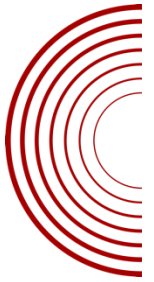


Årsaker til utfordringer i barnevernet



Karl Eiriks presentasjon for media 24. april 2025

Barnevernets oppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse. Arbeidet som gjøres i barnevernet har stor betydning for mange barn, unge og deres familier.

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 utfordringene fortsatt ikke løst.

Da Stortinget behandlet Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet i 2022, stilte kontroll- og konstitusjonskomiteen spørsmål ved

- hvorfor mangler i barnevernet vedvarer over tid, til tross for at det har blitt iverksatt flere ulike tiltak?

Komiteen viste til de fem forvaltningsrevisjonene om barnevernet, som Riksrevisjonen har gjennomført i perioden fra 2002 til 2022.

I debatten i Stortinget ble det vist til at det hadde vært nyttig å få en analyse av

- hvorfor forvaltningen ikke greier å rette opp manglene som har blitt avdekket.

Oppsummert viser undersøkelsen vi legger fram i dag mange ulike årsaker til utfordringene i barnevernet.

Den statlige Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat) , har plikt til å tilby et forsvarlig tilbud om plassering i en barnevernsinstitusjon når barnevernstjenesten i kommunen ber om det.

Bufetat skal sørge for at det er tilgjengelig et tilstrekkelig differensiert tilbud av plasseringstiltak.

Bufetat har over lang tid har hatt utfordringer med å ivareta den plikten de har til å bistå kommunene ved plassering av barn i barnevernsinstitusjoner.

I 2024 konstaterte statsforvalterne hele 114 brudd på Bufetats bistandsplikt. Tilsvarende tall for 2023 var 59.

Med unntak av 2020, har det vært brudd på bistandsplikten alle år siden 2017.

Det er flere årsaker til dette:

- Barna som barnevernstjenestene ber om institusjonsplass til, har 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.
- Fram til 2022 var det en nedbygging av kapasiteten i institusjonstilbudet på grunn av mindre etterspørsel. Behovet for institusjonsplasser økte imidlertid betydelig etter pandemien. Men det tar lang tid å bygge opp kapasiteten igjen.
- Stortinget vedtok i mai 2018 at andelen ideelle tilbydere skulle økes til 40 prosent, 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.

Bruddene på bistandsplikten skyldes altså både mangler ved Bufetats tiltaksapparat, og eksterne årsaker som de vanskelig kunne kontrollere selv.

Konsekvensen er uansett at Bufetats tiltaksapparat ikke er tilstrekkelig dimensjonert til å ivareta den plikten de har til å bistå kommune når de har behov for institusjonsplasser.

Mangel på plasser i barnevernsinstitusjoner fører til at barn blir værende i utrygge omsorgssituasjoner preget av rus, kriminalitet og uheldige bosituasjoner.

Det kan ha alvorlige konsekvenser for de barna det gjelder.

Riksrevisjonen mener at dette er kritikkverdig.

Vi anbefaler Barne- og familiedepartementet å sørge for at Bufetat har et tilstrekkelig dimensjonert tiltaksapparat for å tilby forsvarlige plasseringstiltak.

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

Samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern fungerer godt i mange saker, men det er også utfordringer som har vart over tid.

Når bistandsplikten ikke blir oppfylt, blir samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern krevende.

Det er *kritikkverdig* at samarbeidsutfordringer mellom forvaltningsnivåene i barnevernet får negative konsekvenser for barn og unge som har behov for hjelp fra barnevernet.

Mange barn som det kommunale 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 derfor 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.

Riksrevisjonens undersøkelse 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.

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 blir i tillegg preget av en silotankegang der saker skyves mellom tjenestene og ansvaret for barna blir uklart.

Ulik problemforståelse 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 derfor at det er *kritikkverdig* at samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester ikke alltid fungerer godt nok.

Samarbeidet med andre velferdstjenester kan være krevende fordi de andre tjenestene mangler tilbud til barna.

Det er *kritikkverdig* at barn ikke får det tilbudet de har behov for.

Individuell plan skal sikre at personer med behov for langvarige og sammensatte tjenester får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tilbud.

Barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere om planen for å bidra til å gi barnet et helhetlig tjenestetilbud.

Denne undersøkelsen, og flere av våre tidligere undersøkelser, viser imidlertid at individuell plan i liten grad blir brukt for barn som har behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester.

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 tjenestetilbudet til barn.

Vi anbefaler Barne- og familiedepartementet å følge opp at kommunene ivaretar sitt ansvar for å tilby individuell plan til barn med behov for langvarige og sammensatte tjenester.

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.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er variasjon i hvor langt kommunene har kommet i arbeidet med å styrke forebygging, tidlig innsats og tiltaksutvikling.

Halvparten av alle kommuner har ikke fått på plass forebyggende plan.

Det er også utfordringer i samarbeidet fordi det fortsatt er uklarheter rundt hva forebygging innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene.

Uklarhet rundt begrepene og mangel på felles forståelse gjør det vanskelig å jobbe mot et felles mål.

Riksrevisjonen mener barnevernstjenestenes rammebetingelser påvirker muligheten til å lykkes med kommunalt samarbeid om forebygging, tidlig innsats og tiltaksutvikling.

Riksrevisjonen anbefaler Barne- og familiedepartementet å følge opp at kommunene:

- ivaretar ansvaret for det forebyggende arbeidet
- tydeliggjør hva forebyggende arbeid og tidlig innsats innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene
- og tydeliggjør hvordan arbeidet og tidlig innsats skal ledes.

Det varierer hvor langt kommunene og barnevernstjenestene har kommet i arbeidet med å utvikle hjelpetiltak. Også det, har flere årsaker.

Det handler blant annet om ulikheter i økonomiske rammebetingelser, kompetanse blant de ansatte og sykefravær og gjennomtrekk i tjenestene både før og etter barnevernsreformen.

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.

Noen kommuner og barnevernstjenester har kommet langt i å utvikle og videreutvikle egne tiltak. Andre har i liten grad hatt kapasitet og evne til å få til slik utvikling.

Det 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.

Et viktig mål med barnevernsreformen og med lovendringene på barnevernsfeltet er at rettssikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt.

Tilstrekkelig kompetanse er avgjørende for å ivareta rettssikkerheten.

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.

Men, mange barnevernstjenester synes at det er utfordrende å lykkes med å overføre opparbeidet kompetanse fra videreutdanningene til barnevernstjenestene de arbeider i.

Årsaken til at de opplever det krevende å få til, er en hektisk og uforutsigbar arbeidssituasjon.

Riksrevisjonen anbefaler Barne- og familiedepartementet å følge opp kommuner som så langt ikke har lykkes med å gjennomføre barnevernsreformen, og å bistå dem med sikte på at de skal lykkes.

Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og familiedepartementet sørger for at små barnevernstjenester får tilknytning til og tilstrekkelig faglig støtte fra større fagmiljø.

I undersøkelsesperioden 2017 til 2024, har antallet årsverk i de kommunale barnevernstjenestene økt.

Antallet saker per kontaktperson i tjenestene har gått ned.

Riksrevisjonens undersøkelse viser, at på tross av dette, opplever mange kommunale barnevernstjenester fremdeles at de har knapphet på ressurser og utfordringer med kapasiteten.

Likevel opplever hver tredje barnevernstjeneste at de har dårlig eller svært dårlig kapasitet i forhold til oppgavene de skal utføre.

To av tre barnevernstjenester opplever at de har tilstrekkelig eller god kapasitet.

Både små og store barnevernstjenester opplever ressursknapphet.

Det er flere årsaker til utfordringer med kapasiteten og økonomien i kommunalt barnevern.

Det er flere saker enn tidligere som involverer barn med mer komplekse og sammensatte problemer.

Det fører både til økt ressursbruk i hver enkelt sak, og at det er flere saker hvor barnevernstjenesten er avhengig av samarbeid med tjenester i andre sektorer.

I tillegg er det innført nye krav til barneverntjenestenes saksbehandling.

Dette innebærer økte krav til:

- dokumentasjon
- medvirkning fra barn og foreldre
- oppfølging av barn og foreldre
- utredning av barn og begrunnelse for vedtak.

Det er positivt at det settes krav til barnevernstjenestenes saksbehandling, men det fører også til at det blir mer ressurskrevende å behandle sakene.

To av fem kommunale barnevernstjenester mener at de økonomiske rammebetingelsene er tilstrekkelige for at de kan ivareta tjenestens ansvar og oppgaver.

En av fem mener at de økonomiske rammebetingelsene bare i liten eller svært liten grad er tilstrekkelige.

Mange barneverntjenester oppgir at kostnadsnøkkelen for barnevernet ikke fullt ut gir kommuner kompensasjon for ulikheter i geografi, alderssammensetning og ulike levekår.

De økonomiske betingelsene har også i mange tilfeller blitt ytterligere forverret av økningen i kommunale egenandeler for statlige plasseringstiltak.

Satsen for kommunal egenandel for en institusjonsplass økte fra 76 900 kroner per måned i 2021 til 170 000 kroner per måned i 2022. I 2024 er satsen 182 700 kroner per måned.

Samlet koster en institusjonsplass to millioner kroner i året for barnevernstjenesten.

Det kan tilsvare hele barnevernsbudsjettet i en liten kommune.

Økningen i kommunale egenandeler og en presset økonomisk situasjon for barneverntjenestene, gjør det utfordrende for flere av kommunene å jobbe godt med tiltaksutvikling og forebyggende arbeid i tråd med barnevernsreformen.

Gjennomtrekk av ansatte i barnevernstjenestene i 2023 var 19 prosent. To av fem ansatte sluttet.

Gjennomtrekket er høyere i barnevernet enn for ansatte i skole, barnehage og helsestasjon.

Det legemeldte sykefraværet i barneverntjenestene i 2023 var i underkant av ni prosent.

Det er høyere enn sykefraværet i kommunal sektor samlet sett.

Riksrevisjonen ser at utfordringer med høyt gjennomtrekk av ansatte og høyt sykefravær henger sammen med kapasitetsutfordringer på grunn av stor arbeidsbyrde over tid og for lav grunnbemanning.

Mange barneverntjenester er små. Av de 223 barnevernstjenestene, har 29 færre enn fem årsverk. 40 tjenester har mellom fem og ti årsverk.

Disse små barnevernstjenestene er mer sårbare ved sykefravær og gjennomtrekk av ansatte, enn andre.

I tillegg behandler de enkelte typer barnevernssaker svært sjelden.

Det kan gå år mellom hver gang en liten barnevernstjeneste håndterer en omsorgsovertakelse.

De trenger blant annet faglig støtte i saker de håndterer sjelden.

Utfordringene i barnevernet har vart over lang tid.

Iverksatte tiltak har foreløpig ikke løst utfordringene.

Riksrevisjonen anbefaler Barne- og familiedepartementet å sørge for at virkemiddelbruken ved endringer og nye krav i barnevernet tilpasses de varierende forutsetningene til ulike kommuner og barnevernstjenester.

Dette er utfordringer som har konsekvenser for sårbare barn og unge som trenger barnevernets hjelp, omsorg og beskyttelse.

Riksrevisjonen mener det er *kritikkverdig*.

Takk for oppmerksomheten!