitasje over tid, dårlige rammebetingelser og et krevende psykososialt arbeidsmiljø. En samfunnsøkonomisk analyse av kompetansehevingstiltak i barnevernet (Oslo Economics, 2019) trekker fram at et særtrekk ved barnevernstjenestene er at nyutdannede får «praksissjokk». I praksisen møter de utfordrende arbeidsoppgaver og et høyt tempo. Videre opplever de nyutdannede at de ikke har blitt forberedt på arbeidslivet gjennom studiet. Dermed er det et stort behov for veiledning og opplæring av de nyutdannede, og mange nyutdannede velger å slutte etter kort tid i tjenesten.

Det er en rekke faktorer som over tid har ført til at barnevernstjenestene opplever ressursknapphet og kapasitetsutfordringer, til tross for økningen i årsverk i tjenestene. Riksrevisjonen mener kapasitetsutfordringene som barnevernstjenestene beskriver, gjennom mange år har gjort det krevende for tjenestene å håndtere omfattende endringer på barnevernsfeltet og nye krav til

saksbehandlingen. En stor arbeidsbelastning over tid i barnevernstjenestene påvirker den hjelpen, omsorgen og beskyttelsen som gis til barn og unge.

1.4.2 BUFETATS TILTAKSAPPARAT ER IKKE TILSTREKKELIG DIMENSJONERT FOR Å IVARETA BISTANDSPLIKTEN

Bufetat har plikt til å tilby et forsvarlig plasserings-tiltak når kommunene ber om dette. Plasseringstiltaket kan være enten i institusjon eller i fosterhjem. Bufetat skal sørge for at det er et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert tilbud av plasseringstiltak.

Undersøkelsen viser at Bufetat over lang tid har hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten ved plassering av barn i barnevernsinstitusjoner. For Bufetat er det utfordrende å oppfylle krav om høy kapasitetsutnyttelse og effektiv ressursstyring, samtidig som tilbudet om institusjonsplasser skal være tilstrekkelig til å møte kommunenes behov. Det er også en utfordring at antall barn som har behov for institusjonsplass varierer.

Undersøkelsen viser en kraftig økning i brudd på bistandsplikten i 2023 og 2024. I 2024 konstaterte statsforvalterne hele 114 unike brudd på Bufetats bistandsplikt, mens tilsvarende tall for 2023 var 59. Med unntak av 2020, har det vært brudd på bistandsplikten i hele undersøkelsesperioden. Fram til økningen i 2023, var antallet brudd høyest i 2018 med 23.

Det er en rekke ulike årsaker til Bufetats utfordringer med å ivareta bistandsplikten. Enkelte av årsakene har vært gjeldende i hele undersøkelsesperioden, mens andre årsaker i større grad har gjort seg gjeldende etter 2022.

I hele undersøkelsesperioden har mangel på fosterhjem og tilstrekkelig institusjonstilbud til barn med sammensatte utfordringer blitt trukket fram som en årsak til manglende ivaretagelse av bistandsplikten. Over tid har barna som barnevernstjenestene ber om institusjonsplass til, fått større og mer sammensatte utfordringer. Det har blitt flere barn og ungdom med psykiske lidelser, rusproblemer og kriminell adferd. Dette er barn som det er utfordrende å finne plasseringsalternativer til for Bufetat, og som behøver hjelp fra flere sektorer enn barnevernet. Mange av disse barna har også behov for å bo enten alene eller med et mindre antall andre barn, noe som kan føre til at det er færre barn som kan bo på en institusjon enn opprinnelig planlagt. Konsekvensen er at antallet institusjonsplasser som Bufetat har tilgjengelig reduseres.

Økningen i brudd på bistandsplikten etter 2022 har ulike årsaker. En årsak er knyttet til en generell nedbygging av kapasiteten i institusjonstilbudet. Dette skjedde som følge av mindre etterspørsel etter institusjonsplasser fram til 2022. I etterkant av koronapandemien økte imidlertid etterspørselen etter institusjonsopphold

igjen. Samtidig hadde også en større andel av barna store og sammensatte problemer enn tidligere.

En annen årsak er politiske målsetninger om å fase ut kommersielle aktører i institusjonsbarnevernet. Stortinget vedtok i mai 2018 at andelen ideelle tilbydere skulle økes til 40 pst., samtidig som andelen offentlige institusjonsplasser ikke skulle reduseres. Bufetat har imidlertid 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 (Oslo Economics, 2024).

Nedbyggingen av institusjonstilbudet, kombinert med en reduksjon i bruken av kommersielle aktører, førte også til at prisene på institusjonsplasser hos kommersielle aktører gikk kraftig opp. I de siste årene har det vært en økning i bevilgningene for å øke kapasiteten i institusjonsbarnevernet. Det tar imidlertid tid å bygge opp kapasiteten.

For barna det gjelder, kan brudd på bistandsplikten ha alvorlige konsekvenser. Mangel på både akutt- og langtidsplasseringer i barnevernet kan føre til at ungdom blir værende i utrygge omsorgssituasjoner preget av rus, kriminalitet og uheldige bosituasjoner. I påvente av plassering har det i flere tilfeller oppstått situasjoner med høy risiko for liv og helse, både for barna selv og personer rundt dem.

Det er en rekke årsaker til Bufetats brudd på bistandsplikten. Bruddene skyldes både mangler ved Bufetats tiltaksapparat over tid, og eksterne årsaker som Bufetat vanskelig kan kontrollere selv. Et eksempel på dette er etterspørselen etter institusjonstilbud. Konsekvensen er at Bufetats tiltaksapparat ikke er tilstrekkelig dimensjonert til å ivareta bistandsplikten. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig og vil følge opp bruddene på bistandsplikten i en egen undersøkelse.

1.4.3 SAMARBEIDET MELLOM BUFETAT OG BARNEVERNSTJENESTENE ER KREVENDE NÅR BUFETAT IKKE OPPFYLLER BISTANDSPLIKTEN

For at Bufetat skal kunne tilby det enkelte barn et forsvarlig tiltak, må det være et godt samarbeid mellom Bufetat og barnevernstjenesten. Når barnets situasjon tilsier et behov for en plassering utenfor hjemmet, har den barnevernstjenesten ansvar for å utrede barnets behov tilstrekkelig. Dette skal sikre at plasseringer i så stor grad som mulig passer til barnets individuelle 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.

Samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene er i mange saker godt, eksempelvis i samarbeid om spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet. Samtidig er det

utfordringer i samarbeidet, noe som også har vart over tid.

I spørreundersøkelsen til kommunale barnevernstjenester oppgir 48 pst. av barnevernstjenestene at samarbeidet med Bufetat, i siste sak der Bufetat hadde bistandsplikt, fungerte godt. 14 pst. av tjenestene vurderte samarbeidet som dårlig.

Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom barnevernstjenestene og Bufetat er særlig utfordrende når Bufetat har utfordringer med å oppfylle bistandsplikten. I slike tilfeller beskriver begge parter samarbeidet som krevende og lite konstruktivt. Barnevernstjenestene opplever at Bufetat ikke tilbyr de etterspurte tiltakene, mens Bufetat på sin side anser samarbeidet som utfordrende når de har begrenset mulighet til å imøtekomme ønskede tiltak. Bufetat skal føre en faglig dialog med kommunen for å identifisere det mest hensiktsmessige tiltaket for barnet. I flere tilfeller er ikke det beste mulige tiltaket gjennomførbart med de tilgjengelige ressursene. Barnevernstjenestene har en forventning om at det beste tilbudet skal være tilgjengelig for hvert enkelt barn, og når slike tiltak ikke finnes, kan det påvirke samarbeidet negativt. Mangelfullt samarbeid mellom Bufetat og barnevernstjenestene kan få uheldige konsekvenser for tjenestetilbudet til barna.

I samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene er informasjonsdeling og mangelfull dokumentasjon fortsatt en utfordring. I en del tilfeller opplever Bufetat å ikke få tilstrekkelig informasjon om barnet fra barnevernstjenesten for å finne egnet tiltak for barnet. Det kan være en utfordring for barnevernstjenestene at tjenestene ikke får tilstrekkelig informasjon om barnet under oppholdet på institusjonen. Bufetat rapporterer at samarbeidet utfordres av at barnevernstjenestene ikke tilstrekkelig følger opp barn i institusjoner. Barnevernstjenestene har ansvar for oppfølging av og videre tiltak for det enkelte barn i barnevernsinstitusjon. Når det mangler planer for barn som bor i barnevernsinstitusjoner, fører det til at barna blir boende unødvendig lenge, noe som belaster institusjonenes kapasitet.

Det har vært utfordringer i samarbeidet mellom Bufetat og barnevernstjenestene i hele undersøkelsesperioden. Samarbeidet utfordres særlig når det er brudd på bistandsplikten. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at samarbeidsutfordringer mellom forvaltningsnivåene i barnevernet får negative konsekvenser for barn og unge som har behov for hjelp av barnevernet.

1.4.4 MANGLENDE TILBUD I ULIKE VELFERDSTJENESTER GJØR SAMARBEIDET MELLOM BARNEVERNET OG ANDRE TJENESTER KREVENDE OG FØRER TIL AT BARN IKKE FÅR TILBUDET DE HAR BEHOV FOR

Plikten til å samarbeide om å gi barn et helhetlig og samordnet tjenestetilbud er lovfestet i velferdstjenestelovgivningen fra 2022. Lovendringene innebærer en avklaring av ansvarsforhold mellom velferdstjenestene, en plikt for tjenestene til å samarbeide i enkeltsaker og på systemnivå der det er nødvendig for å gi barn og familier et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og en utvidelse av helse- og omsorgstjenestens ordning med lovpålagte samarbeidsavtaler.

Barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene har alle ansvar for å samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er kommunen som skal samordne tjenestetilbudet, jf. barnevernsloven § 15-8. Plikten til å samarbeide gjelder både i enkeltsaker og på systemnivå.

Mange barn som barnevernet har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse, er også avhengig av hjelp og tilbud fra tjenester i andre sektorer. Barnevernet samarbeider blant annet med kommunale helse- og omsorgstjenester, spesialisthelsetjenesten, barnehage, Nav, politiet og kriminalomsorgen. Samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester er avgjørende for å kunne tilby tilpassede og effektive tiltak for barn og familier med sammensatte behov. Kapasiteten i andre tjenester har betydning for tilbudet barnevernet kan tilby. Lav kapasitet i tjenester utenfor barnevernet bidrar til et dårligere tilbud til barn i barnevernet som har behov for tiltak fra tjenester i flere ulike sektorer.

Et eksempel på dette henger sammen med Bufetats bistandsplikt. Bufetat har en absolutt bistandsplikt, noe som blant annet innebærer at etaten i enkelte tilfeller må bistå barn som har behov for andre tjenester utenfor barnevernet, som helsetjenester. Det gjelder også i tilfeller der Bufetat har utfordringer med å etablere et forsvarlig tiltak, eller der Bufetat vurderer at barnet burde blitt ivaretatt av andre tjenester. Det fører til at Bufetat må gi tilbud til barn med svært store og sammensatte utfordringer, som Bufetat i varierende grad har kapasitet og kompetanse til å ivareta.

1.4.4.1 Samarbeidet mellom barnevernet og flere velferdstjenester utenfor barnevernet fungerer ikke godt nok

Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene opplever samarbeidet med politiet, skole, barnehage og helsestasjon som godt. Det er større variasjon i hvor godt

barnevernstjenestene samarbeider med rus- og psykiatritjenesten, pedagogisk- psykologisk tjeneste, barne- og ungdomspsykiatrien og kommunale tilbud om psykisk helsehjelp. Det er spesielt i samarbeidet med helsetjenestene at barnevernstjenestene og Bufetat opplever utfordringer.

Der samarbeidet med andre tjenester fungerer dårlig, er det flere årsaker som peker seg ut. Barnevernstjenestene og Bufetat trekker fram kapasitetsutfordringer både i barnevernet og i de andre tjenestene. Ressursknapphet gjør det vanskelig å prioritere samarbeid, og tidspress fører til at saker ikke håndteres i fellesskap. I spørreundersøkelsen svarte også flertallet av barnevernstjenestene at det ikke har vært en endring i samarbeidet med andre tjenester etter barnevernsreformen. En stor andel av barnevernstjenestene oppgir imidlertid at samarbeidet har blitt bedre med helsestasjon, barnehage og skole etter reformen.

Kommunale tjenester har ulik forståelse av hva forebyggende arbeid og tidlig innsats er, noe som har ført til forskjellige tilnærminger. Mangelen på overordnede rammeverk for samarbeidet forsterker utfordringene. Det er høy gjennomtrekk av ansatte i både barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester, noe som også fører til brudd i relasjoner mellom ansatte i barnevernet og barn og deres familier, og til mindre kontinuitet i arbeidet.

Undersøkelsen viser at manglende kunnskap og forståelse for hverandres arbeid og arbeidsmetoder er en gjennomgående utfordring og barriere for barnevernets samarbeid med andre kommunale og statlige tjenester. Tjenestene har ofte ulike forventninger til hva den andre tjenesten skal bidra med, noe som skaper misforståelser og hindrer effektiv samhandling. Samarbeidet preges i tillegg av en silotankegang der saker skyves mellom tjenestene og ansvaret for barna blir uklart. Ulike problemforståelser og mangel på felles arenaer for dialog bidrar til at tjenestene ikke klarer å koordinere innsatsen.

Samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester skal sikre at barn og unge får gode og koordinerte tjenester. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester ikke alltid fungerer godt nok.

1.4.4.2 Individuell plan blir for lite brukt

Individuell plan skal sikre at personer med behov for langvarige og sammensatte tjenester får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tilbud. Ifølge barnevernsloven § 15-9 har barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester rett til å få utarbeidet en individuell plan. Barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere om planen for å bidra til å gi barnet et helhetlig tjenestetilbud. Ved uklarhet eller uenighet skal kommunen avkla-

re hvilken velferdstjeneste som har hovedansvaret for utarbeidelse og oppfølging av den individuelle planen, jf. forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester.

Undersøkelsen og flere tidligere undersøkelser fra Riksrevisjonen og forskning, viser at individuell plan i liten grad benyttes for barn som har behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester.

Både kommunene og barnevernstjenestene mangler nødvendig kompetanse og verktøy for å kunne benytte individuell plan. Ulike fagsystemer i tjenestene skaper utfordringer med å utarbeide og følge opp en felles plan. I tillegg benytter barnevernet flere ulike planer i ulike faser av saksbehandlingen, og mange barnevernstjenester ser derfor ikke behovet for individuell plan, men oppfatter den som en ekstra plan. Individuell plan utløser ikke rettigheter, og ses derfor ikke på som nyttig. Usikkerhet rundt ansvaret for å utarbeide og følge opp individuelle planer er også en årsak til at få barn og unge får en slik plan. Endringene i velferdstjenestelovgivningen i 2022 skulle også klargjøre ansvarsforholdene rundt individuell plan. Undersøkelsen viser at dette i mindre grad har skjedd.

Undersøkelsen viser at samarbeid mellom tjenester og tilbud kan være godt og koordinert, selv uten en individuell plan. Likevel kan den begrensede bruken av individuell plan føre til at barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak ikke får et helhetlig og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Riksrevisjonen mener manglende bruk av individuell plan kan svekke det helhetlige tjenestetilbudet til barn.

1.4.5 MANGE BARNEVERNSTJENESTER HAR IKKE TILSTREKKELIGE FORUTSETNINGER FOR Å GJENNOMFØRE ENDRINGER

I perioden 2017 til 2024 er det innført en rekke endringer i barnevernet for å styrke rettssikkerheten til barn og foreldre, øke kvaliteten, og forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester.

Omfattende endringer påvirker barnevernstjenestenes arbeid i lang tid og i stor grad. Det varierer om tiltak har fått forventet effekt. Årsakene til dette er blant annet varierende forutsetninger i barnevernstjenestene for å klare å iverksette tiltakene.

Undersøkelsen viser at det også varierer hvor langt barnevernstjenestene er kommet i å utvikle kvaliteten i tjenestene, og om kommuneledelsen har fått et større eierskap til ansvaret for det forebyggende arbeidet. Det er en positiv utvikling i en del kommuner, men forskjellene har blitt større mellom kommunen som lykkes, og kommunene som har utfordringer.

1.4.5.1 Endringene i barnevernet har så langt ikke gitt forventede resultater

Det overordnede målet med barnevernsreformen var et bedre barnevern, der tjenestetilbudet skulle tilpasses lokale behov. Kommunene skulle styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging og hjelpen skulle bli bedre tilpasset barns og familiers behov. Rettssikkerheten til barn og familier skulle bli godt ivaretatt. I tillegg skulle ressursbruken og oppgaveløsningen i barnevernet bli mer effektiv (Prop. 73 L (2016–2017)).

Alle statlige virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Det er satt i gang flere store følgeevalueringer av de siste års endringer i barnevernet. Riksrevisjonen mener det er positivt at endringer som innføres i barnevernet evalueres.

Barne- og familiedepartementet har et overordnet ansvar for at virksomhetene rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Undersøkelsen viser at det er en rekke kjente utfordringer når det gjelder kunnskapsgrunnlaget på barnevernsområdet. Utfordringene handler om grunnlag for forskning og statistikk og informasjonsinnhenting fra barnevernet. Barnevernet forvalter et stort ansvar på vegne av samfunnet og skal sikre at barn og unge får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barnevernet skal også bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Et godt kunnskapsgrunnlag har derfor stor betydning.

Barnevernsreformen ble iverksatt 1. januar 2022, og den har virket i kort tid. Det er derfor for tidlig å konkludere på om målene med reformen er nådd. Undersøkelsen viser imidlertid at det er flere faktorer som påvirker mulighetene for å nå målene med reformen. Nedenfor omtales status for noen av målene.

Variasjon i arbeidet med tidlig innsats og forebygging

Barnevernsreformen og bestemmelsen i den nye barnevernsloven § 15-1 om kommunens ansvar for å forebygge omsorgssvikt, skal bidra til å tydeliggjøre kravene til kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats, og til økt vekt på at kommuner skal drive med egen tiltaksutvikling. Det er innført krav om at kommunen skal ha en forebyggende plan som skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide. Kravene til samarbeid mellom velferdstjenestene ble skjerpet for å forbedre tjenestene til barn og unge og deres familier. Plikten til å samarbeide gjelder både i enkeltsaker og på systemnivå.

Undersøkelsen viser at det er variasjon i hvor langt kommunene har kommet i arbeidet med mer forebygging, tidlig innsats og tiltaksutvikling. Halvparten av alle

kommuner har ikke fått på plass forebyggende plan, og det er også utfordringer i samarbeidet som følge av at det fortsatt er uklarheter om hva forebygging innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene. De fleste barnevernstjenestene bidrar i større eller mindre grad inn i kommunens forebyggende arbeid rettet mot barn og unge, men det er utfordrende at andre tjenester har en forventning om at det er barnevernstjenesten som skal ha en lederrolle i dette arbeidet.

Ulik forståelse av forebygging og tidlig innsats i kommunene er en utfordring. Undersøkelsen viser at det mangler en felles forståelse i kommunene av hva som ligger i begrepene forebyggende arbeid og tidlig innsats. Uklarhet rundt begrepene og mangel på felles forståelse gjør det vanskelig å jobbe mot et felles mål. Dette blir spesielt vanskelig dersom de ulike tjenestene heller ikke er enige om hva målet er.

Riksrevisjonen mener at barnevernstjenestenes rammebetingelser påvirker muligheten til å lykkes med kommunalt samarbeid om forebygging, tidlig innsats og tiltaksutvikling. Det er flere årsaker til utfordringene med rammebetingelsene. Mange barnevernstjenester og andre aktører peker på de store økningene i kommunal egenbetaling for plasseringstiltak i barnevernet som en sentral årsak. Det er flere årsaker til at det varierer hvor langt kommunene og barnevernstjenestene har kommet i arbeidet med å utvikle hjelpetiltak. Det handler blant annet om ulikheter i økonomiske rammebetingelser, kompetanse blant de ansatte og sykefravær og gjennomtrekk i tjenestene både før og etter barnevernsreformen. Noen kommuner og barnevernstjenester har kommet langt i å utvikle og videreutvikle egne tiltak, mens andre i liten grad har hatt kapasitet og evne til å få til slik utvikling. Dette har ført til større forskjeller mellom kommunene som lykkes, og kommunene som ikke lykkes med å nå målene i barnevernsreformen. Riksrevisjonen mener dette utfordrer kvalitetsmålet om likeverdige tjenester.

Fortsatt utfordringer med å ta kunnskapen fra kompetansetiltakene i bruk

Et viktig mål med barnevernsreformen og lovendringene på barnevernsfeltet er at rettssikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt. For å ivareta rettssikkerheten, er tilstrekkelig kompetanse i barnevernet avgjørende. Tiltakene i kompetansestrategien skal bidra til at barn, unge og familier møter ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet, uavhengig av hvilken kommune de bor i. Både ledere og ansatte har deltatt i ulike kompetansetiltak, og barnevernstjenestene bruker mye ressurser på kompetanseutvikling gjennom nasjonale kompetansetiltak og tiltak i egen regi.

I undersøkelsen har Riksrevisjonen sett på ett av tiltakene i kompetansestrategien; videreutdanning på

masternivå. Det er seks ulike videreutdanninger som har blitt tilbudt gjennom kompetansestrategien. Undersøkelsen viser at både barnevernsledere og ansatte i det kommunale barnevernet ser verdien av masterutdanning, som vil gi kompetanse innenfor metode, analyse og dokumentasjon. Deltakerne i videreutdanningene opplever gjennomgående å ha fått et individuelt kompetanseløft, og de opplever at dette bidrar til at arbeidet de gjør i barnevernstjenesten blir bedre og mer grundig. Dette mener de gir bedre og riktigere tjenester til barn og familier. Det er imidlertid bare 56 pst. som opplyser at det er lagt til rette for at de skal kunne bruke den nye kompetansen i arbeidet sitt, mot 70 pst. i 2020 (Oslo Economics, Agenda Kaupang, Først og Høverstad, 2024).

I en utredning om kompetansebehov i kommunalt barnevern (Oslo Economics, 2022) vises det til at rundt 40 pst. av de ansatte i barnevernstjenesten som har oppgaver som utløser det nye kravet til kompetanse, ikke oppfyller kravet per 2022. 2 700 ansatte vil ha behov for videreutdanning innen 2031. En del kommuner som sliter med å rekruttere ansatte med relevant kompetanse på bachelornivå, regner ikke med å oppfylle kravene innen 2031. Dette gjelder i hovedsak kommuner i distriktene, med lang avstand til studiestedene og med et lite arbeidsmarked.

Barnevernstjenestene er positive til videreutdanningene og innholdet i dem. Mange barnevernstjenester opplever imidlertid at det er utfordrende å lykkes med å overføre opparbeidet kompetanse fra videreutdanningene til barnevernstjenestene de arbeider i. Andelen som opplyser at det er lagt til rette for slik kompetanseoverføring har sunket fra 42 pst. i 2020 til 34 pst. i 2023. En av årsakene til at dette oppleves som krevende å få til i praksis, er på grunn av en hektisk og uforutsigbar arbeidssituasjon i mange barnevernstjenester (Oslo Economics, Agenda Kaupang, Først og Høverstad, 2024).

Det er positivt at Barne- og familiedepartementet har iverksatt omfattende tiltak for å heve kompetansen i det kommunale barnevernet. Etter Riksrevisjonens vurdering gjenstår det imidlertid en del for at barnevernstjenestene fullt ut skal kunne nyttiggjøre seg kompetansen for å få til det kompetanseløftet som er målet for den omfattende kompetansesatsingen.

1.4.5.2 Stort omfang og hyppige endringer i sektoren er utfordrende for barnevernstjenestene

Det har over flere år skjedd mange endringer på barnevernsfeltet. Dette inkluderer en barnevernsreform og store og små endringer i regelverket som har trådt i kraft på ulike tidspunkter. Omfanget og hyppigheten av endringer og iverksatte tiltak påvirker barnevernstjenestene ulikt. 40 pst. av barnevernstjenestene oppgir at regelverket endres for ofte, mens 58 pst. oppgir at endringene

i regelverket skjer i et håndterbart tempo. Undersøkelsen viser at alle barnevernstjenestene er positive til endringene i regelverket, selv om mange opplever at det er krevende å håndtere omfanget og hyppigheten av endringene.

Barnevernstjenestene har i varierende grad forutsetninger for å sette seg inn i og gjennomføre nødvendige endringer i sin praksis. Summen av endringer skaper et press i mange av tjenestene, særlig for de som allerede bruker alle tilgjengelige ressurser til den daglige driften. Kontinuerlige endringer kan føre til endringstretthet i barnevernstjenestene. Endringene har hatt begrenset tid til å føre til resultater før nye krav og oppgaver har blitt innført. Undersøkelsen viser at det er utfordrende for barnevernstjenestene å ta eierskap til egen utvikling når de hele tiden må forholde seg til nye lovkrav og oppgaver.

Riksrevisjonen vurderer at det er positivt at det gjennomføres endringer i barnevernet som er nødvendige for å øke kvaliteten i tjenestene og for å forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester. Det er imidlertid bekymringsfullt at den høye endringstakten og omfanget av endringer i regelverket medfører en ikke ubetydelig belastning på tjenestene, noe som også kan påvirke tilbudet til barn og unge. Endringstrykket påvirker også evnen til å iverksette endringer og kapasiteten til tjenestene.

1.5 Oppfølging av to av Riksrevisjonens tidligere undersøkelser på barnevernsområdet

Riksrevisjonen følger opp alle undersøkelser for å se hva departementer og virksomheter gjør for å utbedre de svakhetene som er avdekket. Dersom det ikke er gjort nødvendige endringer etter tre år, blir saken fulgt videre.

1.5.1 OPPFØLGING AV DOKUMENT 3:7 (2019–2020) RIKSREVISJONENS UNDERSØKING AV OM STATLEGE BARNEVERNSMYNDIGHETER SIKRAR DET BESTE FOR BARN I BARNEVERN SINSTITUSJONAR

1.5.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om statlige barnevernsmyndigheter sikrer det beste for barnet ved plassering og oppfølging av barn i private og statlige barnevernsinstitusjoner, og eventuelle svake sider ved området.

Dokument 3:7 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av om statlige barnevernsmyndigheter sikrer

det beste for barn i barnevernsinstitusjonar ble overlevert Stortinget 30. september 2020.

Dette var hovedfunnene i undersøkelsen:

- Behovene til flere barn blir ikke godt nok kartlagt ved valg av barnevernsinstitusjon.
- Flere barn blir ikke godt nok fulgt opp i løpet av oppholdet på barnevernsinstitusjoner.
- Systemet for kvalitetssikring av barnevernsinstitusjoner har ikke fungert godt nok.
- Brudd på rutiner for kjøp av institusjonsplasser øker risikoen for både dyre innkjøp og at det ikke blir tatt nok hensyn til barns behov.

Riksrevisjonens anbefalinger var at Barne- og familiedepartementet sørger for:

- at valg av barnevernsinstitusjon blir tilpasset behovet til hvert enkelt barn, og at barnet får anledning til å medvirke til livssituasjonen sin
- at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på de vurderingene som ligger til grunn for valg av barnevernsinstitusjon, og at utviklingen til barnet på barnevernsinstitusjonen blir evaluert og dokumentert
- at det blir utarbeidet planer som skal sikre utviklingen til barn på barnevernsinstitusjoner
- at barnevernsinstitusjonene legger til rette for at barn får nødvendig psykisk helsehjelp under oppholdet på barnevernsinstitusjoner
- at Bufetat følger opp kvaliteten i barnevernsinstitusjoner på en god måte
- at Bufetat har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre enkeltkjøp, og at kjøpene blir gjort i samsvar med rutiner

1.5.1.2 Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt høring i saken 16. november 2020, og avga sin innstilling 15. desember 2020, jf. Innst. 177 S (2020–2021).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var enig i Riksrevisjonens vurderinger og anbefalinger.

Stortinget behandlet saken 21. januar 2021. Stortinget sluttet seg enstemmig til kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling.

1.5.1.3 Riksrevisjonens vurdering

Etter at undersøkelsen ble overlevert Stortinget i september 2020, er det iverksatt flere tiltak som skal bidra til å sikre det beste for barn i barnevernsinstitusjoner. Barne- og familiedepartementet viser til hovedprioriteringene og større prosesser og aktiviteter som har betydning for kvaliteten i tilbudet på institusjonsområdet. Departementet viser til den nye barnevernsloven, barnevernsreformen og kompetansestrategien for barnevernet.

Departementet understreker at de fleste gjennomførte eller planlagte aktivitetene og prosessene på insti-

tusjonsområdet kan ha betydning for de temaene som Riksrevisjonen har vurdert i undersøkelsen om barnevernsinstitusjonene. Departementet viser til at det å øke bevilgningene til det statlige barnevernet er et virkemiddel for å styrke Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten overfor kommunene. Løsningen er ifølge departementet både å øke kapasiteten og å utnytte den kapasiteten man har, best mulig.

Departementet viser til flere tiltak for å følge opp anbefalingene til Riksrevisjonen, og departementet forventer at disse tiltakene skal øke kvaliteten på institusjonsområdet, selv om det fortsatt er betydelige utfordringer. Tiltakene er blant annet standardisert tjenesteforløp, styrking av barn og unges rett til medvirkning, nasjonalt forløp for barnevern, tverrfaglig helsekartlegging, oppfølgingsplaner av barn og foreldre og tilrettelegging for at barn får nødvendig psykisk helsehjelp under opphold i institusjon. I tillegg viser departementet til oppfølging av kvaliteten i barnevernsinstitusjonene gjennom ulike tiltak.

I 2024-budsjettet ble det bevilget om lag 700 mill. kroner til en samlet styrking av det statlige barnevernet, inkludert 60 mill. kroner til de statlige institusjonene. Det ble også prioritert en ytterligere økning på 150 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett i 2024.

I undersøkelsen anbefalte Riksrevisjonen at Barne- og familiedepartementet sørger for at valg av barnevernsinstitusjon blir tilpasset behovet til hvert enkelt barn. Riksrevisjonen merker seg at Stortinget for 2025 bevilget 433 mill. kroner for å ha kapasitet til å gi et institusjonstilbud til et økende antall barn med store og sammensatte behov. Det ble også bevilget 119 mill. kroner til etablering av flere statlige plasser til barna med de største og mest sammensatte behovene.

Riksrevisjonen merker seg at Barne- og familiedepartementet har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger fra undersøkelsen om institusjonsbarnevernet, og dette arbeidet pågår fortsatt. Riksrevisjonen konstaterer at det gjenstår arbeid på noen sentrale områder, og at det er for tidlig å vurdere effekten av en del av tiltakene som er eller er i ferd med å bli iverksatt.

Flere av tiltakene er langsiktige og vil etter Riksrevisjonens vurdering på sikt kunne bidra til å sikre et bedre tilbud for noen av de mest sårbare barna.

Riksrevisjonen følger saken videre.

1.5.2 OPPFØLGING AV DOKUMENT 3:5 (2022–2023) RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE OM FORVALTNINGSPRAKSISEN I DET KOMMUNALE BARNEVERNET

1.5.2.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om Barne- og familiedepartementet har tilrettelagt for å forbedre forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet.

Dokument 3:5 (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet ble overlevert Stortinget 15. november 2022.

Hovedfunnene i undersøkelsen var at

- det fortsatt er mangler i dokumentasjonen av
 - barnevernsfaglige vurderinger
 - barns og foreldres medvirkning
- kunnskapen fra kompetansetiltakene ikke har blitt tatt tilstrekkelig i bruk
 - barnevernstjenestene har varierende erfaringer med deltakelsen i og nytten av kompetansetiltakene
 - svakheter ved styring og internkontroll i barnevernstjenesten kan være en årsak til at kompetansetiltakene så langt har hatt begrenset effekt
 - høy gjennomtrekk av ansatte og ressursituasjonen er faktorer som ble opplevd som utfordrende for å øke kompetansen i barnevernstjenestene

Riksrevisjonens anbefalinger var at Barne- og familiedepartementet

- vurderer hvordan kompetansetiltak i større grad kan sikre forbedringer i det kommunale barnevernets forvaltningspraksis og ivaretagelse av barns og foreldres rettssikkerhet
- vurderer hvordan kompetansetiltak i større grad kan gjøres tilgjengelig for det kommunale barnevernet
- legger til rette for at barnevernstjenestenes styring, ledelse og internkontroll blir videreutviklet

1.5.2.2 Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 31. januar 2023, jf. Innst. 162 S (2022–2023).

Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens konklusjoner, kritikk og anbefalinger. Komiteen viste videre til svaret fra barne- og familieministeren og merket seg at statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner.

Stortinget behandlet saken 9. februar 2023. Stortinget sluttet seg enstemmig til kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling.

1.5.2.3 Riksrevisjonens vurdering

Barne- og familiedepartementet viser til at forvaltningspraksisen i kommunene påvirkes direkte og indirekte av mange av de større pågående og planlagte prosessene og aktivitetene i barnevernet.

Departementet viser til at barnevernsloven som trådte i kraft 1. januar 2023, innførte blant annet kompetansekrav for ansatte i det kommunale barnevernet, og tydeligere krav til dokumentasjon og saksbehandling. Blant annet ble det i forbindelse med ny barnevernslov innført en lovfestet journalplikt. Det ble også lovfestet en bestemmelse som tydeliggjør hvilke krav som stilles til begrunnelse for barnevernstjenestens vedtak. Bestemmelsen presiserer at det skal framgå av vedtaket hvilke faktiske opplysninger og barnevernsfaglige vurderinger som er lagt til grunn for avgjørelsen.

Departementet understreker at kompetansestrategien for det kommunale barnevernet strekker seg fra 2018 til 2024. Strategien følgeevalueres, og siste rapport ble offentliggjort i slutten av 2024. Denne typen utviklingsarbeid må være langsiktig, og større gevinster kan ikke forventes etter noen få år. Strategien la opp til at ikke alle kommuner og alle ansatte skulle delta i tiltak på samme tid, men at tiltakene ble implementert stegvis.

Barne- og familiedepartementet opplyser at tiltak rettet mot bedre styring og ledelse i barnevernstjenestene som er utviklet i samarbeid med statsforvaltere og fagorganisasjoner, bygger på erfaringer fra tidligere kompetansetiltak og retter seg mot ulike utfordringer innen styring og ledelse. De har som mål å heve barnevernslederens forvaltningskompetanse og forbedre lederens oppfølging av kvalitetsarbeidet i egen tjeneste.

Styring, ledelse, og internkontroll er viktige elementer for at kommunen skal kunne tilby og yte forsvarlige tjenester etter både barnevernsloven og kommuneloven. Riksrevisjonen mener derfor det er positivt at det er iverksatt tiltak også for å øke barnevernslederens forvaltningskompetanse og lederens oppfølging av kvalitetsarbeidet i egen tjeneste.

En god forvaltningspraksis skal bidra til rettssikkerheten til barn og foreldre som har kontakt med barnevernet. Riksrevisjonen merker seg at Barne- og familiedepartementet har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp anbefalingene i undersøkelsen fra 2022. Dette er positivt. Mange av kompetansetiltakene for barnevernet er gjennomført, i prosess eller i slutfasen. Riksrevisjonen vil understreke behovet for at Barne- og familiedepartementet følger opp virkningene av tiltakene som er iverksatt.

Riksrevisjonen følger saken videre.

1.6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Barne- og familiedepartementet å

- sørge for at Bufetat har et tilgjengelig og tilstrekkelig dimensjonert tiltaksapparat for å tilby forsvarlige plasseringstiltak
- styrke samarbeidet med andre departementer for å bidra til at endringene i regelverk som har virkninger for utsatte barn gjennomføres slik at barn får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud
- følge opp at kommunene:
 - ivaretar ansvaret for det forebyggende arbeidet
 - tydeliggjør hva forebyggende arbeid og tidlig innsats innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene
 - tydeliggjør hvordan det forebyggende arbeidet og tidlig innsats skal ledes
- følge opp at kommunene ivaretar sitt ansvar for å tilby individuell plan til barn med behov for langvarige og sammensatte tjenester
- sørge for at virkemiddelbruken ved endringer og nye krav i barnevernet tilpasses de varierende forutsetningene til ulike kommuner og barnevernstjenester
- følge opp kommuner som så langt ikke har lyktes med å gjennomføre barnevernsreformen, og bistå med sikte på at de skal lykkes
- legge til rette for at barnevernstjenestene i hele landet kan delta på kompetansetiltak
- sørge for at små barnevernstjenester får tilknytning og tilstrekkelig faglig støtte fra større fagmiljø, herunder at små barnevernstjenester har faglig støtte i saker de håndterer sjelden, og kapasitet til behandling av større svingninger i saksmengden
- sørge for at endringer i barnevernet blir tilstrekkelig utredet før iverksetting
- følge opp at endringer i barnevernet bidrar til å løse utfordringene

1.7 Statsrådets svar

Dokument 3:10 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet, ble sendt til statsråden i Barne- og familiedepartementet til uttalelse. Statsrådets svar følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Eivind Drivenes og Willfred Nordlund, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Naomi Ichihara Røkkum, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet og hvilke tiltak som er iverksatt på området. Bakgrunnen for undersøkelsen er at det over år er dokumentert kvalitetsutfordringer i både statlig og kommunalt barnevern, og at kontroll- og konstitusjonskomiteen gjennom behandlingene av flere forvaltningsrevisjoner om barnevernet, har stilt spørsmål ved hvorfor mangler i barnevernet vedvarer over tid til tross for flere iverksatte tiltak på området. Komiteen mener utfordringene får konsekvenser for sårbare barn som trenger hjelp fra barnevernet og derfor er viktig å følge opp.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har latt følgende problemstillinger inngå i undersøkelsen:

- I hvilken utstrekning har det blitt vedtatt og iverksatt tiltak for å løse dokumenterte utfordringer på barnevernsfeltet?
- I hvilken grad foreligger det informasjon om resultatene av de iverksatte tiltakene?
- Hva er sentrale årsaker til at det er utfordringer i barnevernet?
- I hvilken grad har Barne- og familiedepartementet fulgt opp anbefalinger i to tidligere undersøkelser:
 - Ivaretagelse av barnets beste ved plassering og oppfølging av barn i barnevernsinstitusjoner.
 - Forvaltningspraksis i det kommunale barnevernet.

Undersøkelsen omfatter perioden 2017–2024.

Komiteen viser til at det over flere år har pågått et arbeid for å styrke rettssikkerheten til barn og foreldre, øke kvaliteten i barneverntjenestene og forbedre samarbeidet mellom barnevernet og andre aktører. I statsrådets svar til Riksrevisjonen kommer det fram at flere av tiltakene som er iverksatt som følge av blant annet barnevernsreformen, har virket i kort tid og at evalueringer av tiltak som er iverksatt ikke er ferdigstilte. Statsråden viser også til at Prop. 83 L (2024–2025) Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet) ble lagt fram for Stortinget 4. april 2025, og at også vedtak som blir fattet av Stortinget i denne saken vil ha betydning for framtidens barnevern.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

- Ressursknapphet er en utfordring for mange kommunale barnevernstjenester.
- Det statlige barnevernets tiltaksapparat er ikke tilstrekkelig dimensjonert for å ivareta bistandsplikten.
- Samarbeidet mellom det statlige og kommunale barnevernet er krevende når det statlige barnevernet ikke oppfyller bistandsplikten.
- Manglende tilbud i ulike velferdstjenester gjør samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester krevende og fører til at barn ikke får det tilbudet de har behov for.
- Mange kommunale barnevernstjenester har ikke tilstrekkelige forutsetninger for å gjennomføre endringer.

Riksrevisjonen vil følge opp bruddene på bistandsplikten i en egen undersøkelse.

Komiteen merker seg at det statlige barnevernets manglende ivaretagelse av bistandsplikten synes å ha stor betydning for utøvelsen i det kommunale barnevernet, og at det dermed haster med å øke kapasiteten. Komiteen er opptatt av å gjøre konkrete tiltak for å bedre kvaliteten og treffsikkerheten i tilbudet, og ber derfor departementet være ekstra oppmerksomme på dette punktet i fremtidige bevilgninger. Det er bra at Riksrevisjonen vil følge opp bruddene på bistandsplikten i en egen melding.

Komiteen viser til at Barne- og familiedepartementet har iverksatt flere tiltak for å følge opp anbefalingene i Dokument 3:7 (2019–2020) og Dokument 3:5 (2022–2023). Det er for tidlig å vurdere effekten av flere av tiltakene som er iverksatt eller som er i ferd med å bli iverksatt. Riksrevisjonen vil derfor følge sakene videre gjennom oppfølging av denne revisjonen.

Komiteen er enig i Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser til Riksrevisjonens vurdering og anbefalinger.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det fortsatt gjenstår mye før anbefalingen fra Riksrevisjonen i 2022 er fulgt opp, men har merket seg at Barne- og familiedepartementet har iverksatt en rekke tiltak og at dette er positivt.

Mange av kompetansetiltakene for barnevernet er gjennomført, i prosess eller i slutfasen. Riksrevisjonen understreker at det er behov for at Barne- og familiede-

partementet følger opp virkningene av tiltakene som er iverksatt.

Riksrevisjonen følger saken videre.

Komiteen er enig i Riksrevisjonens vurderinger.

Riksrevisjonen anbefaler Barne- og familiedepartementet å:

- «- sørge for at Bufetat har et tilgjengelig og tilstrekkelig dimensjonert tiltaksapparat for å tilby forsvarlige plasseringstiltak
- styrke samarbeidet med andre departementer for å bidra til at endringene i regelverk som har virkninger for utsatte barn gjennomføres slik at barn får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud
- følge opp at kommunene:
 - ivaretar ansvaret for det forebyggende arbeidet
 - tydeliggjør hva forebyggende arbeid og tidlig innsats innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene
 - tydeliggjør hvordan det forebyggende arbeidet og tidlig innsats skal ledes
- følge opp at kommunene ivaretar sitt ansvar for å tilby individuell plan til barn med behov for langvarige og sammensatte tjenester
- sørge for at virkemiddelbruken ved endringer og nye krav i barnevernet tilpasses de varierende forutsetningene til ulike kommuner og barnevernstjenester
- følge opp kommuner som så langt ikke har lyktes med å gjennomføre barnevernsreformen, og bistå med sikte på at de skal lykkes
- legge til rette for at barnevernstjenestene i hele landet kan delta på kompetansetiltak
- sørge for at små barnevernstjenester får tilknytning og tilstrekkelig faglig støtte fra større fagmiljø, herunder at små barnevernstjenester har faglig støtte i saker de håndterer sjelden, og kapasitet til behandling av større svingninger i saksmengden
- sørge for at endringer i barnevernet blir tilstrekkelig utredet før iverksetting
- følge opp at endringer i barnevernet bidrar til å løse utfordringene.»

Komiteen er enig i Riksrevisjonens anbefalinger.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:10 (2024–2025) – Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mai 2025

Peter Frølich

leder

Frode Jacobsen

ordfører

