



Områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet

Oppdrag for Barne- og familiedepartementet og Finansdepartementet

Desember 2024

«Områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet»

Desember 2024

Rapporten er utarbeidet for Finansdepartementet og Barne- og familiedepartementet av Deloitte AS og Oslo Economics.

Deloitte AS

Postboks 221 Sentrum, 0103 Oslo

tlf: 23 27 90 00

www.deloitte.no

Sammendrag

Barnevernsinstitusjoner skal gi omsorg og utviklingsstøtte til barn som av ulike årsaker ikke kan bo hjemme, og som trenger systematisk og spesialisert oppfølging.

Det har over tid vist seg å være utfordrende å innrette og dimensjonere et tilbud av barnevernsinstitusjoner som både ivaretar barnas behov for tiltak når det oppstår og sikrer kostnadskontroll. Den siste tiårsperioden er antall barn som bor i barnevernsinstitusjon gradvis redusert, men kostnadene har likevel økt betydelig. Særlig de siste to årene har vært preget av manglende kontroll med og forutsigbarhet for de økte kostnadene, hvor Bufetat i flere omganger vesentlig har overskredet tildelte budsjettammer. Samtidig har Bufetat hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten, og enkelte barn har blitt stående uten tiltak de har krav på.

Bakgrunnen for utfordringene er sammensatte. Utgiftsveksten de siste to årene kan i hovedsak tilskrives økte kostnader til innkjøp av private tjenester som følge av en krevende markedssituasjon. Dette skyldes primært en ønsket utfasing av kommersielle aktører, samtidig som Bufetat ikke har oppnådd ambisjonen om tilsvarende utvidelser av det statlig eide institusjonstilbudet. Bufetat har dermed måttet opprettholde nivået av tjenester levert fra kommersielle aktører, til betydelig økte, og uforutsigbare, priser.

Det er imidlertid flere underliggende, strukturelle forhold som etter vår vurdering er viktige for å forklare kostnadsutfordringene i institusjonsbarnevernet. Bufetats bistandsplikt overfor kommunene medfører at Bufetat plikter å stille et tilbud til rådighet når kommunene ber om det, uten mulighet til å styre hvem eller hvor mange barn som kommer inn og flytter ut.

Det er i dag begrenset styring av det faglige og ressursmessige innholdet i tjenestene, noe som bidrar til at ressursbruken knyttet til plasseringer i institusjon i stor grad defineres nedenfra i systemet, basert på faglige vurderinger ved inntak, og fra aktører utenfor Bufetat, herunder eksempelvis kommunene.

Institusjonsbarnevernet ivaretar en svært sårbar målgruppe med komplekse utfordringer i sine liv, og det er høy iboende risiko for alvorlige hendelser. Samtidig synes det å mangle en systematisk vurdering av, og tilnærming til, hvordan tjenestenes høye iboende risiko for eksempelvis alvorlige hendelser skal håndteres i styringen. Dette gjør det utfordrende å gjøre prioriteringer mellom forsvarlighetskrav og ressursbruk.

Vi anbefaler en rekke tiltak som kan bidra til å forbedre situasjonen på kort og mellomlang sikt. Vi anbefaler en tydeligere styring og normering av det faglige innholdet og ressursinnsatsen i tilbudet, for å understøtte økt kostnadskontroll gjennom sentralt styrte prioriteringer. Det er behov for et tydeligere formål for institusjonsbarnevernet, og en mer langsiktig og helhetlig styring av tjenestene innrettet mot dette formålet, med en plan for håndtering av risiko. Det statlige institusjonsbarnevernet har etter vår vurdering behov for bistand fra kommersielle leverandører i driften av deler av tilbudet, både på kort og lang sikt. Vi anbefaler at regjeringen gir et tydelig signal om at også kommersielle tilbydere er ønsket i markedet på lang sikt, og at Bufetat inngår et mer langsiktig og tettere samarbeid med private tilbydere, for å understøtte et bedre fungerende marked og mer effektive tjenester.

Områdegjennomgangens mandat

Barnevernsinstitusjoner skal gi omsorg og bidra til utvikling for barn som trenger systematisk og spesialisert oppfølging og som av ulike grunner ikke kan bo hjemme eller i et fosterhjem. De siste årene har om lag 800 barn til enhver tid bodd i barnevernsinstitusjoner formidlet av Bufetat, hovedsakelig ungdom i alderen 13–17 år. Antallet er redusert de siste årene i takt med en generell nedgang i antall barn som får oppfølging av barnevernet. Samtidig har det siden 2022 vært en viss økning i en liten gruppe barn med store atferdsutfordringer (målgruppen *behandling høy*).

Det er den kommunale barnevernstjenesten, førstelinjetjenesten, som beslutter om et barn har behov for et opphold i barneverninstitusjon. Det statlige barnevernet, Bufetat, utgjør andrelinjetjenesten i barnevernet, og har plikt til å fremskaffe en institusjonsplass som ivaretar barnets behov etter anmodning fra kommunen (bistandsplikten). For å oppfylle bistandsplikten overfor kommunene, skal Bufetat ha et tiltaksapparat som er tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert. Mens Bufetat avgjør *hvilken* institusjonsplass som skal tilbys i den enkelte sak, er det som hovedregel den kommunale barneverntjenesten som gjennom sine undersøkelser og plasseringsvedtak vurderer og avgjør *hvilken type* institusjonsplass det er behov for. Barneverns- og helsenemnda fatter vedtak i saker med omsorgsovertakelse eller tvang. Det er kommunen som beslutter når institusjonsoppholdet skal avsluttes.

Det har over tid vist seg å være utfordrende å innrette og dimensjonere et statlig tilbud av barnevernsinstitusjoner som både ivaretar barnas behov for tiltak når det oppstår og sikrer kostnadskontroll. Den siste tiårsperioden er antall barn som bor i barnevernsinstitusjon gradvis redusert, men kostnadene har likevel økt. Særlig de siste to årene har manglende kontroll med og forutsigbarhet for de økte kostnadene, ført til gjentatte kostnadsoverskridelser. Bufetat har i flere omganger overskredet tildelte budsjetttrammer. Samtidig har Bufetat hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten, og enkelte barn har blitt stående uten tiltak de har krav på.

På oppdrag for Finansdepartementet og Barne- og familiedepartementet har Deloitte og Oslo Economics gjennomført en områdegjennomgang av det statlige institusjonsbarnevernet. Formålet med områdegjennomgangen har vært å identifisere og anbefale tiltak som kan bidra til effektiv ressursbruk og begrense utgiftsveksten i institusjonsbarnevernet, samtidig som det gis et tjenestetilbud som ivaretar barnas behov i tråd med faglige standarder og kvalitetskrav.

Denne rapporten utgjør områdegjennomgangens endelige leveranse, og er delt i tre overordnede deler. Først beskriver vi utfordringsbildet, som bakgrunn for å forstå årsakene til manglende kostnadskontroll i sektoren (del 1 og del 2). Deretter drøfter og vurderer vi mulige tiltak og gir prioriterte anbefalinger til konkrete grep som vi mener vil bidra til økt kostnadskontroll og understøtte formåls effektive tjenester (del 3).

Rapporten er utarbeidet i perioden februar til desember 2024, i tett samarbeid med Finansdepartementet (prosjekteier), Barne- og familiedepartementet (prosjektleder), og Bufdir. Gjennom arbeidet har vi hatt regelmessige møter med både prosjektgruppen og prosjektstyret, som begge har bestått av representanter for de tre virksomhetene. Både prosjektstyret og prosjektgruppen har bidratt med verdifulle innspill gjennom hele arbeidet. Gjennom arbeidet med rapporten har vi gjennomført en rekke intervjuer med ansatte i sektoren og andre berørte aktører, og vi har gjennomgått et omfattende datamateriale på aktivitet og ressursbruk fra Bufdir. Vi har også kartlagt relevante erfaringer fra barnevernet i Oslo kommune. Vi retter en stor takk til alle som har bidratt med verdifulle innspill til rapporten. Deloitte og Oslo Economics står ansvarlig for rapportens samlede budskap og anbefalinger.

Utfordringsbildet

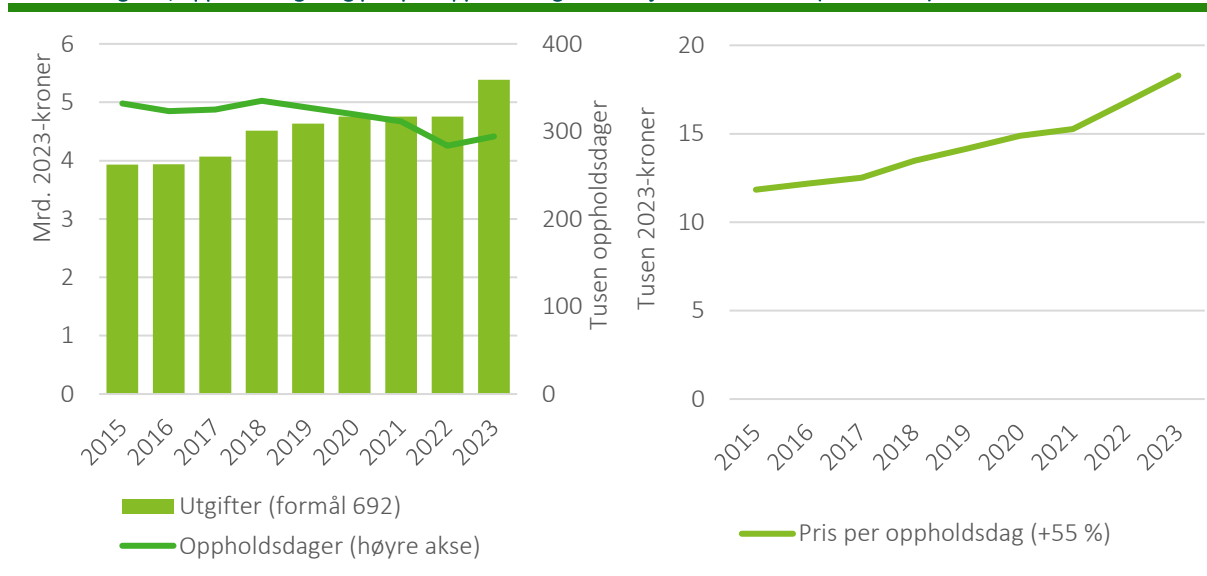
Økte utgifter over tid, tross redusert aktivitet

Det statlige barnevernet finansieres gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Kommunene betaler en fast egenandel per oppholdsdag i institusjon, men disse midlene benyttes ikke direkte til finansieringen av institusjonsbarnevernet. Kommunale egenandeler tilsvarte omtrent 40 prosent av utgiftene til barnevernsinstitusjoner i 2023. Samtidig som aktivitetsnivået i institusjonsbarnevernet er redusert over tid, har de samlede utgiftene til barnevernsinstitusjoner økt. I perioden 2015–2023 har utgiftene til barnevernsinstitusjoner økt fra

3,9 til 5,4 milliarder kroner, justert for inflasjon. Dette tilsvarer en økning på 38 prosent. Utgiftsøkningen har vært særlig stor fra 2022 til 2023, og høyere enn den prosentvise veksten i aktivitet i 2023 skulle tilsi. Ved økte utgifter har etaten fått tilført ekstrabevilgninger over statsbudsjettet. Økte utgifter og redusert aktivitet over tid innebærer at gjennomsnittlig pris per oppholdsdag har økt i hele perioden fra 2015 til 2023. I 2023 var gjennomsnittlig pris per oppholdsdag i overkant av 18 000 kroner per barn.

Utgiftene til institusjonsbarnevernet har økt betydelig også i 2024, fra 5,4 milliarder i 2023 til 6,3 milliarder kroner i 2024. Det er ventet at kostnadene vil fortsette å øke i 2025. I lys av de seneste års begrunnelser for tilleggsbevilgninger og manglende kostnadskontroll, vurderer vi at det ved fravær av avhjelpende tiltak vil være en reell risiko for fortsatt utgiftsvekst i institusjonsbarnevernet i årene fremover.

Samlede utgifter, oppholdsdager og pris per oppholdsdag i institusjonsbarnevernet (2015-2023)



Kilde: Bufdir / uttrekk fra regnskapssystem og aktivitetsdata fra BiRK. Note: Prosentvis endring er for perioden 2015–2023.

Det er flere forhold som har drevet utgiftsveksten den siste tiårsperioden. Økte krav til faglighet og forsvarlighet i tjenestene har bidratt til å øke behovet for faglig oppfølging og bemanning over tid. Endringer i andre sektorer, herunder høyere terskel for å fengsle barn og mindre bruk av langtidsopphold innenfor psykisk helsevern for barn og unge, har trolig bidratt til at institusjonsbarnevernet håndterer barn med andre og til dels større utfordringer. Barnevernsreformen (Oppvekstreformen) fra 2022 innebar økte kommunale egenandeler for kommunene, som kan ha endret kommunenes tilnærming til å be om plassering av barn i institusjonsbarnevernet. Samtidig har også endringer i hvordan institusjonsbarnevernet driftes påvirket utgiftsveksten. De siste to årene har Bufetat hatt særlige utfordringer med å etablere tilstrekkelig kapasitet i tilbudet til barna med størst behov (innenfor målgruppene akutt og behandling høy). Dette skyldes primært en ønsket utfasing av kommersielle aktører. Samtidig har ikke Bufetat lyktes med ambisjonen om tilsvarende utvidelser av det statlig eide institusjonstilbudet. Bufetat har i stedet måttet opprettholde nivået av tjenester levert fra kommersielle aktører, men gjennom enkeltkjøp til betydelig økte, og uforutsigbare, priser. Utgiftsveksten de siste to årene kan i hovedsak tilskrives økte kostnader til innkjøp av private tjenester. Samtidig har også driftskostnadene i statlig eide institusjoner økt.

Utfordringene har opphav i strukturelle forhold og forsterkende faktorer

Institusjonsbarnevernets mest sentrale rammebetingelse er Bufetats ubetingede plikt til å tilby institusjonsopphold når kommunene ber om det, på kort varsel og innrettet etter det enkelte barns behov, uten at etaten kan styre innstrømningen av barn (bistandsplikten). Følgelig må Bufetat dimensjonere et tjenestetilbud som skal ivareta et uforutsigbart behov for beredskap til enhver tid. Samtidig er finansieringen basert på årlig fastsatte rammer gjennom statsbudsjettet. Beredskapsbehovet innebærer at Bufetat må ha en grunnkapasitet, men at tjenestetilbudet også bør være fleksibelt slik at det kan skaleres etter behov.

Utfordringene i institusjonsbarnevernet er komplekse og har ulike årsaker. Vår vurdering er at en viktig driver for manglende kostnadskontroll er mangelfull overordnet styring og normering av det faglige og ressursmessige

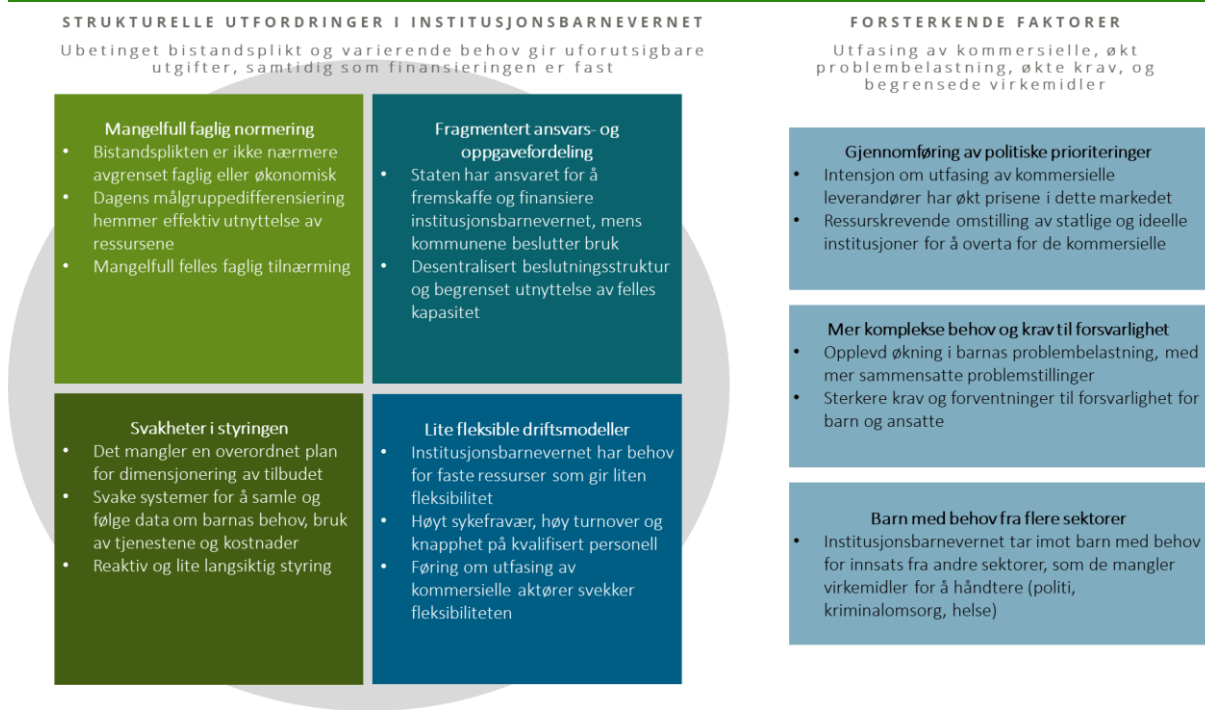
innholdet i tjenestene. Dette har gjort at innholdet og ressursbruken i stor grad defineres nedenfra og fra aktører utenfor Bufetat. Det blir dermed en viss grad av målkonflikt mellom en rammestyrte finansiering i sektoren og ivaretagelse av bistandsplikten slik denne fungerer i dag, hvor Bufetat både mangler kontroll over hvilke barn som skal være i institusjonsbarnevernet og til dels også har begrenset sentral kontroll med hvilket nivå av tjenester de får.

Institusjonsbarnevernet ivaretar en svært sårbar målgruppe med komplekse utfordringer i sine liv, og er derfor et tjenesteområde med høy iboende risiko for alvorlige hendelser og for at man ikke oppnår ønskede resultater for barna. Risikoen for alvorlige hendelser vil aldri kunne elimineres, uavhengig av hvor mye ressurser man tilfører sektoren. Samtidig synes det å mangle en systematisk vurdering av, og tilnærming til, hvordan tjenestenes høye iboende risiko for eksempelvis alvorlige hendelser skal håndteres i styringen. Dette gjør det utfordrende å foreta prioriteringer mellom forsvarlighetskrav og ressursbruk. Det fremstår også som en grunnleggende utfordring at tjenestetilbudet er lite fleksibelt. Dersom barnets behov endrer seg underveis i oppholdet flyttes barnet i mange tilfeller til en ny institusjon, i stedet for at tjenestetilbudet i institusjonen tilpasses. Uønskede flyttinger er utfordrende for barna, og øker også presset og utgiftene i tjenestene ved at barna tar opp flere plasser samtidig og får forlenget total oppholdstid.

De siste to årene er disse utfordringene forsterket av en svært krevende markedsituasjon i sektoren, som primært synes å skyldes en ønsket utfasing av kommersielle aktører og ambisjon om tilsvarende økt bruk av statlig eide institusjoner, uten at denne omstillingen har lyktes i praksis. Konsekvensene har vært mangel på institusjonsplasser, særlig for barn med høy-intensive behov, samtidig som Bufdir og Bufetat har hatt en langttid svakere forhandlingsposisjon overfor private leverandører, og har måttet gjøre enkeltkjøp til svært høye priser. Dette har medført et eskalerende kostnadsnivå, og manglende kostnadskontroll.

Figuren under oppsummerer det vi mener er de viktigste forholdene ved sektorens rammebetingelser og institusjonstilbudet innretning som påvirker utfordringsbildet. Forholdene er fordelt etter strukturelle forhold i institusjonsbarnevernet (venstre) og forsterkende faktorer de senere år (høyre).

Strukturelle utfordringer for en formåls effektiv finansiering av institusjonsbarnevernet og forsterkende faktorer



Mangelfull faglig normering: Lite standardiserte krav til tjenestens innhold medfører at ressursbruken defineres lokalt

Bistandsplikten innebærer at Bufetat skal bistå kommunene med å skaffe institusjonsplasser, som skal ivareta det enkelte barnets behov på en forsvarlig måte. Det er i liten grad definerte rammer for hvordan barnas behov skal klassifiseres og hvilke tjenestetilbud gitt behov skal utløse. I dag klassifiseres institusjonene innenfor tre hovedkategorier med utgangspunkt hvilken lov hjemmel kommunene benytter i forbindelse med plassering: akuttinstitusjon, omsorgsinstitusjon og behandling sinstitusjon. Innenfor behandling opererer Bufetat med tre underkategorier av målgrupper: *ungdom med lav risiko for videre problemutvikling (behandling lav)*, *ungdom med høy risiko for videre problemutvikling (behandling høy)* og *ungdom med vedvarende rusmisbruk (rus)*. Den enkelte barnevernsinstitusjonen er som hovedregel innrettet for å kunne ivareta kun én målgruppe om gangen, grunnet et overordnet faglig prinsipp om at målgruppene ikke skal blandes. Samtidig er det en intensjon at barna skal plasseres i geografisk nærhet til hjemmet. Dette gir lite fleksibilitet til å utnytte kapasiteten effektivt, når fordelingen av barn mellom de ulike målgruppene varierer over tid og sted. Det er en tilleggsutfordring at måten dagens målgrupper er avgrenset på, ikke i tilstrekkelig grad samsvarer med behovene til barna som er i institusjonsbarnevernet i dag.

Det er også i liten grad definert hva Bufetats bistandsplikt innebærer i praksis når det gjelder hvilke krav som kan stilles til et forsvarlig tilbud. Det er for eksempel ikke definert hvor langt unna bostedskommunen et barn kan plasseres, hvilke kriterier som skal legges til grunn for at et enkelt barn skal kunne oppta flere plasser innenfor en institusjon, eller hvilken bemanning som kreves for å håndtere en gitt problembelastning. Det innebærer at det heller ikke er definert en øvre grense for ressursbruk knyttet til det enkelte barnet, og at ressursbehovet i stor grad blir definert på lokalt nivå i dialogen mellom kommune, Bufetats inntaksenhet og den enkelte institusjon.

Fragmentert ansvar- og oppgavefordeling: Oppgavedelingen begrenser mulighet til kostnadskontroll

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune innebærer at det er kommunen som beslutter om et barn trenger et opphold i barneverninstitusjon, og som beslutter når barnet skal skrives ut av institusjon. Innstrømning, omfang av ressursbehov og utstrømning er i stor grad bestemt av kommunene, mens staten har brorparten av finansieringsansvaret. Dagens ansvarsdeling medfører to utfordringer: (1) finansieringsansvar uten tilsvarende beslutningsmyndighet gjør det krevende for Bufetat å planlegge og dimensjonere tilbudet på en ressurseffektiv måte; (2) ansvarsfordelingen medfører strukturelle utfordringer knyttet til samhandlingen mellom stat og kommune, særlig når det oppstår uenigheter om barnas behov.

Bufetat er inndelt i fem regioner (region øst, region sør, region vest, region Midt-Norge og region nord), som i stor grad er innrettet med separate tjenestetilbud. Regioninndelingen, i sammenheng med nærhetsprinsippet, gjør at etaten i begrenset grad utnytter muligheter for fleksibilitet på tvers av regionene. Beredskapskapasiteten er i hovedsak regionalt innrettet, som innebærer et større behov for bufferkapasitet enn dersom regionene hadde samarbeidet på tvers. Også innkjøp av institusjonsplasseringer fra private gjennomføres til dels på regionalt nivå, som også begrenser etatens mulighet til å kjøpe inn tjenester fra markedet til best mulige betingelser.

Svakheter i styringen: Dagens styring begrenser mulighetene for kostnadskontroll

Lite standardiserte krav til tjenestenes innhold og omfang, samt en desentralisert beslutningsstruktur, bidrar til at beslutninger knyttet til plassering av barn og innhold i tjenesten i stor grad tas lokalt i samhandlingen mellom kommunen, Bufetat og den enkelte institusjonen. Samtidig er det også svakheter i den sentrale styringen. Svak faglig styring, herunder styring av hvordan det skal arbeides i institusjonsbarnevernet for å sikre at sektorens mål og ønskede resultater nås, bidrar til ineffektiv ressursbruk i sektoren. Det er heller ikke definerte føringer for hvordan beredskapskapasiteten skal dimensjoneres, verken i form av antall plasser, ressursbruk eller innhold.

Det er en generell utfordring med svake styringsdata i sektoren. Det finnes ikke aggregerte oversikter over barnas reelle behov, deres forløp i tiltak, målsetning med det enkelte institusjonsoppholdet og omfang av flytting. Det finnes heller ikke en samlet oversikt over den reelle kapasitetsutnyttelsen i institusjonene på aggregerte nivå, fordi et barn i praksis kan ta opp flere plasser uten at det er etablert en enhetlig praksis for registrering av dette, og det er svakheter i sentrale kostnadsdata. Mangelfulle styringsdata medfører at det er

krevende å etablere en felles forståelse for hva som driver utgiftene i sektoren, og dermed hvordan kostnadsveksten kan begrenses.

Sektoren bærer til dels preg av det som synes å være kort vei fra politiske beslutninger til gjennomføring i etaten. Alvorlige enkelthendelser i institusjoner utløser et opplevd handlingsbehov og nye mål og krav for hele institusjonsapparatet. Mål og krav som innføres synes i en del tilfeller ikke å være tilstrekkelig utredet med hensyn til om de bidrar til å produsere kvalitet, redusere risiko eller kostnader. I den siste tiårsperioden er det også innført flere reformer, endringsprosesser og økte krav til tjenestens innretning, som i begrenset grad har vært gjenstand for en helhetlig utredning av konsekvenser og finansieringsbehov.

Lite fleksible driftsmodeller: Det er utfordrende å skalere institusjonstilbudet etter aktivitet

Dagens institusjonstilbud kan i liten grad skaleres opp eller ned etter kortsiktige endringer i etterspørsel. Krav til kompetanse og faglighet i tjenestene, gjør det utfordrende å oppskalere bemanningen på kort sikt. Ansattes rettigheter og ønsker om lokal arbeidstilknytning begrenser muligheten til å nedskalere eller flytte bemanningen mellom ulike institusjoner. Knapphet på kvalifisert personell i dagens arbeidsmarked, samt høyt sykefravær og høy turnover blant ansatte, forsterker disse utfordringene. I tillegg må lokalene som skal benyttes som barnevernsinstitusjoner tilfredsstille krav knyttet til innretning og fysisk dimensjonering, samt sentral godkjenning. Dette begrenser muligheten til å etablere lokaler på kort sikt, samtidig reduserer langsiktige leiekontrakter muligheten til å nedskalere på kort sikt.

Faktorene som begrenser mulighetene til å skalere tilbudet gjelder både statlig eide og privat eide institusjoner. Også ved inngåelse av nye rammeavtaler med private tilbydere kan det ta tid å bygge opp kapasitet. Bufetat har tidligere i større grad benyttet rammeavtaler uten kjøpsgaranti med kommersielle leverandører, mens det de siste årene i større grad er inngått rammeavtaler med kjøpsgaranti med ideelle leverandører. Denne delen av tilbudet er dermed å anse som fast kapasitet og faste utgifter. Enkeltkjøp av plasser fra private, i tillegg til rammeavtaler uten kjøpsgaranti, er den eneste delen av tilbudet som er direkte skalerbart på kort sikt.

Utfordringene forsterkes av opplevd økt problembelastning hos barna og begrensede virkemidler til å håndtere barnas behov

Den siste tiårsperioden synes det å være en generell opplevelse i sektoren at barn og unge i institusjon i dag har større, mer komplekse og mer alvorlige utfordringer enn tidligere. Det beskrives et større omfang av utagerende atferdsuttrykk, for eksempel i form av vold og trusler. Videre beskrives det at barna i institusjon har komplekse psykiske utfordringer, ofte også sammensatt av og/eller avledet av adferdsmessige og rusrelaterte plager. Det finnes begrenset med data som kan tallfeste og dokumentere en faktisk økning eller konkret endring i behovene til barna, men utviklingen i samfunnet generelt knyttet til ungdomskriminalitet og psykiske helseutfordringer for barn og unge indikerer at barn og unges utfordringer generelt kan ha blitt mer krevende de siste årene.

Barna med de mest omfattende behovene trenger i mange tilfeller en annen type hjelp enn barnevernet har mulighet til å tilby, men havner i barnevernsinstitusjon fordi det statlige barnevernet er den eneste sektoren med plikt til å ta imot dem. Bistandsplikten gjelder også i de tilfellene der Bufetat mener at barnet heller bør få et tilbud fra andre sektorer, eller i de tilfellene Bufetat vurderer at barnevernet mangler virkemidler til å gi et forsvarlig tilbud. Det innebærer at barnevernet må håndtere barn med behov som grenser opp mot samfunnsvern og kriminalomsorg, barn som har behov for omfattende psykisk helsehjelp eller barn med omfattende helse- og omsorgsbehov. Dette innebærer igjen at institusjonsbarnevernet til dels går utover sektorens formål om å gi hjelp, omsorg og beskyttelse til barn, og må påta seg oppgaver knyttet til samfunnsvern og helsehjelp som tilhører andre sektorer. Institusjonsbarnevernet har imidlertid ikke de samme virkemidlene til å håndtere disse barna som justissektoren (politi og kriminalomsorg) eller helsevesenet har, og må i hovedsak håndtere barna gjennom økt bemanning og enetiltak, som er kostnadskrevende.

Det har også vært økt oppmerksomhet på kvalitet og forsvarligheten i barneverninstitusjonene over tid. Samtidig som statsforvaltere og helsetilsynet i økende grad har påpekt mangler og brudd på forsvarlighetskravene i institusjonene, har etaten over flere år jobbet med å styrke den faglige kvaliteten på tilbudet. Det har også vært et økt fokus på å sikre de ansatte forsvarlige arbeidsforhold. Dette henger delvis sammen med økte krav til kompetanse og faglighet i institusjonene, men er også utslag av et generelt økt fokus på HMS i barnevernsinstitusjoner. Økte krav til forsvarlighet er dermed dels drevet fram av sektoren selv, og dels drevet av økte

forventninger fra samfunnet og aktører rundt, uten at det nødvendigvis er tatt politiske beslutninger om å øke kvaliteten i tilbudet. Opplevelsen av økt problembelastning hos barna henger trolig sammen med økte krav til faglighet og forsvarlighet i institusjonene, men trolig også til et sterkere rettighetsfokus i samfunnet generelt, og til barn og unges rettigheter spesielt. Den gjennomsnittlige bemanningsintensiteten per barn har økt over tid, noe som trolig kan tilskrives økte krav til forsvarlighet i sammenheng med økt opplevd problembelastning hos barna.

Intensjon om utfasing av kommersielle leverandører har bidratt til økte kostnader, uten at omfanget er redusert

Det statlige institusjonstilbudet består av institusjoner som eies og driftes av Bufetat selv, samt plasser som kjøpes inn fra private leverandører. Omtrent halvparten av institusjonsplassene er statlig eide. Resterende plasser kjøpes fra enten kommersielle eller ideelle leverandører i det private markedet. De siste årene har det vært tydelige politiske føringer om at de kommersielle tilbyderens rolle i det statlige barnevernet skal reduseres. Historisk har de kommersielle særlig ivaretatt barna med størst problembelastning, særlig innenfor målgruppen behandling høy. Det er en ambisjon at statlig eide institusjoner i større grad skal overta ansvaret for disse barna, og at de kommersielle leverandørene samlet skal få en mindre rolle i institusjonsbarnevernet. Denne dreiningen har imidlertid vært utfordrende å få til i praksis. Bufetat har tidligere i større grad benyttet rammeavtaler uten kjøpsgaranti med kommersielle leverandører, mens det de siste årene i større grad er inngått forsterkede rammeavtaler med kjøpsgaranti som øker kapasiteten hos ideelle leverandører. Bufetat erfarer at det er utfordrende å omstille de statlig eide institusjonene for å overta en større andel barn og særlig barna med størst behov. Samtidig har signalene om utfasing av kommersielle leverandører bidratt til mindre forutsigbarhet for de kommersielle tilbyderne og til økte priser ved kjøp av institusjonsplasser fra de kommersielle. Omstillingen har dermed hittil bidratt til økte kostnader, uten at Bufetat foreløpig har lyktes i å fase ut de kommersielle tilbyderne. Fordelingen av barn som bor i henholdsvis statlige, kommersielle og ideelle institusjoner er ikke nevneverdig endret de siste årene.

Anbefalte tiltak

For å løse utfordringene er det behov for innsats og tiltak på flere områder. Å endre de underliggende og strukturelle utfordringene og adressere forsterkende faktorer, er tidkrevende og krever at flere tiltak, prosesser og aktører virker sammen. Det pågår allerede et omfattende arbeid i BFD og Bufdir for å vurdere endringer på feltet, blant annet som oppfølging av flere av anbefalingene fra Barnevernsinstitusjonsutvalgets rapport (NOU 2023: 24). Dette er viktige prosesser for å sikre at barn som bor i barnevernsinstitusjon får den hjelpen de trenger til rett tid. Våre vurderinger bygger til dels videre på Barnevernsinstitusjonsutvalgets anbefalinger, og er til dels er nye anbefalinger som mer spesifikt adresserer formålet om økt formåls- og kostnadseffektivitet og bedre kostnadskontroll.

Vi har utarbeidet 14 anbefalinger, fordelt under fem overordnede formål, som sammen understøtter målet om redusert utgiftsvekst og økt kostnadskontroll. Anbefalingene oppsummeres i figuren under. I våre vurderinger av relevante og virksomme tiltak, herunder styring og organisering av sektoren, samt private aktørers rolle, har vi kun vektlagt behovet for best mulige tjenester til barna, innenfor de avsatte ressursene. I den grad det finnes andre hensyn, er det viktig at slike hensyn i tilstrekkelig grad vektles opp mot hensynet til barna som bor i barnevernsinstitusjon og deres utviklingsmuligheter, både i dag og i fremtiden.

Oversikt over anbefalte tiltak

En hensiktsmessig dimensjonering og effektiv bruk av private leverandører	Økt fleksibilitet i det eksisterende institusjonstilbudet	Bedre forutsigbarhet og styring av kostnader	Avgrense innstrømmingen og øke gjennomstrømmingen	Helhetlig og langsiktig styring som understøtter formåls effektiv drift og innretning
1 Definere og kommunisere en tydelig plan for langsiktig bruk av private tilbydere	5 Åpne for å blande målgrupper	7 Etablere et normert nivå for ressursinnsatsen knyttet til plasseringer i institusjon	10 Tydeliggjøre institusjonsbarnevernets primære målgruppe gjennom faglige kriterier	12 Tydeliggjøre formålet til institusjonsbarnevernet. BFD bør i større grad styre overordnet mot dette formålet
2 Økt grad av likestilling mellom ideelle og kommersielle tilbydere	6 Øke bruken av fleksibel bemanning og supplerende bygg	8 Utarbeide bedre prognoser for aktivitet og utgifter i institusjonsbarnevernet på kort og lang sikt	11 Styrke incentivene for at kommunene fremskaffer tiltak for barn som er klare for utflytting	13 En tydeligere faglig styring av institusjonsbarnevernet fra Bufdir
3 Inngå langsiktige avtaler med private leverandører		9 Etablere en tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger i Bufdir og Bufetat		14 Forbedre kvaliteten på og bruken av styringsdata knyttet til institusjonsbarnevernet
4 Definere og videreutvikle tilbudet til barn med høy-intensive behov				

En hensiktsmessig dimensjonering og effektiv bruk av private leverandører

Det statlige institusjonsbarnevernet er i dag avhengig av private leverandører, herunder kommersielle, for å kunne levere på bistandsplikten. Vår vurdering er at kommersielle tilbydere også kan bidra til mer formåls- og kostnadseffektive tjenester på lang sikt. Det er etter vår vurdering ikke grunnlag for å hevde at eierformen påvirker kvaliteten i tjenestene i nevneverdig grad, verken den ene eller den andre retningen. For en mer effektiv bruk av private tilbydere, er det behov for tiltak som understøtter et bedre fungerende marked og virksom konkurranse.

Private tilbydere har i mange tilfeller kostnadsfortrinn sammenlignet med staten, som følge av blant annet mindre kostnadskrevende turnusmodeller og raskere omstillingstakt. Dette bidrar til at en del private tilbydere trolig kan drifte institusjonstilbud til en lavere kostnad enn staten, særlig for barna med størst behov som har behov for særlig tilpassede tjenester. Slik markedssituasjonen er i dag, fremstår de kommersielle bedre egnet til å levere fleksible og kostnadseffektive tjenester for barn med høy-intensive behov, sammenlignet med de ideelle tilbyderne.

Samtidig er barnevernstjenester komplekse tjenester rettet mot en sårbar målgruppe. Når et barn bor på en institusjon som driftes av en privat leverandør, vil institusjonen kunne opparbeide seg informasjon om barnets behov som en statlig innkjøper ikke besitter eller får tilgang til. Slik asymmetrisk informasjon kan gi den private tilbyder en mulighet til å innrette tilbudet på en måte som ikke er i samsvar med Bufetats ønsker og prioriteringer. Staten som innkjøper må derfor sikre tilstrekkelig kontroll og styring med de private institusjonene for å sørge for kostnads- og formåls effektive tjenester. Asymmetrisk informasjon og hensynet til styring og kontroll kan isolert sett tale for å mindre bruk av private. Samtidig gjelder utfordringene som oppstår i anskaffelser fra private, også til dels i styringen av institusjoner som driftes i regi av staten selv. En tydeligere faglig styring fra Bufdir og bedre styringsdata også fra private tilbydere (se anbefaling 14, omtalt under) vil understøtte Bufetats muligheter til å benytte private leverandører på en formåls effektiv måte. For å kunne ta en slik rolle som faglig premissgiver og styrer av tjenestene, kan det være fordelaktig at staten drifter en viss andel av institusjonstilbudet selv, innenfor deler av tjenestetilbudet med ulike faglig innretning.

Anbefaling 1: Definere og kommunisere en tydelig plan for langsiktig bruk av private tilbydere

For å gi tilbyderne større forutsigbarhet bør BFD definere og signalisere en langsiktig rolle for private (ideelle og kommersielle) tilbydere på overordnet nivå, på kort, mellomlang og lang sikt. Dersom også de kommersielle tilbyderne får forutsigbarhet for at de skal ha en tydelig rolle i institusjonsbarnevernet også på mellomlang og lang sikt, vil det gjøre tilbyderne bedre i stand til å rigge seg med et tjenestetilbud og en kapasitet som samsvarer med Bufetats behov. Bufdir bør følge opp en slik plan fra BFD og utarbeide en oppdatert strategi og mer detaljert plan for bruk av private tilbydere fremover.

Anbefaling 2: Økt grad av likestilling mellom ideelle og kommersielle tilbydere

De siste årene har Bufetat implementert politiske føringer om at ideelle tilbyderne skal sikres en viss andel av tilbudet. Denne føringen har medvirket til at de ideelle tilbyderne har fått en sterk forhandlingsposisjon, og synes å ha bidratt til økte kostnader av det ideelle tilbudet. Samtidig har de ideelle tilbyderne lav risikovilje og Bufetat har hatt utfordringer med å få de ideelle tilbyderne til å tilby tjenester til barna med størst behov. Vi anbefaler at Bufetat får fritt spillerom til å kunne kjøpe institusjonstjenester fra både ideelle og kommersielle tilbydere, ut fra begrunnelser om forventet kvalitet og kostnadseffektivitet. Å fjerne konkurransebegrensningene som en sterk prioritering av ideelle tilbydere utgjør, vil etter vår vurdering bidra til at Bufetat kan gjøre mer kostnadseffektive anskaffelser av institusjonstjenester fremover. Større grad av likestilling av ideelle og kommersielle tilbydere bør skje i tett dialog med tilbyderne, slik at tilbyderne får tilstrekkelig forutsigbarhet og mulighet til å omstille seg til endrede krav.

Anbefaling 3: Inngå langsiktige avtaler med private leverandører

Å øke varigheten i avtalene vil kunne bidra til mer forutsigbarhet for tilbyderne og gi signaler om deres rolle også på lengre sikt. Samtidig kan kapasitetsbehovet endre seg over tid, og det er viktig at mer langvarige avtaler også har stor grad av innebygd fleksibilitet til å endre eksempelvis antall plasser og målgrupper til hvilke behov Bufetat har til enhver tid.

Anbefaling 4: Definere og videreutvikle tilbudet til barn med høy-intensive behov

Ambisjonen om at barna med størst behov skal ivaretas i statlig eide institusjoner bør konkretiseres nærmere før det er grunnlag for å vurdere å realisere den. Det er blant annet behov for å operasjonalisere hvordan dette skal gi bedre kvalitet i tilbudet for barna og/eller bedre kostnadseffektivitet i tilbudet, som grunnlag for å kunne definere kriterier for hvilke barn det skal gjelde og hvordan ambisjonen skal kunne gjennomføres best mulig. Etter vår vurdering fremstår det usikkert om begrunnelsen er fundert i behovet for kvalitet i tjenestene, eller om det er andre samfunnsbehov som skal ivaretas gjennom denne ambisjonen. Viktigere enn at staten selv eier og drifter institusjonene som disse barna bor i, er etter vår vurdering at staten har kontroll med og er en reell premissgiver for det faglige innholdet og kvaliteten i tilbudet.

Uavhengig av hvilke aktører som skal drifte tjenestene, er det behov for å videreutvikle tilbudet til barn med høy-intensive behov (trolig tilsvarende barn som i dag er i målgruppen *behandling høy*). Dagens mangel på institusjonsplasser til denne gruppen fordrer at det iverksettes tiltak for å bedre tilgangen på institusjonsplasser på kort sikt. Det kortsiktige behovet for økt kapasitet bør løses på en mest mulig kostnadseffektiv måte, som trolig vil være gjennom langsiktige avtaler med private. Samtidig bør en utvidet kapasitet i statlig eide institusjoner vurderes, men med en stegvis tilnærming og i lys av kostnadsnivået som er mulig å oppnå både i statlig eide og hos private leverandører.

På lengre sikt er det behov for å avklare hvordan tjenestene til denne gruppen skal innrettes og dimensjoneres. Dette forutsetter både en avklaring av de private aktørenes rolle på lang sikt (anbefaling 1), normering av ressursinnsatsen (anbefaling 7, omtales under) og oppgavedeling opp mot andre sektorer. Det pågår også en rekke prosesser i sektoren, og i samarbeid med andre sektorer, for å vurdere innretningen av disse tjenestene, både i oppfølgingen av Barnevernstinstitusjonsutvalgets anbefalinger (NOU 2023: 24) og andre prosesser i sektoren. Regjeringen har nylig nedsatt en ekspertgruppe som skal vurdere tiltak overfor barn og unge som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Ekspertgruppens anbefalinger vil kunne få betydning for hvordan tilbudet av barnevernstinstitusjoner til denne gruppen bør innrettes. Dersom barn med høy-intensive behov skal ivaretas i institusjonsbarnevernet også fremover mener vi, i likhet med Barnevernstinstitusjonsutvalget, at dette tilbudet bør dimensjoneres nasjonalt, fremfor regionalt som det er i dag, av hensyn til kostnads- og formålseffektivitet. Det er behov for nærmere vurderinger av hvordan en nasjonal dimensjonering kan innrettes og organiseres.

Økt fleksibilitet i det eksisterende institusjonstilbudet

I tillegg til å sikre tilstrekkelig og formålseffektiv kapasitet, som adressert i anbefaling 1-4, er det behov for å gjøre tilbudet mer fleksibelt, for å kunne utnytte eksisterende kapasitet bedre. Det synes primært å være et uutnyttet potensial for økt fleksibilitet i tilbudet til barn i målgruppene *omsorg* og *behandling lav*. I tjenestene for barn med høy-intensive behov, er det mer utfordrende å finne løsninger for en mer fleksibel innretning. Disse barna bør ivaretas i spesielt tilpassede institusjoner, av hensyn til sikkerheten både for barn og ansatte, med høy

bemanningsintensitet, og noen av dem bør skjermes fra andre barn, som gjør det utfordrende å ivareta mange i en gruppe. Det er også usikkert hvor stort gevinstpotensial anbefalingene har, fordi vi ikke har fullstendig oversikt over årsaker til manglende kapasitetsutnyttelse eller antall flyttinger som skyldes manglende fleksibilitet i tilbudet. Vår forståelse er at de anbefalte tiltakene vil kunne bidra til å redusere antall flyttinger og øke kapasitetsutnyttelsen i tjenestetilbudet for målgruppene *omsorg* og *behandling lav*. Dette vil til dels også kunne redusere presset på kapasiteten i akuttinstitusjoner, som kan tenkes å frigjøre kapasitet til barn med høy-intensive behov.

Anbefaling 5: Åpne for å blande målgrupper

På kort sikt anbefaler vi mindre rigid praktisering av målgruppedifferensieringen, ved å oppheve dagens begrensning om at målgruppene ikke skal blandes. Det innebærer at barn i prinsippet kan plasseres på institusjoner og avdelinger som er innrettet for andre målgrupper, slik at lovhjemmelen som utgjør det rettslige grunnlaget for plasseringen ikke i seg selv blir førende for hvilke avdelinger barnet kan bo i. Dette vil muliggjøre en mer effektiv utnyttelse av institusjonskapasiteten, både fordi det gir økt fleksibilitet til å plassere barn på tvers av institusjoner, men også fordi det reduserer behovet for å flytte barn når plasseringsgrunnlaget endres. Samtidig anerkjenner vi at tiltaket også vil kunne øke risikoen for negativ påvirkning mellom barn, dersom det i praksis fører til at flere barn med ulike behov plasseres sammen. Bufetat må derfor fortsatt gjøre forsvarlighetsvurderinger av gruppesammensetningen ved hver enkelt plassering, som de etter vår forståelse allerede gjør i dag.

På noe lenger sikt mener vi, i likhet med Barneverninstitusjonsutvalget, at det bør gjøres en ny og helhetlig vurdering av hvilke målgrupper barna klassifiseres i og hvordan tjenestetilbudet skal innrettes i tråd med dette. Det synes å være behov for en inndeling i målgrupper som i større grad reflekterer barnas behov for tjenester, som grunnlag for å dimensjonere et kostnads- og formåls effektivt tjenestetilbud etter barnas behov.

Anbefaling 6: Øke bruken av fleksibel bemanning og supplerende bygg

Vi anbefaler at institusjonene i større grad enn i dag skalerer bemanningen etter behov, for å kunne ivareta flere barn innenfor dagens institusjonskapasitet og for å unngå å flytte barn når behovene endres. Det innebærer at bemanning bør kunne flyttes mellom avdelinger og institusjoner, dersom det er overkapasitet i bemanningen et sted mens det samtidig er mangel på bemanning et annet sted i en viss geografisk nærhet. Det kan også innebære tilførsel av ekstra bemanning, i tilfeller hvor dette både er hensiktsmessig og kostnadseffektivt for å ivareta barn med endrede behov. Vi anbefaler også at institusjonene vurderer noe økt bruk av enklere, supplerende boliger, for barn som har behov for å bo adskilt fra andre barn i perioder, uten at de nødvendigvis har behov for formålstilpassede bygg.

På lengre sikt er det behov for å vurdere en overgang til større og mer sentraliserte driftsmodeller, for å understøtte økt bruk av bemanning på tvers og mer fleksibel tilgang til bygg som kan gjøre tjenestene mer tilpasningsdyktige til endringer i barnas behov. En slik overgang vil kreve betydelig investeringer i bygningsmasse og organisatoriske endringer, og vi har i tråd med områdegjennomgangens mandat ikke utredet denne løsningen nærmere.

Bedre forutsigbarhet og styring av kostnader

Institusjonsbarnevernet har de senere årene vært preget av hyppige endringer i finansieringsbehovet og stadige behov for tilleggsbevilgninger for å dekke faktiske utgifter til kjøp og drift av institusjoner. Det er behov for å sikre bedre forutsigbarhet i kostnadene og en mer treffsikker budsjettering av institusjonstilbudet. Det synes å være en inkrementell endring i synet på forsvarlighet for barn og ansatte og en gjennomgående opplevelse av at barna i institusjonsbarnevernet har stadig mer sammensatte behov. Dette, kombinert med stor bredde i faglig og driftsmessig innretning av institusjonene i dag bidrar til betydelige variasjoner i kostnadene for hvert institusjonsopphold, både mellom statlige og private institusjoner og innad i de statlige institusjonene. Det er både behov for å bedre kunne forutsi og styre på kostnaden knyttet til den enkelte plasseringen, og for å styrke evnen til å forutse aktivitets- og utgiftsutviklingen i institusjonstilbudet på kort og lang sikt.

Anbefaling 7: Etablere et normert nivå for ressursinnsatsen knyttet til plasseringer i institusjon

Vi mener det bør etableres et normert nivå for ressursinnsatsen knyttet til plasseringer i institusjon for å bidra til god kontroll over kostnadene til plassering i institusjon, mer forutsigbar budsjettering og større tydelighet knyttet til forventet ressursinnsats ved plassering i institusjon. Ved å definere hva som er et hensiktsmessig og forventet nivå på bemanning og bygningsmessige behov for å ivareta behovene til barna i ulike kategorier, kan man utarbeide standardiserte kostnadssatser som kan benyttes til å estimere kostnad per plassering og videre på aggregert nivå. Dette vil slik vi vurderer det kunne bidra til økt transparens og forutsigbarhet i budsjetteringen av utgifter til institusjonsplassering, gi grunnlag for bedre kostnadskontroll og gjennom dette bidra til å motvirke utgiftsvekst og budsjettoverskridelser. Videre vil det utgjøre et utgangspunkt for å vurdere og følge opp behov som fører til avvik fra forventet ressursinnsats.

Anbefaling 8: Utarbeide bedre prognoser for aktivitet og utgifter i institusjonsbarnevernet på kort og lang sikt

For å estimere kostnadene til institusjonstilbudet mest mulig treffsikkert, er det behov for en mest mulig presis beregning av både aktivitet og utgifter i hele institusjonsbarnevernet. Dette er både viktig på kort sikt for å kunne forutse kostnadsnivået per år, og på lang sikt for å kunne identifisere utviklingstrekk som kan påvirke dimensjoneringen og behov for finansiering i et lengre tidsperspektiv. Vi anbefaler å styrke måten det arbeides på i dag for å utarbeide prognoser for aktiviteter og forventede utgifter. Basert på de senere årenes erfaringer med behov for tilleggsbevilgninger mener det også kan vurderes om det bør opprettes et analyse-/beregningssutvalg med ansvar for å utarbeide analyser og beslutningsgrunnlag for finansieringsbehovet for institusjonsbarnevernet.

Anbefaling 9: Etablere en tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger i Bufdir og Bufetat

Vi anbefaler at det etableres tydeligere systemer og rutiner for å styre på overholdelse av økonomiske rammer i Bufdir og Bufetat. Vi mener det er behov for å se nærmere på beslutnings- og fullmaktstrukturene for institusjonsbarnevernet for å legge til rette for klarere føringer for økonomiske prioriteringer og avveininger i driften. Blant annet bør det sees på hvorvidt eksisterende internkontrollmekanismer i forbindelse med kjøp fra private leverandører er tilstrekkelige for å ivareta overholdelse av budsjettammer, og hvorvidt den løpende risikostyringen i Bufdir og Bufetat klarer å fange opp og håndtere risikoer knyttet til budsjettoverskridelser.

Det er også behov for tydeligere rutiner og prosesser for oppfølging av budsjettavvik, herunder eksempelvis at det defineres terskler for avvik og etableres klare føringer som beskriver hva som inntreffer av tiltak når en avviksgrense er nådd. Dette kan være både økonomiske grenseverdier, for eksempel hvis en region er nærme budsjettoverskridelser, eller det kan være mer kvalitative tiltaksbeskrivelser, for eksempel hvis det er begrenset med kapasitet i akuttinstitusjoner eller behandlingsinstitusjoner og det er stor sjanse for at ytterligere plasser vil måtte anskaffes i form av enkeltkjøp. Formålet er ikke å øke detaljstyringen i sektoren, men å i større grad enn i dag sikre transparens, konsistens og styrke sektorens evne til å styre på budsjettmessige rammer.

Avgrense innstrømningen og øke gjennomstrømningen

Barnevernsinstitusjonene ivaretar i dag barn som har behov som går utover det barnevernet har faglige og juridiske forutsetninger for å ivareta, samt barn som har rett til, eller ville ha hatt bedre nytte av, tiltak i andre sektorer eller i kommunen. Noen av disse barna har behov som utløser dyre enkeltkjøp eller som gjør at de opptar flere plasser i en institusjon. Andre blir boende i institusjon lengre enn nødvendig fordi andre, bedre egnede og, i en del tilfeller, antagelig rimeligere tiltak ikke er tilgjengelige.

På sikt vil det derfor være viktig å jobbe for at målgruppen som bor i institusjon i størst mulig grad samsvarer med institusjonenes formål og rammebetingelser, at man klarer å begrense antallet barn som plasseres i institusjon og å sikre at barn ikke bor lenger enn nødvendig i institusjon. Dette har betydning for kostnadsutviklingen, da institusjon er det mest inngripende og dyreste tiltaket i tiltakskjeden slik denne er innrettet i dag. Først og fremst er det imidlertid viktig for å sikre formåls effektive tjenester der barna får rett hjelp til rett tid, med de samfunnsøkonomiske gevinstene det innebærer på lang sikt.

Anbefaling 10: Tydeliggjøre institusjonsbarnevernets primære målgruppe gjennom faglige kriterier

Vi mener det bør etableres noen faglige kriterier som tydeliggjør hvilke barn man mener at plassering i institusjon i dag er rett tilbud for. På kort sikt vil formålet være å etablere en forventningsavklaring overfor andre

aktører om hvem institusjonsbarnevernet er rett tilbud for. Kriteriene skal ikke være til hinder for at institusjonsbarnevernet kan ta imot barn som ikke har annet tilbud. De innebærer altså ikke at selve bistandsplikten endres. Omfanget av plasseringer som faller inn under kriteriene bør monitoreres og benyttes som kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle tiltakskjeden for barn i og i tilgrensning til barnevernet, både i og utenfor det statlige barnevernet.

På lang sikt er formålet med etablering av kriteriene å sikre at barn får rett hjelp til rett tid, og at tjenestene er satt opp med de rette forutsetningene for å gi barna den hjelpen de trenger mest mulig effektivt. Vi tror dette vil kunne innebære at andelen av barn med behov for heldøgns omsorg som i dag bor i barnevernsinstitusjon, på sikt vil kunne reduseres noe. Dette forutsetter imidlertid oppbygging av tilbudet i øvrige sektorer og i kommunene, og vil trolig også innebære behov for å tydeliggjøre ansvaret og forpliktelsen til andre sektorer. Vi mener at Bufetat mer systematisk bør fremsette krav om forhøyet kommunal egenandel i saker der barn har rett på kommunale tiltak.

Anbefaling 11: Styrke incentivene for at kommunene fremskaffer tiltak for barn som er klare for utflytting

Vi anbefaler at Bufetat også gis økt mandat til å påvirke når barnet skal avslutte oppholdet i institusjon. Det innebærer at det bør etableres noen konkrete kriterier for å vurdere når barnet er klar for å avslutte oppholdet. I tilfeller der Bufetat vurderer at barnet er klart for å flytte ut, bør kommunene gis en frist for å stille nytt tiltak klart. Hvorvidt dette skal være et fast tidsrom på eksempelvis to måneder, eller hvorvidt det skal fastsettes en frist i hvert enkelt tilfelle, bør vurderes nærmere.

Vi mener det bør vurderes å innføre finansielle incentiver i form av forhøyede egenandeler dersom kommunen ikke klarer å fremskaffe et egnet tilbud innen fastsatt frist. Målet med dette vil være å sikre at kommunene har tiltak klare til planlagt tid og barnet ikke blir boende lenger enn nødvendig i institusjon. Også i dette tiltaket er det en forutsetning for å lykkes at kommunene styrker sine tiltak.

Helhetlig og langsiktig styring som understøtter formålseffektiv drift og innretning

Flere av utfordringene i institusjonsbarnevernet knytter seg til styringsrelaterte forhold. Lite standardiserte krav til tjenestenes innhold og omfang, samt en desentralisert beslutningsstruktur, bidrar til at beslutninger knyttet til plassering av barn og innhold i tjenesten i stor grad tas regionalt og lokalt i samhandlingen mellom kommunen, Bufetat og den enkelte institusjonen. Samtidig er det også svakheter i den sentrale styringen. Det er vår vurdering at svak faglig styring, herunder styring av hvordan institusjonsbarnevernet skal sikre at sektorens mål og ønskede resultater nås, svakheter knyttet til styringsdata og mangelfulle sammenhenger mellom faglig styring og økonomistyring reduserer evnen til å gjøre reelle prioriteringer innenfor tildelte ressursrammer og ineffektiv ressursbruk i sektoren. Samlet sett ser vi derfor dette som en driver for uforutsigbare kostnader i institusjonsbarnevernet.

Anbefaling 12: Tydeliggjøre formålet til institusjonsbarnevernet. BFD bør i større grad styre overordnet mot dette formålet

Vi mener det er behov for å tydeliggjøre formålet med institusjonsbarnevernet, som inkluderer en vurdering av hvilken plass tilbudet skal ha i det samlede statlige tiltaksapparatet på barnevernområdet. Dette innebærer å avklare i hvilken grad institusjoner skal være et tidsavgrenset tilbud, hvilke barn institusjon er det rette tilbudet for og hva man forventer at institusjonene skal bidra til for det enkelte barnet. Formålet bør være styrende for hvordan Bufdir og Bufetat innretter tilbudet på en mest mulig formåls- og kostnadseffektiv måte innenfor fastsatte rammer, for eksempel gjennom tydelig styring av driftsmodeller, faglig tilnærming, dimensjonering, og for hvilke prioriteringer BFD legger til grunn i styringen. Det bør sikres samsvar mellom resultatkrav og rapportering. BFD og Bufdir bør i samarbeid vurdere hvordan risiko i institusjonstilbudet best kan adresseres, og etablere en plan for håndtering og adressering av risiko i institusjonstilbudet.

Mål for effekt for barna og samfunnet bør tydeliggjøres. BFD og Bufdir bør definere og operasjonalisere hva målet om «positiv utvikling» skal innebære for barna også i lengre perspektiv enn fra innskriving til utskrivning, og det bør etableres styringsindikatorer for å følge med på barnas utvikling over tid. Vi foreslår at deltakelse i utdanning og arbeid inkluderes som langsiktige mål, men også mer kortsiktige mål som fravær av lovbrudd, rusmiddelbruk og voldsbruk bør vurderes.

Anbefaling 13: En tydeligere faglig styring av institusjonsbarnevernet fra Bufdir

Vi mener at Bufdir bør sørge for at det er felles faglige standarder for institusjonstilbudet, for å bedre kunne vurdere kvalitet i tilbudet på tvers av regioner og for å få innsikt i om barna som bor i institusjon faktisk får det bedre som følge av oppholdet. I dag er det i stor grad opp til den enkelte institusjon å vurdere hvilken faglig tilnærming de benytter i sin drift. Dette bidrar til at det er en stor bredde og variasjon i hvilke metoder og fagmodeller som brukes institusjonstilbudet. Vi anbefaler at Bufdir utarbeider felles standarder, herunder en enhetlig faglig tilnærming til institusjonstilbudet, nasjonale fellesfunksjoner som sikrer nødvendig kvalitet i tilbudet og felles standarder for organisering av institusjonsdriften. Økt tydelighet om det faglige innholdet og den faglige tilnærmingen i institusjonene vil etter vår mening også bidra til en klarere dialog med kommunene om forsvarlighet som utgangspunkt for valg av tilbud til det enkelte barn.

Anbefaling 14: Forbedre kvaliteten på og bruken av styringsdata knyttet til institusjonsbarnevernet

Vi mener det er behov for bedre data om kvalitet i tilbudet og resultater, som grunnlag for å kunne styre tilbudet i retning av bedre kvalitet og best mulig resultater for barna. Mer kunnskap om kvalitet i og resultater av tjenestene, er nødvendig for å kommunisere godt rundt hva man lykkes med og hvordan, og for å adressere den iboende høye risikoen knyttet til manglende måloppnåelse og mulige årsaker til dette. Det bør defineres informasjonsbehov langs hele resultatkjeden og legges til rette for at relevante data samles, analyseres og aggregeres som grunnlag for styringen. Tilgjengelig informasjon om barnas utvikling bør i større grad tas i bruk i styring og oppfølging.

Samlet vurdering

Samlet mener vi at tiltakene på sikt vil bidra til bedre kostnadskontroll og mer formåls effektive tjenester i institusjonsbarnevernet. De anbefalte tiltakene understøtter hverandre og vil på ulike måter bidra til å adressere behovene for tilstrekkelig og kostnadseffektiv kapasitet tilpasset barnas behov, økt kostnadskontroll og begrenset utgiftsvekst, og en riktigere bruk av institusjonstilbudet. Samtidig anerkjenner vi at de anbefalte tiltakene, hver for seg eller samlet, ikke nødvendigvis vil kunne løse dagens utfordringer på kort sikt.

Det er særlig usikkert hvordan tiltakene som skal understøtte en mer effektiv bruk av private leverandører vil virke i praksis, i hvilken grad de vil bidra til å redusere utgiftsveksten og hvor lang tid det vil kunne ta å oppnå et mer velfungerende marked. Vi mener derfor det er avgjørende at det gis et tydelig signal om at kommersielle aktører er ønsket i driften av barnevernsinstitusjoner på lang sikt, som et supplement til statlige og ideelt eide institusjoner, for å gi også disse aktørene forutsigbarhet og rammevilkår for langsiktig utvikling. Samtidig bør sektoren jobbe for å tilføre økt fleksibilitet i tilbudet, for å utnytte eksisterende kapasitet best mulig. Det er trolig likevel begrenset hvor mye fleksibilitet det er mulig å tilføre i dette tilbudet, og særlig i statlig eide institusjoner. Fremforhandlede begrensninger på bruk av turnusordninger i statlig eide institusjoner er trolig en viktig barriere både for fleksibilitet og kostnadseffektivitet i staten, sammenlignet med privat sektor.

Tiltakene for en mer helhetlig og langsiktig styring og normering av ressursinnsats vurderes som særlig viktige for å oppnå mer sentralt styrt ressursbruk og prioriteringer i sektoren. Dette involverer aktører i hele styringslinjen, og vil trolig kreve både tid i gjennomføringen og endringsvilje i hele sektoren. Vår vurdering er likevel at tiltakene vil bidra til bedre og mer effektive tjenester over tid, til det beste både for barna og ansatte i sektoren.

Vi mener også at tiltakene for å avgrense innstrømningen og øke gjennomstrømningen vil være viktige for å oppnå en riktige bruk av barnevernsinstitusjonene på lengre sikt. Reelle endringer vil avhenge av tilbudet i andre sektorer utvides, særlig i kommunale helse- og omsorgstjenester, men også i spesialisthelsetjenesten. Det fremstår også særlig avgjørende at det avklares hvordan tilbudet til barn med høy-intensive behov skal innrettes i tiden fremover, for at institusjonsbarnevernet skal kunne dimensjoneres for å ivareta sine oppgaver på en kostnads- og formåls effektiv både på kort og lang sikt. Disse avklaringene bør gjøres i samarbeid med andre sektorer, i lys av behovet for både barnevern og samfunnsvern.

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	18
1.1 Bakgrunn og formål	18
1.2 Organisering av arbeidet	18
1.3 Rapportstruktur	21
1.4 Datagrunnlag og metode	19
Del 1: Innretningen av institusjonsbarnevernet	22
2 Rammebetingelser, organisering og aktivitet	22
2.1 Barneverninstitusjonenes formål og målgrupper	22
2.2 Aktører og ansvar i institusjonsbarnevernet	27
2.3 Styringsparametere i institusjonsbarnevernet	33
2.4 Aktiviteten i institusjonsbarnevernet	37
2.5 Utgiftene til institusjonsbarnevernet	39
3 Eksterne utviklingstrekk som påvirker sektoren	49
3.1 Endringer i tjenestene i tilgrensende sektorer	49
3.2 Andre faktorer som kan tenkes å påvirke etterspørselen i institusjonsbarnevernet	50
Del 2: utfordringer i finansieringen av institusjonsbarnevernet	52
4 Det strukturelle utfordringsbildet	52
4.1 Faglig innramming av tilbudet	54
4.2 Fragmentert ansvars- og oppgavefordeling	58
4.3 Svakheter i styringen	62
4.4 Lite fleksibelt tilbud	69
5 Forsterkende faktorer de senere årene	74
5.1 Virkninger av politiske føringer om bruk av private leverandører	74
5.2 Sterkere krav og forventninger til forsvarlighet for barn og ansatte	75
5.3 Manglende virkemidler til å håndtere barna med størst behov	80
6 Barnevernet i Oslo kommune	82
6.1 Oppgavedeling og finansieringsmodell	82
6.2 Institusjoner og målgruppedifferensiering	82
6.3 Bruk av barnevernstiltak	83
6.4 Utgifter til kommunale barnevernsinstitusjoner	85
6.5 Erfaringer med finansieringsmodellen i Oslo	87
Del 3: Tiltak for mer samfunns effektiv innretning av institusjonsbarnevernet	89
7 Vår tilnærming til arbeidet med tiltak	89
7.1 Innledning	89
7.2 Innretningen av tilbudet er avgjørende for muligheten til effektiv dimensjonering	90
7.3 Risiko for fortsatt utgiftsvekst hvis de systematiske utfordringene ikke adresseres	92

7.4 En tydeliggjøring av formålet er en forutsetning for et formåls- og kostnadseffektivt tilbud	94
8 Overordnet dimensjonering	95
8.1 Mulige løsninger på utfordringsbildet	95
8.2 Økt grunnkapasitet	110
8.3 Bygge opp statlig kapasitet for å ivareta barna med størst behov	115
8.4 Likestille ideelle og kommersielle tilbydere	119
8.5 Mer effektive anskaffelser fra private tilbydere	121
9 Flexibilitet i institusjonstilbudet.....	125
9.1 Mulige løsninger på utfordringsbildet	125
9.2 Godkjenne institusjonene for flere målgrupper	136
9.3 Økt bruk av supplerende boliger	144
9.4 Økt bruk av bemanning på tvers	151
10 Innretning av bistandsplikten	158
10.1 Mulige løsninger på utfordringsbildet	159
10.2 Innføring av faglige kriterier for å tydeliggjøre institusjonenes primære målgruppe	162
10.3 Mekanismer og kriterier for å flytte barn ut av institusjon	170
11 Normering og estimering av ressursbehov	174
11.1 Mulige løsninger på utfordringsbildet	174
11.2 Normering av ressursinnsats knyttet til plasseringer i institusjon	177
11.3 Bedre prognoser og analyser for aktivitet og utgifter i institusjonsbarnevernet på kort og lang sikt	182
12 Helhetlig og langsiktig styring.....	186
12.1 utfordringer og behov knyttet til styringen av institusjonsbarnevernet	186
12.2 Tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger	190
12.3 Styring fra BFD som gir mer handlingsrom	192
12.4 Mer kunnskap om resultater og effekter som grunnlag for styring	193
13 Anbefalinger	195
13.1 Overordnet formål med våre anbefalinger	195
13.2 Formål i): Tilstrekkelig og kostnadseffektiv kapasitet tilpasset barnas behov	197
13.3 Formål ii): Økt kostnadskontroll og begrenset utgiftsvekst	206
13.4 Formål iii): Riktigere bruk av institusjonstilbudet	209
13.5 Samlet oversikt over anbefalte tiltak, sammenhenger og prioritet	212
14 Referanseliste	221
15 Vedlegg	224

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Deloitte og Oslo Economics har på oppdrag fra Finansdepartementet (FIN) og Barne- og familiedepartementet (BFD) gjennomført en områdegjennomgang av det statlige institusjonsbarnevernet.

Bakgrunnen for områdegjennomgangen er at det over tid har vist seg utfordrende å innrette og dimensjonere et statlig barnevernsinstitusjonstilbud som både ivaretar barnas behov for tiltak når det oppstår og behovet for kostnadskontroll. Dette gir risiko for at Bufetat ikke klarer å overholde bistandsplikten, samt behov for tilleggsbevilgninger gjennom året. Kostnadskontrollen blir krevende når både antall oppholdsdager og pris per oppholdsdag er uforutsigbart. Det har videre vist seg krevende å opp- og nedskalere institusjonstilbudet i møte med større svingninger i antall barn som trenger en plass samt endringer i barnas behov.

Formålet med områdegjennomgangen har vært å bidra til effektiv ressursbruk i institusjonsbarnevernet og begrense utgiftsveksten, samtidig som barnevernslovens formål ivaretas og det gis et tjenestetilbud som ivaretar behovene hos barn i barnevernet og som er i tråd med faglige standarder og kvalitetskrav. Områdegjennomgangen skal, sammen med blant annet NOU 2023: 24 fra Barnevernsinstitusjonsutvalget, gi grunnlag for en bedre innretting, finansiering og organisering av statens tilbud av institusjonstiltak og nært tilgrensende tiltakstyper.

Områdegjennomgangens mandat har vært å både kartlegge og beskrive utfordringsbildet i institusjonsbarnevernet, og identifisere forslag til tiltak for hvordan man kan oppnå en situasjon der barn får dekket sine behov for institusjonstiltak på en samfunnsøkonomisk effektiv måte, samtidig som mulighetene for kostnadskontroll og forutsigbar budsjettering bedres sammenlignet med i dag.

Utfordringsbildet er beskrevet med utgangspunkt i mandatet for og formålet med områdegjennomgangen. Det er de senere årene gjennomført en rekke analyser og utredninger av ulike sider ved barnevernet, institusjonsbarnevernet og tilgrensende sektorer. Disse gir utfyllende beskrivelser av kvalitetsmessige utfordringer i tjenestetilbudet. Vår fremstilling rettet mot utfordringsbildet når det gjelder å sikre samfunnsøkonomisk effektiv

ressursbruk i institusjonsbarnevernet. Foreslåtte tiltak er derfor vurdert med utgangspunkt i områdegjennomgangens mandat, og ikke ev. andre hensyn. Videre utvikling avhenger også av ulike prinsipielle og politiske spørsmål som går utover rent (samfunns)økonomiske vurderinger, blant annet når det gjelder hvilke aktører som skal levere institusjonstiltak.

Samlet sett skal områdegjennomgangen bidra til:

1. Samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk i institusjonsbarnevernet, herunder sikre at tjenester og tiltak er tilpasset barnas behov, og samtidig innrettet effektivt med hensyn til dimensjonering og organisering.
2. Å begrense av utgiftsveksten i institusjonsbarnevernet, inkludert å bidra til mer skalerbare tjenester/tilbud
3. Bedre kostnadskontroll og forutsigbar budsjettering, inkludert bedre styringsinformasjon.

1.2 Organisering av arbeidet

Rapporten er utarbeidet i perioden februar til desember 2024.

Områdegjennomgangen har vært organisert som et prosjekt i tråd med Finansdepartementets rammeverk for områdegjennomganger. Prosjektstyret har vært ledet av FIN, med deltakelse fra BFD og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Prosjektgruppen har vært ledet av BFD, med deltakelse fra FIN og Bufdir.

I samsvar med rammeverket har vi hatt regelmessige møter med både prosjektgruppen og prosjektstyret, hvor vi har diskutert fremgangsmåte, det definerte utfordringsbildet, og relevante tiltak. Prosjektstyret har gitt overordnede innspill og tilbakemeldinger til arbeidet, mens prosjektgruppen har fungert som en mer operativ sparringspartner og bidragsyter.

Både prosjektstyret og prosjektgruppen har bidratt med verdifulle innspill til arbeidet. Det er likevel Deloitte og Oslo Economics som er ansvarlig for rapportens samlede vurderinger og anbefalinger.

1.3 Datagrunnlag og metode

1.3.1 Intervju

Intervjuer med relevante nøkkelpersoner i sektoren utgjør en viktig datakilde for rapporten. Intervjuene har vært gjennomført som semistrukturerte samtaler, både som enkeltintervjuer og gruppeintervjuer. Intervjuene er gjennomført fysisk og digitalt.

Det er gjennomført en intervjuer og samtaler med representanter for en rekke aktører i og utenfor det statlige barnevernet i forbindelse med arbeidet. Dette har vært viktig for å sikre at ulike perspektiver blir belyst og vurdert i forbindelse med arbeidet. Flere av de mest sentrale aktørene, herunder eksempelvis i Bufdir og Bufetat, er intervjuet flere ganger i ulike faser av prosjektet.

Aktørene som er intervjuet inkluderer Finansdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Bufdir, Bufetat, representanter fra ni statlig eide institusjoner og sentralt tillitsvalgte som representanter for de ansatte i statlige eide institusjoner. Vi har også intervjuet representanter fra to ideelle og to kommersielle leverandører av barnevernsinstitusjoner. I tillegg har vi intervjuet representanter fra fire utvalgte statsforvalterembeter, Barneverns- og helsenemnda (fire nemnder samt representanter fra sentralenheten), KS, interesse- og arbeidstakerorganisasjonene NOBO, FO, Fagforbundet og Akademikerforbundet, Virke ideell og frivillig, NHO Geneo, Ideelt Barnevernsforum og brukerorganisasjonene Organisasjonen for barnevernsforeldre, og Landsforeningen for barnevernsbarn. For å innhente relevante erfaringer fra Oslo kommune og andre sektorer har vi også intervjuet Barne- og familieetaten i Oslo kommune, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Utlendingsdirektoratet.

Alle intervjuerespondenter har mottatt informasjonsskriv i forkant av intervjuet om formålet med samtalen og hvordan innhentet informasjon vil bli benyttet. For de fleste intervjuene ble det også sendt ut forberedende spørsmål i forkant av intervjuet. I forbindelse med kartlegging av utfordringsbildet ble det, etter samtykke med intervjuerespondentene, gjort opptak av flertallet av intervjuene som grunnlag for interne oppsummeringer av intervjuene. Der det har vært behov for oppklaringer i etterkant av samtalene har dette blitt fulgt opp med aktuelle respondenter.

1.3.2 Gjennomgang av dokumentasjon og foreliggende litteratur

Det er de senere årene gjennomført en rekke undersøkelser som belyser institusjonsbarnevernet fra ulike perspektiver. Flere av disse har vært viktige kilder i arbeidet med denne rapporten.

Barnevernsinstitusjonsutvalgets rapport NOU 2023: 24: *Med barnet hele veien – barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*, har vært en særlig viktig kilde i arbeidet. Andre viktige kilder som er benyttet til å belyse institusjonsbarnevernets kvaliteter, rammebetingelser og mulige tiltak er: Oslo Economics sin gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten (2024), Deloitte's rapport om utforming av institusjonsbygg (Deloitte, 2024), Helsetilsynets gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet (3/2023), Oslo Economics sin utredning av risiko ved utfasing av kommersielle leverandører i institusjonsbarnevernet i Oslo (2021), Menon Economics rapport Institusjonstilbudet i barnevernet (2020), og Oslo Economics sin analyse av konkurranseforholdene for barnevernstjenester (2019).

Andre viktige kilder har vært dokumentasjon knyttet til styring og innretning av institusjonsbarnevernet, herunder årlige tildelingsbrev, disponeringsbrev og rapporteringer mellom hhv. BFD, Bufdir og Bufetat, budsjettproposisjoner, barnevernsloven og forarbeidene til denne samt tilhørende forskrifter og notater utarbeidet av Bufdir og Bufetat.

1.3.3 Regnskaps- og aktivitetsdata fra Bufdir

Regnskapsdata

Fra Bufdir har vi fått tilgang til og analysert detaljerte regnskapsdata for formål 692 (barnevernsinstitusjoner) under kapittel 855 (statlig forvaltning av barnevernet) i statsbudsjettet for årene 2015–2023. Utgiftene er fordelt på Bufetat-region, avdeling og artskonto.

Regnskapsuttrekkene omfatter post 01 driftsutgifter og post 22 kjøp av private barnevernstjenester på kapittel 855. Post 01 driftsutgifter inkluderer alle driftsutgiftene til det statlige barnevernet, blant annet lønn og sosiale kostnader til ansatte i det statlige barnevernet, medregnet ansatte ved regionkontorene, institusjoner, statlige fosterhjem (beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem), senter for foreldre og barn i tillegg til inntak, fosterhjemstjeneste mv. Andre vesentlig utgifter som er inkludert i post 01 er utgifter til leie og drift av barnevernsinstitusjoner, utgifter til opplæring og

utgifter til varer og tjenester. Post 22 inkluderer utgifter til kjøp av private barneverntjenester. Dette er utgifter til kjøp av private barnevernstiltak, både institusjoner og fosterhjem, mm. Vi har primært analysert utgifter knyttet til institusjonsbarnevernet da dette er tema for områdegjennomgangen.

Vi har også innhentet regnskapsdata fra Oslo kommune knyttet til drift av kommunale barnevernsinstitusjoner i regi av Barne- og familieetaten i Oslo kommune og kjøp av institusjonsplasser fra private tilbydere. Sistnevnte inkluderer kun kjøp gjort av Barne- og familieetaten og ikke bydelenes direkte kjøp fra private.

I sammenligninger av utgifter over flere år har vi gjennomgående prisjustert utgiftene til 2023-kroner. Utgifter er prisjustert med konsumprisindeksen for generell prisvekst (KPI Totalindeks). Bevilgningene til institusjonsbarnevernet dekker også i stor grad lønnsutgifter, og utgiftene har en noe annen sammensetning av varekjøp enn konsumprisindeksen. Vi har likevel valgt å bruke konsumprisindeksen, fordi det er usikkert hvordan lønnsutviklingen på korrekt måte bør vektes inn i utgiftsberegningene.

Aktivitetsdata

Vi har mottatt aktivitetsdata fra fagsystemet BiRK, som forvaltes av Bufdir og Bufetat, for årene 2015–2023. Vi har blant annet fått tilgang til følgende aktivitetsdata som baserer seg på regionenes månedsrapportering:

- Antall barn i institusjon per 31.12 og i løpet av året
- Totalt antall oppholdsdager i institusjon
- Oppholdstid i institusjon

Dataene har vært brutt ned på region, målgruppe, leverandørtype (statlig, privat ideell, privat kommersiell) og kontraktstype (enkeltkjøp og rammeavtale).

Videre har vi i fått tilgang til detaljerte data for kvalitetssikrede og budsjetterte plasser i statlige institusjoner, plasser på rammeavtaler med og uten kjøpsgaranti og priser på enkeltkjøp. Vi har hatt tett dialog med Bufdir om bruken av disse dataene.

BiRK inkluderer kun tiltak i Bufetat-regi, BiRK gir dermed ikke en totaloversikt over alle tiltak i barnevernet. Førstelinjetjenester fanges ikke opp i BiRK, heller ikke en del kommunale plasseringstiltak

(herunder ordinære fosterhjem, fosterhjem i slekt og nettverk, plasseringer i kommunale institusjoner, kommunale botiltak, samt alle tiltak i Oslo kommune). For å få en oversikt over hvordan fordelingen av, og utviklingen i, bruk av barnevernstiltak ser ut også utenfor Bufetat har vi benyttet data fra KOSTRA (kommune-stat-rapportering).

Årsverksdata

Fra Bufdir har vi også mottatt og analysert detaljerte årsverksdata for ansatte i statlig eide barnevernsinstitusjoner, for årene 2018–2023. Dette inkluderer informasjon om fast eller midlertidig stilling, stillingsgruppe, årsverk, utdanning og hvilken Bufetat-region og institusjonsavdeling de enkelte ansatte jobber på.

1.3.4 Avgrensninger og prosess for prioritering av tiltak til utredning

Oppdraget er gjennomført i to faser, i tråd med oppdragsgivers bestilling: I første fase, gjennomført våren 2024, har vi identifisert og beskrevet bakgrunnen for de overordnede utfordringer som er bakgrunnen for oppdraget. I andre fase, gjennomført høsten 2024, har vi vurdert mulige tiltak for å løse utfordringene og utarbeidet anbefalinger.

På bakgrunn av kartleggingen av utfordringsbildet ble det besluttet å utrede mulige tiltak innen fire overordnede tema:

- Dimensjonering av tilbudet (herunder bruk av grunnkapasitet versus fleksibel kapasitet, bruk av private og muligheter for å tilføre økt fleksibilitet i grunnkapasiteten)
- Normering av ressursbehov og innretning av bistandsplikten
- Styring
- Finansiering¹

Samtidig ble det besluttet at mulige tiltak innenfor enkelte andre områder ikke ble prioritert for videre utredning i forbindelse med denne områdegjennomgangen. Dette ble gjort på grunnlag av en samlet vurdering av potensielle gevinster, samt relevans opp mot områdegjennomgangens mandat og utfordringsbildet. Som følge av dette har vi ikke gått nærmere inn i tiltak som omfatter vesentlige endringer i sektorens overordnede organisering med Bufdir som fagdirektorat og etatsstyrer for de fem underliggende regionene, tiltak som omhandler

¹ Temaene har gjennom prosessen blitt strukturert i samsvar med kapitlene i Del 3: «Overordnet dimensjonering», «Fleksibilitet i institusjonstilbudet», «Innretning av bistandsplikten», «Normering

og estimering av ressursbehov» og «Helhetlig og langsiktig styring». Tiltakene som ble vurdert under finansiering inngår i kapitlet «Normering og estimering av ressursbehov».

tjenestetilbudet i kommunene, andre sektorer eller statlige tiltak utover institusjon, eller tiltak som innebærer vesentlige endringer i de kommunale egenandelene for institusjonstiltak. For flere av tiltakene som er beskrevet i denne rapporten er imidlertid disse forholdene relevante som forutsetninger og rammebetingelser for å kunne oppnå ønskede effekter. For eksempel vil flere av tiltakene som omtales i rapporten forutsette økt oppbygging av tiltak i andre sektorer.

Innenfor de utvalgte temaene ble det høsten 2024 gjennomført en rekke intervjuer og samtaler for å identifisere mulige løsninger på de identifiserte utfordringene. Som følge av avgrensningen beskrevet over ble denne informasjonsinnhenting primært gjort hos aktører med direkte tilknytning til institusjonsbarnevernet, og det er for eksempel ikke gjennomført intervjuer med andre sektorer i denne forbindelse. Basert på disse samtalene, analyser av data og dokumentasjon og diskusjoner med prosjektgruppen og prosjektstyret har Deloitte og Oslo Economics foreslått tiltak som vi mener er relevante for å adressere de identifiserte utfordringene.

Utfordringsbildet er sammensatt av mange ulike forhold som spiller sammen og påvirker hverandre. Innenfor flere av temaene vi har fordypet oss i er det i begrenset grad mulig eller hensiktsmessig å identifisere og prioritere fra en uttømmende liste av mulige løsninger, eller å identifisere og utrede ulike konseptuelle løsninger på et klart definert problem. Tiltakene som er beskrevet og anbefalt i denne rapporten er derfor valgt ut på bakgrunn av vår vurdering av relevans, behov for endring basert på utfordringsbildet og gevinstpotensial. Det finnes få enkle løsninger og tiltak som raskt vil kunne løse utfordringene i institusjonsbarnevernet, og for flere av forslagene og anbefalingene er det behov for nærmere utredning og vurdering for å kunne fastslå gevinstpotensial og hva som vil være en hensiktsmessig innretning av tiltakene. Dette gjelder for eksempel tiltak som knytter seg til innretning av bistandsplikten.

I disse tilfellene er det vårt håp at vårt arbeid danner grunnlag for å tenke nytt rundt løsninger og tiltak til det beste for barna og for samfunnet.

1.3.5 Samfunnsøkonomisk analyse

I mandatet til områdegjennomgangen, fremgår det at leveransen i områdegjennomgangen skal anbefale tiltak for hvordan staten på en samfunnsøkonomisk effektiv måte kan legge til rette for et godt tjenestetilbud.

På bakgrunn av dette, har vi foretatt samfunnsøkonomiske betraktninger i drøftingen og vurderingen av de enkelte tiltakene. Detaljnivået på analysen av de enkelte tiltakene varierer. Problemene som tiltakene forsøker å løse er komplekse, og det er i mange tilfeller usikkert hvordan tiltakene vil virke i praksis, hvilke omkringliggende faktorer som vil ha betydning for virkningene, og hvordan. Dermed er det for en del av tiltakene ikke mulig å fastslå verken detaljerte virkningskjeder eller å verdsette virkninger. Det er også i ulik grad tilgjengelige data som gjør det mulig å verdsette og tallfeste virkningene. For tiltak hvor vi har vurdert det som hensiktsmessig, har vi gjort konkrete beregninger av virkninger (gevinster og kostnader), i form av regneeksempler. Regneeksemplene er basert på tallgrunnlag fra Bufdir og egne forutsetninger. Disse forutsetningene er gjerne usikre, og av den grunn omtaler vi beregningene som regneeksempler, og med ulike forutsetninger som belyser usikkerhet i omfang. I den grad virkningene ved det enkelte tiltaket er usikre, er denne usikkerheten drøftet nærmere. Virkninger som ikke enkelt kan tallfestes eller verdsettes i kroner, er enten verdsatt etter metode for ikke-prissatte virkninger eller beskrevet nærmere kvalitativt. Våre samlede vurderinger og anbefalinger er i hovedsak basert på kvalitative vurderinger og drøftinger. I den grad vi har tallfestet virkningene, er dette ment å belyse mulige størrelsesordener av virkninger, men anbefalingene er ikke direkte avledet av disse.

1.4 Rapportstruktur

Rapporten er strukturert i tre overordnede deler:

- I Del 1 *Innretningen av institusjonsbarnevernet* (kapittel 2–3) beskriver vi institusjonsbarnevernets rammebetingelser, organisering og aktivitet, samt eksterne forhold som påvirker utviklingen i sektoren.
- I Del 2 *Utfordringer i finansieringen av institusjonsbarnevernet* (kapittel 4–6), som beskriver vi henholdsvis strukturelle utfordringer i institusjonsbarnevernet og forhold som har forsterket de strukturelle utfordringene de senere årene, samt en samlet vurdering av utfordringenes betydning.
- I Del 3 *Tiltak for mer samfunnsøkonomisk effektiv innretning av institusjonsbarnevernet* (kapittel 7–13) beskriver mulige løsninger, utreder tiltak og presenterer våre samlede anbefalinger basert på arbeidet med områdegjennomgangen.

Del 1: Innretningen av institusjonsbarnevernet

Institusjonsbarnevernet har noen særtrekk og rammebetingelser som skiller det fra andre velferdstilbud i det offentlige. Dette handler om ansvars- og myndighetsforhold mellom stat og kommune, hvordan tjenestetilbudet er organisert og finansiert og målgruppen som tilbudet er rettet mot. Disse særtrekkene og rammebetingelsene er sentrale for å kunne identifisere og forstå viktige utfordringer som institusjonsbarnevernet står overfor og årsaker til disse, og beskrives i kapittel 2. I tillegg påvirkes utviklingen i institusjonsbarnevernet også av eksterne faktorer i andre deler av samfunnet. Disse omtales kort i kapittel 3.

2 Rammebetingelser, organisering og aktivitet

Barneverninstitusjonene skal gi barn forsvarlig omsorg og behandling, fundert på prinsippet om hensynet til barnets beste. Dette prinsippet legger grunnlaget for flere av rammebetingelsene som institusjonsbarnevernet skal drives innenfor, inkludert hvordan tilbudet er regulert, organisert, styrt og drevet. Dette kapitlet tar for seg noen sentrale rammebetingelser for institusjonsbarnevernet, samt nøkkeltall for aktiviteter og utgifter til institusjonstilbudet.

2.1 Barneverninstitusjonenes formål og målgrupper

2.1.1 Barnevernsinstitusjoner skal gi omsorg og behandling til en liten gruppe barn

Barnevernsinstitusjoner skal gi omsorg og bidra til utvikling for barn som av ulike grunner ikke kan bo hjemme, eller i et fosterhjem, og som krever systematisk og spesialisert oppfølging

Institusjonsbarnevernet skal ivareta barns behov i henhold til **barnevernslovens formål**, noe som innebærer at institusjonene skal bidra til å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres

helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse; at de møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse; og at de får gode og trygge oppvekstvilkår. Barnevernsinstitusjonen skal gi barn som oppholder seg på institusjonen forsvarlig omsorg og behandling, henhold til barnevernsloven § 1 og §10-1. Prinsippet om barnets beste er et grunnleggende hensyn i all virksomhet i barnevernet. Barnevernet skal jobbe for å ivareta barnets behov, og barnevernet skal ikke drive samfunnsvern eller helsebehandling. Blant annet som følge av dette har barneverninstitusjonene begrenset adgang til bruk av tvang. Innsatsfaktorene og virkemidlene i driften av barnevernsinstitusjoner består derfor i all hovedsak av bemanning og personelletts kompetanse og miljøarbeid, samt de fysiske lokalene til institusjonene.

Barnevernsloven angir de ulike grunnlagene for å plassere barn i institusjon, som kan deles inn i fire hovedgrupper av vedtak: Hjelpetiltak, akuttiltak, omsorgsovertakelse og atferdstiltak.

I barnevernet gjelder minste inngreps prinsipp.² Dette innebærer at barnevernstjenesten ikke skal benytte mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig for å oppnå målet. I Norge har det over tid vært en ambisjon om å redusere bruken av institusjoner som tiltak, både av faglige og av økonomiske hensyn. Det har over tid blitt et stadig økt fokus på forebygging og tidlig innsats, dette følger blant annet av barnevernsreformen (Prop. 133 L (2020-2021)). Det er dermed en ønsket utvikling at inngripende tiltak erstattes med mindre inngripende tiltak.

Blant annet som følge av dette er institusjonsbarnevernet et tilbud til en begrenset målgruppe, og de siste årene har det til enhver tid vært cirka 800 barn som bor i norske barnevernsinstitusjoner. Det er hovedsakelig ungdom i alderen 13–17 år som bor i barnevernsinstitusjon i Norge. Tar vi utgangspunkt i antall personer i alderen 13–17 år i Norge, er det cirka 0,2 prosent i denne populasjonen som bor på en barnevernsinstitusjon.

² Det mildeste inngreps prinsipp går ut på at tiltak etter barnevernloven må stå i et rimelig forhold til de mål som kan oppnås, det vil si at det ikke skal anvendes mer inngripende tiltak

enn nødvendig for å oppnå målet. Prinsippet følger ikke eksplisitt av loven, men kommer til uttrykk i flere av lovens bestemmelser (NOU 2012: 5)

SENTRALE BESTEMMELSER I REGELVERK SOM GJELDER INSTITUSJONSBARNEVERNET

Barnevernsinstitusjoner er regulert i lov, gjennom eget kapittel i barnevernsloven (kapittel 10). Loven angir en rekke rettsregler som omhandler både institusjonens ansvar for forsvarlig omsorg og behandling, barns rettigheter i institusjon, adgang til, forebygging og regulering av tvangsbruk, krav til bemanning og kompetanse, godkjenning av institusjoner mm.

Sentralt i barnevernsloven kapittel 10, står § 10-1 om institusjonenes ansvar for forsvarlig omsorg og behandling. Bestemmelsen, som var ny i den nye barnevernsloven, slår fast at barn som oppholder seg på institusjon skal gis forsvarlig omsorg og behandling, samt møtes hensynsfullt og med respekt for deres personlige integritet. Institusjonene skal i henhold til bestemmelsen også ivareta rettsikkerheten til hvert enkelt barn.

Rettighetene til barn i institusjon er omtalt i § 10-2 i loven, i tillegg til å være nærmere spesifisert i Forskrift om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon, forkortet rettighetsforskriften 2022. I bestemmelsen skildres ulike sentrale forhold knyttet til barns rett til medvirkning, tilgang til informasjon, meningsytring og vektlegging av barns meninger, samt rett til bevegelses- og kommunikasjonsfrihet. Bestemmelsen slår også fast hvilken anledning institusjonene har til å begrense barns rettigheter, og vilkårene som må være oppfylt for at rettigheter skal kunne begrenses. Vilråene omfatter at begrensning skal være nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg ut fra barnets alder og modenhet, samt hvis det er nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for alle på institusjonen.

Samtidig som barns rettigheter kan begrenses i tilfeller der lovens vilkår er innfridd, presiseres det i loven at barn på institusjon ikke skal utsettes for tvang eller andre inngrep i deres personlige integritet med mindre det etter en helhetsvurdering er nødvendig i situasjonen (§ 10-6). Andre mindre inngripende tiltak skal være forsøkt eller vurdert som utilstrekkelige, før bruk av tvang vurderes. Loven presiserer også at den enkelte institusjon skal arbeide systematisk med å forebygge tvang og andre inngrep i barns personlige integritet, både på systemnivå og i enkelttilfeller (§ 10-4). I tilfeller der det er åpenbart nødvendig for å gi barn forsvarlig omsorg, samt hvis det er åpenbart nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel på institusjonen, åpner loven for at det kan benyttes milde former for fysisk makt (§ 10-3).

For barn som er plassert i institusjon etter akuttvedtak (bvl. § 4-4) eller vedtak om behandling (bvl. §§ 6-1 og 6-2), er det gjennom loven gitt en utvidet adgang til bruk av tvang (§ 10-9). I tilfeller der barn er plassert i institusjon på de aktuelle grunnlagene, og det er nødvendig ut fra formålet med oppholdet, kan institusjonene innskrenke retten til å bevege seg fritt, låse dører eller stille krav om at barn har følge av ansatte, innskrenke rett til besøk, innskrenke rett til bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler, samt inndra elektroniske kommunikasjonsmidler der innskrenking av bruk ikke blir etterlevd. Bestemmelsene i § 10-9 viderefører i hovedsak bestemmelsene i gammel barnevernslov, samt de forhold som tidligere inngikk i rettighetsforskriften av 2011.

For å sikre en faglig forsvarlig drift av barnevernsinstitusjoner, stiller barnevernsloven krav til bemanning og kompetanse i institusjon (§ 10-16). I henhold til bestemmelsen, skal institusjonene til enhver tid ha forsvarlig bemanning og kompetanse, og en stillingsplan som sikrer faglig forsvarlig drift. Ut fra institusjonens målgruppe og målsetning, skal institusjon ha ansatte med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen. For personell som ansettes i institusjon stilles det krav om minst ha relevant bachelorutdanning,¹ mens det for ledere og ledes stedfortredere stilles krav om barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå.

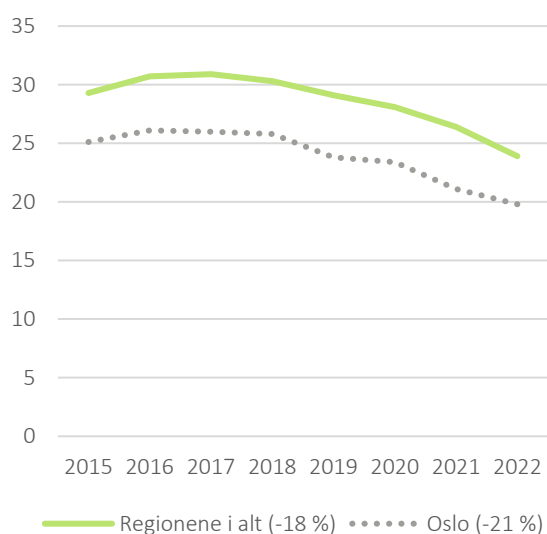
I henhold til § 10-15 i barnevernsloven, skal enhver institusjon være godkjent av Bufetat. Det er Bufetat regionalt som har ansvar for godkjenning av institusjoner i sin region, jf. § 10-17 i loven. En barnevernsinstitusjon kan godkjennes bare dersom den drives i samsvar barnevernsloven med forskrifter, herunder egen forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner, og ellers drives på en forsvarlig måte. Godkjenning av institusjoner gjelder for bestemte målgrupper, og alle institusjoner må ha definerte målgrupper og et formulert mål for sin faglige virksomhet. For å bli godkjent, må alle institusjoner dessuten anvende metoder som er faglig og etisk forsvarlige, og som er tilpasset institusjonens målgrupper og de formulerte målene for den faglige virksomheten.

Ansvar og oppgaver i barnevernet er delt mellom kommune og stat i henhold til de bestemmelser som er nedfelt i barnevernsloven, blant annet i kapittel 15 (som omtaler kommunens og barnevernstjenestens ansvar og oppgaver) og kapittel 16 (som blant annet omtaler ansvar og oppgaver for statlige barnevernsmyndigheter). Et vesentlig forhold i denne ansvarsdelingen, er statlige barnevernsmyndigheters ansvar for å bistå den kommunale barnevernstjenesten med plassering av barn i institusjon, referert til som bistandsplikten. Bistandsplikten, som innebærer at Bufetat skal bistå kommunene med å skaffe fosterhjem eller institusjonsplasser i de tilfellene der det er behov for dette, er absolutt og pålegger Bufetat å tilby et plasseringstiltak som kan ivareta det enkelte barnets behov på en forsvarlig måte.

Færre barn mottar hjelp fra barnevernet

Samlet sett er aktiviteten i barnevernet redusert siden 2015. Det har vært en nedgang både i antall bekymringsmeldinger barnevernet mottar³ og i antall barn som får tiltak fra barnevernet. Figur 2-1 viser utviklingen i antall barn som får tiltak fra barnevernet i forhold til barnebefolkningen, ved utgangen av et gitt kalenderår. Det er en tydelig nedadgående trend over tid i Bufetats regioner samlet sett og i Oslo kommune. Nedgangen har vært noe større i Oslo enn i regionene.

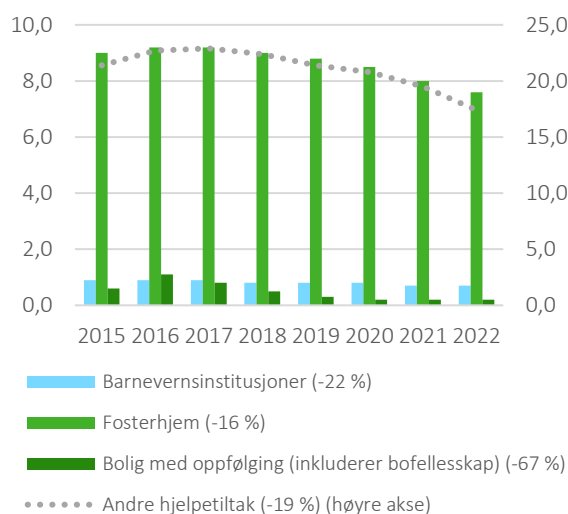
Figur 2-1: Antall barn med barnevernstiltak per 31.12, per 1000 innbyggere 0–17 år



Kilde: SSB (statistikktabell 09050) Oppgitt prosentvis endring er for perioden 2015-2022.

Figur 2-2 viser henholdsvis utviklingen i antall barn som får ulike barnevernstiltak i, og utenfor, hjemmet i forhold til barnebefolkningen, per 31.12 i perioden 2015-2022. Figuren viser en tydelig reduksjon i bruk av hjelpetiltak i hjemmet, men også en betydelig nedgang i tiltak utenfor hjemmet (barnevernsinstitusjon, fosterhjem og bolig med oppfølging). Det har særlig vært en reduksjon i antall barn som bor i fosterhjem, fra ni til under åtte barn per 1000 barn i befolkningen. Det ser dermed ikke ut som den ønskede utviklingen der inngripende plasseringstiltak erstattes med mindre inngripende hjelpetiltak kan forklare nedgangen i bruk av institusjonstiltak, men snarere at det har vært en generell nedgang i bruk av alle barnevernstiltak. Også omfanget av omsorgsovertakelser i barnevernet er betydelig redusert i samme tidsperiode.

Figur 2-2: Antall barn med hjelpetiltak i hjemmet og plasseringstiltak (utenfor hjemmet) per 31.12, per 1000 innbyggere 0-17 år fordelt på type tiltak



Kilde: SSB (statistikktabell 10660 (barnevernsinstitusjoner, fosterhjem og bolig med oppfølging) og 09050 (andre hjelpetiltak)).
Note: Oppgitt prosentvis endring er for perioden 2015-2022.

³ Antall meldinger til barnevernet, målt per 1000 barn i befolkningen, er redusert fra 37,2 i 2015 til 31,6 i 2022 (SSB, statistikktabell 10673)

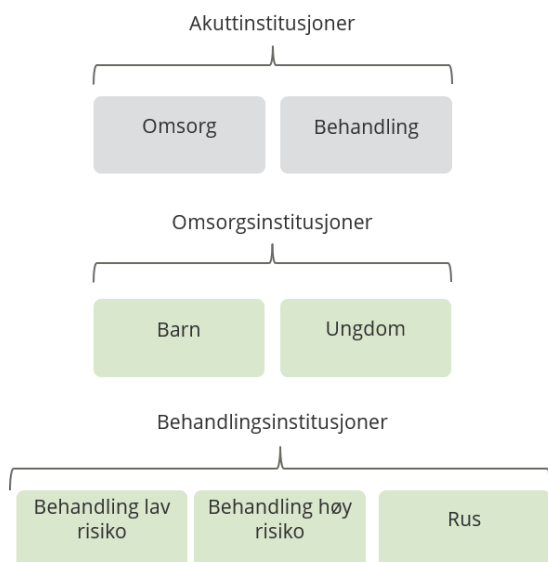
2.1.2 Institusjonene har ulike målgrupper

Barnevernsinstitusjonene deles inn i kategorier med utgangspunkt i lovhjemmel for plassering. Institusjonstilbudet består som følge av dette av:

- Akuttinstitusjoner (akuttiltak)
- Omsorgsinstitusjoner (hjelpetiltak og omsorgsovertakelse)
- Behandlingsinstitusjoner, bestående av
 - behandling sinstitusjon for barn med lav risiko for å utvikle varig problematferd
 - behandling sinstitusjon for barn med høy risiko for å utvikle varig problematferd
 - institusjon for rusbehandling

Buudir har siden 2013 differensiert mellom ulike målgrupper innenfor behandling. Det skilles mellom barn/ungdommer med lav og høy risiko for å utvikle varige problemer i form av kriminalitet inn i voksen alder, samt ungdommer med alvorlig eller vedvarende rusmisbruk. Dagens målgruppedifferensiering innebærer et faglig prinsipp om at barn ikke skal plasseres sammen på tvers av målgruppene innenfor behandling skategori, for å unngå at barna påvirker hverandre negativt («negativ sosial smitte») (Buudir, 2010). Barn som plasseres på omsorgsgrunnlag skal som hovedregel heller ikke plasseres sammen med barn på atferdsgrunnlag. Også innenfor akutt- og omsorgsinstitusjoner er det ulike undergrupper av institusjoner, som illustrert i Figur 2-3.

Figur 2-3: Dagens institusjonstyper i Bufetat



Kilde: NOU 2023: 24

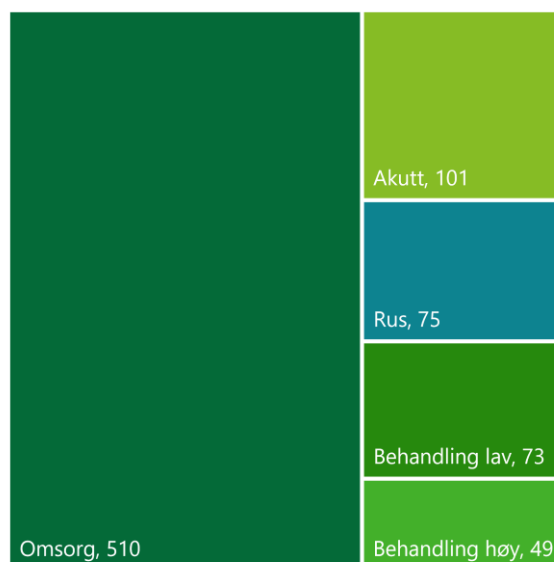
Figur 2-4 viser fordelingen av antall barn i institusjon mellom ulike målgrupper ved utgangen av 2023. Det er flest barn i omsorgsinstitusjoner og færrest barn i behandling høy.

Omsorgsinstitusjoner skal gi tilbud til ungdom som ikke får den omsorgen de trenger hjemme, og der hjelpetiltak i hjemmet eller fosterhjem ikke anses å være best egnet (Buudir, u.d.). Det er egne omsorgsinstitusjoner for barn under 13 år. Lengden på oppholdet i omsorgsinstitusjon avhenger av barnets behov og målsettingen med plasseringen.

Akuttinstitusjoner tar vare på barn som kommer i en alvorlig krisesituasjon der det er vesentlig fare for liv og helse, enten som følge av situasjonen i hjemmet eller egen atferd (Buudir, u.d.). E opphold i akuttinstitusjon skal være midlertidig (Bufetat har et mål om maks seks uker), inntil den kommunale barnevernstjenesten og/eller barneverns- og helsenemnda beslutter eventuell videre plassering i institusjon.

Behandlingsinstitusjoner er et tilbud til ungdom som har utfordringer knyttet til rus, kriminalitet eller annen atferd som kan være skadelig for dem (Buudir, u.d.). Oppholdet på en behandling sinstitusjon er begrenset til ett år, med mulighet for ett års forlengelse. Det skilles mellom *behandling for ungdom med høy risiko for videre problemutvikling* (heretter «behandling høy»), *behandling for ungdom lav risiko for videre problemutvikling* (heretter «behandling lav») og behandling for alvorlige adferdsvansker med rus som fremste problem (heretter «rus»).

Figur 2-4: Fordeling av barn i det statlige institusjonsbarnevernet etter målgruppe per 31.12.23



Kilde: Buudir / aktivitetsdata fra BiRK. Note: Barn som er plassert gjennom Barne- og familieetaten i Oslo eller i andre kommunale institusjoner inngår ikke.

2.2 Aktører og ansvar i institusjonsbarnevernet

2.2.1 Staten har plikt til å tilby en plass i barneverninstitusjon når kommunene ber om det

En oversikt over roller og ansvar i institusjonsbarnevernet er gitt i tekstboksen på neste side.

Det er den kommunale barneverntjenesten som førstelinjetjeneste som fatter beslutningen om at barnet skal bo i institusjon, basert på en vurdering av hensynet til barnets beste. Kommunen beslutter også hvor lenge barnet skal bo i institusjonen, med mindre det er et vedtak om opphold i behandlingsinstitusjon som er begrenset til ett år. Det statlige barnevernet, Bufetat, utgjør andrelinjetjenesten i barnevernet og har plikt til å fremskaffe en institusjonsplass som ivaretar barnets behov. Bufetat har i henhold til barnevernslovgivningen plikt til å bistå den kommunale barneverntjenesten med plassering av barn i institusjon etter anmodning (bistandsplikten). Bufetat har et helhetlig ansvar for institusjonstilbudet innenfor barnevernområdet. Dette inkluderer etablering og drift av statlige institusjoner, godkjenning av statlige, private og kommunale institusjoner og anskaffelse av plasser fra private leverandører av barnevernsinstitusjoner. Arbeidet med å etablere, drifte og fremskaffe institusjonsplasser i de tilfellene dette behøves, foregår på regionalt nivå i Bufetat. Oslo kommune styres av et eget regelverk og er ikke omfattet av bistandsplikten eller Bufetats tjenestetilbud.

For å oppfylle bistandsplikten overfor kommunene, skal Bufetat ha et tiltaksapparat som er tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert. Mens Bufetat avgjør *hvilken* institusjonsplass som skal tilbys i den enkelte sak, er det som hovedregel den kommunale barneverntjenesten som gjennom sine undersøkelser og plasseringsvedtak vurderer og hjemmel for plassering, og dermed påvirker *hvilken type* institusjonsplass det er behov for. Bufetat kan i særskilte tilfeller hente inn ekstra opplysninger ved identifisering og valg av plass, samt gi kommunene råd og veiledning om muligheter og alternativer. Det primære utgangspunktet er likevel at Bufetat skal bygge på informasjon fra den kommunale barneverntjenesten for å finne institusjonsplass i den enkelte sak, samt forholde seg til avgjørelser fra

barneverns- og helsenemnda i de sakene der dette er aktuelt.

Siden høsten 2022 har Bufetat i økende grad hatt utfordringer med å ivareta sin bistandsplikt overfor kommunene. Særlig gjelder dette behovet for plassering i akuttinstitusjon. Interne rapporteringer fra Bufdir til BFD viser at det per utgangen av mars 2024 var rapportert 209 tilfeller siden 01.01.2023 der Bufetat selv har vurdert at de ikke hadde gitt et forsvarlig og tilpasset tilbud til rett tid på institusjonsområdet, hvorav 187 saker gjaldt akuttplasseringer. Dette har fått svært alvorlige konsekvenser for enkelte barn, og har gjort samarbeidet med kommunene og barna utfordrende (Oslo Economics, 2024). Bufetat vurderer at avvikene på akutt i stor grad skyldes mangel på plass innenfor behandling høy, hvilket bidrar til å skape en «propp» i systemet der barn blir værende i akuttinstitusjon lenger enn det Bufetat vurderer at er forsvarlig.

Kommunene betaler en kommunal egenandel for bruk av statlige barnevernstiltak, i henhold til faste satser fastsatt årlig av BFD. Størrelse på satsen er den samme for alle institusjonsplasseringer⁴ uavhengig av den samlede kostnaden ved plasseringen. Utgifter til plasseringene utover den kommunale egenandelen dekkes av staten. Kommunenes egenandeler ble økt i forbindelse med barnevernsreformen som følge av en ambisjon om å påvirke kommunenes økonomiske insentiver i retning av mer forebyggende innsats og mindre bruk av inngripende tiltak (rett hjelp til rett tid). Økte egenandeler ble også begrunnet med at statlige barnevernstiltak ikke skulle bli relativt billigere for kommunene, gitt at kommunene fikk fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem. Kommunene fikk samtidig overført et beløp tilsvarende økningen i egenandelen over kommunerammen.

⁴ 182 700 kroner per barn per måned for plass i barnevernsinstitusjon (2024), ev. 91 350 kroner per barn per måned

for plass i barnevernsinstitusjon for enslige, mindreårige asylsøkere og flyktinger fra omsorgssentre og asylmottak (2024).

ROLLER OG ANSVAR I INSTITUSJONSBARNEVERNET

Barne- og familiedepartementet har det overordnede ansvaret for institusjonsbarnevernet. Dette innebærer lovutvikling på barnevernsområdet, politikktutvikling, og styring og samordning av tjenestene (herunder etatsstyring av Bufdir).

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) innehar Bufdir rollen som fagdirektorat for barnevernet (både statlig og kommunalt), og skal gjennom denne rollen både være faglig rådgiver for Barne- og familiedepartementet (BFD), iverksetter av vedtatt politikk og forvalter av lov og regelverker. Bufdir er nasjonalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), og skal sørge for forsvarlig styring og kontroll av Bufetat, inkludert økonomisk styring. Bufdir ved direktør er dermed også øverste leder i Bufetat, og har overordnet ansvar for etatens resultater og tjenesteproduksjon.

Bufetat er delt inn i sentralt, og regionalt nivå, i tillegg til de enkelte institusjonene som driftes av Bufetat. nivå. Regionalt nivå består av fem regioner: Nord, Midt, Vest, Sør og Øst. Regionene i Bufetat leverer statlige barne- og familievernstjenester på vegne av staten, herunder barnevernsinstitusjoner. Hver region har egne inntaksenheter, som vurderer hvilken institusjonsplass barnet skal få tilbud om, i samråd med den enkelte institusjon. Inntaksenhetene får bistand fra Bufdirs nasjonal enhet for inntaksstøtte. Bufetats Nasjonal enhet for behandlingstiltak (NABE) gjennomfører kartlegging av barnas behov ved forespørsel om et institusjonstilbud for ungdom med alvorlige atferdsvansker. Bufetats godkjenningseenhet (BEG) godkjenner alle barnevernsinstitusjoner (statlig og privat).

I **Oslo kommune** skal Bufetats oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen.

Kommunene har majoriteten av oppgavene etter barnevernsloven. Kommunen har ansvaret for å gi råd og veiledning, vurdere bekymringsmeldinger og undersøke saken. Det er kommunen som treffer vedtak om tiltak i eller utenfor hjemmet ved frivillige plasseringer. Ved akutte plasseringer er det leder av den kommunale barnevernstjenesten og påtalemyndigheten som kan fatte vedtak som skal kontrolleres av barneverns- og helsenemnda innen 48 timer. Ved omsorgsovertakelse og tvungen atferdsplassering er det kommunen som begjærer plassering, men det er nemnda som fatter vedtak.

Barneverns- og helsenemnda har ansvaret for å behandle saker som gjelder omsorgsovertakelse og opphold i barnevernsinstitusjon uten samtykke for barn med alvorlige atferdsvansker. Nemnda avgjør bestemte saker om tvang etter barnevernsloven, jf. § 14-1 første ledd. Nemnda må også godkjenne akuttvedtak om omsorgsovertakelse og akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker, jf. barnevernsloven § 14-22. Barneverns- og helsenemnda skal ivareta barn og unges rettigheter og interesser, og har et viktig ansvar for å sikre det enkelte barns rettssikkerhet ved de mest inngripende tiltakene etter barnevernsloven.

Statsforvalteren har en lovpålagt plikt til å føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av sine plikter på barnevernsområdet, jf. Barnevernsloven 17-3. Statsforvalteren skal også føre tilsyn med barnevernsinstitusjoner og med lovligheten av statlige tjenester etter barnevernsloven.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med barneverntjenester, jf. barnevernsloven § 17-2. Dette innebærer et overordnet ansvar for tilsynet som statsforvalteren utfører etter barnevernsloven § 17-3.

2.2.2 Barnevernsinstitusjoner driftes både i statlig og privat regi

Barnevernsinstitusjonene driftes av ulike aktører, både staten ved Bufetat, kommuner og private (ideelle og kommersielle aktører). Staten har, uavhengig av leverandør, det overordnede ansvaret for tilbudet i institusjonene. Staten ved Bufetat driver flest institusjoner, nærmere bestemt 108 institusjoner per mai 2024. Videre driftes 21 institusjoner av ideelle organisasjoner, mens kommersielle aktører står for drift av 49 institusjoner. Per april 2024 finnes det også to barnevernsinstitusjoner drevet i kommunal regi, i henholdsvis Alta og Larvik, i tillegg til institusjonene som er drevet av Oslo kommune.

Bufetat kjøper institusjonsplasser av både ideelle og kommersielle tilbydere. Ved kjøp av institusjonsplasser fra private tilbydere benyttes generelt tre avtaletyper:

- Rammeavtaler med kjøpsgaranti, inkludert driftsavtaler⁵
- Rammeavtaler uten kjøpsgaranti
- Enkeltkjøp

Rammeavtaler kjennetegnes ved at de økonomiske betingelsene og faglige krav er avtalt på forhånd. Rammeavtalene fastsetter og regulerer betingelsene som gjelder ved plasseringer, herunder krav til innhold, kvalitet, betalingsforpliktelser, samt overholdelse av lovkrav. Kjøpsgaranti innebærer at Bufetat betaler for plasser uavhengig av om de benyttes eller ikke. Driftsavtaler har også kjøpsgaranti, men er noe annerledes innrettet enn rammeavtaler med kjøpsgaranti.⁶ Per mars 2024, hadde regionene i Bufetat 252 plasser på rammeavtaler med ideelle, hvorav 221 plasser har kjøpsgaranti, og 106 plasser på rammeavtaler med kommersielle, hvorav 41 plasser har kjøpsgaranti.

Tidligere rammeavtaler med private gikk ut i mars 2022, og Bufdir ble i tildelingsbrevet for 2022 bedt om å inngå ny avtaleportefølje med private leverandører av institusjonsplasser. Avtalene skulle innrettes, så langt som mulig innenfor eksisterende rammer, slik at bruken av ideelle leverandører øker. Bufetat inngikk i 2022 og 2023 nye rammeavtaler om 221 plasser med ideelle tilbydere i løpet av året, hvorav hovedparten av plassene hadde kjøpsgaranti.⁷ Bufetat inngikk videre i 2023 nye rammeavtaler med kommersielle

tilbydere om 59 plasser uten kjøpsgaranti. Det har også blitt inngått nye avtaler i et mindre omfang med både med kommersielle og ideelle tilbydere utover dette. Bufetat har videreført enkelte plasseringsavtaler samt videreført plasseringer som enkeltkjøp med utgangspunkt i avtaler inngått før 2022 for å sikre at eksisterende plasseringer kunne fortsette som planlagt inntil alle barn har avsluttet sitt forløp i henhold til plan.

Rammeavtalene Bufetat har benyttet ved kjøp av institusjonsplasser fra private tilbydere har hatt ulik innretning over tid. For det første har Bufetat i ulik grad operert med *kjøpsgaranti* på institusjonsplasser. I rammeavtalene med ideelle tilbydere, som ble inngått i 2022, økte andelen med kjøpsgaranti betydelig sammenliknet med tidligere. Tidligere rammeavtaler har også inkludert institusjonsplasser hvor leverandøren har leveringsplikt ved avrop, men hvor Bufetat ikke garanterer for kjøp. I rammeavtalene som løp fra 2016 til 2022 var hovedregelen leveringsgaranti på 80 prosent av plassene og kjøpsgaranti på 60 prosent av plassene. I disse avtalene hadde dermed tilbyderen en større risiko for ubenyttet kapasitet enn i avtalene inngått med ideelle tilbydere i 2022 hvor tilbyderne i liten grad er belastet med risiko for ubenyttede plasser.

Bufetat har også i ulik grad operert med *differensiering* i rammeavtalene med tanke på krav og betingelser til ulike typer plasseringer. Avtaler inngått før 2016, har operert med en grunnbemanning per plass, samt spesifiserte krav til ekstra bemanning for barn som har mer omfattende behov. Bufetat erfarte at disse avtalene medførte at det ofte var krevende forhandlinger med leverandører om hvilket forsterkningsbehov det enkelte barn har ved nye plasseringer. Prinsippet om forsterkning ble avsluttet ved inngåelse av avtaler løpende fra 2016. Det ble da avtalt hvilken bemanning hvert enkelt barn under avtalen skulle ha. I avtalene som Bufdir inngikk fra 2022 ble dette endret til en definert minstebemanning per avdeling, som da kunne fordeles på barna ved samme avdeling ut fra behov. Samtidig ble bemanningen forsterket.

Kapasiteten som er fremskaffet gjennom rammeavtaler med kjøpsgaranti og driftsavtaler anses av Bufdir – sammen med de statlige plassene – som en del av grunnkapasiteten ettersom dette er plasser

⁵ Driftsavtaler har kun vært benyttet i et begrenset omfang og per mai 2024 er det inngått driftsavtaler med fire ideelle tilbydere som til sammen har 34 institusjonsplasser.

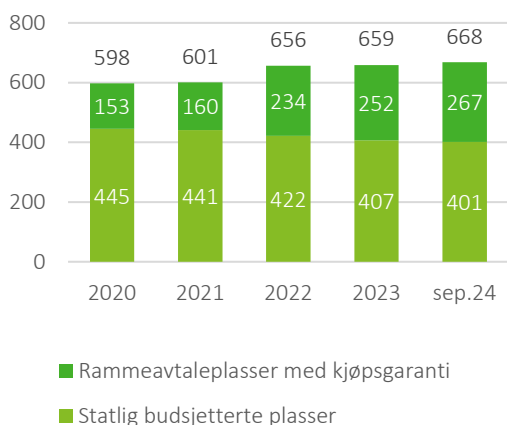
⁶ For driftsavtaler kan det avtales et nedtrekk av kapasitet, uten at dette får økonomiske konsekvenser for leverandøren. For rammeavtaler med kjøpsgaranti er ikke slik avtale mulig, og

ubenyttet kapasitet avregnes mot benyttet kapasitet slik at eventuell ubenyttet kapasitet kun utbetales dersom det samlet sett har vært færre døgn med plasseringer enn det som ligger i avtalen.

⁷ Våren 2023 ble definisjonen av ideelle tilbydere endret til krav om ideelt eierskap i alle ledd.

som i utgangspunktet skal være tilgjengelig til enhver tid og som det påløper kostnader for uavhengig av bruk.⁸ Per september 2024 bestod grunnkapasiteten av 668 budsjetterte plasser, hvorav 401 budsjetterte plasser i statlige institusjoner og 267 plasser i private institusjoner på rammeavtaler med kjøpsgaranti (se Figur 2-5). Plasser på rammeavtaler uten kjøpsgaranti er av Bufdir definert som bufferkapasitet, sammen med enkeltkjøp.

Figur 2-5: Grunnkapasitet i institusjonsbarnevernet, inkludert rammeavtaler med private



Kilde: Bufdir.⁹

Det har vært en økning i den samlede grunnkapasiteten siden 2020. Økningen skyldes flere rammeavtaleplasser med garanti, samtidig som antall plasser i statlige institusjoner har gått noe ned. Endringer i grunnkapasitet kan ses i sammenheng med aktivitetsendringer, omtalt nærmere i kapittel 2.4.

Tabell 2-1 til Tabell 2-5 viser fordelingen av grunnkapasitet på ulike målgrupper. Innenfor akutt har det fremt til 2024 utelukkende vært statlige plasser, og antall plasser (budsjetterte) har vært stabilt over tid. Innenfor behandling lav har det vært en dreining mot private plasser, og vekk fra statlige plasser. Behandling høy har hovedsakelig bestått av statlige plasser, men med noe større innslag av private fra og med 2024. Målgruppene omsorg og rus har hatt en blanding av statlige og private plasser, og det har vært en økning i private plasser med kjøpsgaranti over tid. Økningen i innslaget av private plasser med garanti er i hovedsak knyttet til rammeavtaler med ideelle.

⁸ Note: Grunnkapasitet er ikke et formalisert begrep, men benyttes i etaten om institusjonskapasitet som er fullfinansiert og tilgjengelig til enhver tid.

⁹ Note: Plasser knyttet til senter for foreldre og barn og omsorgssentre EMA er fjernet for 2020 og 2021 for å sikre sammenlignbare tall over tid. TFCO-plasser er fjernet da dette er en

Tabell 2-1: Grunnkapasitet målgruppe akutt

Akutt	2021	2022	2023	Sep. 2024
Statlig	117	118	117	123*
Private m/ garanti	-	-	-	6
Totalt	117	118	117	129

Kilde: Bufdir. *Note: Det har vært en midlertidig økning i antall statlige plasser i region øst som vurderes fortløpende

Tabell 2-2: Grunnkapasitet målgruppe behandling lav

Behandling lav	2021	2022	2023	Sep. 2024
Statlig	27	22	13	15
Private m/ garanti	9	12	16	18
Totalt	36	34	29	33

Kilde: Bufdir

Tabell 2-3: Grunnkapasitet målgruppe behandling høy

Behandling høy	2021	2022	2023	Sep. 2024
Statlig	17	13	22	20
Private m/ garanti	-	-	3	10
Totalt	17	13	25	28

Kilde: Bufdir

Tabell 2-4: Grunnkapasitet målgruppe omsorg

Omsorg	2021	2022	2023	Sep. 2024
Statlig	260	245	240	223
Private m/ garanti	128	180	189	185
Totalt	388	425	429	408

Kilde: Bufdir

Tabell 2-5: Grunnkapasitet målgruppe rus

Omsorg	2021	2022	2023	Sep. 2024
Statlig	20	20	16	20
Private m/ garanti	23	42	45	48
Totalt	43	62	61	68

Kilde: Bufdir

Oppsummert har kapasitetssammensetningen vært relativt stabil over tid, med en økning i summen av behandlingsplasser og en reduksjon i antall statlige omsorgsplasser. Grunnkapasiteten har likevel økt innenfor omsorg sammenliknet med 2020 som følge av flere private plasser med garanti.

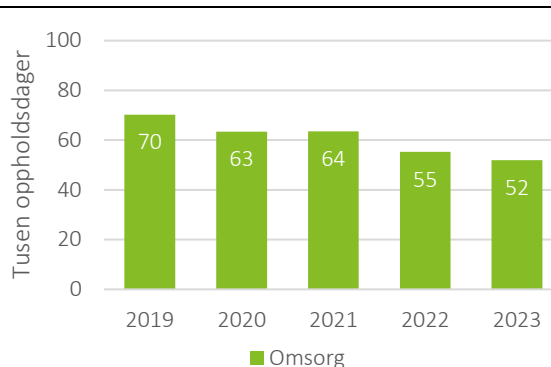
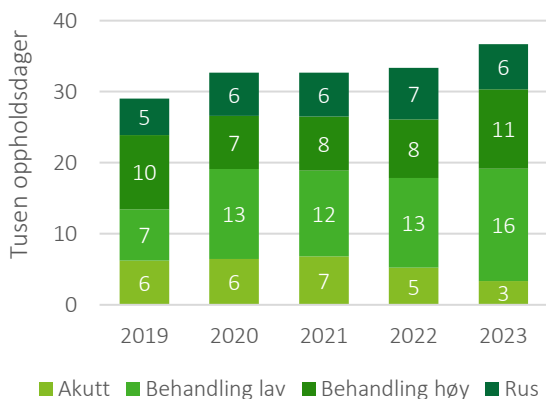
institusjonstype som ligner mest på spesialisert fosterhjem. I tillegg er det gjort mindre korrigeringer der avdeling er avviklet, men det henger igjen plasser uten at det er ført utgifter. Institusjonshybler i region øst er fjernet for 2020-2022. 2022 var et overgangsår hvor gamle avtaler gikk ut 1. april og nye avtaler med inngått fortløpende gjennom 2022

Bufetat kjøper også institusjonsplasser fra private leverandører utenfor rammeavtale, omtalt som *enkeltkjøp*. I disse plasseringene avtales tilbud og pris direkte med den enkelte leverandør, avhengig av barnets behov. Slike kjøp gjøres i tilfeller hvor Bufetat ikke vurderer det som mulig å gjøre forsvarlige plasseringer ved bruk av grunnkapasitet.

Bufetat står overfor en varierende etterspørsel etter differensierte institusjonstjenester, hvor behovet i mange tilfeller skal dekkes i geografisk nærhet til barnets bosted. Hensynet til geografisk nærhet følger ikke av barnevernsloven, men inngår som en del i vurderingen av «barnets beste». For å imøtekomme den varierende etterspørselen, har enkeltkjøp og rammeavtaler uten kjøpsgaranti fungert som en bufferkapasitet for Bufetat for å håndtere «topper» i etterspørselen eller for å plassere barn med behov som gjør det krevende å gjøre forsvarlige plasseringer ved bruk av grunnkapasitet.

Enkeltkjøp har særlig blitt benyttet ved plasseringer av barn med større behov for oppfølging enn det institusjonstilbudet fremskaffet gjennom rammeavtaler eller statlige institusjoner er rigget for. Over tid har det vært en reduksjon i bruken av enkeltkjøp til plasseringer i omsorgsinstitusjoner, målt ved antall oppholdsdager, og en økning blant øvrige målgrupper, drevet av en økning innen behandling lav (Figur 2-6). I 2023 stod største andelen av enkeltkjøp med 58 prosent av oppholdsdagene på enkeltkjøp. Den høye andelen på omsorg henger sammen med at de fleste barn i institusjonsbarnevernet er plassert i en omsorgsinstitusjon. Behandling lav og behandling høy stod for henholdsvis 18 og 13 prosent av enkeltkjøp, mens akutt og rus stod for henholdsvis 4 og 7 prosent av oppholdsdagene.

Figur 2-6: Oppholdsdager på enkeltkjøp etter målgruppe



Kilde: Bufdir / aktivitetsdata fra BiRK. **Note:** Målgruppene akutt, behandling lav, behandling høy og rus er vist i en egen figur for å synliggjøre utviklingen over tid.

Ideelle og kommersielle tilbydere har tradisjonelt hatt litt ulik spesialisering av sitt institusjonstilbud. Ideelle tilbydere har i hovedsak levert rus- og omsorgsplasser gjennom rammeavtaler med kjøpsgaranti, mens kommersielle leverandører i større grad har levert institusjonsplasser innenfor behandling, i tillegg til omsorgsplasser og akutt – samt enkeltkjøp til barn med omfattende behov, uavhengig av målgruppe.

Nye politiske føringer innebærer at bruken av kommersielle tilbydere skal reduseres, og barna med de største behovene skal primært ivaretas i statlige institusjoner. Dette beskrives nærmere i påfølgende avsnitt.

Nye politiske føringer om bruk av private tilbydere

De siste årene har det vært tydelige politiske føringer om at de kommersielle tilbydernes rolle i det statlige barnevernet skal reduseres. Det er etablert føringer om at staten skal styrke sitt institusjonstilbud for barn med særlig omfattende oppfølgingsbehov innenfor særlig akutt og behandling. Videre er det føringer om at bruken av ideelle tilbydere av institusjonskapasitet skal økes, med mål om en andel på 40 prosent av institusjonskapasiteten innen 2025, og at det skal inngås langsiktige og forutsigbare avtaler med ideelle aktører.

Stortinget fattet i mai 2018 følgende anmodningsvedtak: «Stortinget ber regjeringen sikre langsiktige og løpende avtaler med ideelle tilbydere av institusjonsplasser som fører til at andelen ideelle øker til om lag 40 pst. innen 2025, samtidig som den offentlige andelen institusjonsplasser ikke reduseres.» (Stortinget, 2018). I tillegg 1 til tildelingsbrevet for 2020, fikk Bufdir i oppdrag å utrede og komme med anbefalinger om gjennomføring av vedtaket. Som svar på dette oppdraget utarbeidet Bufdir en risiko- og konsekvensutredning av redusert bruk av kommersielle tilbydere. Bufdir lagde også en

forsyningsstrategi som beskrev risiko og konsekvenser ved en slik tilnærming.

Samtidig har Stortinget gitt føringer om at barna med de mest omfattende behovene skal ivaretas i statlig regi. 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.»* (Stortinget, 2021).

Buudir ble i tildelingsbrevet for 2022 bedt om å inngå ny avtaleportefølje med private leverandører av institusjonsplasser: *«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 dette oppdraget inngikk Buudir i 2022 nye rammeavtaler med ideelle tilbydere (Buudir, 2023), og de tidligere rammeavtalene med både ideelle og kommersielle tilbydere ble faset ut. Eksisterende plasseringer av barn i kommersielle institusjoner fortsetter imidlertid som planlagt inntil alle barn har avsluttet sitt forløp i henhold til plan. Det er derfor fremdeles enkelte plasseringer hos kommersielle tilbydere basert på de tidligere rammeavtalene.

I tildelingsbrevet for 2023 fikk Buudir føringer om å arbeide videre med utfasingen av kommersielle tilbydere:

«Buudir skal arbeide videre for å gradvis fase ut kommersielle tilbydere i barnevernet, styrke de statlige institusjonene slik at de kan ta imot barna med de største behovene samt at bruken av ideelle leverandører øker.»

Tradisjonelt har kommersielle leverandører ivaretatt mange av barna med de mest omfattende behovene. De nye føringene innebærer derfor behov for en omstilling av det statlige institusjonstilbudet, med en dreining mot flere plasser innenfor særlig kategorien behandling høy.

I tildelingsbrevet til Buudir for 2024, ble føringene om utfasing av kommersielle nedtonet og ikke nevnt eksplisitt:

«Arbeidet med å omstille de statlige institusjonene slik at barna med de største behovene kan ivaretas i disse,

videreføres innenfor rammene som er gitt til dette formålet. Det samme gjelder tiltak for å øke antall institusjonsplasser fra ideelle leverandører.»

2.3 Styringsparametere i institusjonsbarnevernet

2.3.1 Det statlige barnevernet skal både drive med høy kvalitet og effektiv ressursbruk

I forarbeidene til barnevernsloven går det frem at formålsbestemmelsen skal fungere retningsgivende for barnevernets prioriteringer generelt og for tolkningen av de enkelte bestemmelsene i loven.

Lovens formål er derfor retningsgivende for prioriteringer og fortolkning av oppgavene i institusjonsbarnevernet, og er speilet i sektorens mål- og resultatstyring, samt videre ned i institusjonsbarnevernets innretning.

Mål- og resultatstyring av institusjonsbarnevernet har et markert kvalitetsfokus

Målstyring fra BFD til Bufdir¹⁰

Hovedmålet for institusjonsbarnevernet, slik dette har vært formulert de siste fem årene i tildelingsbrev fra BFD til Bufdir, har vært å arbeide for at «*barn som trenger tiltak utenfor hjemmet, skal få et behovstilpasset og forutsigbart tilbud som fremmer trygghet og positiv utvikling*». Som indikatorer på måloppnåelse, er det definert styringsparametere som blant annet handler om

- stabilitet for barn i institusjon,
- virkning av opphold i behandlingsinstitusjoner,
- behovstilpasset institusjonstilbud som fremmer positiv utvikling og forutsigbarhet etter institusjonsopphold,
- barns medvirkning i valg av institusjon,
- skolegang for barn med plasseringstiltak, og
- barn opplever trygghet i institusjonstilbudet..

Målstyring overfor regionene i Bufetat

I disponeringsbrev fra Bufdir til regionene i Bufetat, er institusjonsbarnevernets hovedmål videre operasjonalisert i et eget hovedmål som gjelder regionene i Bufetat, samt delmål med tilhørende styringsparameter og resultatkrav. Både hoved- og delmål for regionene i Bufetat har vært de samme i perioden 2020-2024.

I henhold til disponeringsbrevene, er Bufetats hovedmål å sikre at barn, ungdom og familier med

MÅL OG RESULTATSTYRINGEN I INSTITUSJONSBARNEVERNET

Den etablerte mål- og resultatstyringen i institusjonsbarnevernet er bygget opp rundt instruks for økonomi- og virksomhetsstyring, tildelingsbrev med tilhørende disponeringsbrev og årsrapportering.

Instruksen, som er gitt fra BFD til Bufdir, klargjør Bufdirs ansvar og myndighet, samt redegjør for de av Bufdirs oppgaver som er stabile og ikke endres årlig gjennom tildelingsbrev. I instruks til Bufdir vises det blant annet til direktoratets ansvar for å sikre en økonomiforvaltning både i Bufdir og Bufetat som er i samsvar med sentrale krav og føringer (eksempelvis overholdelse av bistandsplikt og etterlevelse av budsjett vedtatt av Stortinget), samt at resultater og tjenesteproduksjon er i samsvar med årlige tildelingsbrev.

De årlige tildelingsbrevene fra BFD til Bufdir, fastsetter de årlige målene for virksomheten, styringsparametere, resultatkrav, budsjettammer og -fullmakter og rapporteringskrav. Tilsvarende defineres budsjettammer, mål, styringsparametere, resultat- og rapporteringskrav for regionene i Bufetat gjennom årlige disponeringsbrev fra Bufdir.

Jevnlig rapportering i styringslinjen er vesentlig for å evaluere virksomhetens fremgang og resultater. Årsrapportene som utarbeides fra henholdsvis regionene i Bufetat og Bufdir, har som formål å gi oversikt over virksomhetens resultater sett mot definerte mål og styringsparametere, og gjennom dette gi departementet et grunnlag for å vurdere måloppnåelse, ressursbruk og kvalitet. Det skal rapporteres både kvantitativt og kvalitativt i styringslinjen, på henholdsvis styringsparameter og definerte resultatkrav, samt kvalitativt opp mot de hoved- og delmål.

behov får tilbud med riktig kvalitet til riktig tid.

Delmålene som er relevant for institusjonsområdet, handler om å sikre riktig kapasitet i statlig barnevern, riktig kvalitet i institusjon, og riktig kvalitet i akutttilbudet. For hvert av disse tre delmålene, er det igjen utarbeidet styringsparameter og resultatkrav. For delmålet som omhandler kvalitet i institusjon, omfatter styringsparameter og resultatkrav ytterligere detaljering av styringsparameter og resultatkrav som

¹⁰ I BFDs målstyring inngår også en forventning om etterlevelse av sentrale rammebetingelser, krav og føringer, som eksempelvis overholdelse av bistandsplikt (hjemlet i lov) og etterlevelse av

budsjett vedtatt i Stortinget. Det er ikke definert egne mål knyttet til dette i tildelingsbrev, men oppfyllelse av forventningene følges opp i jevnlig etatsstyringsmøter.

er gitt fra departementet til Bufdir (der dette ikke allerede fremgår direkte av tildelingsbrev til Bufdir), herunder spesifisering av hvilke konkrete resultater som forventes og hvordan disse skal måles. Eksempelvis er det her spesifisert hva som er forventet oppmøtegrad på skole med hensyn til å nå resultatkrav om gjennomføring av skolegang mens i institusjon, og hvordan regionene skal måle at barn opplever at det er trygt å bo på institusjon.

For delmålene riktig kapasitet i statlig barnevern og riktig kvalitet i akutttilbud, er det særlig definert styringsparameter og resultatkrav som gjelder omfang/grad av aktivitet. For delmålet om riktig kapasitet i statlig barnevern, ble det i 2024 utarbeidet følgende styringsparameter og resultatkrav:

- Kapasitetsutnyttelse i statlige akuttinstitusjoner (minimum 80 prosent av budsjetterte plasser per 1.1.2024)
- Kapasitetsutnyttelse i statlige omsorgs- og behandlingsinstitusjoner (minimum 83 prosent i gjennomsnitt av budsjetterte plasser per 1.1.2024)
- Kapasitetsutnyttelse i plasser med kjøpsgaranti hos private leverandører (95 prosent kapasitetsutnyttelse)
- Andel barn og unge i målgruppene «akutt» og «behandling høy risiko» som ivaretas i statlige institusjoner (høyere andel enn på samme tidspunkt i fjor).

For delmålet riktig kvalitet i akutttilbud, ble det i 2024 utarbeidet følgende styringsparameter og resultatkrav:

- Oppholdstid i akuttinstitusjoner (skal ikke overstige 6 uker i 75 prosent av sakene, for både statlige og private tiltak)

- Bruk av familieråd (økt antall akutte familieråd enn på samme tid i fjor).

Det forventes en effektiv ressursbruk i det statlige barnevernet, med høy utnyttelse av institusjonskapasitet

I tildelingsbrev fra BFD til Bufdir (2024), understrekes det at barnevernsfaglig kvalitet og resultater må sikres i parallell med god kostnadskontroll. I disponeringsbrev fra Bufdir til Bufetat (2024) er det å sikre en effektiv ressursbruk definert som ett av to hovedmål for etaten. Det understrekes at de ulike regionene i Bufetat skal ha stor oppmerksomhet på både utgifter og effektiviseringsmuligheter, og at det må arbeides særskilt med å sikre god styring og internkontroll som understøtter og bidrar til effektiv drift og dermed god kostnadskontroll.

Viktigheten av og behovet for effektiv ressursbruk i institusjonsbarnevernet er også synliggjort i de innledende kapitlene i disponeringsbrev fra Bufdir til Bufetat.

Under overskriften utfordringer og hovedprioriteringer, blir det i disponeringsbrev for 2024 trukket frem at selv om budsjetttrammene for det statlige barnevernet er økt i 2024, vil det fortsatt være behov for systematisk oppfølging av utgiftsnivået. Regionene må derfor videreføre arbeidet med kostnadsreducerende tiltak, som ble igangsatt i 2023. Det pekes på at en viktig forutsetning for budsjettbalanse vil være å utnytte statlige institusjoner og rammeavtaler med garanti i størst mulig grad. Dette innebærer at etterlevelse av resultatkrav til kapasitetsutnyttelse i institusjon (som beskrevet under forrige underoverskrift) vurderes som en forutsetning for at regionene skal ha en effektiv ressursbruk i samsvar med vedtatte budsjetter.

Tabell 2-6: Oppsummering av styringsmål, -parameter og resultatkrav i institusjonsbarnevernet

	Mål	Styringsparameter	Resultatkrav
Bufdir	Sikre at barn får et behovstilpasset og forutsigbart tilbud som fremmer trygghet og positiv utvikling.	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilitet for barn i institusjon - Institusjonstilbud som fremmer positiv utvikling og forutsigbarhet etter opphold - Opplevelse av trygghet i institusjon - Skolegang mens i institusjon - Medvirkning i valg av institusjon 	<ul style="list-style-type: none"> - Reduksjon av utilsiktede flyttinger - Definerings av mål for institusjonsopphold for alle barn - Utforming av tilbud i samsvar med behov for alle barn - Reduksjon i barns problematikk, målt gjennom kartlegging ved inn- og utskrivning - Gjennomføring av overgang til liv utenfor institusjon i henhold til plan - Egenrapportering fra barn av opplevelse av trygghet - Fulltids grunnskoletilbud følges, og økning i andel barn som tar videregående opplæring - Alle barn skal ha fått anledning til å medvirke i valg av institusjon og underveis i opphold.
Bufetat	Sikre at barn, ungdom og familier med behov får tilbud med riktig kvalitet til riktig tid, gjennom å sørge for: riktig kapasitet i statlig barnevern, riktig kvalitet i institusjon, og riktig kvalitet i akutttilbudet	<ul style="list-style-type: none"> - Kapasitetsutnyttelse i statlige akutt-, omsorgs og behandlingsinstitusjoner - Kapasitetsutnyttelse i plasser med kjøpsgaranti hos private leverandører - Andel barn og unge i målgruppene akutt og behandling høy risiko som ivaretas i statlige institusjoner - Risikonivå hos barn i behandlingsinst. - Lovbrudd ved tilsyn - Forløp i behandlings- og omsorgsinst. - Helsehjelp til barn i inst. og omsorgssentre - Oppmøte på skole - Trygghet, sikkerhet og barns rettigheter - Opplevelse av trygghet i institusjon - Oppholdstid i akuttinst. - Bruk av familieråd 	<ul style="list-style-type: none"> - Kapasitetsutnyttelse i henhold til definerte prosenttall - Høyere andel barn og unge i statlige institusjoner i aktuelle målgrupper enn samme tidspunkt året før - Lavere risikonivå ved utskrivning enn innskriving, målt gjennom. totalscore i YLS - Alle påpekte lovbrudd fra Statsforvalter rettet innen frist. - 80 % av oppg. i forløp for omsorg og 70 % av oppg. i forløp for behandling gjennomført innen frist - Oppdatert helseinformasjon i BiRK for alle barn - 90 % oppmøte på skole iht. plan. - Gj.snitt fire timer trygghet- og sikkerhetstrening for ansatte i stilling over 50 % - Vurdering av om barn opplever det trygt å bo på inst. - Oppholdstid i akuttinst. skal ikke overstige 6 uker i 75 % av sakene - Økt antall akutte familieråd sett mot samme tidspunkt året før

Kilde: Tildelingsbrev fra BFD til Bufdir (2024) og disponeringsbrev fra Bufdir til Bufetat (2024)

2.3.2 Økte kompetansekrav i barnevernsinstitusjoner

Med barnevernsreformen ble det innført økte kompetansekrav til ansatte og ledere som jobber i barneverntjenesten og på barnevernsinstitusjon.

§10-16 i barnevernsloven sier at alle nyansatte på barnevernsinstitusjon minst skal ha relevant utdanning på bachelornivå. Kravet omfatter ikke de som var ansatt på institusjon før endringen trådte i kraft. For institusjonsledere stilles det krav om barnevernfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå innen 1.2.2031. Også her kan kravet oppfylles gjennom fire årsverk relevant praksis og en relevant videreutdanning på minst 30 studiepoeng, frem til 2027.

Kompetansekravene på institusjon ble innført etter anbefaling fra Bufdir. I Prop. 133 L (2016-2017, s. 338) blir det vist til at direktoratet begrunnet dette med at institusjonsansatte skal ivareta unge som er i en svært krevende livssituasjon, samtidig som de skal drive spesialisert endringsarbeid. I sin utredning av kompetansebehovet på institusjon la Bufdir til grunn at 60–70 prosent av ansatte i statlige barnevernsinstitusjoner og i underkant av 50 prosent av ansatte i private institusjoner er faglærte (Bufdir, 2018).

I Bufdirs veiledning om forståelse og anvendelse av de nye kompetansekravene blir det presisert at «relevant» bachelorutdanning omfatter utdanning som barnevernspedagog, sosionom/sosialt arbeid og vernepleier (Bufdir, 2022). Bufdir opplyser at også utdanning innen andre fagområder andre kan være relevante, slik som blant annet sykepleie, pedagogikk, ergoterapi eller flerkulturell-/mangfoldskompetanse. Listen over er ikke uttømmende.

I høringsnotat av 8. april 2024 om forslag til endringer i barnevernsloven kommer BFD med flere forslag til endringer i kompetansekravene (Barne- og familiedepartementet, 2024). Høringsnotatet inneholder følgende forslag:

- Krav om relevant bachelorgrad for faglig personell kan oppfylles gjennom minst tre års dokumentert arbeidserfaring fra en barnevernsinstitusjon, andre barnevernstiltak med heldøgns bemanning eller andre tilsvarende omsorgstiltak etter annet lov og releverk.
- Institusjonen skal også kunne ansette studenter under relevant bachelorutdanning med vilkår om at utdanningen fullføres.

I høringsnotatet er det også gitt en nærmere omtale av adgangen til å ansette personell som ikke regnes

som «faglig», og som dermed ikke er omfattet av kravet om relevant bachelorgrad (Barne- og familiedepartementet, 2024, s. 279). Dette inkluderer blant annet personell med andre funksjoner og oppgaver enn å gi barna som oppholder seg på institusjon omsorg og utviklingsstøtte, og som heller ikke inngår i det ordinære faglige opplegget ved institusjonen.

Det er også gitt en omtale av hvordan dagens adgang til å gi unntak fra kompetansekravet i «særlige tilfeller» skal benyttes (Barne- og familiedepartementet, 2024, s. 280).

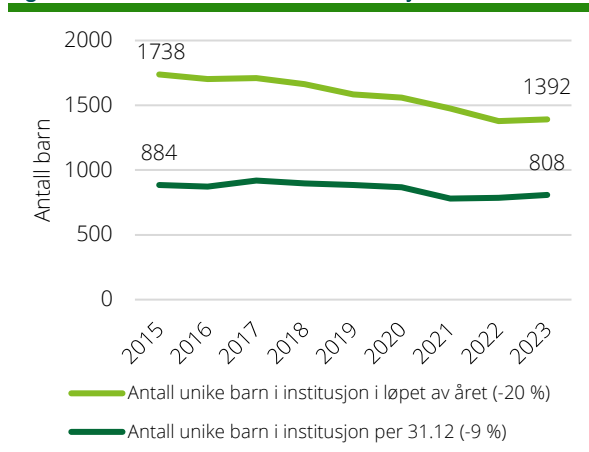
2.4 Aktiviteten i institusjonsbarnevernet

2.4.1 Færre barn bor i barneverninstitusjon, men antall barn i behandlingsinstitusjon har økt

De siste årene har det til enhver tid bodd omtrent 800 barn i barnevernsinstitusjon. I løpet av et kalenderår har omtrent 1400 barn hatt bosted på barneverninstitusjon i kortere eller lenger tid. Mange barn bor altså i institusjon kun i kortere perioder.

I årene 2015–2023 ble antall unike barn plassert i barnevernsinstitusjoner i løpet av året redusert med 20 prosent (Figur 2-7). I samme periode var det en noe mindre reduksjon i antall barn som bor i institusjon ved utgangen av året (-9 prosent). Dette kan tilskrives en økt gjennomsnittlig varighet på institusjonsoppholdene. Siden 2022 har denne utviklingen flatet ut og forholdet mellom antall barn i løpet av året og ved utgangen av året har vært omtrent likt de siste to årene.

Figur 2-7: Antall barn i barnevernsinstitusjoner

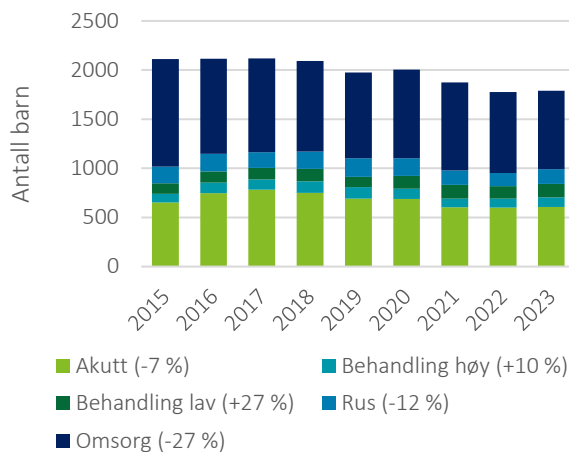


Kilde: Bufdir / aktivitetsdata fra BiRK.¹¹ Note: Prosentvis endring er for perioden 2015–2023.

Den samlede nedgangen i antall barn i institusjon har hovedsakelig vært drevet av en reduksjon av barn i omsorgsinstitusjoner, som utgjør den største gruppen i absolutt antall (Figur 2-8). Over tid (fra 2015 til 2023) har det vært en reduksjon i antall barn innenfor alle målgrupper med unntak av behandling hvor antall barn har økt med hhv. 9 og 29 barn innenfor behandling høy og behandling lav. Fra 2022 til 2023 har imidlertid antall barn innenfor samtlige

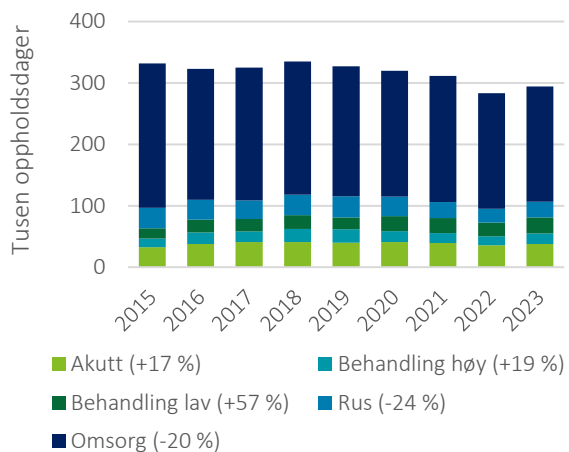
målgrupper med unntak av omsorg økt. Antall barn innenfor rus og behandling har økt mest med hhv. 18 og 15 flere barn i 2023 enn i 2022. Også antallet barn i akuttinstitusjoner økte med 8 fra 2022 til 2023.

Figur 2-8: Antall barn i barnevernsinstitusjoner i løpet av året, fordelt på målgrupper



Kilde: Bufdir / aktivitetsdata fra BiRK.¹² Note: Prosentvis endring er for perioden 2015–2023.

Figur 2-9: Antall oppholdsdager i institusjon, fordelt på målgrupper



Kilde: Bufdir / aktivitetsdata fra BiRK. Note: Prosentvis endring er for perioden 2015–2023.

Reduksjonen i antall barn i institusjon gjenspeiles i utviklingen i antall oppholdsdager (Figur 2-9). Siden 2015 er antall oppholdsdager per år redusert med 11

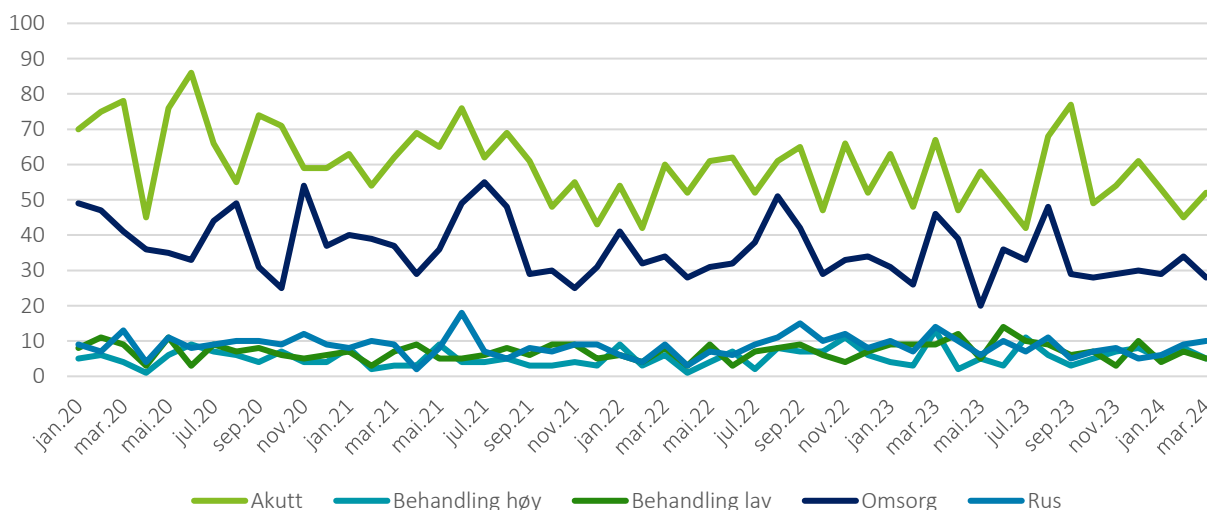
¹¹ Note: Mørkegrønn og lysegrønn linje viser antall unike barn med tiltak i institusjon i Bufetats regioner ved henholdsvis slutten av året og i løpet av året. Barn som er plassert gjennom Barne- og familieetaten i Oslo eller i kommunale institusjoner inngår ikke.

¹² Note: Ett barn kan ha tiltak i flere institusjonstyper i løpet av året, og derfor vil summen av tiltak på tvers av institusjonstyper være høyere enn antall unike barn vist i Figur 2-8.

present. Reduksjonen i antall oppholdsdager har over tid vært størst innenfor omsorg. Relativt sett har det også vært en stor reduksjon i antall oppholdsdager innenfor rus. De siste årene er det innenfor behandling at antall oppholdsdager har økt mest samlet sett (5791 flere oppholdsdager i 2023 enn i 2022). Innenfor rus og akutt økte antall oppholdsdager med hhv. 3397 og 2183 fra 2022 til 2023.

Selv om det samlede antallet barn som ivaretas i barnevernsinstitusjoner er relativt stabilt fra år til år, er det betydelig variasjon gjennom året både når det gjelder geografi og målgruppe. Etterspørselen etter institusjonsplasser varierer mye innenfor alle målgrupper, vist ved utviklingen i antall nye plasseringer i institusjon per måned (Figur 2-10).

Figur 2-10: Antall nye plasseringer i institusjon på månedsbasis, fordelt på målgrupper

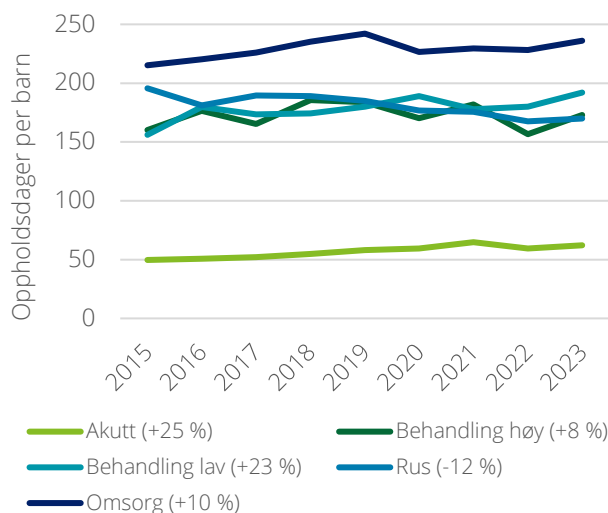


Kilde: Bufdir / aktivitetsdata fra BIRK.

2.4.2 Barna bor lengre i institusjon enn før

Nedgangen i antall oppholdsdager er ikke like stor som nedgangen i antall barn. Dette henger sammen med at barna bor lengre i institusjon, både målt ved gjennomsnitt og median. Gjennomsnittlig varighet på oppholdene har økt innenfor alle målgruppene bortsett fra rus (Figur 2-11). Oppholdstiden har økt relativt sett mest innenfor akutt og behandling lav. Barna som bodde i akuttinstitusjon i 2023, bodde der i gjennomsnitt 62 dager innenfor kalenderåret. Tilsvarende hadde barn i omsorgsinstitusjon 236 oppholdsdager i gjennomsnitt i 2023, mens barn i rus- og behandlinginstitusjoner i gjennomsnitt hadde 170-200 oppholdsdager i disse institusjonene i løpet av året. Samlet gjennomsnittlig oppholdstid har økt fra 202 til 221 dager i perioden 2015–2023. Median oppholdstid er generelt noe lavere enn gjennomsnittlig oppholdstid ettersom gjennomsnittet påvirkes av ekstremverdiene (noen barn har veldig lang oppholdstid på institusjon). Samlet median oppholdstid økte fra 83 til 90 dager i perioden 2015–2023.

Figur 2-11: Gjennomsnittlig varighet på opphold i institusjon innenfor et gitt kalenderår, fordelt på målgrupper



Kilder: Bufdir / aktivitetsdata fra BiRK. Note: Oppholdstid er beregnet som antall oppholdsdager delt på antall barn per målgruppe. Beregnet oppholdstid gjelder kun for avsluttede opphold i institusjon i det utvalgte året. Prosentvis endring er for perioden 2015–2023.

2.5 Utgiftene til institusjonsbarnevernet

2.5.1 Det statlige barnevernet er rammefinansiert, men har ikke klart å holde budsjettene de senere årene

Det statlige barnevernet finansieres over statsbudsjettets kapittel 855 *Statlig forvaltning av barnevernet*, post 01 *Driftsutgifter* og post 22 *Kjøp av barnevernstjenester*. I tillegg følger det inntekter fra kommunale egenandeler.

Utgangspunktet for finansieringen er rammestyring. Innenfor den årlige fastsatte rammen på kapittel 855 skal Bufdir dekke lønn og sosiale kostnader til ansatte i Bufetat, herunder ansatte ved regionskontorer, barnevernsinstitusjoner, fosterhjemstjenesten, enhet for inntak, sentre for foreldre og barn, mv., samt utgifter til leie og drift av barnevernsinstitusjoner og kjøp av institusjonsplasser, fosterhjem og senter for foreldre og barn hos private leverandører. Budsjetttrammen på kapittel 855 på statsbudsjettet som er dedikert til institusjonsbarnevernet ligger under formål 692.

Rammen for finansiering baserer seg på årlige budsjettinnspill fra Bufdir, som i tur vurderes av BFD og Finansdepartementet (FIN). Regjeringen legger frem forslag til eventuelt endrede budsjettammer sammenliknet med året før, og Stortinget vedtar endelige bevilgninger. Bufdirs innspill er basert på en

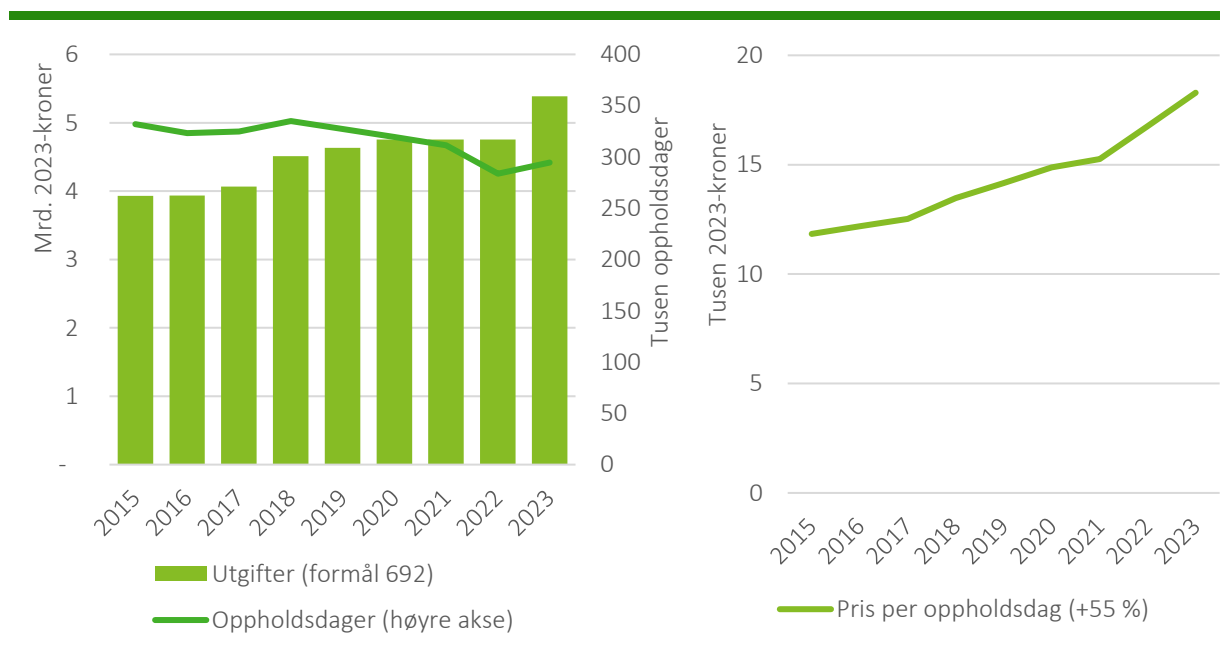
prognose for forventet aktivitet, med utgangspunkt i historikk og trender i institusjonsbruken for de siste årene. Det lages også prognoser på utgiftsutvikling hvert tertial og Bufdir rapporterer på risiko for mer-/mindreforbruk i rapporteringen til BFD. I tillegg til aktivitet, er Bufdirs innspill basert på sammensetningen av barn/tiltak, utvikling i utgifter mv. og eventuelt andre forhold som har betydning for budsjettet.

De senere årene har Bufdir hatt utfordringer med å overholde vedtatte budsjettammer som følge av større utgiftsøkning enn forventet.

2.5.2 Selv om aktiviteten har gått ned, har utgiftene til institusjonsbarnevernet økt

Samtidig som aktivitetsnivået i institusjonsbarnevernet er redusert over tid, har de samlede utgiftene økt. I perioden 2015-2023 har utgiftene til barnevernsinstitusjoner økt fra 3,9 til 5,4 milliarder kroner, justert for inflasjon. Dette tilsvarer en økning på 38 prosent. Utgiftsøkningen har vært særlig stor fra 2022 til 2023 (Figur 2-12). I 2023 økte også aktiviteten noe fra 2022, men utgiftsveksten var høyere enn veksten i aktivitet i prosent. Økte utgifter og redusert aktivitet innebærer at gjennomsnittlig pris per oppholdsdag har økt i hele perioden - også i hvert enkelt år. I 2023 var gjennomsnittlig pris per oppholdsdag i barneverninstitusjon i overkant av 18 000 kroner per barn.

Figur 2-12: Samlede utgifter, oppholdsdager og pris per oppholdsdag i institusjonsbarnevernet



Kilde: Bufdir / uttrekk fra regnskapssystem (Unit 4) og aktivitetsdata fra BiRK. Note: Prosentvis endring er for perioden 2015–2023. Utgifter er inflasjonsjustert ved bruk av KPI Totalindeks.

2.5.3 Økningen i utgifter i 2023 er særlig knyttet til økte utgifter til private og særlig enkeltkjøp fra kommersielle

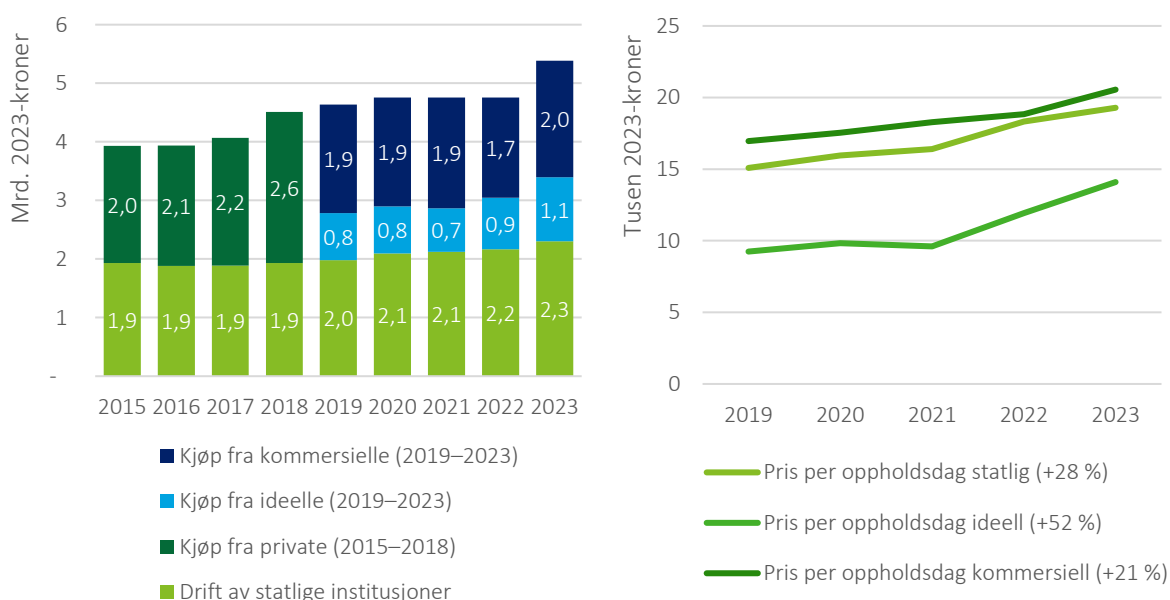
Utgiftene på institusjonsområdet kan brytes ned på utgifter til drift av statlige institusjoner og utgifter til kjøp av private institusjonsplasser fra ideelle og kommersielle aktører (Figur 2-13).

Utgiftene til kjøp av private plasser har økt mest i perioden 2015–2023, om lag 1,1 milliarder kroner (justert for inflasjon). Denne økningen er drevet av økte utgifter til kjøp av private plasser fra både ideelle tilbydere og kommersielle tilbydere. Utgiftene til drift

av statlige institusjoner har også økt noe i den samme perioden, om lag 400 millioner kroner, justert for inflasjon.

Den samlede utgiftsveksten har særlig vært høy i 2023, hvor utgiftene økte med 631 millioner kroner (13 prosent økning fra 2022), justert for inflasjon. Antall oppholdsdager økte i 2023 etter å ha falt sammenhengende over flere år, men økte relativt sett mindre enn utgiftene. Utgiftsveksten har vært konsentrert om økte utgifter til kjøp av plasser fra private tilbydere, mer spesifikt økte utgifter til enkeltkjøp fra kommersielle tilbydere og til rammeavtaler med ideelle tilbydere.

Figur 2-13: Statlige utgifter til institusjonsbarnevernet (formål 692) fordelt på drift av statlige institusjoner og kjøp av private plasser



Kilde: Bufdir / uttrekk fra regnskapssystem (Unit 4). Note: Bufdir begynte skille mellom private ideelle og private kommersielle fra og med 2019. For perioden 2015–2018 vises samlede utgifter til kjøp fra private. Ideelle inkl. artskontoer 6794-6796, kommersielle inkl. artskontoer 6797-6799. Prosentvis endring er for perioden 2019–2023. Utgifter er inflasjonsjustert ved bruk av KPI Totalindeks.

Som følge av de politiske føringene om at ideelle tilbydere skal stå for en større andel av institusjonsmarkedet, inngikk Bufetat i 2022 rammeavtaler med ideelle tilbydere noe som ga økt kapasitet hos ideelle tilbydere sammenliknet med tidligere. På rammeavtaler med ideelle tilbydere var det en økning på 22 plasser i 2022 og 23 plasser i 2023. Utgiftene per plass på nevnte rammeavtaler med ideelle økte som følge av ulike egenskaper ved avtalene, deriblant økt bemanningsgrad, krav om våken nattevakt, mm. Gjennomsnittlig pris per plass på rammeavtale med ideelle økte i gjennomsnitt fra 2,7 millioner kroner i 2021 til 4,6 millioner kroner i 2023, justert for inflasjon. Andelen garanterte plasser på rammeavtalene ble økt betydelig for å redusere risikoen for de ideelle tilbyderne (Bufetat betaler for plasser uavhengig av bruk). Tidligere avtaler hadde en

lavere andel plasser med kjøpsgaranti. Formålet med de nye avtalene er å bygge opp kapasitet hos ideelle leverandører. Bemanningen per plass ble forsterket sammenliknet med tidligere avtaler for å sikre at avtalene også kunne ta høyde for plasseringer av barn med mer omfattende behov. Denne forsterkningen skulle bidra til å redusere behovet for enkeltkjøp og dermed ikke bidra til å øke de samlede kostnadene. I sum har rammeavtalene gitt en utgiftsøkning på 46 prosent til ideelle tilbydere (økning fra 2021 til 2023). Antall oppholdsdager hos ideelle er redusert med 10 prosent. Pris per oppholdsdag for ideelle tilbydere økte med 52 prosent fra 2019 til 2023.

Utgiftene til kjøp fra kommersielle tilbydere økte med om lag 100 millioner kroner fra 2019 til 2023, justert for inflasjon, samtidig som antall oppholdsdager ble

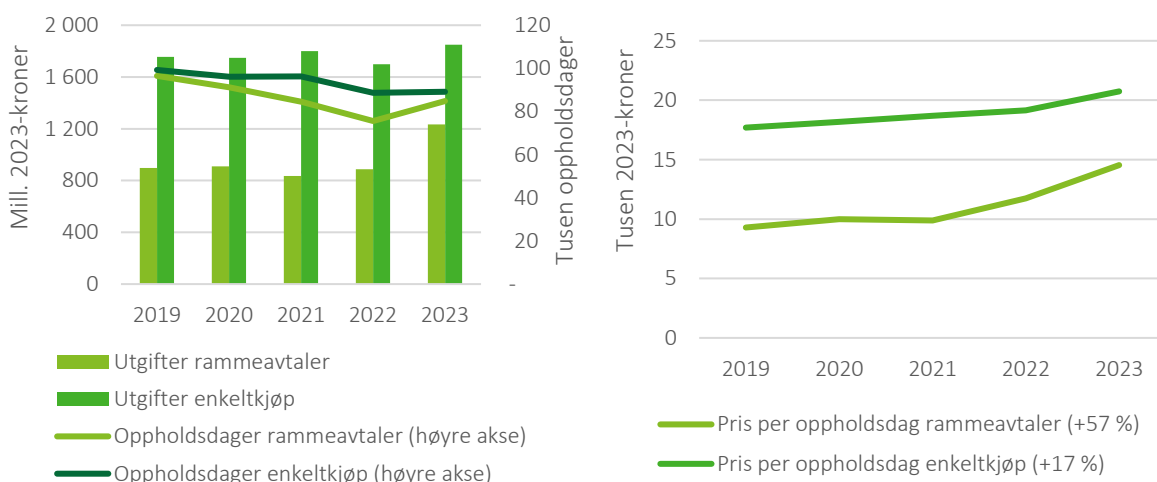
redusert med om lag 12 000 (11 prosent reduksjon). Dette har resultert i at pris per oppholdsdag har økt med 21 prosent.

I utgiftene til kjøp av private plasser kan vi også skille direkte mellom utgiftene til rammeavtaler og enkeltkjøp. Samlet sett har både utgiftene til rammeavtaler og enkeltkjøp økt over tid, justert for inflasjon, mens antall oppholdsdager har gått ned (Figur 2-14). Høyere utgifter og lavere aktivitet, har medført en økning i gjennomsnittlig pris per oppholdsdag. Økningen i pris per oppholdsdag har hovedsakelig skjedd i 2022 og 2023 og har sammenheng med de nye rammeavtalene som ble inngått med ideelle tilbydere i 2022 og dyrere enkeltkjøp fra kommersielle tilbydere (drøftet nærmere i kapittel 5.1).

På tross av ambisjonen om å redusere omfanget enkeltkjøp, har de reelle utgiftene til enkeltkjøp fra kommersielle tilbydere økt siden 2022. Bufetat har

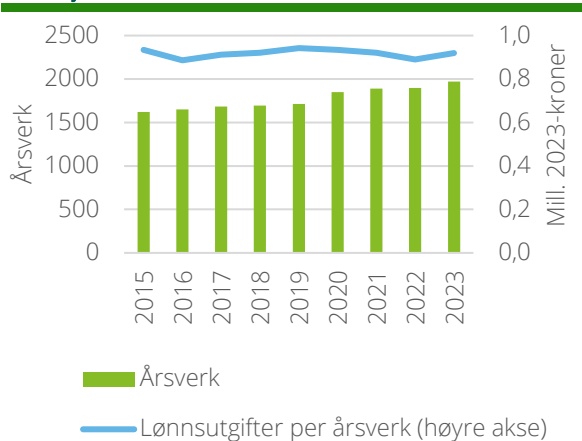
ikke hatt tilstrekkelig og egnet kapasitet i statlige og ideelle institusjoner til å møte den økte etterspørselen etter institusjonsplasser siden 2022, og etaten har derfor gjort enkeltkjøp av institusjonsplasser for å dekke behovet. Omfanget av enkeltkjøp målt i antall oppholdsdag er noe redusert over tid (10 prosent reduksjon fra 2019 til 2023), men samtidig har prisene for plasseringer med enkeltkjøp økt. Fra 2019 til 2023 økte gjennomsnittlig pris per oppholdsdag for enkeltkjøp med 17 prosent, og fra 2022 til 2023 økte pris per oppholdsdag med 8 prosent. Prisøkningen de siste årene har trolig flere årsaker. Bufetat peker selv på at deres forhandlingsposisjon i markedet er vesentlig svekket som følge av at kapasiteten hos de kommersielle tilbyderne er redusert. I tillegg har økte kvalitets- og kompetansekrav trolig påvirket tilbyderens fleksibilitet og kostnader. Ifølge Bufetat har også tilbyderens risikopåslag ved enkeltkjøp økt, noe som kan ha sammenheng med økt usikkerhet knyttet til fremtidige rammebetingelser.

Figur 2-14: Utgifter, oppholdsdager og pris per oppholdsdag på rammeavtaler og enkeltkjøp (2023-kroner)



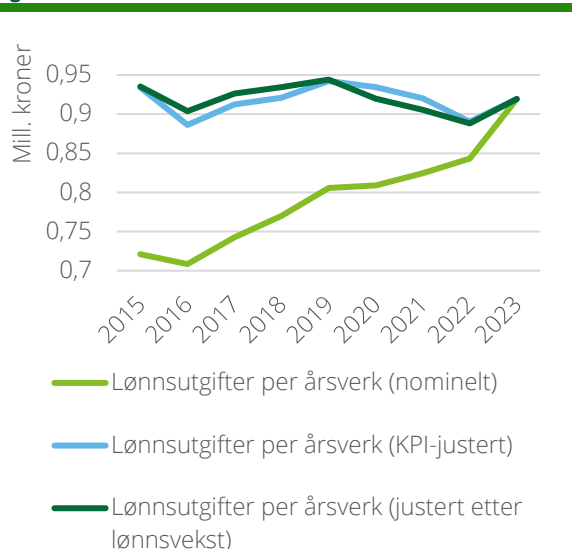
Kilde: Bufdir. Uttrekk fra regnskapssystem og aktivitetsdata fra BIRK. Utgifter er inflasjonsjustert med KPI Totalindeks.

Utgiftene til drift av statlige institusjoner har også økt over tid. I perioden 2015-2023 har utgiftene til drift av statlige institusjoner økt stabilt, med en samlet økning på 400 millioner kroner i perioden (20 prosent økning), justert for inflasjon. Det er hovedsakelig økte lønnskostnader som har bidratt til utgiftsveksten. Økningen i lønnskostnader forklares videre av at det har blitt flere årsverk i de statlige institusjonene (og ikke av at lønnskostnadene per årsverk har økt) (Figur 2-15).

Figur 2-15: Årsverk og lønnsutgifter per årsverk i institusjonsbarnevernet

Kilde: Bufdir / uttrekk fra regnskapssystem (Unit 4). Tall på årsverk er hentet fra Bufdirs årsrapporter 2021–2023. Note: Lønnsutgifter er inflasjonsjustert ved bruk av KPI Totalindeks.

Figur 2-16 viser utviklingen i lønnsutgifter per årsverk nominelt og realprisjustert ved bruk av henholdsvis KPI og gjennomsnittlig årslønnsvekst hentet fra nasjonalregnskapet.¹³ Målt i nominelle tall har lønnsutgiftene per årsverk økt fra 720 000 til 920 000 kroner i perioden 2015–2023 (økning på 28 prosent). Målt i reelle priser (justert for inflasjon), har det ikke vært en økning, men lønnsutgiftene per årsverk er derimot redusert med 2 prosent i perioden. Resultatet blir det samme uavhengig av man bruker KPI (Totalindeks) eller årslønnsvekst fra nasjonalregnskapet for å realprisjustere utgiftene. Valg av deflator har liten betydning for analysen.

Figur 2-16: Lønnsutgifter per årsverk i institusjonsbarnevernet nominelt og realprisjustert etter KPI og lønnsvekst

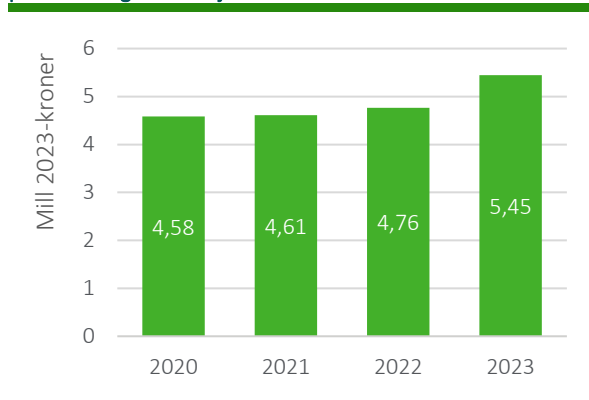
Kilde: Bufdir / uttrekk fra regnskapssystem (Unit 4). Note: Lønnsutgifter er inflasjonsjustert ved henholdsvis bruk av KPI Totalindeks og tall på årslønnsvekst fra nasjonalregnskapet.

Fra 2015 til 2023 ble det 351 flere årsverk i statlige institusjoner (22 prosent økning). Samtidig ble antall plasser i statlige institusjoner noe redusert. I gjennomsnitt har antall årsverk per budsjetterte plass i statlige institusjoner økt fra 4,16 (1849/445) i 2020 til 4,83 i 2023 (1972/408), tilsvarende en økning på 17 prosent.¹⁴ Økt bemanningsgrad kan henge sammen med økte kvalitetskrav og føringer om at de statlige institusjonene skal kunne ivareta barna med de største behovene. Økte lønnskostnader kombinert med færre plasser i statlige institusjoner, medførte til at pris per budsjetterte plass økte med 19 prosent 2020–2023, justert for inflasjon.

¹³ Tall på årslønnsvekst fra nasjonalregnskap er hentet fra hovedrapporten til Teknisk Beregningsutvalg (tabell 2.1): [2024-grunnlaget-for-inntektsoppgjorene-februar.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokument/grunnlaget-for-inntektsoppgjorene-februar-2024)

¹⁴ Årsverk per plass er beregnet basert på antall budsjetterte plasser som institusjonene har fått budsjett til å drifte og som de er

bemannet til å ta imot. Årsverk per budsjetterte plass er beregnet fra 2020, da vi ikke har fått tilgang til data på budsjetterte plasser før 2020.

Figur 2-17: Beregnet gjennomsnittlig pris per budsjetterte plass i statlige institusjoner

Kilde: Bufdir / uttrekk fra regnskapssystem (Unit 4) og aktivitetsdata fra BiRK. Note: Forutsetter likt antall plasser ut året. Beregnet med utgangspunkt i totale utgifter (inflasjonsjustert ved bruk av KPI Totalindeks) og budsjetterte plasser ved starten av året.

2.5.4 De siste årene har pris per oppholdsdag økt for alle målgrupper, men mest innen behandling

I det videre dekomponerer vi utviklingen i utgifter fordelt på ulike målgrupper og beregner gjennomsnittlig pris per oppholdsdag. Vi skiller mellom målgruppene akutt, omsorg og behandling (behandling høy, behandling lav og rus).¹⁵

Figur 2-18 viser utgifter, oppholdsdag og beregnet gjennomsnittlig pris per oppholdsdag fordelt på statlige og private institusjoner per målgruppe. Pris per oppholdsdag har økt både i de statlige og de private institusjonene, innenfor alle målgrupper. Økningen i de statlig driftede institusjonene er drevet hovedsakelig av høyere utgifter (økt bemanning) og delvis færre oppholdsdager uten en reduksjon i kapasitet, med lavere kapasitetsutnyttelse som et resultat. Blant de private institusjonene, er økningen særlig drevet av dyrere enkeltkjøp og høyere priser på nye rammeavtaler. I det videre går vi inn på økningen i den enkelte målgrupper

Akutt plasseringer gjøres i all hovedsak i statlige akutt-institusjoner og i beredskapshjem. Bufetat benytter også enkeltkjøp fra kommersielle tilbydere for å håndtere «topper» i etterspørselen etter akutt-plasseringer. I perioden fra 2018 til 2021 utgjorde enkeltkjøp 15–20 prosent av oppholdsdagene

innenfor akutt. De politiske føringene om bruk av private innebærer at statlige institusjoner i større grad skal håndtere akutt plasseringer selv uten behov for å gjøre enkeltkjøp. Utfasingen av de kommersielle tilbyderne, i kombinasjon med at det har vært betydelige «topper» i antall akutt plasseringer, særlig høsten 2023 (se Figur 2-10), har gjort det spesielt utfordrende for Bufetat å ivareta bistandsplikten på akuttområdet.

Videre har omstillingen i det statlige driftede institusjonstilbudet bidratt til lav kapasitet innenfor blant annet behandling høy hvor det ikke finnes annet tilbud (rammeavtaler). Lav kapasitet på behandling høy har gjort det krevende å frigjøre plass innenfor akutt for barn som vurderes i være målgruppen og har bidratt til press på akutt kapasiteten.

Samtidig har det vært en betydelig prisøkning på enkeltkjøp innenfor akutt og antall oppholdsdager i private institusjoner er redusert (private tilbydere stod for 9 prosent av oppholdsdagene i 2023). Prisøkningen henger sammen med at det kommersielle markedet er redusert og at de kommersielle tilbyderne krever høyere risikopåslag enn tidligere som følge av at fremtidige rammebetingelser oppleves som usikre. Gjennomsnittlig pris på enkeltkjøp innenfor akutt økte med 14 prosent fra 2022 til 2023, justert for inflasjon.

Innen omsorg var 38 prosent av oppholdsdagene i 2023 i statlige institusjoner. Nedgangen i antall oppholdsdager i omsorgsinstitusjoner siden 2019 er primært tatt ut ved å redusere bruken av private institusjoner, men det er også noe redusert aktivitet i statlige institusjoner. Samtidig har gjennomsnittlig pris per oppholdsdag økt noe over tid i både statlige og private institusjoner. Pris per oppholdsdag må sees i sammenheng med både kapasitetsutnyttelse, hvor en lav kapasitetsutnyttelse automatisk vil føre til økt pris per oppholdsdag, og hvilke bemanningsbehov¹⁶ barna som til enhver tid bor i institusjonen har. Føringene om at staten skal ivareta barna med de mest omfattende behovene i egen regi vil også være med å påvirke pris per oppholdsdag innenfor særlig akutt og behandling i statlige institusjoner. Vi har imidlertid ikke data som kan underbygge at de statlige institusjonene i større grad enn før tar imot barna med størst behov, innenfor en gitt målgruppe.

¹⁵ Bufdir opplyser at det er feil i konteringen av utgiftene til private institusjoner fordelt på akutt, omsorg og behandling i regnskapssystemet Unit 4. Feilen er størst innenfor akutt. Ettersom kjøp av akutt plasser i private institusjoner hovedsakelig skjer gjennom enkeltkjøp, tar vi utgangspunkt i Bufdirs oversikt over enkeltkjøp (2022 og 2023) som ikke har feilkilder. For omsorg og behandling tar vi utgangspunkt i regnskapstall fra Unit 4, men

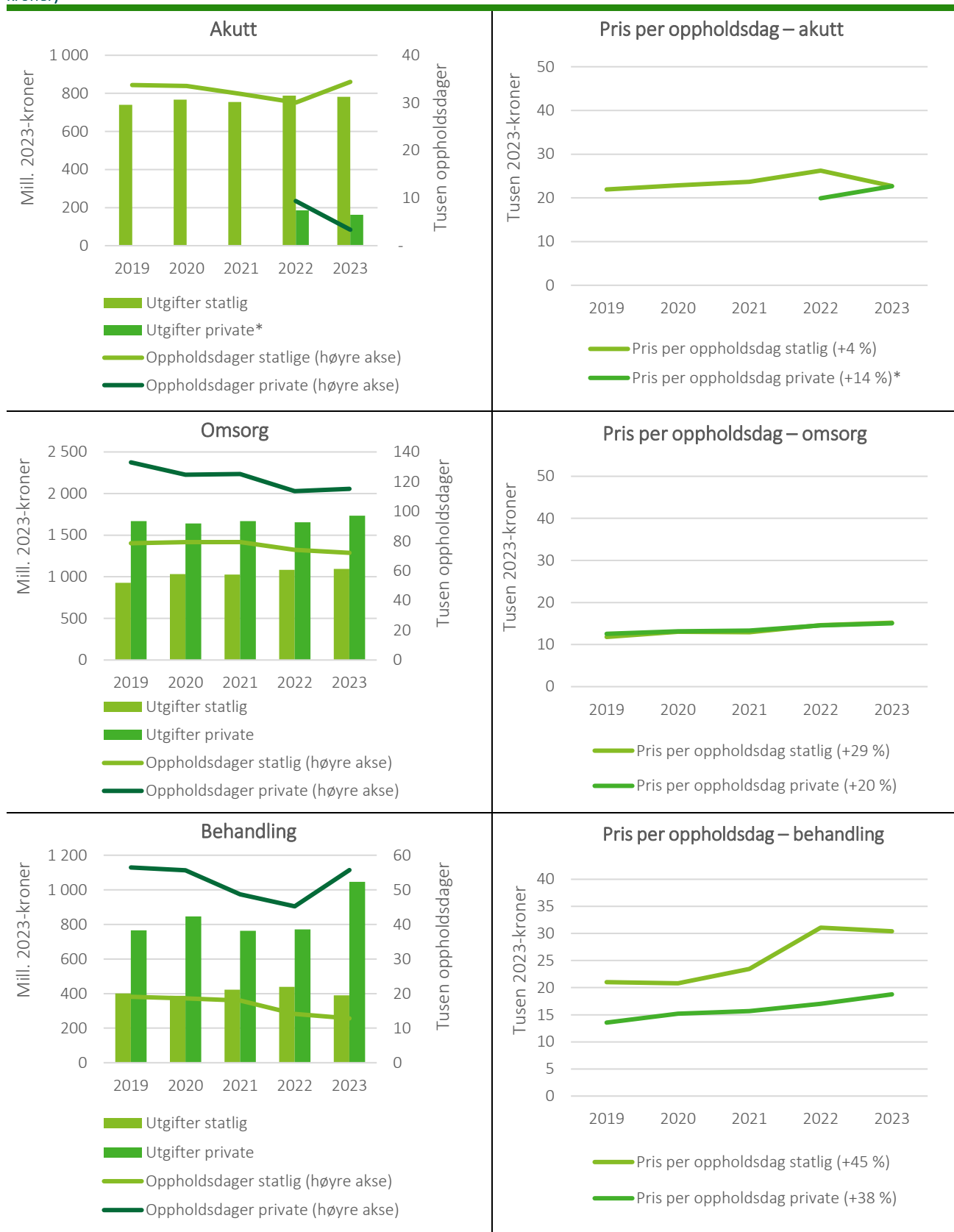
understreker at det kan være noe usikkerhet i disse tallene selv om hovedbildet i utviklingen er riktig.

¹⁶ Bufetat/den aktuelle leverandøren vurderer bemanningsbehovet (grunnbehovet), men den enkelte institusjon kan påvirke bemanningsgraden gjennom 1) hvor mange barn tas inn og 2) ved eventuelle behov for forstrekninger av bemanningen knyttet til enkeltverk.

I tråd med føringen om at barn med de største behovene i større grad skal plasseres i statlige institusjoner fremfor kommersielle, kunne vi forventet at dette ville føre til økt bruk av statlige institusjoner innenfor målgruppen behandling. Innenfor behandling har det imidlertid vært økt bruk av private leverandører og redusert bruk av statlige institusjoner,

målt ved antall oppholdsdager siden 2022. Ifølge Bufdir skyldes denne utviklingen at det statlige institusjonstilbudet er under omstilling innenfor behandling, hvilket gjør at det er færre plasser tilgjengelig. Målet med omstillingen er å øke antall plasser innenfor behandling høy i de statlige institusjonene på sikt.

Figur 2-18: Utgifter, oppholds dager og snittpris per oppholdsdag i statlige og private institusjoner, per målgruppe (2023-kroner)



Kilde: Bufdir. Uttrekk fra regnskapssystem og aktivitetsdata fra BiRK. Note: Omfatter kun Bufetats regioner. Bufdir opplyser at det kan være *Grunnet usikkerhet i data vises utgifter og pris per oppholdsdag innenfor i akutt blant private institusjoner kun for 2022 og 2023 og er basert på data for enkeltkjøp for disse årene. Behandling omfatter behandling høy, behandling lav og rus. Utgifter er inflasjonsjustert med KPI Totalindeks.

2.5.5 Utgiftene til enkeltkjøp har økt, hovedsakelig innenfor behandling

I det videre går vi nærmere inn på utgiftene til enkeltkjøp per målgruppe. Det har vært økte utgifter til enkeltkjøp innenfor samtlige målgrupper, for utenom akutt. Fra 2022 til 2023, økte utgiftene til enkeltkjøp av plasser på behandlingsinstitusjon samlet med om lag 230 millioner kroner, justert for inflasjon (Tabell 2-7). Utgiftene til enkeltkjøp av omsorgsplasser økte med om lag 130 millioner kroner.

Tabell 2-7: Utgifter til enkeltkjøp fordelt på målgrupper (mill. 2023-kroner)

	2022	2023	Prosentvis endring
Akutt	186	76	-59 %
Omsorg	896	1 027	+ 15 %
Behandling høy	166	292	+76 %
Behandling lav	243	348	+ 43 %
Rus	103	110	+ 7 %
Totalt	1 596	1855	+ 16 %

Kilde: Bufdir / enkeltkjøpsoversikter. Note: Justert for inflasjon ved bruk av KPI Totalindeks.

På målgruppenivå foreligger det begrenset med data som kan belyse utviklingen i pris per oppholdsdag over tid. Begrenset til enkeltkjøp, er det likevel tydelig at gjennomsnittlig pris per oppholdsdag økte innenfor samtlige målgrupper i 2023 sammenlignet med 2022 (Tabell 2-8). Det er særlig innen behandling høy at pris per oppholdsdag økte i 2023, om lag 24 prosent justert for inflasjon.

Tabell 2-8: Gjennomsnittlig pris per oppholdsdag for enkeltkjøp per målgruppe (avrundet til nærmeste hundre, 2023-kroner)

	2022	2023	Prosentvis endring
Akutt	19 900	22 700	+14 %
Omsorg	18 300	19 600	+7 %
Behandling høy	21 100	26 100	+24 %
Behandling lav	18 300	22 100	+8 %
Rus	17 300	17 400	+1 %
Totalt	19 000	20 800	+9 %

Kilde: Bufdir / enkeltkjøpsoversikter. Note: Justert for inflasjon ved bruk av KPI Totalindeks.

Tjenestene i institusjonsbarnevernet innrettes etter det enkelte barns behov, som kan være svært

varierende også innenfor en gitt målgruppe. Det innebærer at det er store variasjoner i pris per oppholdsdag også innenfor målgruppene, hvorav de dyreste oppholdsdagene i omsorgsinstitusjoner kan være dyrere enn de dyreste i behandlingsinstitusjoner. Opphold i behandlingsinstitusjon er begrenset til ett år, med mulighet for ett års forlengelse. Barn som har «gått ut tiden» på behandling kan bli flyttet til en omsorgsinstitusjon uten at behovene nødvendigvis er redusert. En slik flytting krever nemndsbehandling. Vi har ikke data som kan belyse omfanget av denne typen flyttinger, men fenomenet kan være med på å forklare høye kostnader ved enkelt plasseringer også i omsorgsinstitusjoner.

2.5.6 Pris per oppholdsdag i statlige institusjoner henger tett sammen med kapasitetsutnyttelsen

Økningen i gjennomsnittlig pris per oppholdsdag i de statlig driftede institusjonene kan i stor grad forklares med at en høy andel av utgiftene er faste på et gitt kapasitetsnivå (beskrevet nærmere i kapittel 4.4.1) samtidig som kapasitetsutnyttelsen i er redusert. Lavere kapasitetsutnyttelse har dermed bidratt til at pris per oppholdsdag over tid har økt.

Kapasitetsutnyttelsen måles ved faktiske oppholdsdager delt på budsjetterte plasser multiplisert med antall mulige oppholdsdager i løpet av et år (365). For et gitt år måles dermed kapasitetsutnyttelsen slik:

$$\frac{\text{faktiske oppholdsdager}}{\text{budsjetterte plasser}} \times 365$$

Målet på kapasitetsutnyttelse som benyttes reflekterer ikke nødvendigvis reell ledig kapasitet i institusjonene. Hvor mange barn en institusjon kan håndtere med en gitt bemanning, vil variere avhengig av barnas behov. Noen barn vil ha behov for en større bemanning enn det som er lagt til grunn ved beregning av antall budsjetterte plasser.

I tillegg vil gruppesammensetning også ha betydning for mulighetene til å ta inn et barn på institusjonen. Ved plassering foretas en konkret forsvarlighetsvurdering, og i mange tilfeller kan enten eksisterende barn eller barn som skal plasseres ha behov eller atferdsuttrykk som tilsier at det ikke er forsvarlig med inntak. Når kapasitetsutnyttelsen går ned over tid, kan dette dermed også reflektere økte kvalitetskrav og/eller økt problembelastning hos barna ettersom antall budsjetterte plasser ikke nødvendigvis justeres i tråd med gjennomsnittlig bemanningsbehov per barn.

Kapasitetsutnyttelse slik den er definert er likevel et sentralt mål i styringsdialogen i etaten, og Bufdir har et uttalt mål å øke kapasitetsutnyttelsen i statlige institusjoner.¹⁷ Den faktiske kapasitetsutnyttelsen de seneste årene har for det meste ligget under resultatkravet i samtlige av målgruppene, særlig behandling. Ifølge Bufdir (2024, s. 105) var kapasitetsutnyttelsen i 2023 lavest i behandling høy og rus med henholdsvis 43 prosent og 67 prosent. Kapasitetsutnyttelsen på omsorg, akutt og behandling lav var henholdsvis 83, 79 og 77 prosent i 2023.

Ifølge Bufdir har det av ulike årsaker vært utfordrende å nå målet for kapasitetsutnyttelse de siste årene. Disse utfordringene skyldes for det første at det har vært et stort omfang av driftsutfordringer som branner og uforutsette hendelser ved institusjonene, men også omstilling av de statlige institusjonene for å kunne ivareta barna med de største behovene innenfor målgruppene behandling og akutt, hvor det i omstillingsperioden ikke er full utnyttelse av plassene. For målgrupper med få plasser i utgangspunkt (for eksempel behandling høy og lav), vil uforutsette hendelser som branner og lignende gi store utslag på kapasitetsutnyttelsen. Den samlede kapasitetsutnyttelsen økte likevel i 2023 som følge av at antall plasser i statlige institusjoner ble redusert, samtidig som at samlet antall oppholdsdager var tilnærmet uendret (samlet økning på 942 dager eller 3 barn fra 2022 til 2023) (Bufdir, 2024, s. 105).

Siden 2023 har regionene i Bufetat rapportert på årsaker til lavere kapasitetsutnyttelse i månedsrapporteringen til Bufdir. Tabell 2-9 lister opp rapporterte årsaker til lavere kapasitetsutnyttelse enn budsjettert på avdelingsnivå. Barn med særskilte behov er oppgitt som den vanligste årsaken til lavere kapasitetsutnyttelse.

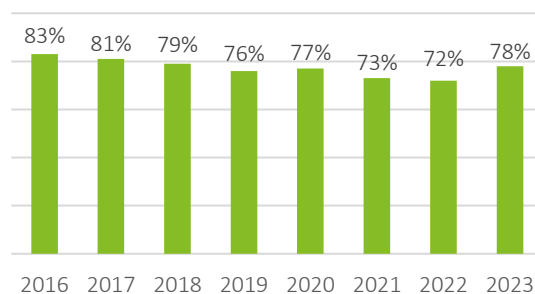
Tabell 2-9: Rapporterte årsaker til lavere kapasitetsutnyttelse enn målkrav (2023)

Barn med særskilte behov	12
Drift/personal	5
Manglende etterspørsel	8
Manglende etterspørsel/smale inntakskrav	1
Omstilling/ombygging etc.	4
Andre forklaringer	11
Totalt	41

Kilde: Månedsrapportering fra Bufetat-regioner til Bufdir

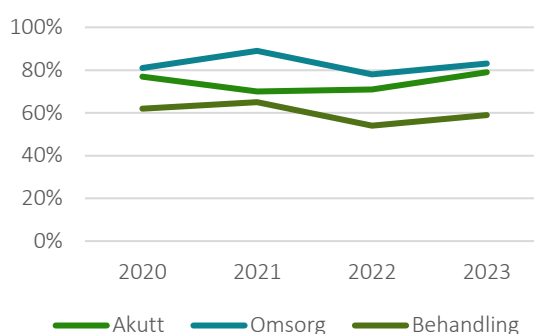
¹⁷ Bufdir har mål om 83 prosent kapasitetsutnyttelse i omsorgs- og behandlingsinstitusjoner og 80 prosent i akuttinstitusjoner. Se også kapittel 4.3.1

Figur 2-19: Kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner



Kilde: Bufdir. Årsrapporter 2016-2023.

Figur 2-20: Kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner, fordelt på målgrupper



Kilde: Bufdir. Månedsrapporter fra regionene.

2.5.7 Relativt god utnyttelsesgrad av rammeavtaler med kjøpsgaranti

Utnyttelsen av plasser på rammeavtale med kjøpsgaranti er et styringsparameter i Bufetat og det tilhørende resultatkravet tilsier at utnyttelsen skal være minst 95 prosent. 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. Utnyttelsesgraden av plassene med kjøpsgaranti er dermed relativt god, men for ideelle er utnyttelsen noe lavere enn målsetningen. Ifølge de ideelle tilbyderne vi har intervjuet er det krevende å oppnå full utnyttelsen av plassene med kjøpsgaranti. De peker blant annet på at det må gjøres en forsvarlighetsvurdering for hvert inntak, og av hensyn til sammensetningen av barnegruppa og deres

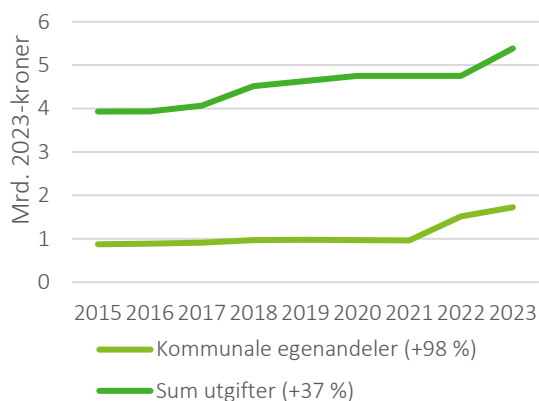
behov vil det sjelden være mulig med full oppdekning av plasser. De peker på at feilplasseringer fort kan føre til behov for å flytte barn noe som medfører økt belastning for barna.

2.5.8 Kommunale egenandeler dekker under halvparten av utgiftene til institusjonsbarnevernet

Kommunene betaler en fast egenandel for plasseringer i institusjon, uavhengig av de reelle utgiftene til en gitt plassering. I 2023 var satsen for kommunale egenandelen 182 700 kroner måned, uavhengig av type plassering, eller cirka 6000 kroner per døgn. Egenandelen påløper fra barnet flytter i institusjon og frem til barnet flytter ut, og dagsatsen endres ikke med varigheten av oppholdet. Kommunene betaler heller ikke egenandel for plasser som holdes av til enkelte barn, før barnet i praksis har flyttet inn.

I 2022 og 2023 tilsvarte Bufetats samlede inntekter fra kommunale egenandeler tilknyttet barnevernsinstitusjoner 32 prosent av de totale utgiftene (Figur 2-21). Inntektene fra egenandeler var relativt stabile fra 2015 frem til og med 2021, men økte frem til 2023 (98 prosent siden 2015). Utgiftene knyttet til institusjonsbarnevernet har til sammenlikning økt med 37 prosent siden 2015. Kommunenes medfinansieringsgrad har altså økt noe i perioden. Økte inntekter fra kommunale egenandeler fra 2022 skyldes en oppjustering i satsen per plassering som følge av endringer innført gjennom barnevernsreformen. Inntektene for 2021 og påfølgende år er derfor ikke direkte sammenlignbare. Økte egenandeler ble begrunnet med at statlige barnevernstiltak ikke skulle bli relativt billigere for kommunene, gitt at kommunene fikk fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem. Økte egenandeler var også ment å styrke kommunenes insentiver til å satse på forebygging og tidlig innsats. Kommunene fikk samtidig overført et beløp tilsvarende økningen i egenandelen over kommunerammen.

Figur 2-21: Kommunale egenandeler og totale utgifter til barnevernsinstitusjoner



Kilde: Bufdir. Uttrekk fra regnskapssystem. Prosentvis endring er for perioden 2015–2023. Utgifter og kommunale egenandeler er inflasjonsjustert ved bruk av KPI Totalindeks.

3 Eksterne utviklingstrekk som påvirker sektoren

Ulike forhold utenfor det statlige barnevernet kan ha en direkte eller indirekte påvirkning på institusjonsbarnevernet og etterspørselen etter institusjonsplasser. På den ene siden medfører bistandsplikten at barnevernet blir et «sikkerhetsnett» for barn som ikke kan få et tilbud andre steder, og tilgangen til tilbud i andre tilgrensende sektorer påvirker dermed også behovet for institusjonsplasser. På den andre siden kan endringer eller hendelser i etter utenfor institusjonsbarnevernet påvirke både målgruppens behov og samfunnets syn på og forventinger til bruken av institusjoner som tiltak. Under beskriver vi kort noen utvalgte forhold utenfor institusjonsbarnevernet som antas å ha påvirkning på tilbudet.

3.1 Endringer i tjenestene i tilgrensende sektorer

Barnevernssektoren har grenseflater opp mot andre sektorer, særlig helsesektoren og justissektoren. Mange av barna som har behov for hjelp fra barnevernet har svært sammensatte behov, og har til felles at ingen av tjenestene alene kan gi barna all den hjelpen de trenger. Dette medfører at endringer i tjenester i andre sektorer påvirker etterspørselen etter tiltak i barnevernet, herunder institusjonstiltak.

Det har skjedd flere viktige endringer i både helsesektoren og i justissektoren de siste årene som påvirker utviklingen og etterspørselen etter plasser i institusjonsbarnevernet.

Psykisk helsevern for barn og unge

Innenfor psykisk helsevern er det gjennomført lovendringer knyttet til vilkår for bruk av tvang. Med virkning fra 1. september 2017 ble psykisk helsevernloven endret, og vilkårene for bruk av tvang i psykisk helsevern ble innskjerpet.

Barnevernsinstitusjonsutvalget peker på at det i de senere årene har vært en utvikling mot kortere liggetider i sykehusavdelinger, som fører til at sengetallet innen psykisk helsevern generelt er betydelig redusert (NOU 2023: 24).

Som vist i Figur 3-1, har det vært en svak nedgang i antall døgnplasser innenfor psykisk helsevern for barn og unge (PHBU) de siste 15-20 årene. Siden tidlig 2010-tallet har antall døgnplasser derimot vært på et

relativt lavt, men stabilt nivå. I 2021 var det 316 døgnplasser på landsbasis i avdelinger for psykisk helsevern for barn og unge. I en rapport fra Helsetilsynet blir det vist til at antallet døgnplasser for barn og unge har holdt seg stabilt, samtidig som behovet har økt (Helsetilsynet, 2023).

Figur 3-1: Døgnplasser i psykisk helsevern for barn og unge



Kilde: SSB (statistikktabell 04513)

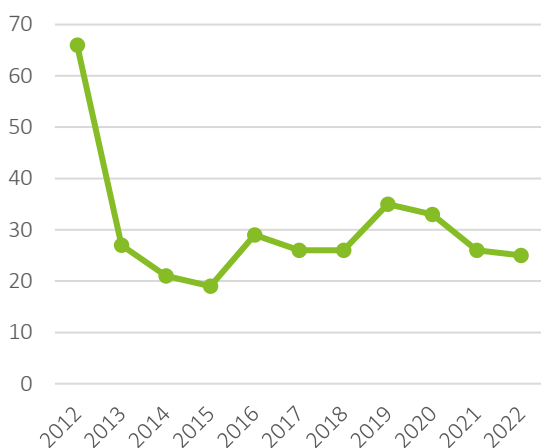
Straffereaksjoner mot barn og unge

Den kriminelle lavalderen i Norge er 15 år, noe som innebærer at barn under 15 ikke kan være strafferettslig ansvarlige og heller ikke kan straffes for lovbrudd. Innenfor justissektoren har det de siste 20 årene vært en utvikling i straffereaksjoner mot barn og unge mellom 15-17 år. Det har siden 2014 vært et mål å redusere antall barn som soner i fengsel.

I 2014 ble det innført tre nye straffereaksjoner for barn over 15 år:

- *Ungdomsstraff* som et alternativ til ubetinget fengsel og strengere samfunnsstraffer for lovbrutere mellom 15 og 18 år.
- *Ungdomsoppfølging* og *oppfølging i konfliktrådet* som nye straffereaksjoner mot lovbrudd som ikke er så alvorlige at ungdomsstraff er aktuelt.

Som en konsekvens av lovendringene har det vært en nedgang i antall nyinnsettelse av barn (15-17 år) i fengsel i løpet av denne perioden, som vist i Figur 3-2.

Figur 3-2: Utvikling i antall nyinnsettelse, alle typer fengslinger for barn (15-17 år)

Kilde: SSB (statistikktablett 10536)

Etter innføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging har også bruken av samfunnsstraff for barn gått betydelig ned.¹⁸

3.2 Andre faktorer som kan tenkes å påvirke etterspørselen i institusjonsbarnevernet

3.2.1 Stor oppmerksomhet på sektoren som følge av alvorlige saker

Barnevernssektoren har i de senere årene vært mye omtalt i mediebildet, som følge av en rekke alvorlige saker. Dette gjelder både saker i kommunale barnevernstjenester og i institusjonsbarnevernet.

I institusjonsbarnevernet har flere alvorlige saker knyttet til dødsfall blant barn tilknyttet barnevernsinstitusjoner fått mye oppmerksomhet. I artikkelserien «Barna Norge svikter» fra 2023 skriver for eksempel Aftenposten om barn som har mistet livet eller forsøkt å ta sitt eget liv mens de har vært under barnevernets omsorg. Helsetilsynet leverte i 2023 en rapport på oppdrag for BFD som gjennomgår alle tilfeller der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet mellom 2018 og januar 2023 (Helsetilsynet, 2023). Våren 2024 hadde også NRKs 'Brennpunkt' premiere på en dokumentarserie som belyste svikt og rusavhengighet i norske barnevernsinstitusjoner.¹⁹

I sum kan slike saker påvirke tilliten til barnevernet og til institusjonenes evne til å ivareta barna. Det er også

virke belastende for ansatte i institusjonsbarnevernet å stå i vedvarende situasjoner med negativ omtale av barnevernssektoren.

3.2.2 Covid-19-pandemien

Koronapandemien og den påfølgende nedstengningen av samfunnet førte med seg en rekke konsekvenser for barn, unge og familier. Noen av effektene av pandemien hadde umiddelbare utslag i etterspørselen i barnevernssektoren og i tilgrensende sektorer. En studie gjennomført av forskere ved NTNU (Skrove, et al., 2021) på oppdrag fra Bufdir viste at et betydelig antall barnevernstjenester opplevde å motta færre bekymringsmeldinger enn vanlig i starten av pandemien.

Andre konsekvenser er mer langvarige. I en kunnskapsoppsummering gjennomført på oppdrag fra Bufdir, peker Folkehelseinstituttet på at resultater fra 86 unike studier indikerer at pandemien har bidratt til redusert trivsel og økt forekomst av symptomer på angst og depresjon blant barn og unge over 10 år (Skrove, et al., 2021). Enkelte grupper så ut til å bli mer negativt påvirket under pandemien enn andre, og sårbare familier med tanke på familieøkonomi, foreldrestil og foreldres håndtering av pandemi-relatert stress var særlig utsatt.

I kunnskapsoppsummeringen peker Folkehelseinstituttet også på at tjenester innen psykisk helsevern opplevde først en nedgang og deretter en mulig økning til et høyere nivå enn før pandemien. Forekomsten av spiseforstyrrelser ser også ut til å ha økt i løpet av pandemien.²⁰

Det er fremdeles knyttet stor usikkerhet til de langvarige konsekvensene og ettervirkningene av koronapandemien på barn og unge, og hva dette medfører for etterspørselen i barnevernssektoren. Det er derimot en hypotese om at noe av den sterke veksten i etterspørselen etter institusjonsplasser siden høsten 2022, og særlig akuttplasser, kan knyttes til ettervirkninger av pandemien (NOU 2023: 24, s. 300).

3.2.3 Rettsavgjørelser i den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

Den norske staten er gjentatte ganger felt for brudd på menneskerettigheter i den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). De siste årene har EMD behandlet norske barnevernssaker med grunnlag i den europeiske menneskerettighets-

¹⁸ Kriminalomsorgen, årsrapporter 2005-2022.

¹⁹ NRK. Brennpunkt: Instukids. Tilgjengelig [her](#).

konvensjonen (EMK) artikkel 8, som omhandler foreldres rett til familieliv med sine biologiske barn. Per november 2023 har EMD konkludert med at Norge har brutt foreldres rett til familieliv etter artikkel 8 i totalt 25 saker. Norge har også blitt frifunnet 6 ganger, og en rekke saker har blitt avvist (13 saker ble avvist i 2023) (NIM, 2023). Det er allikevel ingen andre områder Norge har blitt dømt i like høy grad for menneskerettighetsbrudd som i barnevernssaker (NIM, 2023).

Sakene som har blitt behandlet hos EMD handler hovedsakelig om tvangstiltak iverksatt med hjemmel i barnevernsloven, og som er begrunnet i mangler ved

foreldrenes omsorgsevne. Dommene har i liten grad kritisert barnevernets beslutning om omsorgsovertakelse av barna, men snarere om begrensninger i samvær mellom foreldrene og barna. Samtidig har sakene ført til oppmerksomhet på norsk praksis på barnevernsfeltet knyttet til inngripende tiltak overfor barn og foreldre. I intervjuer vi har gjennomført, er det påpekt at dette kan ha påvirket kommunenes terskel for å benytte inngripende tiltak overfor barn og familier, for eksempel plassering i barnevernsinstitusjoner. Barneombudet har ved flere anledninger omtalt denne typen problematikk.²¹

²¹ Se for eksempel: [Barnevern i motsatt grøft? – Barneombudet](#)

Del 2: utfordringer i finansieringen av institusjonsbarnevernet

Det har over tid vist seg utfordrende å innrette og dimensjonere et statlig barnevernsinstitusjonstilbud som både ivaretar barnas behov for tiltak når de oppstår og behovet for kostnadskontroll.²²

Utfordringene har eskalert de senere årene med brudd på bistandsplikten og store utgiftsøkninger, samt behov for tilleggsbevilgninger gjennom flere år.

Flere av utfordringene har røtter i strukturelle forhold knyttet til rammebetingelsene i sektoren og hvordan disse har påvirket praksis over tid. Disse drøftes i kapittel 4. Samtidig er det flere faktorer som de senere årene har bidratt til å forsterke de strukturelle utfordringene i institusjonsbarnevernet. Disse drøftes i kapittel 5.

4 Det strukturelle utfordringsbildet

Institusjonsbarnevernets mest sentrale rammebetingelse er Bufetats ubetingede plikt til å tilby institusjonsopphold når kommunene ber om det, på kort varsel og innrettet etter det enkelte barns behov, uten at etaten verken kan styre eller på gode måter forutsi innstrømningen. Bufetat må derfor dimensjonere et tjenestetilbud som skal ivareta dette beredskapsbehovet til enhver tid. Det er en grunnleggende utfordring at aktiviteten er uforutsigbar, samtidig som finansieringen i hovedsak er fast gjennom rammefinansiering. Beredskapsbehovet innebærer at Bufetat må ha en

grunnkapasitet, men at tjenestetilbudet også bør være fleksibelt slik at det kan skaleres etter behov.

Det er en rekke forhold knyttet både til institusjonsbarnevernets rammebetingelser og hvordan institusjonstilbudet i praksis er innrettet, som påvirker utfordringsbildet. Disse omtales nærmere i dette kapittelet. Figur 4-1 oppsummerer de viktigste faktorene som påvirker det strukturelle utfordringsbildet i finansieringen av institusjonsbarnevernet.

²² Formulert i styringsdokument for områdegjennomgangen.

Figur 4-1: Strukturelle utfordringer for en formåls effektiv finansiering av det institusjonsbarnevernet



4.1 Faglig innramming av tilbudet

4.1.1 Bistandsplikten er ikke nærmere avgrenset faglig eller økonomisk

Bistandsplikten innebærer at Bufetat skal bistå kommunene med å skaffe fosterhjem eller institusjonsplasser ved behov (jf. kapittel 16 i barnevernsloven). Bufetat skal tilby et tiltak som kan ivareta det enkelte barnets behov på en forsvarlig måte.²³ Bufetat har siden høsten 2022 hatt store utfordringer med å fremskaffe rett tilbud til riktig tid, både når det gjelder fosterhjem, beredskapshjem, og institusjonsplasser, og både ved akutt plasseringer og planlagte plasseringer, og rapporterer om et stort omfang av saker hvor de ikke klarer å levere et forsvarlig tilbud i samsvar med bistandsplikten. Problemet er særlig stort på akuttområdet.²⁴ Per utgangen av mars 2024 har Bufetat rapportert 209 tilfeller siden 01.01.2023 der de selv vurderer at de ikke hadde gitt et forsvarlig og tilpasset tilbud til rett tid på institusjonsområdet, hvorav 187 saker gjaldt akutt plasseringer. Ifølge Bufetat er dette første gang etaten har hatt omfattende utfordringer med å ivareta bistandsplikten. Disse utfordringene er nærmere omtalt i en gjennomgang av Oslo Economics (2024). Gjennomgangen påpeker at brudd på bistandsplikten har fått alvorlige konsekvenser for enkelte barn og at ansatte i kommunale barneverntjenester har fryktet at liv skulle gå tapt i påvente av et plasseringstilbud for noen av disse barna. Bruddene på bistandsplikten har også gjort samarbeidet mellom Bufetat og kommunene mer utfordrende.

Barnevernsinstitusjonsutvalget påpekte i sin rapport (NOU 2023: 24, s. 299) at bistandsplikten er som en ligning med for mange bindinger – den går ikke opp. Etter utvalgets vurdering har bistandsplikten noen iboende motsetninger; bistandsplikten pålegger Bufetat å ha et tilstrekkelig og tilgjengelig differensiert tilbud for å møte kommunens behov for institusjonsplasser. Samtidig styres Bufetat på mål om høy kapasitetsutnyttelse og god ressursstyring. Disse målene står i motsetning til hverandre. Våre undersøkelser understøtter denne problemforståelsen knyttet til bistandsplikten, og viser at bistandspliktens innretning har særlige konsekvenser for utgiftsveksten, kostnadskontrollen og

forutsigbarheten i budsjetteringen i institusjonsbarnevernet.

Bistandsplikten kjennetegnes ved at den er absolutt og ubetinget, og et viktig formål med den er å sikre at barn ikke blir stående uten omsorg. Bufetat kan ikke avslå kommunens forespørsel, hverken av økonomiske eller faglige grunner. Bufetat er forpliktet til å gi et faglig og egnet tilbud, også når de ikke kan tilby dette innenfor rammene av barnevernsloven. Dette er i stor grad unikt for barnevernssektoren; der sammenlignbare sektorer har mulighet til å avvise saker og opprette prioriteringslister, har ikke barnevernet denne muligheten.

Det er i dag i prinsippet ingen økonomiske begrensninger eller «tak» for utgifter knyttet til et enkelt tiltak i institusjonsbarnevernet. Bakgrunnen for dette er et tydelig premiss i lovgivningen om at økonomiske begrensninger aldri skal være årsak til at forsvarlige tiltak ikke identifiseres og iverksettes.²⁵ I Prop. 133L er det derimot presisert at barnevernet har et handlingsrom til å velge tiltak til det enkelte barn som samtidig gir god ressursutnyttelse (Prop. 133 L (2020-2021), s. 83). BFD har samtidig slått fast at ekstra kostnader som påløper i forbindelse med krevende saker, er en nødvendig konsekvens av Bufetats lovpålagte bistandsplikt.²⁶ Bistandsplikten vil videre medføre at Bufetat plikter å strekke seg så langt som det er nødvendig for å kunne tilby et forsvarlig tilbud. Dette kan for eksempel innebære at ett barn med særlig omfattende behov opptar flere plasser i en institusjon uten at Bufetat eller institusjonen vurderes som forsvarlig å plassere andre barn der samtidig, noe som gjør at kapasitetsutnyttelsen reduseres. I slike tilfeller er det heller ikke fastsatt føringer for hvor lenge en gitt ressursituasjon skal vedvare. For regiondirektørene i Bufetat oppleves det som en målkonflikt i å sikre en forsvarlig plassering og høy kapasitetsutnyttelse samtidig.

Det er ikke etablert en nærmere faglig operasjonalisering eller normering av innholdet i bistandsplikten som beskriver hva tilbudet skal ivareta for at plikten skal kunne anses som oppfylt, eller som etablerer noen veiledende referansenivåer for eksempel når det gjelder forventet ressursinnsats for de ulike institusjonstypene eller grad av nærhet til

de tilfellene staten overtar omsorgen for et barn, innebærer barns rett til omsorg og beskyttelse at staten må iverksette nødvendige tiltak for at barnet skal få tilstrekkelig omsorg og beskyttelse.

²⁶ Barne- og likestillingsdepartementet (2018) *Utfordringer knyttet til å finne forsvarlig tiltak*.

²³ Dette er blant annet beskrevet i [Prop. 133L \(2020-2021\)](#).

²⁴ I 2023 registrerte Bufetat 124 henvendelser (unike barn) fra kommuner om akutt plassering der Bufetat selv vurderte at det ikke er gitt tilbud om plass innen rimelig tid. Samme år konstaterte statsforvalteren 46 brudd på bistandsplikten på akutt plasseringer.

²⁵ Videre kan barns rett til omsorg og beskyttelse utledes av Grunnloven § 104 og av FNs barnevernkonvensjon artikkel 3 og 19. I

barnets hjemsted. Bufdir har etablert en tjenestekatalog på institusjonsområdet som blant annet har som formål å fungere som forventningsstyring overfor kommunene og motvirke høy grad av individualisering av tiltakene. Tjenestekatalogen går imidlertid i liten grad inn på innholdet i tjenestene. Det er ulike årsaker til at tilbudet i begrenset grad er faglig normert, blant annet at man risikerer å etablere rigide definisjoner som ikke er egnet til å ivareta mangfoldet av behov som barna har, eller at man ender med en større ressursinnsats enn nødvendig ved å definere barna opp mot noen forhåndsdefinerte behov. På den annen side fører dagens innretning til høy grad av individualiserte tilbud, og høye (og ubegrensede) kostnader knyttet til enkelt plasseringer. Det gjør det også krevende å styre ressursbruken i institusjonsbarnevernet på en forutsigbar måte.

En konsekvens av at innholdet i bistandsplikten ikke er nærmere operasjonalisert eller definert er at det ikke er en omforent forståelse blant Bufdir/Bufetat, kommunene og statsforvalteren om når bistandsplikten er oppfylt. Dersom kommunen vurderer at tilbudet fra Bufetat ikke er tilstrekkelig, kan kommunen velge å avslå tilbudet og finne et alternativ. Fra Bufetats side vil ikke dette regnes som et brudd på bistandsplikten, men kommunen kan oppleve det sånn. Kommuner som har gitt innspill til områdegjennomgangen opplever dermed at Bufetats egen rapportering på bistandsbrudd underdriver det reelle tallet brudd. Kommunene viser også til at de etter hvert kan miste tiltro til Bufetats evne til å fremskaffe et egnet tilbud, basert på slike erfaringer. Formelt er det statsforvalteren som avgjør om bistandsplikten er oppfylt i det enkelte tilfellet, men Barnevernsinstitusjonsutvalget påpeker at statsforvalternes forsvarlighetsvurdering er skjønnsmessig og med rom for ulike tolkninger (NOU 2023: 24, s. 303)). Statsforvalterens vurdering avhenger også av at saker meldes til statsforvalteren for vurdering.

Dagens innretning av bistandsplikten er derfor på mange måter en krevende arbeidsbetingelse for beslutningstakere i alle forvaltningsledd i sektoren.

Institusjonsbarnevernet som «siste instans» opp mot andre sektorer

Det er i dag uklart hva som er formålet til institusjonsbarnevernet, både når det gjelder hvilken rolle tilbudet skal ha i tiltaksapparatet og hvilken forskjell

det er ment å utgjøre for det enkelte barn (NOU 2023: 24, s. 195). Institusjonene har i stor grad blitt definert som et tilbud som ivaretar barn som ikke kan bo hjemme eller i fosterhjem og ikke dekkes av tilbudet i andre sektorer, eksempelvis helse eller kriminalomsorg (Menon Economics, 2020a).

Bistandsplikten kjennetegnes ved at den er absolutt, og at den er unik for barnevernet. Tilgrensende sektorer, for eksempel spesialisthelsetjenesten, har mulighet til å opprette køer og prioriteringslister, og har også anledning til å avvise henvisninger dersom de vurderer at saken bør behandles i andre sektorer.²⁷ Bufetat har ikke denne muligheten. Det er kommunen som definerer behovet for institusjonsplass for det enkelte barn, og kommunenes vurderinger kan i liten grad overprøves av Bufetat.

Det er en gjennomgående opplevelse blant statlige myndigheter at bistandsplikten medfører at barnevernssektoren blir en slags «siste instans» for tilgrensende sektorer. Det er ikke formelt eller juridisk nedfelt at Bufetat skal ha denne rollen – det er snarere en indirekte effekt av at andre sektorer ikke har en tilsvarende bistandsplikt. En av konsekvensene av dette er at etterspørselen av institusjonsplasser i påvirkes av endringer i tilbudene i andre sektorer, særlig innenfor psykisk helsevern og kriminalomsorgen. Rollen til barnevernet som «siste instans» forsterkes av et gradvis mer fremtredende grunnsyn i justissektoren om at barn ikke bør sone i fengsel (omtalt i kapittel 3), samt et grunnsyn innenfor helsesektoren om at barn ikke skal vokse opp i helseinstitusjoner.

Fra Bufetat sin side er det en opplevelse av at det gradvis har blitt en forskyvning bort fra det som er grunnformålet til barnevernet (sikre at barn og unge som trenger det får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse²⁸), til at institusjonsbarnevernet i større grad kompenserer for manglende tjenester i andre sektorer. Den manglende faglige avgrensingen av bistandsplikten medfører at bistandsplikten ikke gir et tydelig svar på spørsmålet om hvordan barnevernets tjenestetilbud skal avgrensnes mot tilbudet barna får i andre sektorer, og hvilke forpliktelser andre sektorer har til å bistå med ivaretagelse av barnas behov. Barnevernsinstitusjoner er i dag hjem for barn med alvorlige psykiske lidelser, og er også hjem for barn som utøver vold og kriminelle handlinger. Bufetat opplever at de ikke har kapasitet eller kompetanse til å ivareta barna med de tyngste og mest sammensatte

²⁷ Nasjonalt ble 29 prosent av henvisningene til BUP i 2022 avvist (NOU 2023: 24)

²⁸ Dette følger av barnevernsloven § 1-1, som sier at barnevernets ansvar 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.

behovene, noe som har konsekvenser både for kvaliteten i tilbudet og for kostnadsutviklingen i sektoren.²⁹

Som trukket frem i Barnevernsinstitusjonsutvalgets rapport (NOU 2023: 24), har det over tid vært krevende å sikre tilstrekkelig samhandling og samarbeid mellom ulike velferdstjenester med hensyn til å sikre et tilstrekkelig godt tilbud til barn med store og sammensatte behov som mottar institusjonstjenester i barnevernet. På tross av de nye samarbeidsbestemmelsene som trådte i kraft i 2022 i 14 velferdstjenestelover, herunder barnevernsloven, er det en varig utfordring å sikre at barn med sammensatte behov og behov for ulike tjenester, for eksempel både institusjonstjenester gjennom barnevern og spesialiserte helsetjenester, mottar det tilbudet de trenger. Det har også vist seg krevende over tid å sikre en hensiktsmessig ansvarsdeling og gode grenseflater mellom barnevern, helsevern og samfunnsvern for denne gruppen med barn, med tanke på blant annet vurderingen av hva som er riktig tilbud til hvilken tid, eksklusjonskriterier, bruk av tvang mv. I tillegg til at dette gjør det vanskelig å sikre kvalitetsmessig forsvarlige tilbud til barna, har det også konsekvenser for institusjonsbarnevernets utgiftsnivå og mulighet til kostnadsstyring.

4.1.2 Dagens målgruppedifferensiering hemmer effektiv utnyttelse av kapasitet og ressurser

Dagens institusjonstilbud er inndelt og differensiert basert på ulike målgrupper (målgruppedifferensiering).³⁰ Differensieringen av tilbudet har i noen grad bakgrunn i regelverket, men er i all hovedsak et resultat av faglige føringer og faglig utvikling i Bufdir og Bufetat.

Informantene til områdegjennomgangen gir gjennomgående uttrykk for at institusjonstilbudet til en viss grad må være rettet mot ulike målgrupper for å kunne ivareta forsvarligheten i tilbudet. Det er kvalitetsmessige argumenter for å opprettholde en form for målgruppedifferensiering av institusjonstilbudet, da gruppesammensetning utgjør en kvalitets- og forsvarlighetsmessig faktor på den enkelte institusjon. Samtidig er det en gjennomgående opplevelse at dagens målgruppedifferensiering ikke er hensiktsmessig verken for å ivareta barnas behov eller for å gi fleksibel og effektiv bruk av ressurser.

Barnevernsloven § 10-15 sier at barnevernsinstitusjoner skal ha en definert målgruppe. I forarbeidene til loven er det presisert at loven ikke tar sikte på å definere hva som utgjør en målgruppe eller i hvilken grad tilbudet skal differensieres, og regelverket utelukker heller ikke at institusjonene kan bestå av flere avdelinger med ulike målgrupper (Prop. 133 L (2020-2021), s. 576). Kvalitets- og godkjenningsforskriften § 8 sier at institusjonen må være utformet slik at institusjonen kan gi barn innenfor institusjonens målgruppe forsvarlig omsorg og behandling. Det følger videre at institusjoner som består av flere institusjonsavdelinger med egen godkjenning må være lokalisert på en måte som hindrer negativ læring mellom målgrupper.

Som omtalt i kapittel 2.1.2, er det institusjonstilbudet i dag inndelt i tre hovedkategorier, basert på lovhjemmel for plassering:³¹

- Akuttinstitusjon (plassering etter barnevernsloven §§ 4-1, 4-2, 4-3, 4-4 og 4-5).
- Omsorgsinstitusjon (plassering etter barnevernslovens §§ 3-2 og 5-1).
- Behandlingsinstitusjon (plassering i institusjon etter barnevernsloven § 6-1 med samtykke eller etter § 6-2 uten samtykke)

Innenfor de tre overordnede kategoriene har Bufetat inndelt tilbudet i syv underordnede målgrupper (se kapittel 2). I behandlingsinstitusjonene er det innført en faglig målgruppedifferensiering som skiller mellom institusjoner for hhv. ungdom med lav risiko for videre problemutvikling, høy risiko for videre problemutvikling og rusinstitusjoner. Beslutningen om hvilken målgruppe et barn tilhører innenfor behandlingskategorien baseres på en psykologfaglig vurdering som gjennomføres av Bufetats nasjonale enhet for behandlingstiltak (NABE).

Bufetats godkjenningssenhet (BEG) godkjenner alle barnevernsinstitusjoner (statlig og privat). Institusjonene godkjennes for bestemte målgrupper basert på aldersgruppe og plasseringshjemmel tiltaket er rettet mot.³²

Grunnlaget for dagens målgruppedifferensiering ble lagt av en arbeidsgruppe i Bufdir i 2010, som utarbeidet et kunnskapsgrunnlag (Bufdir, 2010). To modeller ble sendt på høring, og på bakgrunn av innspillprosessen ble det anbefalt å inndeile tilbudet i tre hovedkategorier, tilsvarende dagens organisering (akuttinstitusjoner, omsorgsinstitusjoner, og

²⁹ Se også kapittel 5.3.

³⁰ Med 'målgruppedifferensiering' i denne rapporten legger vi til grunn Bufetats inndeling av institusjonstilbudet i syv målgrupper.

³¹ Bufdir (2023). Tjenestekatalog institusjon.

³² Bufdir. Søknadsskjema for godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven. Tilgjengelig [her](#).

behandlingsinstitusjoner). Behandlingsinstitusjonene ble anbefalt inndelt i tre målgrupper, tilsvarende dagens organisering.

Som hovedregel skal ikke barn i ulike målgrupper plasseres sammen. Det er videre et etablert faglig prinsipp i Bufetat at barn ikke skal plasseres sammen på tvers av målgruppene innenfor behandlingskategorien. I kunnskapsgrunnlaget for målgruppedifferensieringen ble dette blant annet begrunnet med behovet for å unngå uheldig påvirkning mellom barn («negativ sosial smitte») (Bufdir, 2010).

Prinsippene nevnt over er i stor grad faglig føringer. Selv om regelverket presiserer at en institusjon skal ha en definert målgruppe, foreligger det i liten grad konkrete bestemmelser som tilsier at barn innenfor ulike målgrupper ikke kan bo sammen på institusjon, og regelverket definerer heller ikke hva som burde utgjøre en målgruppe. Samtidig er institusjonens egnethet for barnet avgjørende for vurderingen av om plasseringen er forsvarlig. Eksempelvis må institusjoner som skal ta imot barn etter §§ 6-2 og 6-1 være faglig og materielt i stand til å gjennomføre vedtaket slik barneverns- og helsenemnda har bestemt, og nemnda vil legge vekt på målgruppe i disse vurderingene.

Barnevernsinstitusjonsutvalget pekte i sin rapport på flere faglige og kvalitetsmessige utfordringer ved dagens målgruppedifferensiering. Utvalget mener blant annet at den gjeldende differensieringen ikke speiler barnas behov, at differensieringen gir flere flyttinger og mindre nærhet, og at differensieringen ikke bygger på et oppdatert kunnskapsgrunnlag. I denne rapporten går vi ikke nærmere inn på de kvalitetsmessige konsekvensene av målgruppedifferensiering, men vi peker på de økonomiske og budsjettmessige konsekvensene av differensieringen.

For det første medfører målgruppedifferensieringen at institusjonstilbudet blir mindre fleksibelt og kan hemme kapasitetsutnyttelsen. Den faglige føringen om at barn ikke skal plasseres sammen på tvers av målgrupper medfører at regionene til enhver tid må sikre at det er ledige plasser innenfor hver av de syv målgruppene. Noen av regionene peker blant annet på at de har overkapasitet innenfor noen av målgruppene og underkapasitet på andre, uten at disse kan utnyttes på tvers selv om det skulle vurderes som forsvarlig i de konkrete tilfellene. Denne utfordringen kompliseres ytterligere av det faktumet at Bufetat ikke kan styre innstrøm og utstrøm i institusjonene eller hvilken lovhyemmel barna plasseres etter, som gjør det mer krevende å dimensjonere tilbudet innenfor hver målgruppe.

Denne innretningen medfører blant annet at det kan være lav kapasitetsutnyttelse i grunnkapasiteten samtidig som det må foretas dyre enkeltkjøp fordi det ikke er tilgjengelig kapasitet innenfor den aktuelle målgruppen.

For det andre gir kombinasjonen av en relativt rigid og finmasket målgruppedifferensiering og mangelfull kartlegging av ungdommenes behov risiko for at barna plasseres i feil institusjon. Målgruppedifferensieringen innebærer at barna må flytte, noen ganger over store avstander, dersom kommunen vurderer at behovene deres endres over tid eller ikke kan ivaretas forsvarlig innenfor gjeldende plassering. I tillegg til de store belastningene dette gir for barna, innebærer slike flyttinger også kostnader og mindre effektiv ressursbruk ved at nye personer må bli kjent med og tilpasse tiltaket til barnets behov.

Uavhengig av innretning av institusjonstilbudet i fremtiden, og hvilke målgrupper en anser som hensiktsmessig, vil det være en krevende logistisk øvelse å balansere behovet for tilstrekkelig kapasitet innenfor hver målgruppe opp mot behovet for å sikre høy kapasitetsutnyttelse.

4.1.3 Manglende felles faglig tilnærming gir lite målrettet innsats og ressursbruk

Barnevernsinstitusjonsutvalget la i sin rapport vekt på at manglende sentral faglig styring er en av de største utfordringene i institusjonsbarnevernet, og at dette utfordrer både kvaliteten i tjenestetilbudet og muligheten til å styre det statlige barnevernet. Utvalget poengterer blant annet at det mangler en felles faglig overbygning og omforent forståelse av hva som gir god omsorg og god utviklingsstøtte til barn på institusjon. Som eksempel pekes det på at innføringen av standardiserte forløp gir institusjoner og ansatte støtte til å vite *hva* de skal gjøre, men ikke *hvordan* (NOU 2023: 24). Utvalgets vurderinger samsvarer med andre analyser Deloitte og Oslo Economics har gjennomført av mål- og resultatstyringen i institusjonsbarnevernet, og som viser et til dels betydelig rom for Bufetats regioner til selv å definere hvordan det skal arbeides for å sikre at mål innfris og resultater oppnås.

De kvalitetsmessige konsekvensene av mangelfull faglig styring er grundig beskrevet av utvalget (NOU 2023: 24, 2023). Det at den faglige styringen ikke i stor nok grad er tydelig, herunder når det gjelder hvordan det skal arbeides i institusjonsbarnevernet for å sikre at sektorens mål og ønskede resultater blir nådd, har i tillegg en økonomisk konsekvens og er med på å bidra til ineffektiv ressursbruk i det statlige barnevernet.

I dag opereres det med en rekke forskjellige faglige tilnærminger i institusjon for å løse de samme utfordringene og nå de samme målene. Det er etablert nasjonale kompetansemiljøer som organisatorisk er plassert i de ulike regionene i Bufetat. De nasjonale kompetansemiljøene gir innspill til fagutvikling og tiltak på oppdrag fra Bufdir på sine områder. Hvilke faglige retninger og satsinger som prioriteres blir i begrenset grad koordinert eller styrt fra direktoratet. Dermed brukes det i dag midler på arbeid med en svært bred portefølje av oppgaver og prioriteringer, og uten at ulike kompetansemiljøer koordinerer arbeidet mellom seg for å sikre en mest mulig effektiv oppfølging av like/liknende oppgaver. Følgelig er trolig også kostnadene som går med til å følge opp mål og resultatkrav som er definert i disponeringsbrev til Bufetat, høyere enn de ville vært dersom mål- og resultatstyringen av etaten hadde hatt et større innslag av faglig styring og prioritering fra både Bufdir og BFD, og arbeidet på etatsnivå i større grad hadde vært koordinert mellom miljøene som er plassert i de ulike regionene i Bufetat.

4.2 Fragmentert ansvars- og oppgavefordeling

4.2.1 Ansvars- og myndighetsforholdet mellom stat og kommune begrenser statens mulighet til å ha kontroll med kostnadene i institusjonsbarnevernet

Ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat, kommune og andre myndighetsaktører er nedfelt i barnevernsloven. Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune utgjør en utfordring for kostnadskontroll og optimal ressursutnyttelse i institusjonsbarnevernet.

Dagens system innebærer at det er kommunen som vurderer og beslutter eller innstiller på hvilket type tiltak som skal velges for det enkelte barn (herunder institusjonstiltak). Varigheten for oppholdet bestemmes enten av kommunen eller av nemnda, avhengig av lovhjemmelen for oppholdet. Staten har ansvaret for å levere tiltaket. Innstrøm, omfang av ressursbehov og utstrøm i institusjonene er derfor i stor grad bestemt av kommunene, mens staten har brorparten av finansieringsansvaret.

Vi peker i dette underkapittelet på to utfordringer knyttet til ansvars- og myndighetsforholdet mellom stat og kommune:

1. Finansieringsansvar uten tilsvarende beslutningsmyndighet gjør det krevende for Bufetat å planlegge og dimensjonere tilbudet på en ressurseffektiv måte, og å ha kontroll over kostnadene.
2. Ansvarsfordelingen medfører strukturelle utfordringer knyttet til samhandlingen mellom stat og kommune, særlig når det oppstår uenigheter om barnas behov.

Den første utfordringen knytter seg til hvordan ansvar og myndighet er fordelt i loven, og dels også hvordan staten har innrettet seg for å ivareta sitt ansvar innenfor disse rammene. Den andre utfordringen handler om hvordan aktørene i systemet samhandler innenfor de rammene som er etablert.

Innstrøm, omfang av ressursbehov og utstrøm er i stor grad bestemt av kommunene, uten at disse belastes med den fulle kostnaden for plasseringen

Finansieringsansvaret for institusjonstiltak er delt mellom stat og kommune. Kommunene betaler en andel av utgiftene ved det valgte tiltaket, og satsene for kommunenes egenandel settes årlig av BFD³³. Kommunenes egenandel for institusjonstiltak er flat og uavhengig av hva den faktiske kostnaden for plasseringen er. Per 2024 er egenandelen for institusjonstiltak 182 700 kroner per måned (Regjeringen, 2023). Dette utgjør om lag 40 prosent av den gjennomsnittlige månedlige kostnaden per budsjetterte plass i 2023. Den reelle kostnaden per budsjetterte plass varierer mellom de ulike målgruppene for institusjon, som vist i Tabell 4-1.

Tabell 4-1: Gjennomsnittlig pris per budsjetterte plass innenfor ulike målgrupper i 2023 (avrundet til nærmeste tusen)

	Pris per plass, årlig	Pris per plass, månedlig
Akutt	5 926 000	494 000
Omsorg	4 880 000	407 000
Behandling	6 995 000	583 000
Gjennomsnitt alle målgrupper	5 446 000	455 000

Kilde: Deloitte/Oslo Economics' beregninger basert på månedsrapporter fra regionene i Bufetat.

Med oppvekstreformen (barnevernsreformen) fikk kommunene et større ansvar for barnevernstiltak utenfor hjemmet. Dette medførte en høyere kommunal egenandel for blant annet

³³ I tillegg til egenandelen betaler kommunen også kostnader knyttet til forsterkning i institusjonstilbudet dersom forsterkningen er knyttet til barnets helse/funksjonsnedsettelse.

institusjonstiltak. Mellom 2021 og 2022 ble kommunens egenandel økt fra 76 900 kroner til 170 000 kroner per måned (Regjeringen, 2023). Samtidig ble egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet redusert. Endringene ble i hovedsak begrunnet med at kommunene skulle ha økt insentiv til å jobbe forebyggende med tidlig innsats (Prop. 133 L (2020-2021), s. 39). Videre ønsket departementet å innrette finansieringsordningen slik at det som hovedregel skal være mer lønnsomt for kommunene å velge kommunale tiltak, samtidig som egenandelen ikke skal være så høy at kommunene vegret seg for å velge tiltak som var best tilpasset barnets behov (Prop. 133 L (2020-2021), s. 39).

Kvalitetsmessige argumenter ligger til grunn for at kommunene ikke belastes med den fulle kostnaden

BARNEVERNSREFORMEN

Barnevernsreformen (Prop. 133 L (2020-2021)) trådte i kraft i januar 2022. Reformen medførte endringer i barnevernsloven som styrket kommunenes ansvar på barnevernsområdet, både faglig og økonomisk. Kommunene fikk et større ansvar for tiltak utenfor hjemmet, og den kommunale egenandelen for statlige barnevernstiltak ble økt betraktelig.

Endringene i barnevernsloven skulle bidra til å:

- tydeliggjøre kommunenes forebyggende ansvar
- styrke kommunenes styring med barnevernet
- stille krav til kompetanse i det kommunale barnevernet og i institusjonene

Kravene til kompetanse medførte at nyansatte på barnevernsinstitusjon fra 1. januar 2022 minst må ha utdannelse på bachelornivå.

for plasseringen. I Prop. 73 L (2016-2017, s. 39) legger departementet vekt på at statlig medfinansiering er nødvendig for å sikre at økonomiske begrensninger ikke er til hinder for at kommunene treffer et forsvarlig tiltak. Samtidig medfører det utfordringer for statens muligheter til å ha kontroll over kostnadene. Som påpekt av institusjonsutvalget (NOU 2023: 24, s. 307), bryter dagens finansieringsordning med det finansielle ansvarsprinsipp, som sier at «[f]orvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Når det gjelder institusjonsbarnevernet, har Bufetat ansvar for å

levere tiltaket og finansiere brorparten av kostnadene, men har ikke beslutningsmyndighet for innstrømmen, omfanget av ressursbehov, og utstrømmen. Anvendelsen av et finansielt ansvarsprinsipp kompliseres av at kommunen har ansvaret for barnet også når det er på institusjon, ved at kommunen har ansvaret for vedtaket (om opphold på institusjon) og oppfølging. Samtidig gjør det delte finansieringsansvaret at det er mer krevende for Bufetat å planlegge og dimensjonere tilbudet av institusjonsplasser på en mest mulig kostnadseffektiv og forutsigbar måte, og gjør det vanskelig å styre kostnadene på området. Samtidig er det også utfordringer knyttet til hvordan Bufetat har innrettet sin dimensjonering av tilbudet innenfor gjeldende rammer, dette omtales nærmere i kapittel 4.3.1.

Delt ansvar mellom kommune og stat er utfordrende ved uenighet om barnets behov

Ansvars- og myndighetsforholdet mellom stat og kommune fører også til samhandlingsproblematikk mellom Bufetat og kommunene, særlig når det gjelder uenigheter om hvilket tiltak som er best tilpasset barnets behov. Fra Bufetats side er det en opplevelse av at det varierer mellom kommunene hvor villige de er til å gå i dialog med Bufetat når det gjelder valg av tiltak. Regionene har handlingsrom til å fremskaffe det institusjonstilbudet de mener er forsvarlig, men de har mindre handlingsrom til å påvirke kommunenes vurderinger når det gjelder valg av tiltak, herunder om institusjonsplassering er rett tiltak.

Barnevernslovens forarbeider legger til grunn at Bufetat skal gi kommunene råd og veiledning om tiltaksvalg. Tidligere var det etablert lokale kontaktpunkter, fagteam, i Bufetats regioner. Mandatet til fagteamene var å bistå kommunene i plasseringssaker utenfor hjemmet, gi faglig bistand i vanskelige barnevernssaker og kunne bistå små kommuner med å foreta begrensede utredningsoppgaver i kompliserte saker (Rundskriv Q-19/2003). Gjennom Prop. 106 L besluttet departementet at fagteamene skulle fases ut. Det er i intervjuer vist til at Bufetat etter dette ikke har hatt noen naturlig arena for å diskutere eller veilede kommunene knyttet til plasseringsbeslutninger. Det er også av enkelte vist til at en del kommuner oppleves som mindre villig til å gå i dialog med Bufetat om tiltaksvalg enn tidligere.

Informerter til områdegjennomgangen trekker frem at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder erfaring, kompetanse og kapasitet til å gjøre faglige vurderinger og å kartlegge barnas behov som grunnlag for tiltaksvalg. Dette kan i enkelte tilfeller føre til utilstrekkelig utredning av barns behov og ulik praktisering av plasseringshjemler. Dette ble også

påpekt av institusjonsutvalget, som pekte på at store forskjeller i kompetanse, erfaring og kapasitet gjør at de kommunale barneverntjenestene har svært ulike forutsetninger for å kartlegge barnas behov godt nok før de velger tiltak (NOU 2023: 24, s. 114). Feil valg av tiltak vil kunne føre til hyppige flyttinger og tilhørende økte utgifter, i tillegg til den belastningen det utgjør for barnet. Videre er det en sammenheng mellom kommunale hjelpetiltak og bruken av statlige tiltak. Et av formålene med barnevernsreformen var å øke kommunenes økonomiske insentiver til å jobbe forebyggende med tidlig innsats. Det er imidlertid varierende hvorvidt kommunene har prioritert forebyggende arbeid, og i hvilken grad de lykkes med dette. Det er også stor variasjon i kvaliteten på og tilbudet av hjelpetiltak i kommunene. Særlig er det fra informanter vi har snakket med pekt på som en utfordring at mange kommuner oppleves å «slippe» ansvaret for ungdommene så fort de er plasserte i en barneverninstitusjon, og at kommunene ikke jobber systematisk nok med å forberede tiltak som kan ta imot ungdommene som skal flytte ut av institusjon. Dette trekkes frem som en forklaring på manglende gjennomstrømming i institusjonene, der ungdom som skulle ha flyttet ut opptar tiltrengt kapasitet og ressurser i institusjonene i påvente av at kommunene har et tilbud klart.

Fra kommunenes perspektiv er kan det være frustrasjon over at Bufetat ikke alltid gir kommunene et tilbud som er i tråd med deres behov, og at Bufetat dermed bryter bistandsplikten. Dette oppleves som svært krevende for de kommunale barnevernstjenestene, som må ty til uhensiktsmessige ad-hoc løsninger i påvente av akutt plass.

Kommunene som har gitt innspill til områdegjennomgangen peker på at de før barnevernsreformen allerede hadde høy terskel for å søke om institusjonsplass, og at endringene i egenandelen ikke har hatt særlig effekt på hvordan de tilnærmer seg tiltaksvalget.³⁴ Kommunene peker på at de ved flere tilfeller har henvendt seg til Bufetat for tilbud om fosterhjem eller beredskapshjem, men har fått tilbud om plass på institusjon fordi Bufetat ikke har klart å fremskaffe fosterhjem og/eller beredskapshjem. Kommunene beskriver dette som at de sitter igjen med den økonomiske risikoen ved at Bufetat ikke klarer å levere på sin bistandsplikt. Vi har ikke data på hvor ofte dette forekommer, men opplevelsen samsvarer også med innspill KS har gitt til områdegjennomgangen, og med tidligere

undersøkelser på barnevernsinstitusjonsfeltet.³⁵ Konsekvensen av dette er at barn blir værende for lenge på akuttinstitusjon, som både er et dyrere tilbud for kommunen, og et tilbud som ikke er tilpasset barnets behov.

At utfordringsbildet oppleves såpass forskjellig for henholdsvis Bufetat og kommunene, mener vi tyder på en samhandlingsproblematikk som i noen grad har røtter i ansvars- og myndighetsforholdet mellom stat og kommune. For Bufetat oppleves det som at de er gitt plikter og finansieringsansvar uten tilsvarende beslutningsmyndighet. Dette kan føre til at Bufetat møter kommunenes henvendelser med et behov for å utfordre på hvorvidt valgt tiltak er det rette. For kommunenes del er det utfordrende å oppleve at de ikke får tilbudet fra Bufetat de har behov for, og at de må «ta det de får» selv om dette bidrar til å øke deres egenandel for tiltaket. Dette bidrar til å øke konfliktlinjene mellom stat og kommune i finansierings spørsmål knyttet til institusjonsbarnevernet.

Samtidig kan utydelighet og ulike forventninger i samhandlingen mellom stat og kommune knyttes til at bistandsplikten i liten grad er operasjonalisert, som beskrevet i kapittel 4.1.1 og dermed åpner for ulike syn på hva som er rett tiltak for barnet og hva Bufetat plikter å tilby.

I 2022 ble det utarbeidet et forslag til forskrift om Bufetats saksbehandling ved tilbud om barnevernstiltak i kommunen. Formålet med forskriften er å bidra til bedre samhandling mellom Bufetat og kommunen gjennom en mer enhetlig forståelse av ansvarsdelingen. Forskriften har vært på høring som ble avsluttet i 2023, men er fremdeles til behandling. KS har i sine innspill til områdegjennomgangen gitt uttrykk for et stort behov for å ferdigbehandle denne forskriften for å sikre tydelig forventningsavklaringer mellom stat og kommune på viktige områder.

4.2.2 Desentralisert beslutningsstruktur og begrenset utnyttelse av felles kapasitet bidrar til ikke-optimal ressursutnyttelse

Inntaksprosessen til institusjon involverer en rekke aktører på ulike forvaltningsnivå og i ulike linjer, og kjennetegnes av følgende steg:

³⁴ Barnevernsinstitusjonsutvalget stilte også spørsmål ved hvor stor rolle prisen på tiltak egentlig spiller for kommunenes beslutninger (NOU 2023: 24, s. 314).

³⁵ I Riksrevisjonens undersøkelse av Bufetats bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet (Riksrevisjonen, 2018) trekkes det blant annet frem at barn som har behov for beredskapshjem tilbys institusjonsplass.

1. Det er kommunen som avgjør om et barn trenger tiltak utenfor hjemmet, og om barnet har behov for institusjon eller fosterhjem.
2. Ved vedtak om opphold i institusjon er det Bufetat som avgjør hvilken institusjonsplass barnet får tilbud om. Bufetat skal tilby et tiltak som kan ivareta det enkelte barnets behov på en forsvarlig måte (Prop. 133 L (2020-2021)).
3. I saker der barnevernstjenesten ønsker omsorgsovertakelse eller tvangsplassering av barn med atferdsvansker, skal dette alltid føres for Barneverns- og helsenemnda (barnevernsloven § 15-5). Nemnda skal vurdere om vilkårene for plassering er oppfylt. Når barn skal tvangsplasseres på grunn av atferdsvansker, skal nemnda vurdere om institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet forsvarlig hjelp (barnevernsloven § 6-2 fjerde ledd).³⁶ Hvis nemnda vurderer at den foreslåtte institusjonen ikke er egnet, har Bufetat plikt til å tilby en ny plass.
4. Bufetat skal vurdere hvilken plass barnet får tilbud om etter en helhetsvurdering. Inntaksprosessen vurderes i regionenes inntaksenheter, i den regionen (bostedskommunen) barnet bor. Ansvar for forsvarligheten i tilbudet ligger overordnet hos Bufetat, men ivaretas av den enkelte institusjonen i den daglige driften.

Inntaksenheten og institusjonen kan legge til grunn ulike vurderinger av om det er riktig å ta imot barnet. Selv om det er inntaksenheten som, på vegne av Bufetat, har den formelle beslutningsmyndigheten i slike tilfeller er det i intervjuer vist til at inntaksenheten i all hovedsak vil respektere institusjonsleders vurdering av hvorvidt institusjonen mener de kan tilby et forsvarlig tilbud, og om det å ta inn et nytt barn er forsvarlig med hensyn til barna som allerede bor i institusjonen. Bufetats bistandsplikt reflekteres med dette ikke nødvendigvis helt ned på institusjonsnivå der institusjonsleder i praksis vil kunne avvise en plassering på bakgrunn av forsvarlighetsvurderinger. Private institusjoner har mulighet til å avvise en plassering med mindre noe annet fremgår av kontrakten.

Blant annet som en del av arbeidet med å øke kapasitetsutnyttelsen, har regionene de senere årene jobbet systematisk for å unngå at institusjonene sier nei til en plassering. Vi får opplyst at inntaksenhetene rutinemessig etterspør institusjonens vurdering av hva som skal til for at de skal kunne ta imot barnet før en

eventuell avvisning aksepteres fra Bufetat. Det er derfor vanskeligere enn tidligere for den enkelte institusjonen å avvise en plassering. I praksis vil slike diskusjoner og eventuelle uenigheter løftes opp til regiondirektørene.

Inntaksprosessen preges likevel fremdeles av en desentralisert beslutningsstruktur, og vurderinger av barnas behov og hva som er et forsvarlig tjenestetilbud i det enkelte tilfellet er basert på faglig skjønn i samhandlingen mellom kommunen, inntaksenheten og institusjonen. Det er ingen sentrale retningslinjer for hvordan uenigheter om inntak skal håndteres. Flere informanter viser til at beslutningsstrukturene i inntaksprosessen er desentralisert, og at Bufetat i liten grad kan pålegge institusjonene å ta imot barn når institusjonsleders vurdering er at en plassering ikke vil være forsvarlig. Gjeldende føringer for bistandspliktens omfang gjør at det ikke er noen formell begrensning på tilretteleggingen Bufetat skal, og bør, gjøre for det enkelte barn, og at ressursinnsatsen i prinsippet kun betinges av barnevernfaglige vurderinger av barnas behov. Beslutningsstrukturen er derfor kjennetegnet ved en «nedenfra-og-opp» styring der Bufetats samlede utgifter i stor grad er prisgitt de barnevernfaglige vurderinger som gjøres langt ute i organisasjonen.

Videre bidrar manglende styring og samordning av arbeidet med enkeltkjøp av plasser i institusjon (ideelle og private/kommersielle) på tvers av regionene i Bufetat til ytterligere ikke-optimal bruk av ressurser. Per i dag har ikke Bufetat samorganisert arbeidet med enkeltkjøp av plasser fra private leverandører av institusjoner mellom de ulike regionene. Bufetats Enhet for inntaksstøtte har imidlertid et ansvar for å rådggi og bistå regionene ved kjøp av barnevernplasser, og kvalitetssikre enkeltkjøp foretatt av regionene.

De fem regionene står alle for gjennomføring av sine egne enkeltkjøp, uten at krav som stilles til leverandørene er fullstendig harmonisert og uten at praksis for vurdering av tilbud og mulig kostnad er samordnet mellom regionene.

Dette påvirker markedssituasjonen og øker det samlede utgiftsnivået gjennom at leverandørene priser inn usikkerhet og risiko høyere i sine tilbud, samt gjennom at leverandørene får mulighet til å forhandle på pris med ansvarlige ansatte i regionene

³⁶ Barnevernloven § 5-3 stiller krav til at det i denne vurderingen skal legges vekt på barnets mening, barnets identitet, barnets behov for omsorg i et stabilt miljø, behovet for kontinuitet og barnets

etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Det skal også tas hensyn til muligheten for samvær og kontakt med foreldre og søsken.

som har høy barnevernfaglig kompetanse, men ikke nødvendigvis anskaffelsesfaglig kompetanse.

Ytterligere en konsekvens av at regionene i stor grad opererer autonomt i forbindelse med kjøp av enkeltplasser, er at leverandørene kan utnytte den manglende samordningen mellom regionene for å sikre egne interesser. For eksempel kan leverandørene argumentere for at det er behov for å åpne en ny avdeling for inntak av et nytt barn i en region heller enn å plassere barn sammen med andre på en allerede åpen avdeling fra en annen region, uten at dette er begrunnet i forsvarlighetsargumenter. Det er også en utfordring i denne sammenhengen at markedet for barnevernsinstitusjonstjenester har to kjøpere i både Bufetat og Oslo kommune. I mange tilfeller konkurrerer de to kjøperne direkte mot hverandre, noe som kan være pris- og kostnadsdrivende over tid. I tillegg opererer begge kjøperne med sine normeringer og standarder, som i en del tilfeller ender opp med å være i konkurranse med hverandre, eksempelvis når det kommer til krav til faglige standarder, bemanning e.l. Dette vil også kunne påvirke kostnadsnivået for enkeltkjøp i den grad leverandørene må ta høyde for parallelle sett med krav ved utforming av sine institusjonstilbud generelt sett og pristilbud i hvert enkelte plasserings-tilfelle.

Eierskap og drift av institusjoner (statlig/privat) har betydning for Bufetats styring av institusjonene. Der Bufetat har direkte styringsrett over de statlige institusjonene, styres de private institusjonene mer indirekte gjennom avtaler og oppfølging av disse. Også dette arbeidet påvirkes av den desentraliserte styringen av anskaffelser av institusjonsplasser i Bufetat. Oppfølging av inngåtte kontrakter med institusjoner og kjøp av plasser på disse blir også utført av hver enkelt region, uten særlig koordinering eller samkjøring av hvordan kontraktene som er inngått skal utnyttes for å få mest mulig ut av dem til lavest mulig kostnad. Rammeavtaler med private leverandører inngås og eies av Bufdir på vegne av hele etaten. Bufdir har dermed også ansvar for overordnet oppfølging av rammeavtaler og kontraktportefølje. Dette arbeidet er imidlertid i liten grad systematisert og blir opplyst å ha vesentlig forbedringspotensiale.

FØRINGER FOR VALG AV TILTAK

Ved valg av institusjonsplass til det enkelte barnet skal følgende prioritering ligge til grunn:

1. Statlige plasser i egen region eller kjøps- og leveransegaranti og driftsavtaler med private leverandører
2. Statlige plasser, eller kjøps- og leveransegaranti og driftsavtaler med private leverandører i/fra annen region
3. Rammeavtaleplasser uten kjøps- og leveransegaranti i egen eller annen region. Ideelle skal prioriteres
4. Enkeltkjøp – ledig kapasitet der det er rammeavtaleplass, med samme vilkår og pris. Ideelle skal prioriteres
5. Enkeltkjøp – på grunn av mangel på kompetanse eller kapasitet i punkt 1-4.
 - a. Ideelle skal prioriteres der det er mulig
 - b. Ved enkeltkjøp skal valg av tiltak alltid vurderes opp mot andre barn som bor alene, også utenfor egen region

Kilde: Bufdirs disponeringsbrev for 2023 til regionene i Bufetat

4.3 Svakheter i styringen

Lite standardiserte krav til tjenestenes innhold og omfang, samt en desentralisert beslutningsstruktur i Bufetat, bidrar til at beslutninger i stor grad tas i regionene, og til dels ute i linjen i regionene, og at det statlige barnevernet i begrenset grad styres sentralt fra direktoratet. Samtidig er det også svakheter i styringen som bygger opp under utfordringene.

4.3.1 Det mangler en overordnet strategi og plan for dimensjonering og budsjettering av tilbudet

Beslutninger om dimensjonering av institusjonskapasitet handler både om hvor mange institusjonsplasser det er behov for i barnevernet, men også om sammensetningen i form av ulike typer institusjonsplasser og geografisk lokalisering av plassene.

Det finnes i dag ingen overordnet nasjonal strategi eller behovsplan som gir grunnlag for å styre den helhetlige, nasjonale dimensjoneringen av institusjonstilbudet på kort og lang sikt.

Bufetats fem regioner har ansvaret for å dimensjonere det statlige institusjonstilbudet i sin egen region, basert på sin kjennskap til behovene innenfor eget ansvarsområde. Dette følger blant annet av

nærhetsprinsippet og målet om at Bufetat skal sikre et likeverdig tjenestetilbud til befolkningen. Regionene utarbeider egne forsyningsplaner blant annet med utgangspunkt i historiske behov i kommunene i regionen og vurdering av andre faktorer som kan påvirke behovet og etterspørselen. Regionene har relativt stor handlingsfrihet i innretningen av sitt institusjonstilbud, inkludert beslutninger om investeringer i institusjonsbygg³⁷. Regionene har historisk hatt relativt ulik tilnærming til bygg som innsatsfaktor, noe som også gir seg utslag i at kvaliteten på bygningsmassen og langsiktige kostnader knyttet til investeringer i bygg varierer mellom regionene. Bufdir opplyser at investeringer i institusjonsbygg er innskjerpet de senere årene.

De private tilbyderne av barnevernsinstitusjoner (ideelle og kommersielle) står i stor grad fritt til å etablere seg der de ønsker, og deres tilbud er derfor også ujevnt geografisk distribuert. For eksempel har det historisk vært en høyere konsentrasjon av private barnevernsinstitusjoner på Sørlandet enn andre deler av landet. Videre står tilbyderne i prinsippet fritt til å søke om hvilken målgruppe de ønsker å få sitt tilbud godkjent for.³⁸ Bufdir og Bufetat har liten mulighet til å styre hvor de private etablerer sitt tilbud, eller fordelingen av plasser og målgrupper utover i kravspesifikasjonene til og kontraktsoppfølgingen av den enkelte leverandør. En vesentlig del av innretningen og dimensjoneringen av institusjonstilbudet ligger derfor utenfor Bufdir og Bufetats kontroll.

Bufdir utarbeidet i 2020 en forsyningsstrategi for institusjonstjenester i barnevernet som et svar på Stortingets føringer knyttet til bruk av private leverandører i barnevernet og at staten skal ivareta barna med de mest omfattende behovene i egen regi.³⁹ Dokumentet beskriver først og fremst hvordan etaten vil jobbe med å ivareta føringene for hvilke aktører som leverer hvilke typer institusjonsplasser (hhv. statlige og private). Forsyningsstrategien gir ikke nærmere vurderinger av hva som vil være en hensiktsmessig helhetlig dimensjonering av tilbudet, inkludert når det gjelder lokalisering, målgrupper eller leverandør, basert på dokumenterte eller forventede behov, eller andre mer strategiske og langsiktige føringer for dimensjoneringen av tilbudet. Kommunene som vi har intervjuet etterlyser en langsiktig og helhetlig plan for dimensjoneringen av

institusjonsbarnevernet, som bygger på vurderinger av kommunenes behov og hvor kommunene er involvert. utformes i samarbeid med kommunene basert på deres behov. Mangelen på en langsiktig og helhetlig strategi for dimensjoneringen av tilbudet medfører risiko for at ressursene ikke brukes på den måten som er best egnet til å imøtekomme gjeldende og fremtidige behov, og at behov på tvers av regioner i begrenset grad sees i sammenheng.

Det er ikke gjort vurderinger av hensiktsmessig nivå på grunnkapasitet og bufferkapasitet

For å ivareta sin bistandsplikt har Bufetat ansvar for at det finnes et tilstrekkelig antall differensierte plasser i hele landet. Det betyr at Bufetat har en viktig beredskapsfunksjon og må kunne fremskaffe egnede tilbud når behovet oppstår, samtidig som det må kunne tilpasses svingninger i etterspørselen.

Likevel er det i liten grad gjort konkrete vurderinger av, eller fastsatt føringer for, nivået på nødvendig grunnkapasitet og bufferkapasitet i institusjonsbarnevernet. Det er heller ikke konkretisert hvordan eventuelle behov for å øke kapasiteten på kort varsel og/eller kort sikt (bufferkapasitet) skal ivaretas, herunder om den skal ivaretas av private leverandører eller av staten.

Dette innebærer en konkret utfordring i styringen og finansieringen av Bufetat fordi etaten, i tillegg til å skulle levere på bistandsplikten, også styres og måles på kapasitetsutnyttelse i institusjonene.⁴⁰ For Bufetat fører dette til en målkonflikt mellom å ivareta bistandsplikten på den ene siden, og å opprettholde høy kapasitetsutnyttelse på den andre siden. Finansieringen av Bufetat er dermed basert på mål om høy kapasitetsutnyttelse og legger i begrenset grad til grunn et omforent nivå på hvilken kapasitet man forventer, eller aksepterer, at må stå ledig til enhver tid for å kunne ivareta beredskapsbehovet. Dette fører til mangelfull forutsigbarhet i budsjetteringen, men medvirker også til høye utgifter til enkeltkjøp i tilfeller der man ikke har nok ledig kapasitet.

Behovet for bufferkapasitet har tradisjonelt blitt ivaretatt av kommersielle aktører. Selv om intensjonen har vært å fase ut bruken av disse, fungerer i praksis de private leverandørene fremdeles som bufferkapasitet når det oppstår behov utover den statlige kapasiteten og statens rammeavtaler. Dette

³⁷ Årlige husleier som er på over 1,4 mill per år, skal godkjennes av Bufdir før mandat kan godkjennes regionalt. Dersom den samlede leieprisen overstiger 100 mill, skal saken opp til departementet

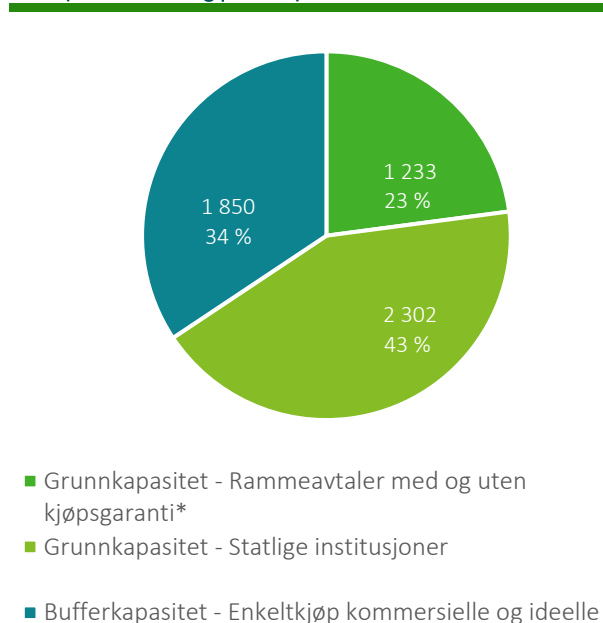
³⁸ I praksis vil dette ofte likevel rettes inn etter Bufetats etterspørsel og behov.

⁴⁰ Fra Bufdirs side er det en forventning om at regionene skal ha minimum 80 prosent kapasitetsutnyttelse på akuttinstitusjoner, og minimum 83 prosent på henholdsvis omsorgs- og behandlingsinstitusjoner. I praksis er kapasitetsutnyttelsen lavere enn føringene fra Bufdir. Se også kapittel 2.5.6.

kan for eksempel skyldes stor etterspørsel etter plasser, eller hvis barnet som plasseres har behov som man vurderer at ikke kan ivaretas i eksisterende plasser. Kapasitetsbehovet dekkes da i form av enkeltkjøp. Kostnader knyttet til enkeltkjøp vil variere innad og mellom år, basert på etterspørsel etter plasser. Enkeltkjøp utgjør dermed Bufetats bufferkapasitet, og utgiftene knyttet til dette er aktivitetsbasert.

Mens kostnadene til private enkeltkjøp varierer i takt med aktiviteten, er kostnadene til grunnkapasiteten i stor grad faste på kort sikt. Kostnadene til grunnkapasiteten påløper i stor grad uavhengig av om plassene er i bruk eller ikke. Utgiftene til grunnkapasiteten, dvs. statlig driftede barnevernsinstitusjonene og institusjonsplasser hos private aktører med kjøpsgaranti, utgjorde i 2023 om lag 65 prosent av utgiftene i det statlige institusjonsbarnevernet (Figur 4-2).

Figur 4-2: Utgifter til grunnkapasitet vs. bufferkapasitet i 2023 (mrd. kroner og prosent)



Kilde: Bufdir / uttrekk fra regnskapssystem.⁴¹

⁴¹ I regnskapstallene er det ikke mulig å skille mellom utgifter til rammeavtaler med og uten kjøpsgaranti, og sistnevnte inngår derfor som del av utgiftene til grunnkapasitet, selv om de regnes som en del av bufferkapasiteten. *Inkluderer også utgifter til

4.3.2 Svake systemer for å samle og følge data om barnas behov, bruk av tjenestene og kostnader begrenser muligheten til sentral styring

Det er en generell utfordring i institusjonsbarnevernet at det i liten grad finnes aggregert informasjon om barnas behov og hvordan tjenestene brukes. Det finnes oversikter over hvor mange barn som til enhver tid bor i institusjon etter målgruppe, men Bufetat har i liten grad samlet oversikt over hvilke reelle behov de har. Bufetat har heller ikke tilgang til prognoser om fremtidig behov for institusjonstilbud, som kunne hjulpet å dimensjonere tjenestetilbudet. Også den sentrale informasjon om hvordan eksisterende tjenestetilbud brukes er mangelfull. Det finnes ikke gode data om barnas forløp i tiltak, målsetning med det enkelte institusjonsoppholdet og omfang av flytting. Bufetat har heller ikke sentral oversikt over den reelle kapasitetsutnyttelsen i institusjonene, fordi et barn i praksis kan ta opp flere plasser uten at dette registreres. Dette fører til at etaten har mangelfull innsikt i sentrale forhold når det gjelder styring, drift og måloppnåelse, noe som gjør det vanskelig å målrette ressurser og prioriteringer i sin virksomhet.

Manglende informasjon om barnas behov

Når et barn plasseres i en barneverninstitusjon, er det basert på kommunens vurdering av hva barna trenger. Dette dokumenteres primært i kommunale fagsystemer. Det er varierende hvor godt dokumenterte disse vurderingene er. Barna plasseres i kategorier etter målgruppe, som også registreres i Bufetats fagsystem BIRK. Utover hvilken lovhjemmel barnet er plassert etter og definert målgruppe, finnes det imidlertid lite informasjon i BIRK om barnets behov, som gir mulighet for aggregert sammenstilling.

I en utredning om behovet for statistikk på barnevernsområdet skriver Bufdir (2023c) at det «mangler statistikk om forhold som barnas helse, eventuell historie med overgrep, skadelig seksuell atferd, rusproblematikk, kriminalitet, selvskading, sosiale relasjoner og interesser, barnets utvikling, skoletrivsel og skolemestring.» Utfordringen er primært knyttet til manglende muligheter for å strukturere slike data i fagsystemene, slik at opplysninger kan aggregeres. Bufdir skriver videre at mangelen på slike data om barnas kjennetegn og behov for eksempel gjør at de ikke har sentral oversikt over hvor mange barn i barnevernsinstitusjoner som

rammeavtaler med kommersielle tilbydere. Dette er plasseringer hos kommersielle aktører som er gjort gjennom tidligere rammeavtaler.

har rusproblemer før de flytter inn på institusjon, hvor mange som utvikler rusproblemer mens de bor på institusjon og hvorvidt barn i behandlingstilbud har andre utfordringer enn barn i omsorgsinstitusjoner.

Det er stor variasjon i hvilke behov barna har for tilrettelegging og behandling innenfor målgruppene. Barn i barnevernsinstitusjoner har ofte sammensatte behov. Noen barn har sterke atferdsuttrykk og det trengs både fysiske tiltak for å ivareta sikkerheten for barn og ansatte og bemanning for å sikre at barna ikke skader seg selv, andre barn eller de ansatte. Noen barn har alvorlige psykiske lidelser og behov for behandling av disse lidelsene. Andre barn kan ha behov for annen type behandling eller tilrettelegging. De fleste barn i barnevernsinstitusjon har behov på flere områder samtidig. Institusjonstilbudet skal tilpasses det enkelte barns behov, og sammensetningen av det enkelte barns behov må derfor være avgjørende for innretningen av tilbudet i den enkelte sak.

Ved inntak i behandlingstilbudet gjøres det en kartlegging av barnas behov gjennom Nasjonal enhet for behandlingstilbud (NABE) i Bufetat. Kartleggingen vurderer ulike risiko- og beskyttelsesfaktorer hos barnet på en rekke ulike parametere. Resultatene av kartleggingen gir mye informasjon om barnas behov, men brukes i dag i svært begrenset grad i praksis som grunnlag for innretningen av hjelpen barna får.

Gitt at behovene er sentrale for innretningen av tjenestene, er det en utfordring at det både mangler systematisk kunnskap om barnas behov, og at kunnskapen som foreligger, ikke benyttes til å målrette hjelpen barna får. Det gjør det vanskelig å holde sentral oversikt over hvordan det samlede tjenestetilbudet bør innrettes og det gjør det vanskelig å etterprøve i hvilken grad tjenestene er dimensjonert på riktig nivå for å imøtekomme barnas behov.

Mangelfull informasjon om flytting, mål og måloppnåelse

Det mangler også systematisk informasjon om hvilke tjenester barna får når de er i institusjonsbarnevernet. I BIRK registreres tiltak som er formidlet via Bufetat, med månedlig informasjon om plasseringshjemmel, målgruppe og institusjon barnet er plassert i. BIRK inneholder imidlertid ikke informasjon om flyttinger til tiltak i kommunal regi eller i regi av helsesektoren. Strukturen i datasystemet gjør også at forløpsdata for det enkelte barn er vanskelig tilgjengelig og tidkrevende å hente ut. Det gjør for eksempel at Bufetat i begrenset grad har oversikt over hvor ofte barna flyttes, hvilke tiltak de flyttes mellom og hva

som er årsakene til flytting. Uønskede flyttinger kan være skadelig for barnet og hva som forårsaker flytting bør derfor være en indikator som bør monitoreres og følges opp.

Det mangler også statistikk om barnas målsetning med institusjonsoppholdene og måloppnåelse. Noen barn har målsetning om relativt korte opphold, for deretter å flyttes til mindre inngripende tiltak i kommunen. For andre barn er det ikke nødvendigvis realistisk at de kan flytte ut av institusjon før de når voksen alder. Særlig for den siste gruppen barn bør det være et mål at de plasseres i en stabil institusjon over tid, og det for mange flyttinger inngås. Uten informasjon om barnas planlagt varighet, kan kommunene, institusjonene og Bufetat heller ikke følge hvorvidt målsetningen for varighet nås.

Det registreres heller ikke på noe systematisk vis hvilke resultater barna har oppnådd med institusjonsoppholdet. I mange tilfeller vil det være et mål at barna stabiliseres, for eksempel ved at de oppretter stabile relasjoner til voksne, at de får ro til å kunne delta i skole eller andre aktiviteter, eller at atferdsuttrykk reduseres. Det finnes likevel ikke noen systematisk registrering av hvordan barnet utvikler seg på slike faktorer, som potensielt kunne brukes til å belyse barnas utvikling og hvorvidt tjenestene bidrar til dette.

Manglende prognoser om fremtidig behov

For Bufetat er det en betydelig utfordring at de i liten grad kan forutsi hvor mange barn, med hvilke behov og i hvilket geografisk område, som de må skaffe institusjonsplass til på kort varsel. Behovet for institusjonsplassering kan oppstå på kort varsel, men i mange tilfeller er det likevel barn som har hatt betydelige problemer over tid, og hvor det ville vært mulig for kommunen å forutsi i forkant at et behov med stor sannsynlighet ville oppstå. I noen tilfeller oppstår behov for akutt plasseringer av et antall barn når politiet har gjennomført lenge planlagte aksjoner mot ungdomsmiljøer. Manglende dialog på tvers av sektorer gjør at Bufetat ikke får denne typen informasjon i forkant. Våre informanter i Bufetat oppgir at de har forsøkt å etablere prognoser ved å gå i dialog med kommunene, men det har vist seg å være utfordrende å få til i praksis. Dagens prognoser er derfor i hovedsak basert på historisk aktivitet. I praksis er det så få barn som har behov for institusjonsplassering, at det er usikkert om bedre prognoser er mulig og hensiktsmessig.

Mangelfull informasjon om kapasitet og kapasitetsutnyttelse

En forutsetning for å kunne gjøre veloverveide beslutninger om dimensjonering av tilbudet, er at Bufdir og Bufetat har god styringsinformasjon om relevante forhold knyttet til kapasitet og kapasitetsutnyttelse. I arbeidet med områdegjennomgangen har vi fått innsikt i hva som foreligger av styringsinformasjon. Til sammen er det mye relevant data innrapportert fra Bufetats regioner som på ulike vis kan benyttes til å belyse disse forholdene. Det finnes likevel ikke én enkelt tilgjengelig kilde som gir oppdatert, enhetlig, sammenstilt og kvalitetssikret informasjon om kapasitet og kapasitetsutnyttelse i alle landets regioner.

Bufetat har i dag utfordringer med å oppnå god utnyttelse av grunnkapasiteten i institusjonstilbudet samtidig som det gjennomføres et stort antall enkeltkjøp. Bufdir peker på at dette blant annet skyldes omstillinger i institusjonene, hvor det i omstillingsperioden ikke er full utnyttelse av plassene. Enkelte institusjoner kan være midlertidig ute av drift, for eksempel grunnet brantilløp eller andre skader. Det er også institusjoner som ikke tar inn nye barn til tross for at de ikke har fylt opp plassene, enten fordi barn som bor der fra før har så store behov at det ikke anses forsvarlig å ta inn flere barn, eller fordi de nye barna som vurderes inn anses å ha større behov enn gjenværende plasser gir rom for. Ett barn kan dermed ta opp mer enn én plass. Regionene har fra 2023 rapportert på årsaker til lav kapasitetsutnyttelse, men det finnes ikke noen sentral oversikt over om manglende kapasitetsutnyttelse skyldes slike forhold som vi har omtalt her, og dermed i hvilken grad utnyttet kapasitet er reell.

Årsakene til lav kapasitetsutnyttelse kan også ligge i dimensjoneringen – at institusjonsplassene ikke er tilpasset barna som skal plasseres (feil målgruppe) eller at institusjonsplassene ikke er lokalisert der behovet oppstår. En god forståelse av årsakene til lav kapasitetsutnyttelse, og i hvilken grad dette er knyttet til dimensjonering og sammensetning av tilbudet – eller ulike forhold ved forvaltningen av plassene, vil gi grunnlag for treffsikre tiltak for å dimensjonere tilbudet riktig, og øke kapasitetsutnyttelsen.

Svake styringsdata for utgifter og aktivitet

I arbeidet med å kartlegge aktivitet og utgifter i forbindelse med områdegjennomgangen har vi sett at det også er betydelige svakheter i det sentrale datagrunnlaget på disse områdene. Det ser særlig ut til å gjelde fordelingen av utgifter og oppholdsdager mellom kommersielle og ideelle leverandører, hvor

det i liten grad finnes en felles oversikt over samlede utgifter eller utgifter per oppholdsdag, differensiert etter målgruppe. Det ser ut til å være mange feilkilder i sentrale datasystemer eller måten data registreres på i systemene, som gjør at det mangler sentrale oversikter over disse størrelsene. Mangler i styringsdata begrenser muligheten til å følge og forutsi kostnadsutviklingen, og bidrar til utfordrende kommunikasjon i styringslinjen. Det medfører at det i liten grad er mulig å etablere en felles forståelse for hva som driver utgiftene i det statlige barnevernet, og dermed hvordan kostnadsveksten kan begrenses.

4.3.3 Hendelsesbasert styring begrenser langsiktig og forutsigbar drift

Institusjonsbarnevernet ivaretar noen av de mest sårbare menneskene i samfunnet. Saker som handler om offentlig svikt av sårbare barn vekker ofte stor oppmerksomhet, og bidrar dermed også til høy politisk oppmerksomhet. Dette bidrar til at institusjonsbarnevernet er utsatt for hendelsesbasert styring der f.eks. alvorlige enkelthendelser i institusjon utløser et opplevd handlingsbehov og nye mål og krav både for Bufdir, Bufetat og institusjonsapparatet. Som beskrevet tidligere i rapporten har de de senere årene vært flere mediasaker og hendelser som har satt søkelys på mangelfull kvalitet og omsorg i institusjonsbarnevernet. Slik sektoren har vært styrt er det en ubrutt styringslinje fra politisk ledelse og ut til den enkelte institusjon. Systemet har i dag få styringsmessige mekanismer som fungerer som buffer mellom politiske reaksjoner og behov for handling og daglig drift i institusjonene.

I intervjuer er det vist til flere tilfeller av at det er innført mål og krav knyttet til institusjonsbarnevernet som ikke er tilstrekkelig utredet med hensyn til om de bidrar til å produsere kvalitet, redusere risiko eller kostnader, samtidig som de utløser vesentlig oppfølgingsbehov og rapportering fra de ulike leddene i styringskjeden, med tilhørende bruk av ressurser. Det er også vist til at prioriteringer oppleves som uklare og/eller hyppig endret i lys av offentlig oppmerksomhet. Denne typen «reaktiv styring av barnevernssektoren stjeler kapasitet og ressurser fra utførelse av kjerneoppgaver og oppfølging av ordinære styringsmål, og reduserer effektiviteten i hvordan de samlede ressursene som er tilgjengelige utnyttes.

Informanter etterlyser i denne sammenhengen at det gjøres bedre analyser av krav, føringer og pålegg som går ut til etaten, med hensyn til hva som bidrar til bedre kvalitet og høyere måloppnåelse og hva som i hovedsak kun fungerer som ressurstyver.

4.3.4 Manglende samsvar mellom finansiering og økonomisk behov

Som beskrevet i kapittel 2.5 har utgiftsveksten de senere årene blitt høyere enn budsjettene det statlige barnevernet har lagt til grunn. Den årlige rammen som det statlige barnevernet er tildelt har ikke vært tilstrekkelig til å dekke utgiftsøkningene, og virksomhetenes budsjettammer har ikke blitt overholdt. Det har derfor vært behov for betydelige endringer i budsjettene, spesielt i 2022 og 2023.

Det statlige barnevernet er rammefinansiert, mens Bufdirs prognoser som ligger til grunn for beregning av finansieringsbehov i forholdsvis stor grad er basert på historiske data fra de siste ett til tre årene for aktiviteten i det statlige barnevernet.⁴² Vurderinger av finansieringsbehovet tar i begrenset grad høyde for endringer i aktiviteten fremover i tid.

Dette innebærer blant annet at budsjettet for 2022 i stor grad var basert på aktivitetsdata fra de foregående årene, det vil si under korona-årene og i opptrappingen til barnevernsreformen. Aktivitetsnivået var disse årene synkende, en tendens som hadde vist seg over noe tid.⁴³ Som et resultat ble bevilgningen på statsbudsjettets kapittel 855, post 01 (driftsutgifter) og 22 (kjøp av private barnevernstjenester) betydelig redusert i 2022.

Både Covid-19 og innføringen av barnevernsreformen kan imidlertid ha medvirket til at omfanget av aktivitet i har vært lavere enn det reelle behovet i årene før 2022. Barnevernsreformen innebar økte kostnader for kommunene for plasseringer i institusjon, og en konsekvens kan ha vært at kommunene har ventet lenger enn før med å plassere barnet i institusjon.

I 2023 økte aktiviteten i institusjonsbarnevernet igjen, med til dels betydelige endringer i henvisningene fra kommunene. Dette sammenfalt med både omstillingen av det statlige barnevernet, inngåelse av nye rammeavtaler med private og innføringen av nye kompetansekrav i institusjonsbarnevernet, samtidig som budsjettene var betydelig redusert på grunn av redusert aktivitet i institusjonsbarnevernet i foregående år. Som barneverninstitusjonsutvalget også påpekte har dette i sum medført at Bufetat er svakt rustet for å håndtere økning i etterspørsel etter institusjonstiltak. Det har både bidratt til at Bufetat ikke har klart å levere på bistandsplikten, og har måttet få tilleggsbevilgninger i flere omganger. I 2023

ble det fremmet en egen tilleggsproposisjon for å kunne håndtere økte utgifter i det statlige barnevernet, utenom de ordinære budsjettfremleggelsene.

Generelt har finansieringen og budsjettprosessene for det statlige barnevernet de siste årene vært preget av hyppige og uforutsigbare endringer. Dette skyldes blant annet den iboende konflikten som ligger i at Bufetat er rammestyrte ut fra en historisk aktivitetsprognose, samtidig som etaten plikter å levere tilbud på bakgrunn av en etterspørsel som den ikke selv styrer. Denne utfordringen forsterkes av svakheter i styringsdata og prognoser. Dette bidrar til manglende oversikt og forutsigbarhet og manglende helhetlig og langsiktig planlegging og finansiering, og gir grunnlag for frustrasjon for alle de involverte aktørene i hele styringskjeden. Det fører også til at det er vanskelig for beslutningstakerne å vurdere hva som er det reelle økonomiske behovet i institusjonsbarnevernet, og hva som er driverne bak dette.

Videre fremstår prosessene knyttet til finansieringen av det statlige barnevernet som reaktive og lite egnet til å ivareta behov for langsiktighet, stabilitet og forutsigbarhet i styringen.

Som beskrevet i kapittel 5.2 har forventningene til tjenestekvaliteten i institusjonsbarnevernet økt over tid. Samtidig har det i begrenset grad vært endringer i hvilke vurderinger som legges til grunn for etatens ressursbehov i budsjettprosessene. Dette medfører over tid en opplevelse av økende målkonflikt mellom ivaretagelsen av barnas beste og høy ressurseffektivitet.

Det har i liten grad vært foretatt helhetlige konsekvensvurderinger av hvordan totaliteten av endringene i institusjonsbarnevernet påvirker behovet for finansiering, eller hvordan ulike forhold henger sammen eller vil kunne påvirke hverandre. Eksempelvis ser vi at omstillingen av de statlige institusjonene har medført utilsiktede konsekvenser med hensyn til påvirkning på markedet og et økt heller enn redusert omfang av enkeltkjøp fra private leverandører. Bufetat har mottatt øremerkede midler til omstilling i 2023 og 2024, men tilbakemeldingene tyder på at disse midlene ikke er tilstrekkelig for å finansiere det samlede omstillingsbehovet som følger av instruksjer og føringer etaten har fått.

⁴² Prognosene tar samtidig også hensyn til andre faktorer som er kjent på gjeldende tidspunkt, som utvikling i utgifter (for eksempel

pris på enkeltkjøp), kjent informasjon om sektoren og andre endringer i rammebetingelser.

⁴³ Se også kap. 2.3

Videre er det vist til at med høy turnover i sektoren og skjerpede kompetansekrav til nye anset, har mann møtt utfordringer med å skaffe kvalifisert personell, noe som påvirker både utgiftsnivået og driftsstabiliteten. Det synes å være en generell oppfatning at denne risikoen ikke i tilstrekkelig grad ble identifisert og adressert i forbindelse med innføringen av kompetansekravene.

Samlet sett medfører mangelfulle konsekvensvurderinger og helhetlige analyser av de økonomiske konsekvensene av endringer som innføres knyttet til institusjonstilbudet, at det for flere av endringene de senere årene ikke har vært samsvar mellom finansiering og økonomisk behov, samtidig det ikke i tilstrekkelig grad er tatt høyde for alle mulige virkninger av tiltakene.

Tabell 4-2: Endringer i budsjettbevilgninger til statlig barnevern

År	Saldert budsjett	RNB	Tilleggsproposisjon	Nysaldering
2020	+374 mill. kroner til aktivitetsvekst			
2021		+40 mill. kroner til en Covid-19 tiltakspakke om sårbare grupper		
2022	+150 mill. kroner til styrking og omstilling av barnevernsinstitusjoner	-100 mill. kroner som følge av lavere aktivitet		-135 mill. kroner som følge av lavere aktivitet
2023	-278,7 mill. kroner som følge av lavere aktivitet +10 mill. kroner til en satsing på ideelle barnevernsleverandører	+60 mill. kroner til omstilling og gradvis utfasing av kommersielle leverandører +115 mill. kroner til aktivitetsvekst og høyere priser	+382 mill. kroner som følge av høyere priser, større behov hos barna	+20 mill. kroner til generell økt bevilgning til statlig barnevern
2024	+60 mill. kroner til omstilling og styrking av statlige institusjoner +10 mill. kroner til å øke antall institusjonsplasser fra ideelle leverandører +582 mill. kroner til utgiftsvekst			

4.4 Lite fleksibelt tilbud

En ressurseffektiv innretning og dimensjonering av institusjonstilbudet fordrer at tilbudet kan tilpasses behov som endres over tid. Antall plasser bør kunne skaleres opp og ned på kort sikt, etter hvor mange barn som til enhver tid har behov for plass. I tillegg bør tilbudet som det enkelte barn mottar under et institusjonsopphold, kunne tilpasses endrede behov underveis. Det er i dag utfordringer på begge disse to områdene. I dag er både antall tilgjengelige plasser og tjenestene det enkelte barn mottar i en gitt plass, lite fleksibelt. Det gir dårlig ressursutnyttelse. Manglende mulighet til å tilpasse bemanningen når et barns behov øker eller endres, gjør også at barna stadig flyttes mellom institusjoner, i stedet for at institusjonene tilpasses barnas behov. Lite fleksibilitet i tilbudet bidrar dermed både til dårlig ressursutnyttelse og til dårligere kvalitet for barna.

Dagens institusjonstilbud kan i liten grad skaleres opp eller ned etter kortsiktige endringer i etterspørsel. Det gjelder både de statlige institusjonene og de private institusjonene som Bufetat har rammeavtaler med. I dagens modell hvor rammeavtalene i all hovedsak er inngått med kjøpsgaranti, er også denne delen av tilbudet å anse som fast kapasitet og faste utgifter. Enkeltkjøp av plasser fra private er dermed den eneste delen av tilbudet som er direkte skalerbart på kort sikt.

Manglende skalerbarhet i grunnkapasiteten i institusjonstilbudet på kort sikt henger også sammen med at innsatsfaktorene i tjenestene er lite skalerbare. Bemanning og institusjonsbygninger utgjør de viktigste innsatsfaktorene.

4.4.1 Lite fleksible bemanningsløsninger

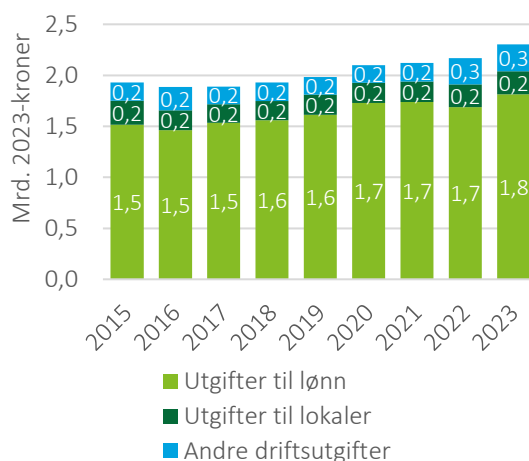
Behov for stabil bemanning

Av samlede driftsutgifter, utgjør utgifter til bemanning (lønn til fast og midlertidige ansatte) omtrent 80 prosent (Figur 4-3). Fast ansatte utgjør majoriteten av bemanningen i statlige institusjoner. Av lønnsutgiftene utgjør lønn til fast ansatte omtrent to tredeler, mens det resterende består av lønn til midlertidig ansatte, vikarer, overtid og andre lønnsutgifter (arbeidsgiveravgift og pensjon) (Figur 4-4). Hvis vi antar at det meste av andre lønnsutgifter kan knyttes til fast ansatte, kan omtrent tre fjerdedeler av lønnsutgiftene anses som faste og lite skalerbare på kort sikt.

Det er flere årsaker til at barneverninstitusjonene i hovedsak benytter fast ansatte, fremfor midlertidige. I en del institusjoner bor barn over lenger tid, og for

barnas utvikling er det avgjørende at de har stabile rammer med personer rundt seg som de kan knytte relasjoner til over tid. Kontinuitet i ansattgruppen er derfor avgjørende. Arbeidsmiljøloven begrenser i tillegg mulighetene for bruk av midlertidige ansettelser og mulighetene for å nedbemanne personell etter kortsiktige endringer i aktivitet.

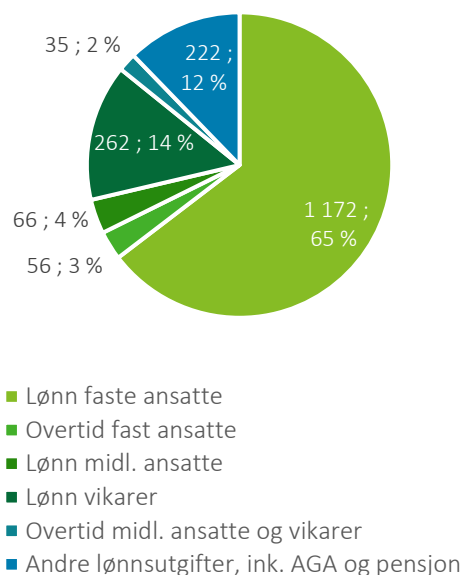
Figur 4-3: Utgifter til drift av statlige institusjoner fordelt på overordnede utgiftstyper



Kilde: Bufdir / uttrekk fra regnskapssystem.

Note: Utgifter fordelt etter artskontoer. Utgifter til lønn (5000-5999), utgifter til lokaler (6300-6399), og andre driftsutgifter består av resterende artskontoer.

Figur 4-4: Innslag av lønnsutgifter i statlige institusjoner etter type ansatte (mill. kroner, 2023)



Kilde: Bufdir / uttrekk fra regnskapssystem. Note: Utgifter fordelt etter artskontoer. Utgifter til lønn (5000-5999), utgifter til lokaler (6300-6399), og andre driftsutgifter består av resterende artskontoer. *Lønnskostnadene inkluderer estimerte kostnader til øvrige personalkostnader som arbeidsgiveravgift, mv

Bemanningen flyttes i liten grad mellom institusjoner

De ansatte er i dag i hovedsak tilknyttet gitte institusjoner, på geografisk avgrensede lokasjoner, og flyttes i liten grad mellom institusjoner etter behov. Det er flere forhold som kan forklare dette. Institusjonene ligger ofte geografisk langt fra hverandre, og flytting mellom institusjoner vil kunne medføre lange reiseavstander for de ansatte. Videre har barna behov for en stabil gruppe av voksne rundt seg. Det kan også være utfordrende med utskiftninger i ansattgruppen på en gitt institusjon av hensyn til fagmiljøet, særlig i dagens situasjon der mange av institusjonene er små enheter. Ansatte i barnevernsinstitusjoner må kunne håndtere barn med sterke atferdsuttrykk, både fysisk og mentalt, og de er avhengig av å jobbe godt sammen som et team rundt barnet. Det innebærer at de også har behov for å kjenne hverandre, komplementere hverandre og ha tillit til hverandre. Dette bidrar til å begrense muligheten til å flytte ansatte mellom institusjoner etter varierende aktivitet slik som tilbudet er innrettet i dag.

Samtidig påpeker våre informanter i Bufetat/Bufdir at det trolig finnes muligheter for å øke bemanningen i en gitt institusjon, dersom behovene skulle øke, som ikke utnyttes i dag. I stedet for å styrke bemanningen ved økt behov, så flyttes barna til en annen institusjon, ofte til en tiltak med forsterket bemanning, til langt høyere total kostnader enn en midlertid økning i bemanning ville ha utløst.

Lite fleksible turnusordninger

I institusjonsbarnevernet benyttes to hovedgrupper av turnusordninger: ordinær turnus og medleverordninger/langturnus (vakter over ett døgn). Med ordinær turnus menes en arbeidstidsordning som er delt inn i tre vakter, enten ved tredelt turnus med dag-, kvelds- og nattevakter, eller todelt turnus (kun dag og kveld), som suppleres med egne nattevaktturnuser.

I en rapport til Bufdir om turnusordninger i statlige institusjoner, fant Deloitte (2019) forskjeller i bruken av turnusordninger mellom målgrupper. Akuttinstitusjoner bruker i liten grad langturnus, ettersom akutt opphold er korte med intensiv aktivitet. Behandlingsinstitusjoner har i økende grad gått bort fra langturnus begrunnet i standardisering av kvalitet, hvilket medfører krav til møtepunkter, samarbeid, dokumentasjon og opplæring. Mange

institusjonsledere mente at de nye kravene til kvalitet ikke var compatible med bruk av langturnus (s. 29). Deloitte fant videre at omsorgsinstitusjoner syntes å være mer egnet for langturnus, men at økende krav til standardisering, rapportering og opplæring gjorde det vanskeligere å tilrettelegge for langturnus sammenliknet med ordinær turnus.

Undersøkelsene til Deloitte viste at ingen av turnusordningene pekte seg ut som mer kostnadseffektiv enn de andre. Langturnus er i utgangspunktet mindre kostnadskrevende enn ordinær turnus fordi den krever færre ansatte. Samtidig er langturnus mer kostnadskrevende ved sykefravær, fordi vikarer må settes inn for flere timer i en langturnusordning enn i ordinær turnus. I sum kommer de ulike ordningene likt ut når det gjelder kostnader. Andre rapporter har heller ikke funnet noen signifikant sammenheng mellom type turnusordninger og kostnadseffektivitet.⁴⁴

Fafo (Alsos et al., 2019) har tidligere funnet forskjeller i bruken av arbeidstidsordninger mellom offentlige (statlig og kommunal), ideelle og kommersielle virksomheter. Langturnus (vakter over ett døgn) er langt mer vanlig i kommersielle og ideelle institusjoner enn i offentlige institusjoner. Fafo estimerte at ansatte i kommersielle og ideelle institusjoner i snitt hadde rundt 40 flere arbeidsdøgn i året enn ansatte i statlige institusjoner (se Tabell 4-3).

Fafo fant videre at lønnsnivået i kommersielle og ideelle institusjoner i snitt var henholdsvis 12 og 7 prosent lavere enn i statlige institusjoner. Høyere lønn i statlige institusjoner henger trolig sammen med at snittalderen i statlige institusjoner er høyere enn ideelle og kommersielle institusjoner.

Tabell 4-3: Beregnet gjennomsnittlig antall arbeidsdøgn i institusjoner

Statlige institusjoner	72,7
Ideelle institusjoner	114,3
Kommersielle institusjoner	113,0

Kilde: Fafo (Alsos et al., 2019)

Langturnus kan også på noen områder gi flere muligheter for å etablere fleksible bemanningsløsninger. Det muliggjør lengre reisevei mellom den ansattes bosted og arbeidssted, som øker mulighetene for å flytte ansatte på tvers av geografiske lokasjoner, og kan gi rom for mer

⁴⁴ Se for eksempel Oslo Economics (2017), Turnusordninger og sammenhenger med andre driftsfaktorer.

fleksibilitet når det gjelder antall timer den ansatte kan arbeide over en periode. I Deloitte (2019) fremkommer det også at langturnus gir økt fleksibilitet i gjennomføring av arbeidsoppgaver innenfor arbeidstiden. På den annen side er det lettere å skifte rundt på vakter i ordinær turnus enn i langturnus. I Deloitte (2019) påpekes det også at deltid ikke forekommer i langturnus, men i ordinær turnus, og at mangelen på deltidsarbeidere i langturnus begrenser muligheten for å bruke denne delen av arbeidsstyrken til å skalere bemanningen etter behov. Hvorvidt langturnus i praksis gir en mer fleksibel bemanning, vil trolig avhenge av hvordan tjenestene er rigget i det enkelte tilfellet. Langturnus synes likevel å gi noen muligheter for økt fleksibilitet til å tilpasse arbeidsoppgavene, sammenlignet med ordinær turnus.

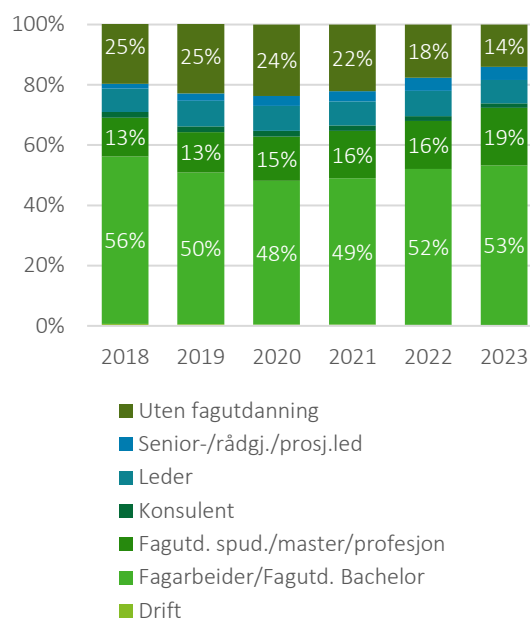
4.4.2 Knapphet på kvalifisert personell

Også høye krav til kompetanse, og begrenset tilgang til denne kompetansen i dagens arbeidsmarked, reduserer Bufetats mulighet til å rekruttere ansatte, både faste og midlertidige, særlig på kort sikt, men også på lang sikt. Bufdir rapporterer om at det er utfordrende å få tilgang til kvalifisert personell. Det er konkurranse fra andre sektorer, og Bufetat opplever å tape i konkurransen «på grunn av lønnsnivå og belastninger og ansvar i arbeidet» (Bufdir, 2024, s. 166). Utfordringene handler både om kompetansekrav som stilles til de ansatte og forhold knyttet arbeidsmiljø.

Det nye kravet om relevant bachelorgrad for nyansatte i barnevernsinstitusjoner, innført i 2022, har forsterket rekrutteringsutfordringene, og dermed ytterligere redusert Bufetats handlingsrom til å skalere bemanningen på kort sikt. I årsrapporten for 2023, skriver Bufdir at flere regioner rapporterer om utfordringer med å rekruttere i henhold til kompetansekravene. Det har vært særlig «krevende å sikre at institusjonene har ansatte med ulik alder, bakgrunn og erfaringsnivå» (Bufdir, 2024, s. 78).

Kompetansekravene har gitt seg utslag i ansattprofilen til de ansatte i institusjonsbarnevernet. Andelen årsverk utført av ansatte med bachelor eller mastergrad har økt (Figur 4-5). Andelen årsverk uten fagutdanning er blitt redusert over tid, fra 25 prosent i 2018 til 14 prosent i 2023. Til sammenlikning har andelen årsverk med master- eller profesjonsutdanning økt fra 13 prosent i 2018 til 19 prosent i 2023.

Figur 4-5: Utførte årsverk i statlige barnevernsinstitusjoner etter fagutdanning



Kilde: Bufdir / bemanningsdata.

Som beskrevet i en SSB-rapport om kompetanse i barnevernet, innebærer de nye kompetansekravene at barnevernsinstitusjoner vil bli nødt til å erstatte over 2000 sysselsatte uten relevant utdanning med nye ansatte med barnevernsfaglig utdanning etter hvert som de slutter. Kompetansekravene vil medføre økt etterspørsel etter personer med relevant bachelorutdanning. Økt adgang til å avvike fra kompetansekravet, har medført lettelse i ansettelsesprosessene og regionene rapporterer at de i større grad enn før kan ansette personell slik de gjorde før kravet ble innført (Bufdir, 2023).

4.4.3 Små enheter med lite egnede bygg

I dag er mange av eiendommene og byggene som benyttes som institusjoner relativt dårlig egnet til å understøtte tjenestene som institusjonsbarnevernet yter (Deloitte, 2024). Mange av eiendomsmassen har vært betinget av hva som har vært tilgjengelig når behovet for kapasitet har oppstått, og det har frem til de senere årene ikke vært noen enhetlige eller tydelige føringer for hva som er en hensiktsmessig og egnet utforming av byggene. Mange av institusjonsbyggene er ikke hensiktsmessig utformet for å kunne møte barnas og de ansattes behov.

De senere årene har det samtidig blitt bygget flere nye institusjoner med en litt annen innretning, blant annet med større og mer fleksible bygg for å kunne ivareta endringer i barnas behov under oppholdet og endringer i målgruppens behov over tid. Videre har det de senere årene blitt igangsatt flere prosesser

knyttet til Bufetats eiendomsforvaltning for å sikre bedre egnede bygg på institusjonsområdet.

Fremdeles er likevel flertallet av institusjonene lokalisert i bolighus som i større eller mindre grad er bygget om og tilpasset for å fungere som barnevernsinstitusjoner og er ofte lokalisert i byggefelt eller integrert i eksisterende bomiljøer. Mange av dagens institusjoner er i tillegg små og fragmenterte, med få plasser per lokasjon/avdeling, høy geografisk spredning og ofte relativt små fagmiljøer av ansatte. Organiseringen varierer mellom institusjoner som samlet sett har flere avdelinger lokalisert flere steder med felles administrasjon, og frittstående institusjoner.

Denne strukturen følger av faglige og politiske føringer de siste tiårene rettet mot å sikre normalitet og nærhet til nærmiljøet for barna som bor i institusjon. Dagens situasjon gir i begrenset grad muligheter for å tilpasse driften etter behov, for eksempel ved å gjøre enkle tilpasninger av bygningsmassen for å kunne ivareta barn med særlig omfattende behov samtidig som andre barn bor i institusjonen, eller for å unngå flytting dersom barnas behov endrer seg. Mye av bygningsmassen er lite robust mot materielle skader. Institusjonene er derfor sårbare for driftsavbrudd som følge av materielle skader, eller som følge av ustabilitet i bemanningen.

Alle disse forholdene bidrar til at dagens bygningsmasse og driftsmodeller vanskeliggjør effektiv ressursbruk, samtidig som de bidrar til ustabilitet for barna som følge av driftsavbrudd og risiko for flytting.

Krav til lokaler og lange leiekontrakter begrenser mulighetene til å skalere lokalene

Av samlede utgifter til statlige barnevernsinstitusjoner utgjør utgifter til lokaler i underkant av 10 prosent (Figur 4-3). Lokalene som benyttes til institusjonsplasseringer er lite skalerbare, slik institusjonene driftes i dag. Bufetat leier stort sett lokaler til barnevernsinstitusjoner av Statsbygg eller private aktører, i hovedsak med langsiktige leiekontrakter (opp mot 30 års avtaleperioder). Langsiktige leiekontrakter gir Bufetat begrenset fleksibilitet til å skalere ned utgiftene til lokaler ved midlertidig nedgang i aktivitet. På den annen side gir det trolig lavere leie.

Ifølge Bufetat kan det ta flere år å bygge nye institusjonsbygg som følge av lange utrednings- og beslutningsprosesser i staten. Det stilles stadig større grad krav tiltak som ivaretas sikkerheten til barna og ansatte i lokalene. For eksempel har Bufdir som følge av et høyt antall branner de senere årene innført krav

om brannsikre materialer. Det begrenser Bufetats mulighet til å leie lokaler som tilfredsstillende dagens standard på det åpne markedet, uten at det samtidig investeres for å tilrettelegge lokalene for bruk som barnevernsinstitusjon. Mange av dagens institusjonsbygg er også lite fleksible til for eksempel å kunne dele opp beboergruppen eller ivareta barn med ulike behov på samme tid (Deloitte, 2024).

4.4.4 Innsatsfaktorene er lite skalerbare på kort sikt

70-80 prosent av utgiftene i statlige institusjoner er lite skalerbare

Etter vår vurdering er lønnsutgifter til fast ansatte og utgifter til lokaler i stor grad faste, dvs. lite skalerbare til aktivitet på kort sikt. Lønnsutgifter til midlertidig ansatte/vikarer vurderer vi som variable etter aktivitet. Holder vi midlertidig ansatte/vikarer utenfor, utgjør dermed lønn til fast ansatte og utgifter til lokaler omtrent 70 prosent av de samlede utgiftene til drift av statlige institusjoner. I tillegg vil deler av de resterende driftskostnadene være lite skalerbare. Vi har undersøkt innslaget av faste utgifter i de statlige institusjonene nærmere ved hjelp av regresjonsanalyser (se tekstboks).

Som tidligere vist (Figur 4-3), har utgiftene til lokaler og andre driftsutgifter i statlige institusjoner vært stabile over tid, mens lønnskostnadene har økt, hovedsakelig til faste ansatte. Økningen i lønnskostnader forklares av at det har blitt flere årsverk, og ikke av at lønnskostnadene per årsverk har økt (se nærmere drøfting i kapittel 2.5.3). Når utgifter til fast bemanning har økt i den senere tiden, innebærer det også en økning i andelen av utgiftene som i liten grad er skalerbare.

Generelt vil opp- og nedbygging av kapasitet derfor ta tid, og det er knyttet kostnader til slik omstilling. Oppbygging av bemanning fordrer at det gjennomføres rekrutteringsprosesser og opplæring av nytt personell.

Faktorene som begrenser skalerbarheten i statlige institusjoner, gjelder i stor grad også for private

Faktorene som begrenser Bufetats mulighet til å skalere det statlige institusjonstilbudet begrenser også private aktørers mulighet til å levere institusjonsplasser på kort varsel. Ved inngåelse av nye rammeavtaler med private tilbydere kan det derfor også ta vesentlig tid å bygge opp kapasiteten.

Etter utfasing av rammeavtaler med kommersielle, og generell utfasing av rammeavtaler uten kjøpsgaranti, er enkeltkjøp fra private aktører den eneste måten Bufetat i dag oppskalere tilbudet på, ved kortsiktig økning i behov. Enkeltkjøp er et verktøy for å raskt oppskalere tilbudet på kort sikt blant annet fordi private tilbydere har hvilende godkjenning av bygg, mv. Den private tilbyderen må varsle Bufetats enhet for godkjenning (BEG) ved plassering av nytt barn, men trenger ikke å avvente respons og varsler kun dersom bemanning er endret. Private tilbydere benytter også en bemanningspool bestående av personell på medleverturnus som de kan trekke på. De private tilbyderne kan sende personell etter behov, i tillegg til at de leier inn fra bemanningsbyråer.

Tilbudet av slike plasser er imidlertid blitt mer begrenset de siste årene som følge av et nedskalert tilbud hos de kommersielle tilbyderne og at prisene på enkeltkjøp blant de aktørene som er igjen er høyere enn tidligere. Bufetats forhandlingsposisjon i dette markedet er derfor svekket, og det er i mange tilfeller også vanskelig å få aktørene til å levere tilbud. Bufetats mulighet til å fremskaffe et skalerbart tilbud gjennom enkeltkjøp er dermed også begrenset.

Tidligere ble kommersielle aktører i større grad enn i dag benyttet til å levere institusjonsplasser på rammeavtaler uten kjøpsgaranti. Våre informanter oppgir at disse aktørene i liten grad hadde bemanning og lokaler stående ubenyttet, men at de hadde innrettet seg slik at de kunne bygge opp et tilbud på kort varsel, ved å hente inn midlertidige ansatte og leie lokaler som i utgangspunktet ikke var innrettet som barnevernsinstitusjoner. Informanter oppgir imidlertid at fleksibiliteten og omstillingstakten hos de kommersielle tilbyderne trolig ikke er like høy som tidligere, grunnet høyere krav til forsvarlighet i tilbudet generelt, både når det gjelder kompetanse og faglighet, samt behovet for tilpasning av byggene.

REGRESJONSANALYSE AV UTGIFTER I STATLIGE INSTITUSJONER

Ved hjelp av regresjonsanalyser har vi undersøkt sammenhengen mellom utgifter og kapasitet og aktivitet på tvers av statlige institusjoner i 2023. Ser vi kun på sammenhengen mellom utgifter og budsjetterte plasser, finner vi at en økning i én plass på en institusjon, øker utgiftene i snitt med 3,1 millioner kroner. Funnet er statistisk signifikant. Antall budsjetterte plasser i en institusjon forklarer nesten 40 prosent av variasjonen i utgifter mellom institusjoner.

Vi inkluderer også kapasitetsutnyttelse som variabel for å kontrollere for betydning av relativt aktivitetsnivå og kontrollerer for om institusjonen er en akutt- eller behandlingsinstitusjon. Ved hjelp av modellen kan vi predikere andelen faste utgifter for en gitt type institusjon. Vi anslår at andelen faste utgifter er på 70–75 prosent for en institusjon av gjennomsnittlig størrelse (fire budsjetterte plasser) og med 80 prosent kapasitetsutnyttelse. For en institusjon med 20 millioner kroner i utgifter i året, vil om lag 14–15 millioner være faste utgifter, dvs. ikke skalerbare til aktivitet. Vi finner at akuttinstitusjoner i snitt har en høyere andel faste utgifter enn omsorgs- og behandlingsinstitusjoner.

5 Forsterkende faktorer de senere årene

De senere årene har det vist seg særlig utfordrende å sikre god kostnadskontroll i institusjonsbarnevernet, samtidig som Bufetat har hatt betydelige utfordringer med å ivareta bistandsplikten. Det er ulike drivere for denne utviklingen, hvorav noen kan knyttes til helt spesifikke endringer i sektoren og andre følger av mer inkrementelle endringer.

I årene siden 2022 har det blitt iverksatt en omstilling av institusjonsbarnevernet der de statlige institusjonene skal ivareta barna med størst behov selv, samtidig som kommersielle aktører i institusjonsbarnevernet skal fases ut. Det er innført økte kompetansekrav for ansatte i institusjon. Mens innføringen av kompetansekravene er faglig og kvalitetsmessig begrunnet, er utfasingen av kommersielle aktører i stor grad resultat av politiske prioriteringer. Omstilling av statlige institusjoner fremstår å ha en mer sammensatt bakgrunn, fundert i både politiske og rettssikkerhetsmessige argumenter.

I samme periode har etterspørselen etter institusjonsplasser snudd og vært økende etter flere år med nedgang, samtidig som barnegruppen generelt oppleves å ha mer omfattende og krevende behov. Dette oppleves som en utvikling som har pågått over tid, men som har eskalert ytterligere etter pandemien.

I sum har dette bidratt til å forsterke utfordringene i institusjonsbarnevernet knyttet til kostnadsvekst og ressursutnyttelse. I dette kapitlet utdyper vi disse forholdene nærmere.

5.1 Virkninger av politiske føringer om bruk av private leverandører

Implementeringen av Bufetats endrede strategi for bruk av private tilbydere har medført utfordringer i det statlige barnevernet de siste årene. Bufetat har ikke lyktes med å raskt nok bygge opp og gjøre tilpasninger i grunnkapasiteten for å kunne ivareta barn med omfattende utfordringer, særlig innenfor målgruppene akutt og behandling. At omstillingen tar lenger tid enn planlagt, skyldes ifølge Bufdir primært at etaten ikke har blitt tilført tilstrekkelig midler til omstilling av de statlige institusjonene og at utfasingen av de kommersielle tilbyderne har skjedd raskere enn Bufdir anbefalte.

Omstillingsutfordringene i de statlige institusjonene har medført at etaten har hatt et vedvarende behov for å gjøre enkeltkjøp fra kommersielle tilbydere også etter 2022. Samtidig erfarer Bufetat at det

kommersielle tilbudet har blitt nedskalert, og prisen på enkeltkjøp har økt vesentlig: Pris per oppholdsdag på enkeltkjøp økte med 17 prosent fra 2019 til 2023. Etaten har også økte kostnader til ideelle tilbydere som følge av forsterkningen av rammeavtalene i 2022. I sum har dermed etatens kostnader til private tilbydere økt uten at bruken av kommersielle tilbydere er redusert.

5.1.1 Kapasitetsutfordringer og økte priser i det kommersielle institusjonsmarkedet

Føringene om å begrense bruken av kommersielle tilbydere har hatt store konsekvenser i det private markedet for institusjonstjenester. Enhet for inntaksstøtte (EIS) i Bufetat har foretatt en leverandørundersøkelse og funn fra denne undersøkelsen er presentert i årsrapporten til EIS fra 2023 (Enhet for inntaksstøtte, 2023). EIS vurderer at kapasiteten i markedet er kritisk lav (vurdert ved utgangen av 2023), og at etatens forhandlingsposisjon i markedet er svekket. Bufetats rådgivere bruker lang tid i hver konkurranse på å etterlyse ledig og tilgjengelig kapasitet som følge av kapasitetsutfordringene. I mange konkurranser mottar etaten få eller ingen tilbud, og undersøkelser EIS har gjennomført viser at mer enn halvparten av enkeltkjøpene gjennomføres selv om det bare foreligger ett konkret tilbud i konkurransen. Sentrale personer i Bufdir beskriver dagens situasjon som at de er spilt «sjakk matt» i møte med tilbyderne og at det i stor grad er «selgers marked».

Utfordringene i markedet har trolig flere årsaker. For det første er utfordringene til dels etterspørselsdrevet. Økt etterspørsel etter plasser innenfor akutt og behandling hvor det i liten grad er rammeavtaleplasser, har medført at Bufetat har hatt et stort behov for å gjøre enkeltkjøp i markedet. Samtidig har det vært utfordrende å fremskaffe tilstrekkelig kapasitet i markedet. Tilbyderne har i liten grad vært villige til å oppskalere kapasiteten i tilstrekkelig grad, og ifølge Bufetat er det særlig utfordrende å få tilbud på institusjonsplasseringer til barna med de største behovene. Bufetat erfarer også at tilbyderne generelle risikopåslag har økt. Utfordringene skyldes også trolig til dels endringer på tilbudssiden. Det har også vært konsolideringer i markedet, og det er færre store tilbydere i markedet enn tidligere. Videre gir tilbyderne uttrykk for at økte kompetansekrav til barnevernansatte, også har medvirket til at de har større rekrutteringsutfordringer enn tidligere. De politiske signalene som er sendt kan

også ha medvirket til at tilbyderne har vært mindre villige til å tilby kapasitet.

Behov for omstilling av de statlige institusjonene for å kunne ivareta barna med de største behovene

Omstilling av den statlige institusjonskapasiteten har vært en viktig forutsetning for å kunne fase ut de kommersielle tilbyderne. Føringene har vært å styrke og omstille det statlige tilbudet innenfor målgruppene akutt og behandling høy for barn med særlig omfattende oppfølgingsbehov. Vår kartlegging tyder på at denne omstillingen har tatt lenger tid enn planlagt. Som vist i kapittel 2 er det etablert enkelte nye plasser innenfor akutt og behandling høy, men kapasiteten er ikke vesentlig endret sammenlignet med i 2021. Samtidig handler omstillingen ikke bare om å opprette flere plasser innenfor disse målgruppene, men det er også behov for å opprette et mer fleksibelt og tilpasningsdyktig tilbud som gjør det mulig å ivareta barna med de største behovene innenfor disse målgruppene. Dagens institusjonskapasitet og driftsmodeller gir i liten grad en slik fleksibilitet og muligheter for tilpasning.

Omstillingen av de statlige institusjonene er både tid- og kostnadskrevende, og det vil typisk i en omstillingsfase oppstå såkalte «doble kostnader» for kapasitet som er under omstilling og som derfor ikke kan benyttes. Ifølge Bufdir har midlene etaten har blitt tilført til omstilling i liten grad vært tilstrekkelig til å finansiere det samlede omstillingsbehovet i etaten. Ifølge Bufetat-regionene har stramme økonomiske rammer generelt også gjort det krevende å sette av tilstrekkelig med midler til omstilling innenfor det ordinære driftsbudsjettet, og regionene har måttet prioritere lovpålagte oppgaver.

Det er flere årsaker til at omstilling av de statlige institusjonene er tid- og kostnadskrevende. For det første kan det ta lang tid å omstille en institusjon fra en målgruppe til en annen. Hvis en institusjon skal omstilles fra omsorg til behandling høy, vil det typisk være behov for å vente til alle barna er skrevet ut før institusjonen kan omstilles til behandling høy ettersom det er ønskelig å unngå unødvendige flyttinger av barn. I perioden en institusjon er under omstilling påløper det dermed høye kostnader til ubrukt kapasitet.

Bufetat erfarer også at det er omstendelige og tidkrevende prosesser for å gjøre bygningsmessige tilpasninger og/eller etablere nye institusjonsbygg for å øke fleksibiliteten i tilbudet, blant annet som følge av lange ledetider i Statsbygg. Videre tar det tid å rekruttere riktig kompetanse og ved omstilling fra en målgruppe til en annen vil det også være behov for å

bygge opp kompetanse og erfaring med en ny målgruppe over tid.

Ideelle tilbydere ønsker forutsigbare rammebetingelser og har begrensede forutsetninger for å håndtere risiko

Forsterkningen av rammeavtalene med de ideelle tilbyderne i 2022 har trolig medvirket til at de ideelle kan håndtere en målgruppe med noe større behov enn tidligere innenfor rus, omsorg og behandling lav. Samtidig gir både ideelle tilbyderne og Bufetat uttrykk for at bemanningskravene i rammeavtalene ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å håndtere barna med de største behovene. Dagens rammeavtaler omfatter heller ikke akutt, og kun seks plasser innenfor behandling høy. Bufetat erfarer videre at de ideelle tilbyderne har lav risikovilje og at de i liten grad ønsker å tilby enkeltkjøp. Ideelle tilbydere leverte i 2023 kun 19 prosent av institusjonsplassene kjøpt gjennom enkeltkjøp. De ideelle tilbyderne peker på at de ønsker forutsigbare rammebetingelser og sikker finansiering, noe som ikke er forenlig med å tilby enkeltkjøp.

5.2 Sterkere krav og forventninger til forsvarlighet for barn og ansatte

5.2.1 Opplevde endringer i barnas behov og kompleksitet

Barn som bor i barneverninstitusjon har store behov, og har ofte mange ulike risikofaktorer ved seg fra barndommen. Barn og unge som bor i institusjon kjennetegnes ved at de i betydelig større grad enn både andre barn i barnevernet og barn som ikke har tiltak i barnevernet er i kontakt med fastlege og BUP, ikke fullfører videregående opplæring og lang hyppigere har en eller annen form for straffereaksjon (Drange & Hernæs, 2020).

Aktørene i og i tilknytning til institusjonsbarnevernet - inkludert kommunene, Bufetat, Bufdir, statsforvalter-embetene og barneverns- og helsenemnda- forteller gjennomgående om en tydelig endring i oppfølgingsbehovene til barn i institusjon. Opplevelsen er at barn og unge i institusjon i dag har større, mer komplekse og mer alvorlige utfordringer enn tidligere, og det synes å være generell enighet om denne utviklingen i sektoren. Barna beskrives som mer utagerende, for eksempel i form av vold, trusler og annen type sterke atferdsuttrykk. Enkelte beskriver at svært alvorlig atferd inntreffer hos yngre ungdommer enn tidligere. Videre beskrives det at barna i institusjon har komplekse psykiske utfordringer, ofte også sammensatt av og/eller avledet av atferdsmessige og rusrelaterte plager.

Opplevelsen er at dette har vært en økende utfordring over tid, og noe som særlig har kommet til uttrykk de siste årene. Dette ble også løftet frem senest av barneverninstitusjonsutvalget (NOU:2023: 24), men er også beskrevet i en rekke andre interne og eksterne rapporter i sektoren de senere årene.

Samtidig finnes det begrenset med data som kan tallfeste og dokumentere en faktisk økning eller konkret endring i behovene til barna.

Nasjonal enhet for behandlingstiltak i Bufetat (NABE) har siden 2013 kartlagt risiko, styrker og behov hos alle barn som plasseres i institusjon på atferdshjemmel gjennom kartleggingsverktøyet YLS. I sum har dette omfattet mer enn 700 ulike kartlegginger i tidsperioden frem til 2024. Disse dataene er blant annet benyttet som grunnlag for et pågående doktorgradsarbeid, og viser at det vært en relativt stabil sammensetning av behov og karakteristikk ved barn i behandlingstilstand siden første registrering (Kanestrøm 2023/24). Tallene viser i liten grad systematiske trender når det gjelder endringer i behovene til barna.

Slike tall og observasjoner gjør det vanskelig å slå fast hvorvidt og eventuelt på hvilken måte barnas behov faktisk har økt i kompleksitet og omfang. En mulig årsak til at det er utfordrende å fange opp denne opplevelsen empirisk kan skyldes at det gjelder relativt sett få barn og unge. Bufdir har for eksempel anslått at av alle barn i institusjon er det mellom 40 og 50 barn i Bufetats institusjoner som det er knyttet høy risiko til og som det synes mest utfordrende å ivareta innenfor eksisterende rammer. Det er knyttet stor bekymring til disse barna da deres behov krever en tverrfaglig tilnærming som Bufdir vurderer at barnevernet, slik det er organisert i dag, ikke kan tilby. Selv om disse barna altså utgjør en liten andel kan alvorlighetsgraden av atferd og behov være høy, og dette kan påvirke driften i form av blant annet bemanning, materielle skader og muligheten for kapasitetsutnyttelse. Samtidig fremgår det av intervjuer at opplevelsen av endringer i barnas behov ikke bare knytter seg til barn som er plassert på atferdshjemmel, men omfatter hele populasjonen av barn som bor i institusjon. Det er vist til at barn som bor i omsorgsinstitusjon har mer komplekse og større behov enn tidligere. Som vist i Figur 5-3, er det også innenfor omsorgsplasseringene at variasjonene i ressursbehov er størst illustrert ved forskjeller i pris på enkeltkjøp.

I 2024 har Bufetat for første gang utarbeidet en analyse av alvorlige hendelser i barnevernet, basert på registreringer i etatens avvikssystem. Med alvorlige hendelser menes hendelser som førte til eller kunne

ha ført til betydelig personskaade psykisk og/eller fysisk på barn, ansatte eller andre eller betydelig skade på materiell. Analysen omfatter dødsfall, selvmordsforsøk, alvorlig vold, branner og mistanke om seksuelle overgrep, samt annen betydelig eller potensiell skade. Totalt ble det i 2023 registrert 1285 alvorlige hendelser ved barnevernsinstitusjonene (statlige og private), fordelt på ulike underkategorier (Bufdir, 2024). Bufdirs analyse viser at det i 2023 var fire dødsfall blant ungdom som bor i institusjon. Videre viser analysen 91 selvmordsforsøk, hvorav 50 med middels og 13 med høy alvorlighetsgrad. Det er identifisert 109 hendelser som omfatter utageringer, trusler, ran og vold med høy alvorlighetsgrad. I 37 av hendelsene har det vært bistand fra politiet. Vi har ikke sammenlignbare historiske tall som kan si noe om hvorvidt og eventuelt hvordan omfanget av slike hendelser har utviklet seg over tid.

Bufdirs tall viser at antallet branner på barnevernsinstitusjoner økte fra 49 i 2021 til 69 i 2022. Tallene kan være enda høyere fordi private og statlige institusjoner har ulik praksis for å registrere branner. I 2023 var omfanget redusert til 57 registrerte branntilløp. Tall fra Bufetats fagsystem BiRK viser at 500 barn rømte fra institusjon i 2023. Bufdir opplyser at både antallet barn som rømmer og andelen av barn i institusjon som rømmer er økende i akutt- og omsorgsinstitusjoner.

En annen indikasjon på at det har blitt mer krevende å håndtere barnas behov i institusjonene kan også spores i registrerte protokoller av bruken av tvang i institusjonene. Statsforvalteren fører etter barnevernsloven § 17-3 årlig tilsyn med barnevernsinstitusjonene. I 2023 har flere av embetene rapportert om en markant økning i antallet tvangsprotokoller sammenlignet med 2022. I Rogaland økte for eksempel antallet fra 577 i 2022 til 684 i 2023 (Statsforvalteren, 2023a). I Innlandet økte antallet tvangsprotokoller fra 426 til 790 (Statsforvalteren 2023b). Oslo og Viken har hatt en tilsvarende økning, med 700 flere protokoller enn i 2022 (Statsforvalteren 2023c).

Det er også noen indikatorer knyttet til den generelle samfunnsutviklingen som understøtter opplevelsen av at barn og unges utfordringer generelt har blitt mer krevende de siste årene.

For eksempel antyder en rekke medieoppslag en sterk bekymring rundt problematisk atferd hos barn og unge. Diskusjonen har den siste tiden dreid seg særlig om økning i barne- og ungdomskriminalitet. Politidirektoratet beskriver utviklingen som bekymringsfull. Tall fra straffesaksregisteret viser at det i 2023 var en økning på 28 prosent sammenlignet

med året før i påtaleavgjorte straffbare forhold begått av barn under 18 år. Selv om tallene viste en viss reduksjon i ungdomskriminaliteten under pandemien, er tallene for 2023 også vesentlig høyere enn i 2019. Økningen er spesielt synlig innenfor vinningslovbrudd, voldslovbrudd og «andre lovbrudd» (Politiet, 2024). Politiet har i denne sammenheng uttrykt flere ganger at denne bekymringen er særlig knyttet til det disproporsjonale forholdet mellom ung alder og alvorlig kriminalitet, slik som vold. Økningen er observert i flere deler av landet.

Analysen gjort av Folkehelseinstituttet viser også endringer i barn og unges psykiske helse: Andelen barn og unge som blir diagnostisert med en psykisk lidelse i spesialisthelsetjenesten har økt de siste ti årene, spesielt for jenter og kvinner i alderen 12-24 år. Det har også vært en økning i totalbruken av legemidler for psykiske lidelser blant barn og unge de siste ti årene. Under covid-19-pandemien (2020-2022) har det vært en klar økning i andelen 12-24-åring som har blitt diagnostisert med en psykisk lidelse i både primær- og spesialisthelsetjenesten (FHI, 2024).

Tall fra SSB viser en jevn økning i antall oppholdsdager i psykisk helsevern for barn og unge de siste ti årene, med unntak av i 2019 og 2020 (se Figur 5-1).

Figur 5-1: Oppholdsdager i psykisk helsevern for barn og unge, hele landet



Kilde: SSB (statistikktabell 04513, 13942).

Som beskrevet i kapittel 2.3 har det over tid vært stadig færre barn som plasseres i barneverninstitusjon. Dette har vært en ønsket utvikling basert på ambisjonen om rett hjelp til rett tid, som tilsier at barna bør få hjelp på et mindre inngripende nivå, for eksempel i fosterhjem. Dersom dette prinsippet følges kan opplevelsen av at barna i institusjon har mer komplekse behov enn før skyldes en reell endring i sammensetningen, der barn med mindre komplekse behov ivaretas i andre og mindre

inngripende tiltak og populasjonen av barn i institusjonene er mer konsentrert til barn med omfattende behov. Som det også ble vist i kapittel 2.1 synes det imidlertid ikke som at tallene underbygger en tiltaksvidning bort fra institusjon og over til mindre inngripende tiltak som fosterhjem.

Reduksjonen i institusjonsplasseringer flatet ut i 2022, og i 2023 viser tallene en viss økning i inntaket til barnevernsinstitusjon. Det er særlig en tendens til økning innenfor behandlingsinstitusjonene. Tall fra NABE viser at de i 2023 hadde flere kartleggingssaker av barn som plasseres på atferdshjem enn noe tidligere år.

Enkelte viser til at flere endringer de senere årene, herunder barnevernsreformen, som ga kommunene økte kostnader ved plassering i barnevernsinstitusjon, og dommene mot Norge i den europeiske menneskerettighetsdomstolen kan ha bidratt til at kommunene har ventet for lenge med å sette inn tiltak overfor barn som har hatt behov for det, og at barna derfor har fått en økt problembelastning når de først blir plassert i institusjon. På den annen side viser KS og kommuner vi har intervjuet til at mangel på egnede tiltak i Bufetat medfører at barn går lenge uten å få rett hjelp, noe som fører til at problemene forsterkes.

Både når det gjelder barn og unges utvikling generelt, og utviklingen på barnevernfeltet spesielt, er statistikkene fremdeles preget av usikkerhet knyttet til påvirkning fra Covid-19-pandemien. I starten av pandemien var det en reduksjon i aktiviteten i barnevernet generelt, noe som blant annet medvirket til at Bufetat fikk redusert sine budsjetter i 2022. Tilsvarende var det under pandemien en nedgang i tallene knyttet til ungdomskriminalitet. Pandemien kan hypotetisk tenkes å ha påvirket situasjonen på ulike måter. På den ene siden kan Covid-19-pandemien ha bidratt til å påvirke og eventuelt forverre barn og unges psykiske helse og sosiale atferdsmønstre. På den andre siden kan opplevde endringer i etterkant av pandemien tenkes å henge sammen med at den kortsiktige referansen til «normaltilstanden» ble endret som følge av lavere aktivitet under pandemiårene. Våre undersøkelser og foreliggende data gir ikke grunnlag for å teste noen av disse hypotesene fullt ut.

5.2.2 Hverdagen for de ansatte oppleves som belastende

I sammenheng med at barnas behov oppleves som mer krevende, oppleves hverdagen og arbeidsmiljøet for de ansatte i institusjonene i økende grad som belastende og krevende å stå i. Flere opplever at det

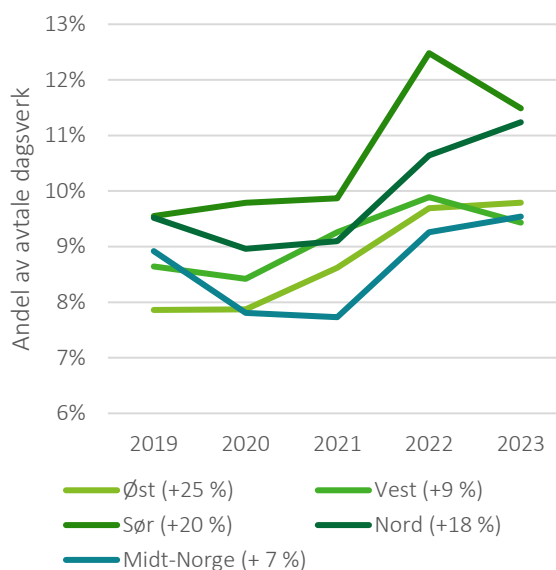
er nødvendig med ekstra og målrettet innsats mot denne gruppen samt annen type kompetanse enn det som tilfaller barnevernsfaglige ansatte i institusjon. For eksempel er det vist til at de ansatte opplever at det miljøfaglige arbeidet de er ansatt til å utøve som miljøterapeuter, sosialarbeidere, pedagoger o.l., overskygges av sikkerhetslementer og behovet for ivaretagelse av fysisk og psykisk helse i institusjon. Dette trekkes frem som forklaringsfaktorer på blant annet høyt sykefravær og høy turnover i sektoren.

Det samlede sykefravær i Bufetat var på 9,8 prosent i 2023 (inkl. ansatte ved regionkontorene), som er høyere enn den langsiktige ambisjonen om 7,8 prosent (Bufdir, 2024). Sykefraværet i Bufetat er på nivå med sykefraværet for helse- og sosialtjenester generelt. I 2023 var sykefraværet i denne næringen på 9,7 prosent (SSB statistikktabell 12441).

Tre firedeler av sykefraværet i Bufetat i 2023 var langtidsfravær. Sykefraværet har steget gradvis siden 2020 og tilsynelatende stabilisert seg på et høyere nivå enn før pandemiårene 2020–2021, ifølge Bufdir (2024). Også i andre sektorer har sykefraværet økt i perioden 2019–2023. Den relative økningen i sykefravær Bufetat (fra 8,6 prosent til 9,8 prosent), er om lag på nivå med den relative økningen i sykefravær generelt for alle næringer, fra 5,7 til 6,7 prosent (SSB statistikktabell 12441).

Figur 5-2 viser utviklingen i sykefraværet i hver region i Bufetat siden 2019. Sykefraværet har økt i alle regionene fra 2019 til 2023, og særlig i regionene øst, sør og nord. I 2023 var sykefraværet i snitt 9,8 prosent i region øst, 9,4 prosent i region vest, 11,5 prosent i region sør, 11,2 prosent i region nord og 9,6 prosent i region Midt-Norge. Bufdir (2024) rapporterer selv at enkelte regioner har hatt et vedvarende høyere sykefravær enn andre regioner over flere år. Dette ser ut til å særlig gjelde region sør og nord.

Figur 5-2: Sykefravær per region i Bufetat



Kilde: Bufdir. Note: Prosentvis endring er for perioden 2019–2023. Inkluderer også enhet for inntak, regionkontor og andre fellesfunksjoner i hver region.

Ifølge Bufdir kan årsakene til forskjeller i sykefravær handle om «rekrutteringsutfordringer, økende grad av vold og trusler i deler av institusjonsdriften, ulike målgrupper og generelle bemanningsutfordringer» (Bufdir, 2024, s. 168). I våre intervjuer er det vist til at det særlig er krevende å opprettholde stabil drift ved institusjonene for målgruppen adferd høy.

Når på ser på enkeltinstitusjoner, finner vi at sykefraværet i rundet halvparten av institusjonene var på over ti prosent i 2023, og blant ti av disse var sykefraværet på over 20 prosent. Sykefraværet er høyt på tvers av institusjonstyper og det er ingen institusjonstyper som ser ut til å skille seg vesentlig ut.

Omfanget av turnover i barnevernet har vært stabilt vesentlig høyere enn i andre yrkesgrupper og sektorer (Bufdir, 2024, s. 87). En rapport fra Frischsenteret (Drange et al., 2021), har dokumentert at turnover blant fulltidsansatte er betydelig høyere i barnevernsinstitusjoner (19–21 prosent) enn barnevernstjenesten som helhet (8–12 prosent), hvilket kan tyde på at problematikken med turnover gjelder særlig på institusjonsnivå. En spørreundersøkelse Bufdir selv har gjennomført blant ansatte i barnevernsinstitusjoner viser at 35 prosent mener turnover i stor grad eller i veldig stor grad er et problem. 33 prosent svarer «i noen grad». Videre oppgir «en av fire at de vil søke seg til en annen jobb innenfor institusjonsfeltet, mens en av fem ønsker å søke seg bort fra institusjonsfeltet» (Bufdir, 2022, s. 7). Undersøkelser har også vist at behandlingsinstitusjoner har høyere turnover enn andre institusjoner, hvilket ses i sammenheng med at

behandlingsinstitusjoner ivaretar barn med sterke atferdsuttrykk.

5.2.3 Inkrementelle endringer i synet på forsvarlighet

Barnevernets saksbehandling, tiltak og tjenester skal være forsvarlige, jf. barnevernsloven § 1-7. Kravet til forsvarlighet ble først uttrykt eksplisitt i barnevernsloven fra 2014 på bakgrunn av endringer foreslått i Prop 106L (2012-2013). Formålet med dette var både å sende et signal til tjenesten og brukerne om betydningen av faglig forsvarlige tjenester, og å bidra til å styrke tilsynsmyndighetenes muligheter til å kontrollere forsvarligheten i tjenesten.⁴⁵ Samtidig er ikke forsvarlighetskravet nærmere beskrevet, under begrunnelsen at innholdet i forsvarlighetskravet vil endre seg over tid i takt med utvikling av fagkunnskap og kompetanse på barnevernområdet (Prop. 106 L (2012-2013)).

Det har de senere årene vært stor oppmerksomhet på kvaliteten og forsvarligheten i barneverninstitusjonene. Denne oppmerksomheten har både interne og eksterne drivere. Internt har Bufdir og Bufetat over flere år jobbet med å styrke den faglige kvaliteten på tilbudet, blant annet gjennom etablering av standardiserte forløp og etablering av spisskompetansemiljøer rettet mot fagutvikling innenfor hver av institusjonstypene omsorg, akutt og behandling, samt blant annet når det gjelder opplæring i trygghet og sikkerhet. Spisskompetansemiljøene er drevet regionalt og sammensatt av fageksperter fra hele etaten, og har over tid utviklet seg til en form for nedenfra-og-opp fagutvikling på feltet. Som tidligere omtalt er kompetansekravene til ansatte i barnevernsinstitusjonene styrket. Videre er det gjort endringer knyttet til Bufetats rolle som godkjenner av barnevernsinstitusjoner, blant annet ved å samle godkjenningsmyndigheten i en felles landsdekkende enhet. Godkjenningssenheten godkjenner og kvalitets-sikrer barnevernsinstitusjoner med utgangspunkt i kvalitets- og godkjenningsforskriften.

Eksternt fører statsforvalteren og Helsetilsynet tilsyn med at barnevernsinstitusjonene driver forsvarlig. Det har de senere årene vært flere eksempler på saker der disse aktørene har påpekt mangler, kvalitetsbrister og brudd på forsvarlighetskravene i institusjonene. Flere av disse sakene har enten blitt undersøkt som følge av medieoppslag, eller har i etterkant av tilsyn blitt omtalt av mediene med til dels stor oppmerksomhet. Resultatet er i mange tilfeller at det kommer krav om

endringer eller tiltak for å bedre kvaliteten, enten fra politisk hold, gjennom BFDs styring av Bufdir eller fra statsforvalteren og Helsetilsynet. I intervjuer er det også vist til at både Sivilombudet og Barneombudet er aktører som bidrar til sterkere kvalitetskrav i barnevernsinstitusjonene. Dette knyttes også til et generelt sterkere rettighetsfokus i samfunnet generelt, og knyttet til barn og unges rettigheter spesielt.

I sum innebærer dette at synet på og referanserammen for hva som kreves for at et tjenestetilbud skal kunne regnes som forsvarlig utvikler seg over tid. Forventingene og kravene til tjenestekvalitet skjerpes, samtidig som kontrollen av og oppmerksomheten på hvorvidt disse kravene etterleves styrkes. Ressursinnsatsen som krevdes for at et tilbud kunne vurderes som forsvarlig for noen år tilbake vil derfor ikke nødvendigvis vurderes på samme måte av interne og eksterne fagmiljøer i dag. På denne måten medfører inkrementelle endringer i synet på forsvarlighet og forventninger til tjenestetilbudet at ressursbehovet gradvis øker over tid, uten at det er mulig å fastslå hva som er et «riktig» ressursnivå. BFD og Bufdir har i begrenset grad operasjonalisert nærmere hva som ligger i forsvarlighetskravet, hverken i loven eller faglig.

Ansatte har krav på et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Også forsvarligheten i de ansattes arbeidsforhold og arbeidsmiljø har fått økt oppmerksomhet de senere årene, blant annet gjennom spisskompetansemiljøet for trygghet og sikkerhet og kompetansekrav for ansatte. Fokuset på HMS for ansatte oppleves å ha økt de senere årene. Dette knyttes av informantene til områdegjennomgangen blant annet til endringer i sammensetningen av personell i barneverninstitusjonene som følge av innføring av kompetansekravene om bachelorutdanning for nye ansatte i institusjon. Det er gjennomgående vist til at kravet medfører en større andel av yngre ansatte, og også en større andel kvinner som følge av kjønns sammensetningen på studiene, som har andre fysiske forutsetninger for å håndtere for eksempel utagering blant barna. Sett i sammenheng med utviklingen i synet på forsvarlighet kan dette medføre økt bemanning sammenlignet med tidligere for å ivareta barna på en faglig forsvarlig og sikker måte.

⁴⁵ Karnovs lovkommentar til barnevernslovens §1-7

5.3 Manglende virkemidler til å håndtere barna med størst behov

I sammenheng med opplevde endringer i barnas behov løftes også diskusjonen om barnevernsinstitusjonenes formål frem. Aktørene vi har snakket med i forbindelse med områdegjennomgangen viser til at den mest krevende gruppen av barn trenger en annen type hjelp enn barnevernet har mulighet til å tilby, men havner i institusjon fordi barnevernet er den eneste sektoren med plikt til å ta imot dem. Bistandsplikten gjelder også i de tilfellene der Bufetat mener at barnet heller bør få et tilbud innenfor kommunal helse- og omsorgstjeneste, spesialisthelsetjenesten eller kriminalomsorgen, og vurderer at barnevernet mangler rammer og kompetanse til å gi et forsvarlig tilbud (NOU 2023: 24).

På den ene siden oppleves noen av barna å havne mellom «barnevern» og «samfunnsvern», der de ikke bare har behov for omsorg og beskyttelse for seg selv, men der det også er et formål å verne samfunnet mot barnas atferd. Sistnevnte ligger ikke under barnevernets, men under justissektorens ansvar.

Samtidig har det i lang tid vært et uttalt mål å redusere antall barn som soner fengselsstraff, og utviklingen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging blir i større grad benyttet som straffereaksjon for barn mellom 15-18 år enn fengsling. I motsetning til i flere andre land i Norden og Europa har ikke Norge et lukket eller sikret institusjonstilbud innenfor sosial-/barnevernssektoren for barn med alvorlige atferdsvansker.

På den andre siden oppleves mange av barna å ha så sterke psykiske og/eller fysiske helseplager at de har store behov for hjelp i helsesektoren. Det vises til at helsesektoren kan etablere eksklusjonskriterier og har anledning til å avvise pasienter eller benytte ventelister for behandling. I en gjennomgang av saker der barn har mistet livet i barnevernsinstitusjoner viste Helsetilsynet til at barnevernet og helsetjenesten kan ha ulike syn på hva som er rett behandling av barnas sammensatte vansker. Tilsynet skriver at «Der barnevernet mente at barnets selvskading og utagering var uttrykk for psykisk sykdom med behov for behandling i psykisk helsevern, mente psykisk helsevern at barnet primært hadde behov for stabilitet og omsorg og tilbød poliklinisk behandling» (Helsetilsynet, 2023). I 2022 ble 29 prosent av henvisningene til Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk avvist på nasjonalt nivå, med variasjoner

mellom 8 prosent til 56 mellom helseforetakene.⁴⁶ Mange av barna med de mest krevende psykiske utfordringene som bor i barnevernsinstitusjon har hyppige kortvarige opphold i psykisk helsevern, ofte en natt eller to i forbindelse med akutte situasjoner (Helsetilsynet, 2023). Tilsynet (s. 18) skriver at «*Utskrivelser etter kort tid ble også begrunnet med at døgnenheter i spesialisthelsetjenesten ikke hadde omsorgsoppgaver, og derfor kun ga akutt hjelp. Det kommer også til uttrykk en klar faglig holdning om at det er uheldig for barn å institusjonaliseres ved lengre døgnopphold i psykisk helsevern.*

En tredje utfordring som pekes på er tilfeller der barna oppleves å ha behov for barnebolig i kommunal regi som følge av et særlig behov for helse- og omsorgstjenester, men der kommunene i svært varierende grad har et egnet tilbud tilgjengelig. Dette kan for eksempel gjelde barn med diagnoser innenfor autismespekteret, eller med ulik grad av psykisk utviklingshemming. Det pekes på at det i mange tilfeller ikke er mangler i foreldrenes omsorgsevne, men at barnas helsebehov er så omfattende at foreldrene ikke er i stand til å ha barna boende hjemme. I intervjuer er det vist til at barnevernet i økende grad oppleves å fungere som en habilitets-tjeneste i mangel av andre tilbud i kommunen.

Barnevernsinstitusjonene, med utgangspunkt i sitt formål, har ikke har tilgang til de samme virkemidlene som kriminalomsorgen (større adgang til blant annet innskrenking av bevegelsesfrihet og kommunikasjon) og helsesektoren (medisinering) for å håndtere sterke atferdsuttrykk, fysiske eller psykiske plager. Dette medfører at den eneste innsatsfaktoren som kan påvirkes er økt bemanning og/eller kompetanse, samt bedre tilpassede bygg.

Det vises til at resultatet av dette er at barnevernet ivaretar barn som de opplever at de ikke har rammer for å gi et forsvarlig tilbud til, og at dette medfører potensielt svært høye kostnader i enkeltsaker som følge av høy bemanningstetthet, samt manglende mulighet til kapasitetsutnyttelse fordi det ikke vurderes som forsvarlig å la barna bo sammen med andre. Barna som har de mest omfattende behovene, vil også ofte ha hyppige flyttinger for eksempel som følge av at tilbudet ikke klarer å ivareta barnas behov.

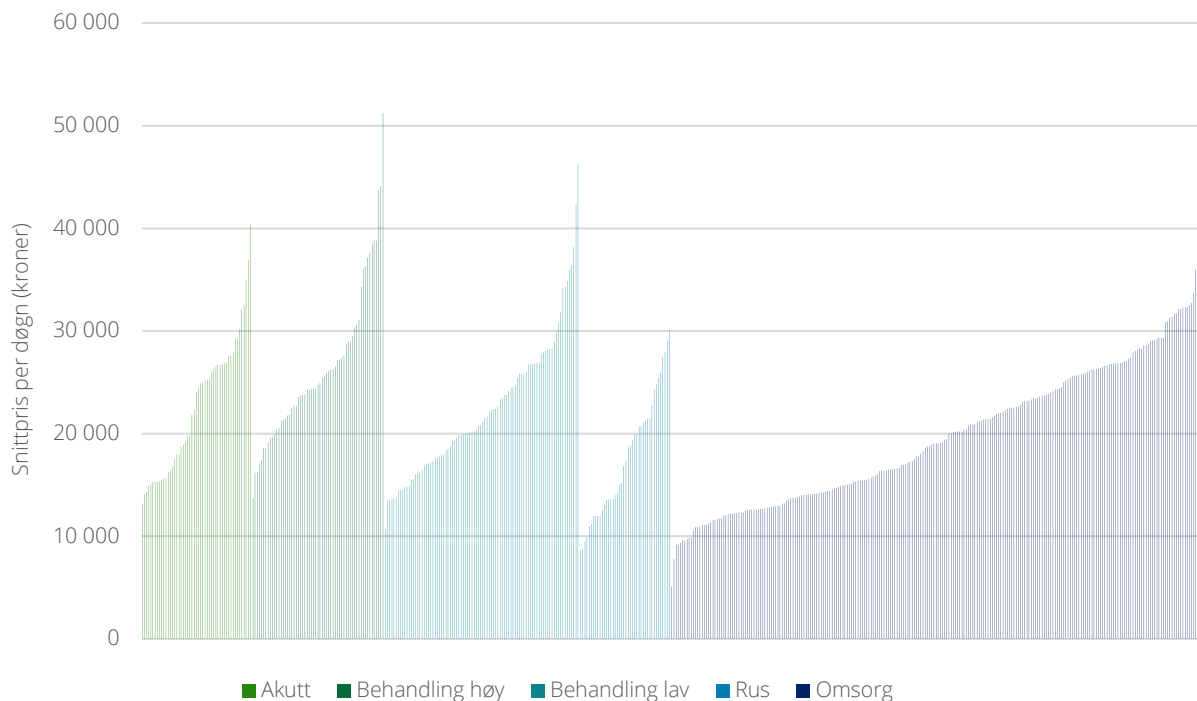
Vi har ikke individdata som kan brukes til å vurdere pris per barn for barnevernet som helhet, men variasjonen i priser på enkeltkjøp kan bidra til å illustrere ressursbehovene til barna med de mest komplekse utfordringene. Figur 5-3 viser spredningen i

⁴⁶ NOU 2023:24, med henvisning til UKOM (2022)

gjennomsnittlig døgnekostnad på enkeltkjøp fra private i 2023. Det er store variasjoner i dette innenfor alle målgrupper. Størst er variasjonen innenfor omsorgsplasseringene, der laveste

gjennomsnittskostnad per døgn er i underkant av 8000 kroner og høyeste snittkostnad per døgn er nærmere 70 000 kroner.

Figur 5-3: Snittpris per døgn i 2023 for alle enkeltkjøp (sortert i stigende rekkefølge fra venstre til høyre per målgruppe)



Kilde: Bufdir

6 Barnevernet i Oslo kommune

6.1 Oppgavedeling og finansieringsmodell

Institusjonsbarnevernet var til og med 2003 et fylkeskommunalt ansvar. Bufetat ble opprettet med et nasjonalt ansvar for institusjonsbarnevernet fra og med 1. januar 2004. En av målsettingene med opprettelse av Bufetat var å skape et likeverdig barnevern, slik at tilbudet skulle være mest mulig likt på tvers av geografiske lokasjoner, da det med fylkeskommunen som ansvarlig var avdekket uønsket variasjon. I Oslo beholdt fylkeskommunen ansvaret for institusjonsbarnevernet, og Oslo kommune har dermed ansvaret for hele barnevernsfeltet i kommunen. Dette skiller seg fra resten av landet, hvor første- og andrelinje barnevern er fordelt på henholdsvis kommune og stat.

I Oslo kommune har bydelene ansvar for hele barnevernet, mens Barne- og familieetaten (BFE) har plikt til å tilby plasseringer utenfor hjemmet når bydelene etterspør dette. Det er imidlertid en sentral forskjell i finansieringsmodellen i Oslo, sammenlignet med finansieringen av det statlige institusjonsbarnevernet, hvor bydelene i Oslo betaler tilnærmet full kostpris av institusjonsoppholdet per oppholdsdag. Bydelene kan da også velge å takke nei til tilbudet fra BFE, og bydelene har dermed større beslutningsmyndighet i valget av institusjon enn kommunene har i resten av landet. BFE er i hovedsak en leverandør og formidler av tjenester, mens bydelene bestiller og har fullt betalingsansvar.

Denne rendyrkede bestiller-utfører modellen ble innført i 2001, men er tilpasset underveis. De siste årene er det innført noe økt innslag av rammefinansiering av BFE, for å kompensere for at BFE har en del faste kostnader for å opprettholde beredskapskapasitet.

BFE formidler institusjonsplasser til bydelene både gjennom sine egne kommunale institusjoner og ved å formidle plasser fra private leverandører. I tillegg kan bydelene kjøpe plasser direkte fra private leverandører.⁴⁷ Fra og med 2023 er bydelene imidlertid pålagt å innhente tilbud fra BFE ved behov for visse spesialiserte tiltak, men de er ikke pålagt å benytte tilbudet.

For private plasseringer betaler bydelene full pris. BFE er dermed en ren formidler av private plasseringer. For plasseringer i kommunale institusjoner betaler bydelene

en pris per oppholdsdag, beregnet basert på BFEs gjennomsnittlige kostnader per oppholdsdag for drift av institusjoner innenfor samme målgruppe. I beregningsgrunnlaget inngår alle kostnader utenom husleie for institusjonsbyggene, som ble rammefinansiert for å gi BFE en konkurransefordel i møte med private tilbydere. Pris per oppholdsdag er tillegg justert for en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på 70 prosent i akuttinstitusjoner og 80 prosent i omsorgs- og behandlingstiltak.

Bydelene i Oslo får, på samme måte som kommunene i Norge, midler til barnevern som del av et større bydelsbudsjett, og størrelsen på budsjettet knyttet til barnevern baseres på en fordelingsnøkkel (fordelingsnøkkel FO2B⁴⁸).

6.2 Institusjoner og målgruppedifferensiering

Oslo kommune har 12 barnevernsinstitusjoner fordelt på tre avdelinger: Barneverntiltak akutt og korttid, Barneverntiltak Oslo og Barneverntiltak Grepperød. I Barneverntiltak akutt og korttid er det fire institusjoner:

- Adamstuen ungdomstiltak (behandling)
- Barnevernets akuttinstitusjon for ungdom (akutt)
- Villa Krogh akuttinstitusjon for barn (akutt)
- Ringen akuttinstitusjon for ungdom (akutt)

I avdeling Barnevernstiltak Oslo er det fem institusjoner:

- Bakkehaugen ungdomsinstitusjon (omsorg)
- Frydenberg ungdomsinstitusjon (omsorg)
- Bernard L. Mathisens ungdomsinstitusjon (omsorg)
- Borger With kompetansesenter (omsorg)
- Tangen barneinstitusjon (omsorg)

I avdeling barnevernstiltak Grepperød er det tre institusjoner, denne avdelingen er geografisk lokalisert i nærheten av Moss:

- Møllehuset ungdomsinstitusjon (omsorg)
- Dilling omsorgshjem (omsorg)
- Visterflo ungdomstiltak (behandling)

I tillegg tilbyr BFE plasser i såkalte *Arenafleksible tiltak*, som er et tett oppfølgingstilbud, som for mange kan være et alternativ til plassering. De tilbyr også plasser i Familie-sentre (senter for foreldre og barn).

⁴⁷ Andre kommuner kan også kjøpe plasser direkte fra private, men velger i liten grad å gjøre da det innebærer å betale fullpris for en plass i motsetning til egenandel hvis de går via Bufetat.

⁴⁸Bydelenes fordelingsssystem er beskrevet nærmere på nettsidene til Oslo kommune: [Bydelenes fordelingsssystem - Oslo kommune](#)

Oslo kommune har, på samme måte som staten, en målgruppedifferensiering mellom ulike barn i institusjonsbarnevernet, basert på hjemmel for plassering. Oslo kommune opererer hovedsakelig med tre målgrupper; akutt, omsorg og behandling. Oslo skiller ikke på *behandling høy* og *behandling lav*, slik som Bufetat. Barn fra Oslo kommune som har vedtak om plassering i behandlingsinstitusjon, kan derfor ikke plasseres i samme institusjon som barn fra andre deler av landet. Dette følger av målgruppedifferensieringen i Bufetat.

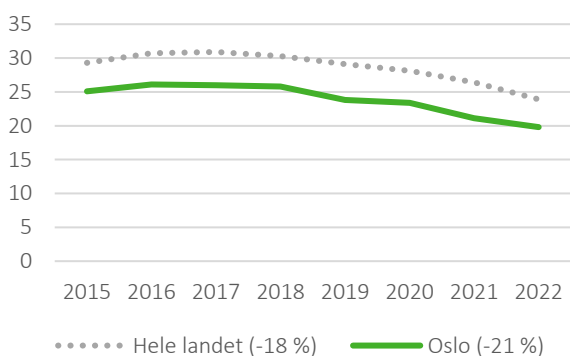
6.3 Bruk av barnevernstiltak

Oslo kommune har noe mindre bruk av barnevernstiltak enn landet som helhet, målt per 1000 barn (Figur 6-1). Ettersom Oslo er en stor by, med større levekårsutfordringer enn landet for øvrig, kunne man forventet mer bruk av barnevernstiltak i Oslo. Det er uklart hvorfor Oslo ligger under landsgjennomsnittet. Ser vi kun på tiltak utenfor hjemmet, ligger Oslo også betydelig lavere enn landsgjennomsnittet per 1000 barn, målt per 31.12 i hvert år. Bruken av tiltak utenfor hjemmet er også redusert siden 2015, på samme måte som i landet for øvrig. Størst er reduksjonen i bruk av barnevernsinstitusjoner (-45 prosent siden 2015, se Figur 6-2). Det var særlig i perioden 2017–2019 at bruk av barnevernsinstitusjoner falt i Oslo.

6.3.1 Bruk av barnevernsinstitusjoner

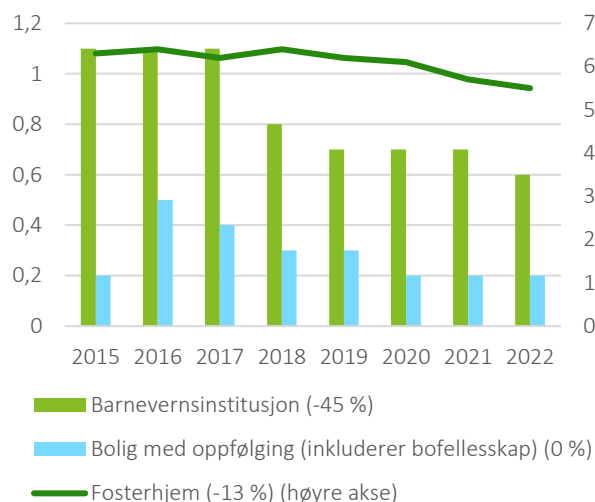
Nedgangen i bruk av barnevernsinstitusjoner siden 2016 skyldes særlig redusert antall barn i omsorgstiltak og i frivillige plasseringer (se Figur 6-3). Også antall barn i atferdsplasseringer er redusert i perioden. Den kraftige nedgangen i bruk av barnevernsinstitusjoner fra 2017 til 2019 skyldtes delvis en betydelig nedgang i barn med akutt plasseringer i 2018, som i stor grad ble reversert i 2019, samt en betydelig nedgang i frivillige plasseringer både i 2018 og i 2019.

Figur 6-1: Antall barn med barnevernstiltak per 31.12, per 1000 innbyggere 0-17 år i Oslo og i landet som helhet



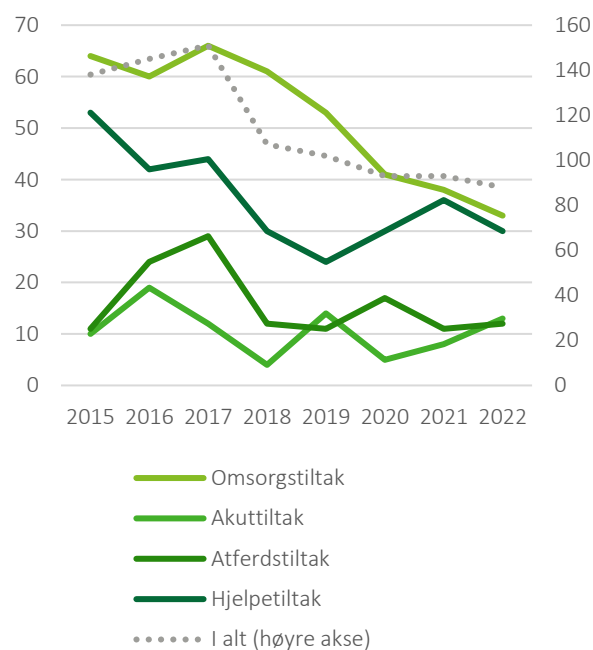
Kilde: SSB (statistikktabell 09050)

Figur 6-2: Barnevernstiltak utenfor hjemmet per 31.12 per 1000 barn (0-17 år) i Oslo



Kilde: SSB (statistikktabell 10660) Note: Oppgitt prosentvis endring er for perioden 2015-2022.

Figur 6-3: Barn i Oslo (0-17) i barnevernsinstitusjoner per 31.12, etter plasseringshjemmel



Kilde: SSB (statistikktabell 12845) Note: Tiltakene omfatter følgende hjemler: omsorgstiltak (§ 4-12 og § 4-8), akuttiltak (§ 4-6, 1. og 2. ledd, § 4-25, 2. ledd, § 4-9, 1. og 2. ledd, atferdstiltak (§ 4-24 og § 4-26) hjelpetiltak (§ 4-4, 2. og 6. ledd).

6.3.2 Bruk av private leverandører i institusjonsbarnevernet

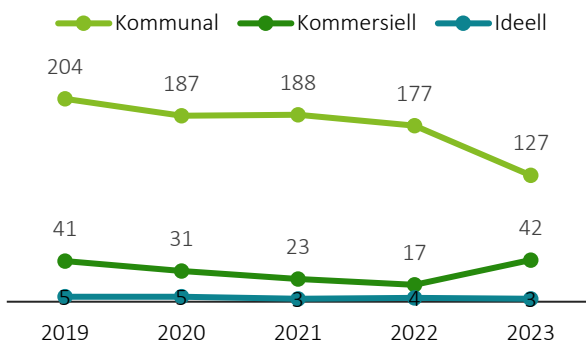
BFE har føringer om at institusjonsbarnevernet i hovedsak skal være kommunalt, supplert med ideelle leverandører. Ved behovstopper kan plasser hos kommersielle

leverandører benyttes. BFE formidler plasser hos private leverandører til bydelene ved behov. For enkelte målgrupper tilbys kun private plasseringer, dette gjelder plasser innen rusbehandling.

Figur 6-4 viser antall nye institusjonstiltak formidlet gjennom BFE fordelt på eierskap. Det har over tid vært en nedgang i antall tiltak totalt, samt en nedgang i andelen private tiltak. Tallene er hentet fra BiRK-systemet til Oslo kommune, og omfatter ikke eventuelle private kjøp som bydelene gjør direkte selv. I 2023 var det en reduksjon i antall nye institusjonstiltak i på de kommunale institusjonene driftet av BFE. Dette kan ses i sammenheng med lavere gjennomstrømming grunnet økt oppholdstid på akuttinstitusjoner, ifølge BFE (Barne- og familieetaten, 2023, s. 54). Det har samtidig vært en økning i kjøp av plasser fra private kommersielle leverandører, og dette kan ifølge BFE, forklares med høy kapasitetsutnyttelse i de kommunale institusjonene og derav manglende tilgjengelig kapasitet.

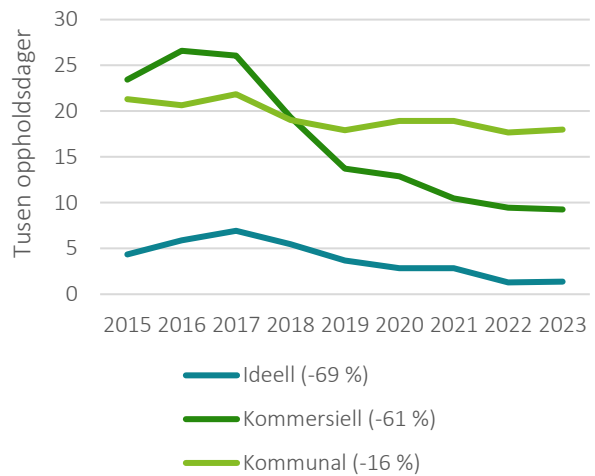
Målt ved antall oppholdsdager har det også vært en nedgang i aktivitet over tid, hovedsakelig hos de private og særlig de kommersielle leverandørene (Figur 6-5). Dette må ses i sammenheng med en bevisst strategi om fase ute bruken av kommersielle aktører i Oslo.

Figur 6-4: Institusjonstiltak (nye) formidlet gjennom BFE, fordelt på eierskap og år



Kilde: Oslo-BiRK (Barne- og familieetaten, 2023, s. 24). Note: Eventuelle kjøp bydelen gjør direkte er ikke inkludert.

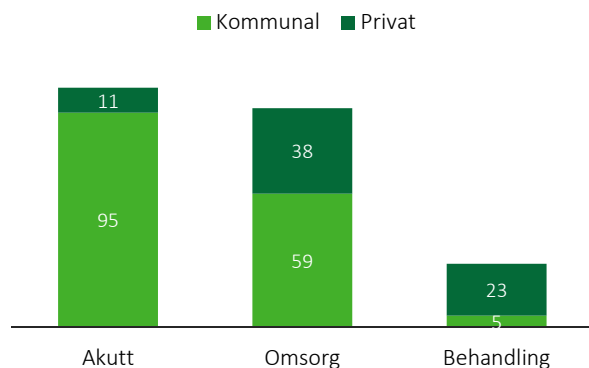
Figur 6-5: Oppholdsdager i barnevernsinstitusjoner, fordelt på eierskap



Kilde: Oslo-BiRK. Note: Eventuelle kjøp bydelen gjør direkte er ikke inkludert i oversikten. Prosentvis endring er for perioden 2015–2023.

Figur 6-6 viser andelen kommunale og private institusjonstiltak i 2023 fordelt på ulike målgrupper. Andelen kommunale plasseringer var høyest i akuttinstitusjon, etterfulgt av omsorgsinstitusjon. For plasseringer i behandling sinstitusjon står private leverandører for majoriteten av plasseringene. Behandling utgjør imidlertid en liten andel av plasseringene totalt.

Figur 6-6: Antall barn i tiltak i 2023, fordelt på målgruppe og eierskap



Kilde: Oslo-BiRK (Barne- og familieetaten, 2023, s. 22). Note: Eventuelle kjøp bydelen gjør direkte er ikke inkludert i oversikten.

Alle kjøp av plasser i private barnevernsinstitusjoner har siden oktober 2022 skjedd gjennom enkeltkjøp. BFE har over lengre tid hatt rammeavtaler om kjøp av barnevernsinstitusjonsplasser med private aktører. Disse avtalene utløp i september 2022, da bruken av dem var minimal. Avtalene hadde ingen kjøps- eller leveransegaranti. Bydelene sto dermed fritt til ikke å bruke dem, og aktørene sto fritt til ikke å levere ved etterspørsel.

Ettersom BFE planlegger for kjøp av private tiltak ville det i utgangspunktet vært hensiktsmessig å forhandle prisen lavest mulig hos de private, ved å eliminere mest mulig risiko. Dette kan gjøres ved å inngå rammeavtaler med kjøps- og leveransegaranti. BFE har med dagens finansieringsordning ikke anledning til å inngå slike avtaler, av to grunner: BFEs økonomiske risiko vil øke drastisk, og ved lav innsøking vil BFE måtte dekke inn både etterspørselssvikt i egenregi og hos de private. I tillegg vil slike avtaler redusere BFEs konkurranseevne, fordi avtalene trolig vil redusere prisene hos de private, og dermed relativt sett øke prisene for plasseringer i BFE. Ettersom bydelene har fullt finansieringsansvar og dermed full valgfrihet i plasseringssted, vil BFE på denne måten risikere at bydelene velger billigere plasseringer hos private, som ellers ville vært hos BFE, og dermed utkonkurrere seg selv.

BFE er i en direkte konkurransesituasjon med private leverandører av barnevernsinstitusjonsplasser, hvor bydelene velger plasseringssted på bakgrunn av innhold (målgruppe, antall plasser, beliggenhet, etc.), antatt kvalitet og pris. BFE har ikke fullstendig oversikt over de private leverandørene, og hva de tilbyr, og kjenner ikke den totale etterspørselen i markedet. BFE, som kommunal aktør, har arbeidsvilkår for sine ansatte som skiller seg fra de private (Alsos et al., 2019). Kostnader knyttet til personell er høyere i kommunen, men til gjengjeld er lokalene som benyttes rammefinansiert, og utgår fra prisberegning. Det er uklart hvordan BFE priser seg i forhold til de private, da plasseringer og innholdet i plasseringene er vanskelig sammenlignbart, og BFE mangler oversikt over priser og kostnader i markedet.

BFE har ikke på samme måte som Bufetat ansvar for plasseringer i private institusjoner. BFE kan bistå bydelene med å inngå kontrakter, men bydelene har ansvaret for kontrakten og oppfølgingen av barnet. Bydelene kan også

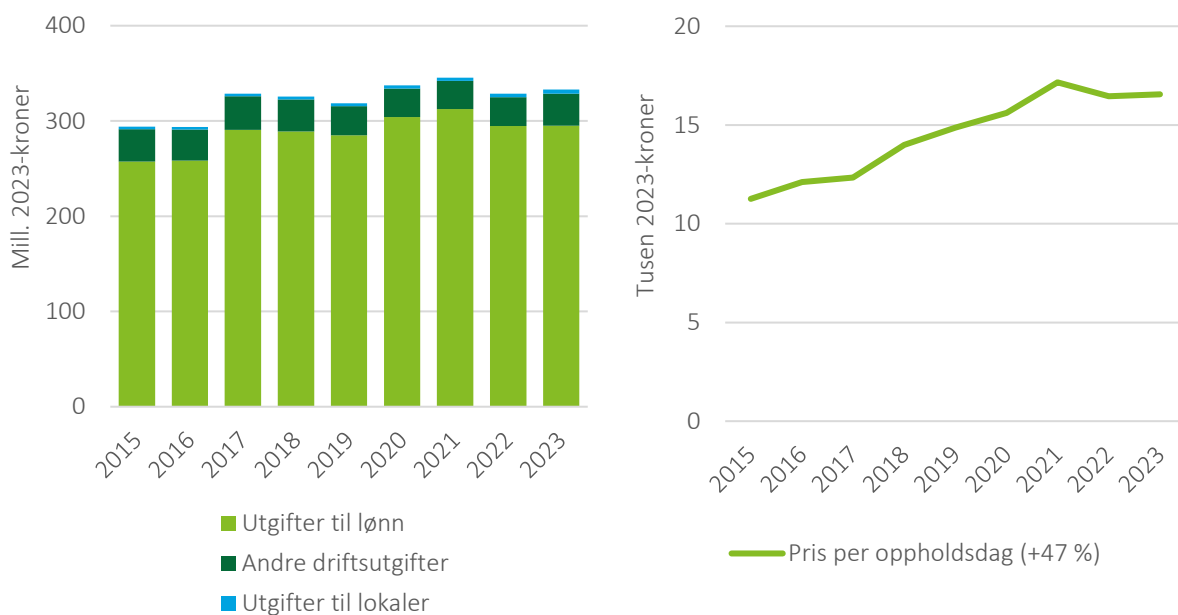
velge å kjøpe plasser uten hjelp fra BFE. BFEs statistikk over bruk av private aktører er derfor ikke fullstendig. Det kan være feil knyttet til totalbildet av private kjøp, det kan også være ukorrekt oppholdstid i institusjonene, dersom bydelene ikke varsler BFE når barn blir skrevet ut, i tillegg kan det være feil informasjon om priser. BFE har dermed heller ikke god statistikk over hvor stor andel av Oslos institusjonsbarnevern som er privat. Basert på intervjuer, og informasjon BFE har fått fra bydelene, kan det virke som at prisene for kjøp av private plasser har økt de siste årene, sannsynligvis grunnet et politisk ønske om utfasing av kommersielle aktører. Det er få leverandører og lite konkurranse i markedet, og leverandørene kan derfor presse prisene opp. Dette samsvarer med Bufetats erfaringer de siste årene, omtalt i kapittel 5.1.

6.4 Utgifter til kommunale barnevernsinstitusjoner

BFEs utgifter til drift av kommunale barnevernsinstitusjoner har økt noe siden 2015, justert for inflasjon. Utgiftene økte særlig frem til 2017 og har i påfølgende år vært stabile på i overkant av 300 millioner kroner (Figur 6-7). Samtidig er antall oppholdsdager i kommunale institusjoner i Oslo redusert, og pris per oppholdsdag i kommunale institusjoner har dermed økt. Veksten i pris per oppholdsdag siden 2015 (47 prosent) har vært relativt lik som tilsvarende vekst i det statlige institusjonsbarnevernet i samme periode (55 prosent). Her må det tas forbehold om pris per oppholdsdag ikke nødvendigvis er sammenlignbart mellom Bufetat og Oslo kommune grunnet ulike betalings- og finansieringsløsninger.

Utgiftene i de kommunale barnevernsinstitusjonene er i all hovedsak lønnsutgifter til ansatte. Antall budsjetterte årsverk økte fra 2019 til 2023 (238–253), men er redusert for 2024 (237 årsverk).

Figur 6-7: Utgifter og pris per oppholdsdag til kommunale barnevernsinstitusjoner i Oslo



Kilde: BFE / uttrekk fra regnskapssystem. Note: Utgifter fordelt etter artskontoer.

Tabell 6-1 og Tabell 6-2 viser henholdsvis gjennomsnittlig pris per budsjetterte institusjonsplass og gjennomsnittlig pris per oppholdsdag for kommunale institusjoner i Oslo, sammenlignet med Bufetats statlige institusjoner, per målgruppe og totalt i 2023. Samlet sett hadde de kommunale institusjonene i Oslo en pris per budsjetterte plass som var 700 000 kroner lavere enn de statlige institusjonene. Målt ved pris per oppholdsdag er BFEs institusjoner også noe billigere enn de statlige i gjennomsnitt.

Gjennomsnittlig pris per plass totalt sett vil være påvirket av andelen plasser innenfor de ulike målgruppene. Plasser på behandlingsinstitusjon er generelt dyrere enn plasser på akutt- og omsorgsinstitusjoner. I Oslo kommune var det kun fire budsjetterte plasser på behandlingsinstitusjoner av totalt 60 budsjetterte institusjonsplasser i kommunale institusjoner i 2023. Til tross for at behandlingsplasser er dyrere, påvirker de i liten grad gjennomsnittlig pris per plass totalt sett, da det er relativt få av dem.

Innenfor målgruppe akutt hadde de kommunale institusjonene driftet av BFE om lag samme pris per budsjetterte plass som de statlige, mens pris per oppholdsdag var noe høyere i BFE. Det indikerer lavere kapasitetsutnyttelse ved akuttinstitusjoner i Oslo kommune. Innenfor omsorg var både pris per plass og pris per oppholdsdag lavere i Oslo kommune enn i de statlige institusjonene. Innenfor behandling var både pris per plass og pris per oppholdsdag høyere i kommunale institusjoner enn i de statlige.

Tabell 6-1: Gjennomsnittlig pris per budsjetterte institusjonsplass per målgruppe, avrundet til nærmeste tusen (2023)

	Kommunale, Oslo	Statlig
Akutt	4 883 000	5 926 000
Omsorg	4 065 000	4 880 000
Behandling	10 670 000	6 995 000
Totalt	4 739 000	5 446 000

Kilde: BFE og Bufdir. Beregninger av Deloitte/Oslo Economics. Note: Behandling inkluderer målgruppene behandling lav, behandling høy og rus.

Tabell 6-2: Gjennomsnittlig pris per oppholdsdag per målgruppe, avrundet til nærmeste tusen (2023)

	Kommunale, Oslo	Statlig
Akutt	23 000	21 000
Omsorg	13 000	16 000
Behandling	32 000	29 000
Totalt	17 000	19 000

Kilde: BFE og Bufdir. Beregninger av Deloitte/Oslo Economics. Note: Behandling inkluderer målgruppene behandling lav, behandling høy og rus.

6.5 Erfaringer med finansieringsmodellen i Oslo

Fullkostmodellen har trolig redusert bydelenes etterspørsel etter institusjonsplasseringer

BFEs tiltak ble i 2001 kjøp-salg-finansiert, med en modell hvor bydelene betaler tilnærmet fulle driftskostnader per oppholdsdag for plasseringer. Fullkostmodellen innebar at BFE, som drifter de kommunale barnevernsinstitusjonene, skulle ha full inntjening for sine utgifter knyttet til drift, og bydelene, som kjøper av tjenestene, skulle betale kostpris for institusjonsplasseringer. Hensikten med finansieringsmodellen var å gi bydelene insentiver til å drive godt forebyggende arbeid. SSB har ikke statistikk som går tilbake til 2001 på barnevernsområdet, men basert på funn fra intervjuer gikk plasseringshyppigheten betraktelig ned som følge av innføringen av kjøp-salg-finansiering.

Statistikken viser også at relativt færre barn plasseres i barnevernsinstitusjoner i Oslo sammenliknet med resten av landet. Det er uklart om forskjellen kan knyttes til prisene, men det er grunn til å tro at prisene til en viss grad påvirker kommunens villighet til å plassere barn i institusjon. Dette problematiseres også av Barnevernsinstitusjonsutvalget, som frykter at bydelene på grunn av høye egenandeler venter for lenge med å plassere barn i institusjon og at det går utover hensynet til barnets beste. Utvalget anbefaler derfor generelt at den kommunale egenandelen på institusjonstiltak reduseres betydelig (NOU 2023: 24, s. 317). Utvalget foreslår også at ordningen med fullt kommunalt ansvar for barnevern i Oslo avvikles og at ansvarsfordelingen som gjelder for resten landet også blir gjeldende for Oslo.

Bydelene opplever at modellen gir dem viktig myndighet til å fatte beslutninger basert på barnets beste

I en rapport utarbeidet på oppdrag for BFE i 2023, beskriver Agenda Kaupang erfaringer med finansieringsmodellen i Oslo kommune. I rapporten fremkommer det at bydelene i hovedsak har positive erfaringer med fullkostmodellen. Modellen gir bydelene stor frihet til å velge tiltak basert på deres kjennskap til barnets beste og gir bydelene insentiver til forebygging. Samtidig er bydelene opptatt av at modellen som gir stor frihet til bydelene, både i hvordan ressursene prioriteres mellom barnevern og andre sektorer og prioritering mellom ulike nivåer i tiltakskjeden, kan gi bydelsvise forskjeller i prioritering av faglig kompetanse og ressurser. Modellen kan dermed bidra til at barn får ulikt tilbud avhengig av bosted. Bydelene opplever det også som en utfordring at BFE ikke alltid leverer et tilbud i tråd med bydelenes etterspørsel. De opplever både at BFE ikke klarer å stille

opp med akutt plasseringer ved behov (volum), men også at det faglige innholdet ikke nødvendigvis er i tråd med barnas behov slik bydelene vurderer det (Agenda Kaupang, 2023).

For BFE er det utfordrende å opprettholde beredskap og investere i tilbudet med liten andel fast finansiering

For BFE er den aktivitetsbaserte finansieringsmodellen utfordrende fordi inntektene er lite forutsigbare, samtidig som utgiftene i all hovedsak er faste. BFE opererer, på samme måte som Bufetat, med en grunnkapasitet av institusjoner i egen regi, med faste lokaler og faste ansatte. Utgiftene i denne delen av institusjonstilbudet er i liten grad skalerbare på kort sikt. For å sikre inntekter som kan dekke utgiftene til dette tilbudet, er de avhengig av tilstrekkelig kapasitetsutnyttelse innenfor et gitt kalenderår. BFE har plikt til å tilby institusjonsplasseringer til bydelene på kort varsel, og må derfor ha en viss beredskap i tjenestetilbudet. Etaten kan i midlertidig ikke styre etterspørselen eller bydelenes valg av tiltak, noe som gir betydelig finansiell risiko.

Også i Oslo kommune er det politiske føringer om at barnevernsinstitusjonstilbudet i hovedsak skal være kommunalt, eventuelt supplert av ideelle leverandører. Det begrenser etatens handlingsrom til å bruke kommersielle leverandører som bufferkapasitet.

Det er vanskelig å beregne «riktig» dimensjonering, da BFE på den ene siden skal ha beredskap, og på den andre siden skal ha full inntjening for egne tiltak. BFE har i flere år ytret en bekymring for at en svært uforutsigbar finansieringssituasjon forringer kvaliteten i det kommunale tilbudet, da det er vanskelig å forutse behov, og dermed sørge for riktig kompetanse og personell, og å avsette midler til kompetanseutvikling.

Manglende innslag av fast finansiering begrenser også BFEs mulighet til å foreta nødvendige investeringer i det kommunale institusjonstilbudet. Økte krav til faglighet innebærer et behov for å investere i kompetanseutvikling hos ansatte. Etaten har også behov for løpende investeringer i bygningsmasse og infrastruktur, som digitalisering. Finansieringsmodellen gir imidlertid i begrenset grad rom for å finansiere slike investeringer i fremtidig tilbud.

Til tross for manglende forutsigbarhet oppgir våre informanter i BFE at finansieringsmodellen også kan ha en positiv side ved at den bidrar til et fokus på best mulig utnyttelse av eksisterende ressurser til enhver tid.

Økt innslag av rammefinansiering de siste årene

Grunnet utfordringene som nevnt over har finansieringen av Oslo kommunes institusjonsbarnevern de siste årene

fått et stadig økt innslag av rammefinansiering. I 2023 ble 40 prosent av kostnadene til akuttinstitusjoner ramme-finansiert, ved en overføring av disse midlene fra bydelenes rammer til BFE. I 2024 er i tillegg 15 prosent av kostnadene til omsorgsinstitusjoner og 40 prosent av kostnadene til behandlingsinstitusjoner rammefinansiert på samme måte. Dette reduserer prisene for plassering i kommunale institusjoner. Selv om prisene er reduserte, er de fortsatt langt høyere enn egenandelene i Bufetat-systemet.

Finansieringsmodellen gjør BFE mer utsatt for konkurranse med private

Når bydelene ikke er fornøyd med tilbudet fra BFE, kan de innhente tilbud i det private markedet. For BFE er det en utfordring at bydelene går direkte til private, både fordi deres eget tilbud utkonkurreres og fordi de mister forhandlingsmakt ovenfor de private. I Agenda Kaupangs rapport fremkommer det at bydelene i slike tilfeller opplever at de «blir stående alene» i forhandlinger med de private, og at tilbudet dermed blir dyrere enn det kunne vært dersom innkjøpet i større grad var sentralisert. BFE har i etterkant av Agenda Kaupangs rapport tatt grep for å bedre dialogen med bydelene om innkjøp og sentralisere innkjøp, for å imøtekomme disse utfordringene. Det er likevel en grunnleggende utfordring med modellen, hvor bydelene fullfinansierer institusjons-tilbudet og kan velge om de vil benytte BFEs tilbud eller gå direkte til private leverandører, at etaten mister kontroll og forhandlingsmakt i det private markedet. Det kan i teorien tenkes å bidra til å drive opp prisene i det private markedet.

Del 3: Tiltak for mer samfunnseffektiv innretning av institusjonsbarnevernet

I denne delen av områdegjennomgangen beskriver vi mulige løsninger og tiltak for et mer ressurs- og formålseffektivt institusjonsbarnevern, med utgangspunkt i løsninger som kan bidra til å løse utfordringene beskrevet i de foregående delene av rapporten.

7 Vår tilnærming til arbeidet med tiltak

7.1 Innledning

Områdegjennomgangens del 1 og del 2 omfatter en helhetlig kartlegging av utfordringsbildet og status for institusjonsbarnevernet i dag, med utgangspunkt i områdegjennomgangens mandat og formål. Kartleggingen har synliggjort en rekke strukturelle utfordringer som gjør det krevende å sikre ressurs- og formålseffektive tjenester, forutsigbarhet i budsjetteringen og god kostnadskontroll. I tillegg er det flere faktorer som de senere årene i særlig grad har bidratt til å forsterke disse utfordringene.

Formålet med del 1 og 2 i områdegjennomgangen har vært å identifisere og utrede mulige tiltak og løsninger for å adressere utfordringene. Vi har lagt vekt på tiltak som vi, i samsvar med områdegjennomgangens mandat, mener kan bidra til bedre ressurs- og formålseffektivitet, samt økt kostnadskontroll i institusjonsbarnevernet, både på lang og kort sikt.

Vi mener det er nødvendig å ta tak i de underliggende og strukturelle utfordringene i institusjonsbarnevernet for å unngå at kostnadene eskalerer også på lengre sikt og for å sikre at tilbudet er robust.

Utfordringsbildet har forsterket seg i 2024, med fortsatte brudd på bistandsplikten og raskt økende utgifter på institusjonsområdet. Samtidig har det vært iverksatt tiltak for antall brudd på bistandsplikten, og det har vært brudd i 2024 sammenliknet med 2023. Vi vurderer at det likevel er behov for tiltak som kan bidra til å bedre den umiddelbare situasjonen som institusjonsbarnevernet står i.

Kapittel 8–12 i denne delen av områdegjennomgangen beskriver de tiltakene vi har utredet. Kapitlene inneholder en innledende drøfting

av muligheter for å adressere utfordringsbildet og en nærmere beskrivelse av de tiltakene som vi har utredet, inkludert forventede virkninger av tiltakene og forutsetninger for vellykket gjennomføring. Tiltakene er organisert under noen hovedtema, som er knyttet til hovedutfordringene som ble identifisert i kartleggingen av utfordringsbildet: Overordnet dimensjonering av institusjonstilbudet, fleksibilitet i institusjonstilbudet, innretning av bistandsplikten, normering av ressursinnsats og styring. Kapittel 13 oppsummerer de anbefalte tiltakene og beskriver hvordan disse er tenkt å virke i sammenheng for å imøtekomme behovene på institusjonsområdet i tiden fremover.

Vår forståelse av utfordringsbildet er at det er noen overordnede forhold og problemstillinger som påvirker muligheten for å innrette og styre institusjonstilbudet på en kostnads- og formålseffektiv måte, og for å sikre god kostnadskontroll. Før vi går inn i beskrivelsen av konkrete tiltak mener vi derfor det er hensiktsmessig med en innledende drøfting av to sentrale forhold. For det første gjelder dette en rekke delvis selvpålagte begrensninger som preger institusjonsbarnevernet og som legger føringer for innretningen og styring av tilbudet. Dette omtales i kapittel 7.2. For det andre gjelder det muligheten til å innrette institusjonstilbudet på en formålseffektiv måte når formålet, etter vår vurdering, ikke er tilstrekkelig tydelig. Disse overordnede problemstillingene er viktige som et bakteppe for de konkrete tiltakene som vi utreder i denne delrapporten og utdypes i det videre.

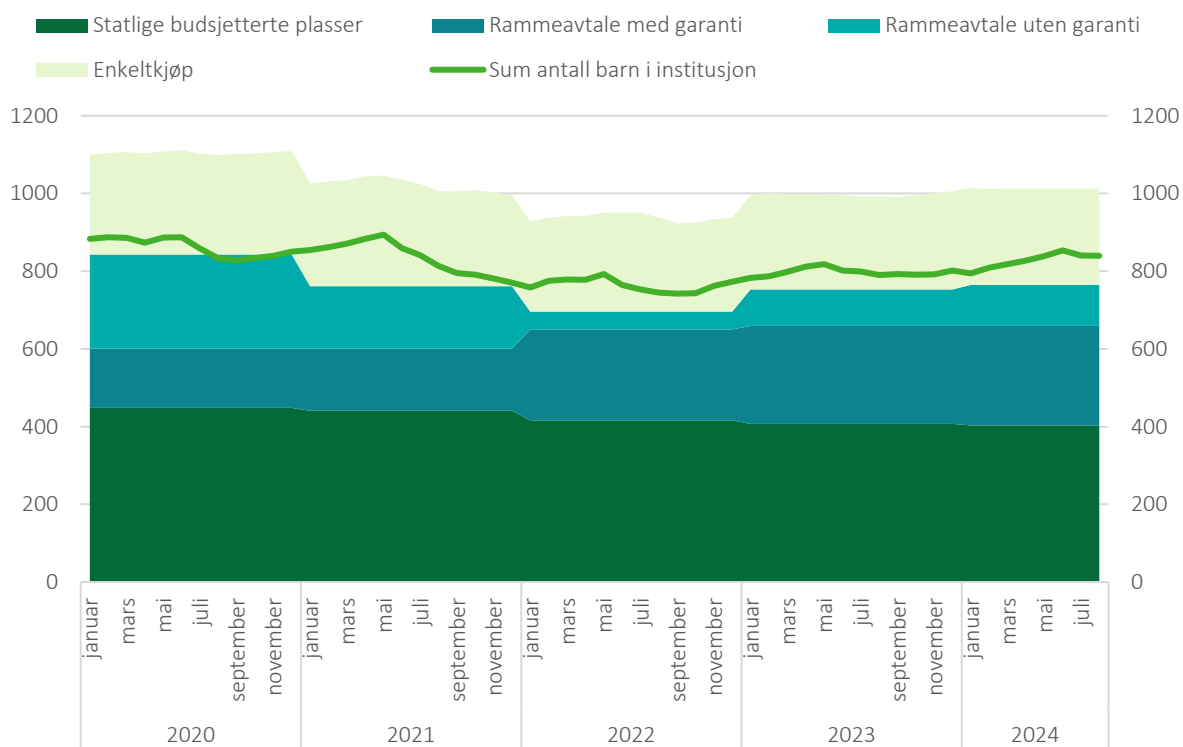
7.2 Innretningen av tilbudet er avgjørende for muligheten til effektiv dimensjonering

Institusjonskapasiteten i barnevernet består av grunnkapasitet (plasser i statlig regi og plasser levert av private tilbydere på rammeavtaler med kjøpsgaranti), og fleksibel kapasitet (rammeavtaleplasser uten garanti og enkeltkjøp). Når det ikke er ledige plasser innenfor grunnkapasiteten, vil Bufetat måtte kjøpe inn fleksibel kapasitet fra private leverandører. Det er imidlertid utfordrende å utnytte alle budsjetterte plasser i grunnkapasiteten fullt ut, av ulike årsaker. Som følge av at de budsjetterte plassene i grunnkapasiteten (den

«teoretiske grunnkapasiteten») ikke utnyttes fullt ut, er den samlede «teoretiske» kapasiteten, målt ved summen av budsjetterte plasser i grunnkapasiteten og enkeltkjøp, noe høyere enn det samlede antall barn som er plassert i institusjon (se Figur 7-1). Dette til tross for at Bufetat i dagens situasjon opplever mangel på institusjonstilbud til barn som trenger det.

Flere utfordringer ved dagens innretning av tilbudet reduserer mulighetene til å utnytte kapasiteten på en effektiv måte og bidrar til å øke det samlede kapasitetsbehovet. Dimensjoneringen av kapasiteten kan derfor ikke vurderes isolert sett, men må ses i sammenheng med tiltak som tilrettelegger for økt kapasitetsutnyttelse og å begrense kapasitetsbehovet gjennom riktigere bruk av institusjonstilbudet.

Figur 7-1: Antall barn i institusjon sammenlignet med nivå på grunnkapasitet og antall enkeltkjøp



Note: Kilde: Bufdir. Sammenstilt av Oslo Economics.

7.2.1 Segmenteringen av tilbudet medfører til økte krav til samlet kapasitet

Etterspørselen etter institusjonsplasseringer varierer basert på barnas behov og hvor i landet det etterspørres plasser. For å kunne ivareta ulike barns behov er dagens institusjonstilbud segmentert i målgrupper, og det er i praksis et mål at de fleste barn

skal få et tilbud i egen region. Dagens institusjonstilbud er delt inn i syv ulike målgrupper⁴⁹:

- Akuttinstitusjoner, bestående av akutt omsorg og akutt behandling.
- Omsorgsinstitusjoner, bestående av omsorg barn og omsorg ungdom.
- Behandlingsinstitusjoner, hvor det skilles mellom behandling for alvorlige atferdsvansker med lav risiko for videre problemutvikling (heretter

⁴⁹ Enkelte avdelinger er godkjent for flere målgrupper.

«behandling lav»), behandling for alvorlige atferdsvansker med høy risiko videre problemutvikling (heretter «behandling høy») og behandling for alvorlige atferdsvansker med rus som fremste problem (heretter «rus»).

De tre hovedkategoriene (akutt, omsorg og behandling) følger av grunnlaget for plassering etter barnevernsloven, hvilket innebærer at det i liten grad er vanskelig å utnytte kapasitet på tvers av målgruppene. Videre skjer dimensjoneringen av kapasitet i hovedsak på regionalt nivå. I praksis innebærer dette at Bufetat dimensjonerer for tilstrekkelig kapasitet i opptil 35 ulike segmenter (5 regioner og 7 målgrupper).

For å ta høyde for all variasjon som oppstår i hvert segment er det behov for en større samlet kapasitet, sammenlignet med i et mindre segmentert tilbud. I tillegg bidrar målgruppedifferensieringen til hyppig flytting av barn ved endringer i behov, noe som også reduserer mulighetene for å utnytte kapasiteten effektivt. Målgruppedifferensieringen og den geografiske dimensjonen øker dermed kravene til samlet kapasitet, og begrenser mulighetene til å utnytte kapasiteten på en effektiv måte. I tiltaksanalysen vil vi derfor vurdere tiltak som kan bidra til å redusere graden av segmentering av tilbudet gjennom en mindre rigid målgruppedifferensiering.

7.2.2 Hyppige flyttinger som følge av lite fleksibilitet i institusjonstilbudet

Kapasitetsutnyttelsen utfordres også av at institusjonstilbudet er lite fleksibelt. Rigid målgruppedifferensiering og begrensninger ved dagens institusjonsbygg og bemanningsmodeller gir lite fleksibilitet til å håndtere variasjoner i etterspørselsvolum og endringer i barnas behov. Den manglende fleksibiliteten i tilbudet medfører at institusjonene i mange tilfeller må redusere gruppestørrelsen hvis barna har store behov. Driftsutfordringer knyttet til branner og andre driftsavvik de siste årene har også i enkelte tilfeller redusert tilgjengelig kapasitet. Krevende bemannings-situasjoner i institusjonene som følge av sykefravær og rekrutteringsutfordringer kan også føre til at institusjonene i realiteten håndterer færre barn enn den planlagte kapasiteten tilsier.

Hvis barnas behov endres, eller det oppstår utfordringer i en eksisterende plassering, er i dag konsekvensen gjerne at barna må flytte til en ny institusjon. Dette fører til redusert kapasitets-utnyttelse, ettersom plassene gjerne står ledige en stund etter flytting før det flytter inn et nytt barn.

Flyttinger forlenger også trolig det samlede institusjonsoppholdet for en del barn, fordi barna må bygge opp nye relasjoner og tillitsforhold til ansatte i ny institusjon hver gang de flyttes. Flyttinger belaster særlig akuttkapasiteten fordi mange barn flyttes til akuttinstitusjoner som følge av «brudd» i tidligere plasseringer, i påvente av en ny institusjonsplassering. Det finnes ikke et godt datagrunnlag i etaten i dag som viser hvor ofte barn flyttes, og dermed hvor mange barn etaten egentlig trenger plass til, dersom alle barna hadde fått et riktig tilpasset tilbud. Alle flyttingene driver imidlertid opp det samlede kapasitetsbehovet og skaper usikkerhet rundt hva det samlede kapasitetsbehovet «egentlig» er, gitt en situasjon der etatens tjenester kunne håndtere barnas behov uten behov for hyppige flyttinger. For å løse dagens kapasitetsutfordringer er derfor behov for tiltak som bidrar til å økt fleksibilitet i institusjonstilbudet.

7.2.3 Ubetinget bistandsplikt, også når etaten i liten grad har rammer til å gi riktig hjelp

Institusjonsbarnevernet skal håndtere barn med svært ulike og sammensatte behov, og Bufetat kan ikke avslå en anmodning om plassering av faglige eller økonomiske grunner (bistandsplikten). Bistandsplikten skal være et «sikkerhetsnett» som sikrer at barn ikke blir stående uten omsorg.

En del barn ivaretas i dag i barnevernsinstitusjoner selv om barnevernet ikke har riktige virkemidler for å gi barna hjelpen de trenger, som en konsekvens av ubetinget bistandsplikt. Den ubetingede bistandsplikten gjør at det statlige barnevernet dekker opp for mangler i tjenestetilbudet i andre sektorer som ikke har bistandsplikt. Konsekvensene er at enkelte barn ikke får hjelpen de trenger, det oppstår vanskelige situasjoner for barn og ansatte, mange utilsiktede flyttinger og flere barn blir plassert i mindre grupper eller i eniltak. Den ubetingede bistandsplikten driver dermed opp etterspørselen etter institusjons-plasseringer, samtidig som at barns store, og svært ulike behov, gjør det krevende å utnytte kapasiteten på en effektiv måte, særlig med dagens begrensede fleksibilitet i tilbudet. Det er derfor, etter vår vurdering, behov for tydeligere vilkår for når institusjonsbarnevernet er riktig tilbud og bistandsplikten bør utløses.

7.2.4 Lange institusjonsopphold øker det samlede kapasitetsbehovet

At mange barn har lange opphold i institusjon, gjør også at det samlede kapasitetsbehovet øker. I 2024

har oppholdstidene økt innenfor samtlige målgrupper. Bufetat har i dag i liten grad virkemidler for å avslutte institusjonsopphold og kan ikke selv skrive ut barn, når Bufetat vurderer at barnet ikke har behov for videre opphold i institusjon. Særlig bidrar svakheter i kommunenes planlegging av barnas forløp og mangel på videreføringsalternativer i kommunene, til at en del barn får uhensiktsmessig lange opphold. Etter vår vurdering er det derfor behov for å gi Bufetat flere virkemidler for å avslutte institusjonsopphold i tilfeller der barna ikke lenger har nytte av å bli i barnevernsinstitusjon. Å avgrense lengden på institusjonsoppholdene vil frigjøre kapasitet og være et sentralt tiltak for å løse dagens kapasitetsutfordringer. I tiltaksanalysen vurderer vi derfor tiltak for å gi Bufetat flere virkemidler for å skrive ut barn, når de ikke lenger har nytte av et institusjonsopphold.

7.2.5 Selvforsterkende kapasitetsutfordringer som følge av omstillingskrav og føringer om utfasing av kommersielle tilbydere

Kapasitetsutfordringene har også tett sammenheng med politiske føringer om at staten selv skal ta barna med størst behov (basert på faglige vurderinger fra Bufdir) og at de kommersielle tilbydernes rolle i institusjonsbarnevernet skal minimeres. De kommersielle tilbydere har fått tydelige signaler om at de skal fases ut, samtidig som det er behov for en vesentlig omstilling i det statlige institusjonstilbudet før staten selv kan ta hånd om barna med størst behov. En omstilling av det statlige tiltaksapparatet er tid- og kostnadskreven, og i praksis er Bufetat avhengig av kapasitet fra kommersielle tilbydere for å innfri bistandsplikten frem til de statlige institusjonene er tilstrekkelig omstilt, og potensielt også i etterkant av dette. Kapasitetsutfordringene har blitt forsterket av en økt innstrøm av barn innenfor målgruppene behandling lav og behandling høy de seneste årene. Dette har medført et økt behov for fleksibel kapasitet (rammeavtaler uten garanti og enkeltkjøp) fra kommersielle tilbydere. Det har vært sterk prisvekst på enkeltkjøp som følge av at tilbydere priser inn høye risikopåslag i sine tilbud, samtidig som at det har vært stor knapphet på tilgjengelig kapasitet i markedet (Enhet for inntaksstøtte, 2023).

Kapasitetsutfordringene har vært selvforsterkende ved at knapphet på plasser innenfor behandling lav og behandling høy har hatt følgeeffekter for akutt-kapasiteten og medført at mange barn har hatt lange opphold i akuttinstitusjoner i påvente av å få tilbud om plassering i en behandlingsinstitusjon. Etaten har derfor manglet kapasitet både innen akutt og behandling, og hatt store utfordringer med brudd på bistandsplikten. Dette viser hvordan dagens

segmentering fort kan føre til følgefeil i dimensjoneringen.

7.3 Risiko for fortsatt utgiftsvekst hvis de systematiske utfordringene ikke adresseres

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan utgiftene til institusjonsbarnevernet vil utvikle seg fremover. Vi mener det er stor risiko for at utgiftene i institusjonsbarnevernet vil fortsette å øke fremover, dersom de systemiske utfordringene ikke adresseres.

For å illustrere usikkerheten, legger vi til en grunn to ulike scenarioer: ett scenario der utgiftene forblir konstante basert på planlagt institusjonskapasitet, inkludert statlige institusjonsplasser og rammeavtaleplasser med garanti planlagt åpent i 2025, og ett annet scenario med lineær fremskrivning av utgiftene basert på utviklingen i 2020–2025. I det videre beskriver vi de to scenarioene nærmere.

7.3.1 Planlagte plasser

I Figur 7-1 og Figur 7-2 viser vi antall budsjetterte statlige plasser og garanti-plasser innenfor de ulike målgruppene planlagt ved utgangen av henholdsvis 2024 og 2025. I 2025 er det planlagt fem flere statlige budsjetterte plasser, alle innenfor behandling høy. Samlet er det planlagt for en liten økning i grunnkapasiteten i 2025.

Tabell 7-1: Planlagte plasser per 31. desember 2024

	Budsjetterte statlige plasser	Garanti-plasser	Sum grunnkapasitet
Akutt	120	6	126
Omsorg	224	186	410
Behandling lav	15	18	33
Behandling høy	29	12	461
Rus	20	45	65
Sum	408	267	675

Kilde: Bufdir. Plan for ivaretagelse av bistandsplikten i 2024 og 2025.

Tabell 7-2: Planlagte plasser per 31. desember 2025

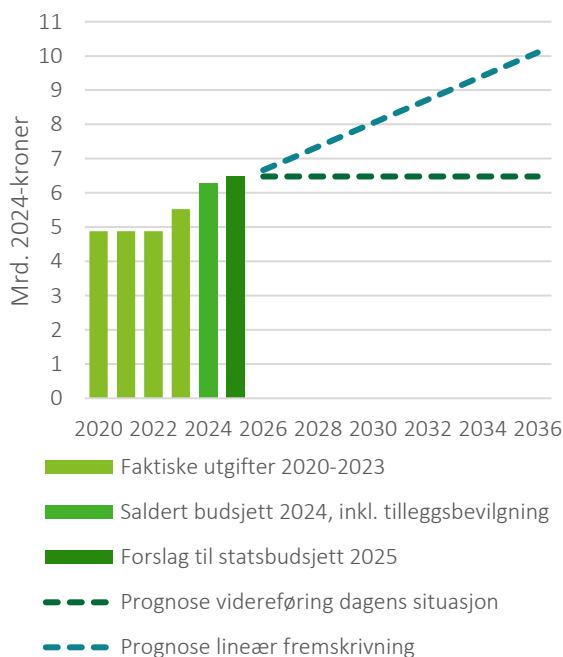
	Budsjetterte statlige plasser	Garanti-plasser	Sum grunnkapasitet
Akutt	120	0	120
Omsorg	224	190	414
Behandling lav	15	18	33
Behandling høy	34	12	46
Rus	20	45	65
Sum	413	265	678

Kilde: Bufdir. Plan for ivaretagelse av bistandsplikten i 2024 og 2025.

7.3.2 Fremskrivning av utgiftsnivå

I Figur 7-2 viser vi to ulike fremskrivinger av utgiftene i institusjonsbarnevernet: konstant fremskrivning basert på dagens situasjon og lineær fremskrivning basert på 2020–2024.

Figur 7-2: Mulig utvikling i utgifter til institusjonsbarnevernet (formål 692)



Note: Legger til grunn at formål 692 står for 70 prosent av kapittel 855 i statsbudsjettet. For 2024 inkluderes også tilleggsbevilgninger på 150 mill. kroner i RNB og 440 mill. kroner i Prop 4 S. For 2025 inkluderes også 262 mill. kroner i øremerkede midler til institusjonsbarnevernet. Utgifter til inntaksfunksjonen er utgiftsført på et annet formål enn 692, dvs. at det er støttefunksjoner og annet som er i hovedsak er knyttet til institusjonsbarnevernet som ikke er utgiftsført på formål 692. Formål 692 utgjør i hovedsak driftsutgifter i institusjonsbarnevernet og kjøp fra private. Kilde: Regnskapsdata fra Bufdir og tall fra regjeringen.no.

Den først prognosen innebærer en fremskriving basert på dagens situasjon, dvs. foreslått bevilgning i statsbudsjett for 2025. Her antar vi at utgiftene forblir konstante på 2025-nivå (om lag 6,5 milliarder kroner) i hele analyseperioden frem til 2036 (i 2024-kroner).

Det fremstår som usikkert i hvilken grad en utvikling der utgiftene forblir konstante, er realistisk. Som tidligere nevnt vurderer vi at det er en risiko for et økt utgiftsnivå i fravær av tiltak. De reelle utgiftene var konstante i perioden 2020–2022, før de økte med 13 prosent i 2023, justert for inflasjon.

I statsbudsjettet for 2024 ble det bevilget 8,1 milliarder kroner på kapittel 855, hvorav 5,7 milliarder er ventet at blir brukt under formål 692 (institusjonsbarnevernet). I løpet av 2024 har det blitt gitt tilleggsbevilgninger på 150 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett og ytterligere 440 millioner kroner i Prop. 4 S (2024–2025). Det betyr at utgiftene til institusjonsbarnevernet for 2024 er ventet å komme på rundt 6,3 milliarder kroner.

I Prop. 4 S (2024–2025) er det beskrevet et økt behov for enkeltkjøp, hvilket skyldes følgende forhold:

- Lavere kapasitet og kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner, blant annet grunnet at omstillingen tar lenger tid.
- En økning i antall barn med behov for institusjonstiltak.
- Redusert kapasitetsutnyttelse, økte priser på rammeavtaler med private, i hovedsak ideelle tilbydere med garanti. Forsinket innfasing av nye rammeavtaler innebærer også at det blir tatt imot færre på disse enn tidligere anslått.

I perioden 2020–2024, har utgiftene i snitt økt med 6,5 prosent hvert år, justert for inflasjon. I 2023 økte de inflasjonsjusterte utgiftene med 13,3 prosent sammenlignet med 2022, og i 2024 venter vi at utgiftene vil øke med 13,6 prosent mot foregående år.

I statsbudsjettet for 2025, er de ventet at utgiftene til det statlige barnevernet vil fortsette å øke i 2025. Det er foreslått å øke bevilgningen med 119 millioner kroner på post 01 (driftsutgifter) for å etablere flere statlige behandlingsplasser for å styrke grunnkapasiteten. Dette vil medføre varig økte utgifter til drift av disse plassene.

Videre er det foreslått å øke bevilgningen på post 22 (kjøp av private barnevernstjenester) med 433 millioner kroner, hvorav det meste er tenkt brukt til kjøp av private institusjonsplasser. Økningen er begrunnet med behov for å gjøre flere enkeltkjøp, økte priser på enkeltkjøp og forventet høyere utgifter

til rammeavtaler. Samlet er det foreslått en økt bevilgning til institusjonsbarnevernet på 552 millioner kroner.

I lys av de seneste års begrunnelser for tilleggsbevilgninger og stadig økte utgifter, vurderer vi at det, ved fravær av avhjelpende tiltak, vil være en reell risiko for fortsatt utgiftsvekst i institusjonsbarnevernet i årene fremover. Hvor stor denne utgiftsveksten vil kunne være, fremstår som usikkert. For å illustrere hva en fortsatt utgiftsvekst kan innebære, har vi inkludert en prognose med lineær fremskrivning av utgiftene basert på tall for perioden 2020–2024. En lineær fremskrivning innebærer at utgiftene øker like mye hvert år (340 millioner), og at den prosentvise veksten faller over tid (fra 5,4 prosent i 2026 til 3,5 prosent i 2036). Fremskrivningen innebærer at utgiftene vil øke til om lag 10,1 milliarder kroner i 2036 (målt i 2024-kroner).

Den faktiske utviklingen i utgifter vil trolig være et sted mellom de to fremskrivningene, vist ved stiplede linjer i Figur 7-2 og vil blant annet avhenge av i hvilken grad det gjøres tiltak for få kontroll på utgiftsveksten.

7.4 En tydeliggjøring av formålet er en forutsetning for et formåls- og kostnadseffektivt tilbud

Barnevernsinstitusjoner skal gi barna som bor der forsvarlig omsorg og behandling, og bidra til at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid (jf. barnevernsloven).

For at barnevernsinstitusjoner skal være et formålseffektivt virkemiddel må de innrettes på en slik måte at de mest mulig effektivt bidrar til å oppnå barnevernslovens formål og barnevernets samfunnsoppdrag. Dette innebærer etter vår vurdering at det i styringen og innretningen av tilbudet må legges til grunn en omforent forståelse av noen grunnleggende spørsmål: Hvilken rolle skal barnevernsinstitusjoner ha i tiltaksapparatet? Hvem skal barnevernsinstitusjoner være for? Hva ønsker man å oppnå for barna som bor i institusjon og hvordan kan tilgjengelige ressurser prioriteres for i størst mulig grad å understøtte dette?

Vår kartlegging peker, på samme måte som andre rapporter, inkl. barneverns-institusjonsutvalget ((NOU 2023: 24) på at uklarthet om barnevernsinstitusjonenes formål bidrar til manglende samsvar mellom institusjonstilbudets rammebetingelser og institusjonenes forutsetninger for å ivareta barna. I tillegg bidrar uklart formål til mangelfull faglig styring, ansvarsglidning mellom

sektorene og til at institusjonstilbudet blir et resttilbud som tas i bruk som siste utvei når alt annet er prøvd. Vi mener også at et tydeligere formål ville ha lagt bedre til rette for prioritering av ressurser innenfor rammene til institusjonsbarnevernet.

Bufdir og Bufetat opplever at det gradvis har blitt en forskyvning bort fra det som er grunnformålet til barnevernet (sikre at barn og unge som trenger det får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse), til at institusjonsbarnevernet i større grad kompenserer for manglende tjenester i andre sektorer. Den manglende faglige avgrensingen av bistandsplikten medfører at bistandsplikten ikke gir et tydelig svar på spørsmålet om hvordan barnevernets tjenestetilbud skal avgrenses mot tilbudet barna får i andre sektorer, og hvilke forpliktelser andre sektorer har til å bistå med ivaretagelse av barnas behov.

Vi mener at dersom det ikke defineres tydeligere hva man ønsker å oppnå med institusjonstilbudet, og for hvem, vil det innebære en risiko for at både omfanget av bruk av barnevernsinstitusjoner og kostnadene knyttet til dette vil fortsette å øke, uten at det nødvendigvis gir bedre hjelp til barna.

En tydeliggjøring av formålet med barnevernsinstitusjoner vil etter vårt syn vil ha flere viktige effekter. For det første vil det gjøre det enklere å innrette institusjonstilbudet etter barnas behov, og til å prioritere og styre ressursene dit hvor de i størst mulig grad understøtter formålet. Ved å tydeliggjøre formålet, vil man i større grad kunne definere og styre hvordan barnas behov skal ivaretas innenfor gitte rammer. Et tydeligere formål vil kunne bidra til at det blir tydeligere hvilken kartlegging av barna som er nødvendig før plassering, klarere planer for målet for barnas opphold i institusjon og klarere rammer for vurderinger av når barnet er utskrivningsklart.

For det andre vil en tydeliggjøring av formålet kunne bidra til en klarere avgrensning av barnevernssektorens plikter opp mot tilgrensende sektorer og til å identifisere og adressere gap i det samlede tiltaksapparatet til barn og unge med store omsorgs- og behandlingsbehov.

For det tredje vil et tydeligere formål kunne bidra til mer helhetlig og langsiktig styring av institusjonsbarnevernet.

En tydeligere beskrivelse av hva tilbudet skal være, for hvem og hva man ønsker å oppnå med det, vil etter vår vurdering legge et bedre grunnlag enn i dag for å sikre at barna får rett hjelp til rett tid, bidra til en tydeligere forventningsavklaring knyttet til hva barnevernsinstitusjonene kan forventes å levere, samt

en mer målrettet faglig og økonomisk styring av barnevernsinstitusjonene for å understøtte formålet.

8 Overordnet dimensjonering

8.1 Mulige løsninger på utfordringsbildet

Dagens situasjon er preget av mange brudd på bistandsplikten som følge av kapasitetsmangel i enkeltsaker og høye utgifter til private tilbydere. Dagens forsyningsstrategi legger opp til at barna med størst behov på sikt skal ivaretas i statlig eide institusjoner og at bruken av kommersielle tilbydere skal begrenses (Bufdir, 2023a). Etaten har samtidig et vedvarende behov for kapasitet fra kommersielle tilbydere. Særlig innenfor målgruppen behandling høy har det vært en økning i antallet barn som plasseres i institusjoner. Dette har medført at behovet for å kjøpe fleksibel kapasitet i markedet har økt de siste årene. Høy etterspørsel, kombinert med usikre fremtidige betingelser for kommersielle tilbydere, har ført til sterk prisvekst, samtidig som det har vært utfordrende å få markedet til å oppskalere kapasiteten i tilstrekkelig grad og å levere tilbud til barna med de største utfordringene.

Dagens forsyningsstrategi ble utarbeidet av Bufdir (2023a) som svar på anmodningsvedtak 762 fra 28. mai 2018: «Stortinget ber regjeringen sikre langsiktige og løpende avtaler med ideelle tilbydere av institusjonsplasser som fører til at andelen ideelle øker til om lag 40 pst. innen 2025, samtidig som den offentlige andelen institusjonsplasser ikke reduseres.» Vedtaket ble utdypet kort tid etter (Storingsvedtak 1196): «Stortinget ber regjeringen vurdere en styrking og omstilling av det statlige tilbudet for målgruppene «akutt» og «behandling 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.»

BFD ga i tildelingsbrev for 2022 føringer til Bufdir om å innrette sin planlegging og dimensjonering av tilbudet etter en målsetning om at de statlige institusjonene i større grad skal ta hånd om barna med de største utfordringene. I oppfølgingen av anmodningsvedtaket og føringer fra BFD, anbefalte Bufdir en forsyningsstrategi som innebærer at «akuttinstitusjoner og behandlingsinstitusjoner for ungdom med høy risiko for videre problemutvikling (behandling høy) ivaretas gjennom statlig drift» (Bufdir, 2023a, s. 4). I tillegg

anbefalte Bufdir at staten i hovedsak drifter tilbudet til barn med behov som ikke dekkes gjennom «den innretningen som tjenestekatalogen beskriver», for eksempel barn innenfor omsorg med «større psykiske vansker og sterke lidelsesuttrykk» (Bufdir, 2023a, s. 4).

Vesentlige økonomiske forutsetninger for å gjennomføre den gjeldende forsyningsstrategien er ifølge Bufdir ikke innfridd. Gitt dagens utfordringsbilde med kapasitetsmangel og høye kostnader, er det etter vår vurdering behov for å konkretisere en gjennomførbar og tydelig plan for hvordan kapasitetsbehovet bør dekkes på kort og lang sikt. Denne planen bør også ta stilling til hvilken rolle ideelle og kommersielle tilbydere bør ha.

De politiske føringene som fastholder ambisjoner om utfasing av kommersielle tilbydere, kombinert med en avtalestruktur med kommersielle tilbydere som i stor grad er basert på enkeltkjøp og kortvarige rammeavtaler, gir lite forutsigbarhet for de kommersielle tilbyderne. Føringene om å prioritere ideelle tilbydere begrenser konkurransen og mulighetene for Bufetat til å innrette kapasiteten på en mest mulig effektiv måte. Med effektivitet overordnet sett, mener vi best mulig kvalitet til lavest mulig pris. Som drøftet i kapittel 2.2 bidrar samtidig flere strukturelle forhold ved dagens institusjonstilbud, som målgruppe-differensiering, regional dimensjonering, lange oppholdstider og lite fleksibilitet i institusjonstilbudet, til å begrense mulighetene for å utnytte kapasiteten effektivt. Nivået på grunnkapasiteten kan dermed ikke vurderes isolert sett, men må sees i sammenheng med tiltak som bidrar til å redusere det samlede kapasitetsbehovet.

For å oppnå en mer kostnadseffektiv dimensjonering av kapasiteten i institusjonsbarnevernet, er det etter vår vurdering særlig behov for å vurdere:

- Om dagens nivå på grunnkapasiteten er tilstrekkelig
- Hvilken rolle private (kommersielle og ideelle) tilbydere bør ha i institusjonsbarnevernet
- Hvordan kapasiteten kan anskaffes fra private tilbydere på en mest mulig effektiv måte

Under drøfter vi mulige løsninger for hvert av disse temaene.

8.1.1 Dimensjonering av grunnkapasitet og fleksibel kapasitet

Mulige løsninger for mer effektiv dimensjonering handler både om å vurdere hvilket nivå på grunnkapasiteten som er mest effektivt, samt mulige løsninger for å redusere den høye graden av segmentering i dagens institusjonstilbud.

Mindre segmentering av tilbudet

Dagens institusjonstilbud har en høy grad av segmentering. Bufetat må i dag dimensjonere for tilstrekkelig kapasitet i opptil 35 ulike segmenter (7 målgrupper og 5 regioner, se kapittel 7.2). Særlig i de minste målgruppene som *behandling lav*, *behandling høy* og *rus* kan det være stor variasjon i etterspørsel. Å redusere graden av segmentering av tilbudet gjennom færre målgrupper og mer nasjonal dimensjonering, vil etter vår vurdering gi en mer effektiv utnyttelse av kapasiteten, og dermed redusere det samlede kapasitetsbehovet. Inndelingen av institusjonstilbudet bør ikke være mer fininndelt enn nødvendig, og bør være fundert i reelle ulikheter i innholdet i institusjonstilbudet. Dagens målgruppedifferensiering innebærer i hovedsak at lovhjemmel for plasseringer utenfor hjemmet definerer hvilke barn en institusjon kan ta imot (unntaket er delingen innad i målgruppene *behandling (høy, lav og rus)*). Samtidig peker informantene på at lovhjemmel ikke nødvendigvis er et godt grunnlag for å definere barnets faktiske behov, og dermed ikke et godt grunnlag for målgruppedifferensiering. I kapittel 8 drøfter vi mulige løsninger for en mindre rigid målgruppedifferensiering.

Større grad av nasjonal dimensjonering av tilbudet, særlig i tilfeller der den regionale etterspørselen er lav, kan også bidra til å redusere behovet for grunnkapasitet. For spesialiserte institusjonstilbud som *rus* og *behandling*, vil større grad av nasjonal dimensjonering og bruk av kapasitet bidra til mer effektiv dimensjonering samlet sett. Nasjonal dimensjonering innebærer at antall plasser baseres på etterspørselen nasjonalt, og ikke regionalt, som i dag er vanlig praksis. Nasjonal dimensjonering gjør også at etaten står friere til å organisere tilbudet på en hensiktsmessig måte. Eksempelvis tilrettelegger nasjonal dimensjonering for at etaten i større grad kan samle institusjonstilbudet i noen regioner og/eller organisere tilbudet i større driftsenheter. På denne måten kan nasjonal dimensjonering også tilrettelegge for økt kvalitet som følge av større fagmiljøer og samling av kompetanse. Samtidig vil mer nasjonal

dimensjonering medføre at barna vil kunne plasseres i institusjoner som er lenger borte fra hjemkommunen. Det er også usikkert i hvilken grad nasjonal dimensjonering vil være gjennomførbart innenfor dagens lovverk. Dagens regionale dimensjonering følger delvis av lovverket. Regiondirektøren har et helhetlig ansvar for tjenestetilbud i egen region og fullmaktene er i stor grad nedfelt i lov og forskrift. Lovverket begrenser dermed hva som kan sentraliseres og hvilke konsekvenser det har. Det er derfor behov for å vurdere hvilke (om noen) endringer som er nødvendige i lov- og regelverk for at større grad av nasjonal dimensjonering av tilbudet skal være mulig.

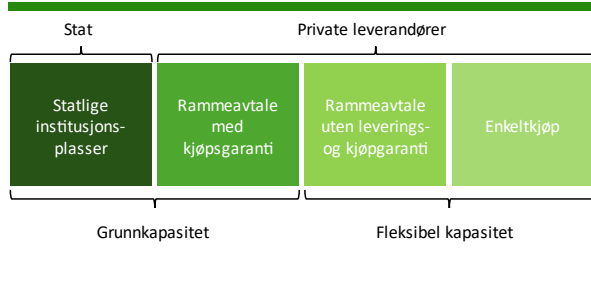
Hensynet til mer effektiv ressursutnyttelse og hensynet til barnets reisevei må balanseres opp mot hverandre. For de spesialiserte tilbudene, slik som *behandling lav*, *behandling høy* og *rus*, vil trolig nasjonal dimensjonering være mest hensiktsmessig.

Betydningen av grunnkapasitet versus fleksibel kapasitet

Bufetat benytter i dag en kombinasjon av grunnkapasitet og fleksibel kapasitet for å dekke etterspørselen innenfor hver målgruppe i hver region (se Figur 8-1). Grunnkapasitet (fast kapasitet) defineres som kapasitet som i teorien er tilgjengelig til enhver tid. I praksis vil likevel forhold som blant annet hensyn til gruppesammensetning, sykefravær og driftsavvik kunne medføre at grunnkapasiteten ikke er fullt ut tilgjengelig. Fleksibel kapasitet er institusjonsplasser som etableres ved behov og som kan opp- og nedskaleres i takt med etterspørselen. I dag benyttes etaten fleksibel kapasitet både til å håndtere toppekriser i etterspørsel, men også til å levere tilpassede tiltak til barn som har behov for økt bemanningstetthet eller større grad av skjerming fra andre barn. De statlige plassene regnes i dag i sin helhet som grunnkapasitet, ettersom dagens innretning på institusjonstilbudet ikke åpner for at antall plasser kan opp- og nedskaleres i takt med utviklingen i etterspørsel. Kostnadene for grunnkapasiteten er også i stor grad faste, uavhengig av kapasitetsutnyttelse. Gitt definisjonen av grunnkapasitet, vil institusjonsplasser som er anskaffet gjennom rammeavtaler med

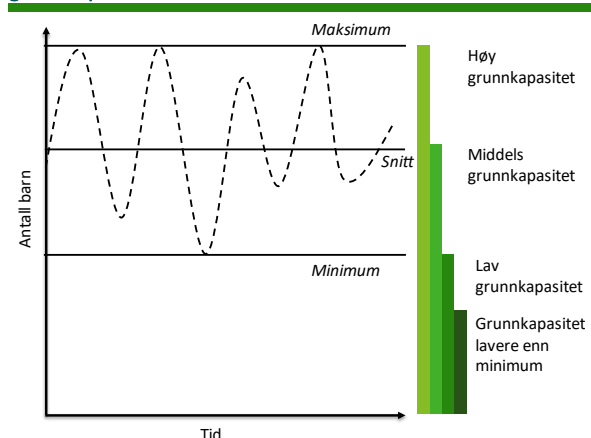
kjøpsgaranti og driftsavtaler⁵⁰ være en del av grunnkapasiteten. Rammeavtaleplasser uten kjøpsgaranti og enkeltkjøp utgjør i dag den fleksible kapasiteten.

Figur 8-1: Sammensetning av institusjonskapasitet og avtalestruktur



Innenfor hvert segment er det mulig å dimensjonere grunnkapasiteten på ulike nivå i forhold til etterspørselsvolumet. I Figur 8-2 illustrerer vi fire mulige nivåer for dimensjonering av grunnkapasiteten.

Figur 8-2: Teoretisk fremstilling av ulike nivåer på grunnkapasitet



Note: Kun ment som illustrasjon.

Grunnkapasitet lavere enn minimumsetterspørrel: I dag er grunnkapasiteten dimensjonert på et lavere nivå enn minimumsetterspørselen innenfor enkelte målgrupper.

Lav grunnkapasitet definerer vi som en grunnkapasitet som er dimensjonert til minimumsetterspørselen etter institusjonsplasseringer over en gitt periode. Ved lav grunnkapasitet må svingningene i etterspørsel utover minimumsnivå dekkes med fleksibel kapasitet (rammeavtaleplasser uten garanti og enkeltkjøp). En

slik strategi medfører kostnader til kjøp av fleksibel kapasitet ved behov og kan gi risiko for kapasitetsmangel.

Medium grunnkapasitet definerer vi som en grunnkapasitet som tilsvarer gjennomsnittlig etterspørsel etter institusjonsplasseringer over en gitt periode. Ved middels grunnkapasitet er det kun etterspørsel over gjennomsnittet som dekkes med fleksibel kapasitet.

Høy grunnkapasitet definerer vi som en grunnkapasitet som er dimensjonert til det man anser som maksimalt antall plasser som etterspørres over en gitt periode. Høy grunnkapasitet gir høy sikkerhet for at etterspørselen etter plasser dekkes, men innebærer samtidig kostnader til kapasitet som sjelden benyttes (jo større kapasiteten er dimensjonert, jo høyere blir kostnaden til ubrukt kapasitet).

Ulike nivå på grunnkapasiteten kan påvirke både kostnader og kvalitet i tilbudet. Hvis vi for enkelthets skyld antar at grunnkapasitet og fleksibel kapasitet er substitutter som kan brukes til å levere like institusjonstilbud, er avveiningen mellom grunnkapasitet og fleksibel kapasitet primært et kostnadsspørsmål hvor to typer kostnader må veies opp mot hverandre: kostnaden ved å ha ledig kapasitet stående ubrukt, versus kostnaden ved å opp- og nedskalere kapasitet ved behov gjennom kjøp av fleksibel kapasitet. Gitt at kostnaden for å drifte grunnkapasitet per barn er lavere enn kostnaden for fleksibel kapasitet, vil det være kostnadseffektivt å ha en grunnkapasitet som minst tilsvarer den «sikre» etterspørselen etter institusjonsplasseringer med grunnkapasitet (lav grunnkapasitet). Det kan også være kostnadseffektivt å dimensjonere grunnkapasiteten høyere enn «minimumsetterspørrel». Hvor høyt grunnkapasiteten bør dimensjoneres avhenger overordnet av kostnadsforskjellen mellom grunnkapasitet og fleksibel kapasitet, samt forventet variasjon i etterspørsel. Hvis kostnaden for å fremskaffe fleksibel kapasitet er relativt høy sammenlignet med grunnkapasitet, kan det være effektivt å operere med et høyere nivå på grunnkapasitet. Forventet variasjon i etterspørsel påvirker også hva som er et kostnadseffektivt nivå på grunnkapasiteten. Hvis etterspørselen varierer mye, taler det isolert sett for at grunnkapasiteten bør være lavere for å unngå høye kostnader til ubrukt kapasitet.

⁵⁰ Rammeavtaler med garanti og driftsavtaler skiller seg fra hverandre i forvaltning av utnyttelse av kapasitet og betaling for ubenyttet kapasitet. I driftsavtaler kan det avtales et nedtrekk i kapasitet uten økonomiske konsekvenser for leverandøren. I

rammeavtaler er ikke en slik avtale om nedtrekk mulig, og ubenyttet kapasitet avregnes mot benyttet kapasitet slik at det kun utbetales dersom det samlet sett har vært færre døgn med plasseringer enn det som ligger i avtalen.

Fleksibel kapasitet benyttes i dag, ikke kun til å håndtere usikkerhet knyttet til fremtidig etterspørselsvolum, men også til å levere spesialtilpassede tiltak. Mange av barna med de største behovene, på tvers av målgrupper, ivaretas i dag gjennom enkeltkjøp fordi de private tilbyderne kan tilby tilpassede tiltak til disse barna på en mer kostnadseffektiv måte enn det som er mulig ved bruk av grunnkapasitet. Statlige institusjoner har i dag et lite fleksibelt tilbud, noe som gjør det kostnadskrevende å ivareta disse barna med grunnkapasitet.

Nivået på grunnkapasitet handler ikke bare om kostnadseffektivitet, men også om beredskapshensyn og kvalitet i tilbudet. Med beredskapshensyn menes mulighetene til å fremskaffe tilstrekkelig kapasitet i tide. Gitt Bufetats ubetingede bistandsplikt, som innebærer at de må tilby institusjonsplasser innen rimelig tid når kommunene etterspør det, kan ikke Bufetat operere med ventelister, eller etter prioriterte behov. Det er kritisk for oppfyllelse av bistandsplikten at det er tilgjengelig og egnet kapasitet for kunne tilby et forsvarlig tiltak innen «rett tid», dvs. så raskt som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør det mulig.⁵¹ På akuttområdet, må kommunen i praksis kunne tilbys en institusjonsplass samme dag som det fattes vedtak om plassering i institusjon. For utenom akutt, er det ikke definert noen generelle grenser for hva som er rimelig og forsvarlig tidsbruk, og det må vurderes i den enkelte sak.

Ved bruk av fleksibel kapasitet vil det særlig på akuttområdet være en risiko for at kapasitet ikke fremskaffes i tide. For de øvrige målgruppene er det ikke like tydelig hva som anses for å være innen «rett

tid». Hvis det ikke er ledige plasser, må barna vente på tiltak. En del barn har lange opphold i akuttinstitusjoner mens de venter på tilbud om plassering i en av de øvrige målgruppene (Oslo Economics, 2024).

Nivå på grunnkapasitet kan også påvirke kvaliteten i tilbudet. Så vidt vi vet er det ikke påvist kvalitetsforskjeller ved bruk av fleksibel kapasitet versus grunnkapasitet. Rent prinsipielt kan imidlertid bruk av fleksibel kapasitet gi mindre kontinuitet i driften, noe som kan føre til større utskiftningstakt i bemanningen, mer bruk av midlertidige ansettelser, mindre kvalifisert personell og mindre tilpasset bygningsmasse. I dag er det primært fleksibel kapasitet som brukes opp mot barn med behov for tilpasninger, hvilket i praksis innebærer høyere krav til kvaliteten i det fleksible tilbudet, særlig når det kommer til bygg.

Nivået på grunnkapasitet legger også føringer for bruk av private tilbydere. I dag er det primært private tilbydere (i hovedsak kommersielle) som leverer fleksibel kapasitet, og en dimensjonering basert på fleksibel kapasitet innebærer dermed i praksis at etaten må lene seg på kommersielle tilbydere i stor grad. Vi drøfter fordeler og ulemper med bruk av private tilbydere i barnevernet i delkapittel 8.1.2.

Det relative nivået på grunnkapasitet sammenlignet med etterspørselen etter plasser, varierer på tvers av målgruppene (Tabell 8-1). Nivået på grunnkapasiteten er høyest innenfor akutt, og lavest innenfor behandling. Figurer som sammenligner utviklingen i antall barn og nivået for grunnkapasitet innenfor hver målgruppe fremgår av vedlegg.

⁵¹ Blir understreket i tolkningsuttalelse fra Bufdir: [Bufetats bistandsplikt når kommunen anmoder om institusjonstiltak i](#)

[akuttsituasjoner der ungdom viser alvorlige atferdsvansker, barnevernsloven 16-3 andre ledd bokstav a, jf. 4-4 | Bufdir](#)

Tabell 8-1: Dagens grunnkapasitet relativt til etterspørsel i perioden 2019 til september 2024 (ikke korrigert for kapasitetsutnyttelse)

Målgruppe	Gjennomsnittlig antall barn	Laveste antall barn	Høyeste antall barn	Grunnkapasitet per september 2024	Grunnkapasitet i prosent av gjennomsnitt	Grunnkapasitet i prosent av laveste antall barn	Grunnkapasitet i prosent av høyeste antall barn
Akutt	106	81	131	129	122 %	159 %	98 %
Behandling høy	49	31	70	30	61 %	97 %	43 %
Behandling lav	64	44	77	33	52 %	75 %	43 %
Omsorg	540	492	595	408	76 %	83 %	69 %
Rus	76	54	101	68	89 %	126 %	67 %
Totalt	834	735	925	668	80 %	91 %	72 %

Kilde: Bufdir

Nivå på grunnkapasitet innenfor omsorg

Etterspørselen etter plasser innenfor omsorg har vært relativt stabil de siste årene (fra 2022). I dag er grunnkapasiteten en del lavere enn minimumsnivået på etterspørselen etter institusjonsplasser (se Figur 15-2: Antall barn innenfor omsorg og antall plasser i grunnkapasitet (2020 – aug. 2024) (se Figur 15-2 i vedlegg). Grunnkapasiteten utgjør i dag om lag 76 prosent av gjennomsnittlig etterspørsel i perioden 2019 til september 2024. Hvis vi justerer for faktisk kapasitetsutnyttelse, utgjør grunnkapasiteten 60-70 prosent av historisk etterspørsel. Det resterende er fleksible kapasitet, som primært innebærer enkeltkjøp og til dels rammeavtaler uten leverings- og kjøpsgaranti.

Enkeltkjøp brukes i mange tilfeller innenfor omsorg til å ivareta barn som har behov som gjør at de i liten grad kan ivaretas ved bruk av grunnkapasitet. Dette kan skyldes hensyn til andre i barnegruppen, barnets utagerende atferd, eller andre forhold som gjør at barnet i liten grad vil passe inn i en ordinær omsorgsinstitusjon. Innen målgruppen omsorg er den fleksible kapasiteten i dag en del dyrere per barn enn i grunnkapasitet. Ettersom mange av barna med de største behovene innenfor målgruppen omsorg ivaretas i tiltak fremskaffet gjennom enkeltkjøp, er det imidlertid grunn til å tro at kostnadsnivået for grunnkapasitet og enkeltkjøp ikke er direkte sammenlignbart. Hvis barna på enkeltkjøp skulle blitt ivaretatt med grunnkapasitet, ville trolig kapasitetsutnyttelsen blitt vesentlig lavere enn i dag

og dermed ville den reelle kostnaden for grunnkapasitet vært høyere.

Tabell 8-2: Omsorg – nøkkeltall 2024 (per sept.)

Totalt antall barn plassert (snitt)	516
Barn i grunnkapasitet (snitt)	360
Barn i fleksibel kapasitet (snitt)	156
Grunnkapasitet	408
Kapasitetsutnyttelse stat	81 %
Andel enkeltkjøp	29 %
Kostnad per statlige plass	5,3 mill. kr
Kostnad per utnyttede statlige plass	6,5 mill. kr
Kostnad per plass med kjøpsgaranti**	5,7 mill. kr
Pris per barn i enkeltkjøp	8,5 mill. kr

Note: Avundet til nærmeste hundretusen. *Kostnad per utnyttede statlige plasser er beregnet ved å multiplisere utgift per oppholdsdag per september 2024 med 365 (antall dager i et år).

**Forutsetter 90 prosent kapasitetsutnyttelse. Kilde: Bufdir

Nivå på grunnkapasitet innenfor behandling lav og høy

Etterspørselen etter behandlingsplasser, med unntak av rus, har variert en del de seneste årene. Innenfor både behandling lav og behandling høy er i dag grunnkapasiteten dimensjonert lavt relativt til etterspørselen etter plasser, og en høy andel barn ivaretas med enkeltkjøp. Dagens grunnkapasitet innenfor behandling lav og behandling høy utgjør henholdsvis 52 prosent og 61 prosent av gjennomsnittsetterspørselen siden 2019 (se Figur 15-3 og Figur 15-4 i vedlegg 1). Andelen barn som i praksis ivaretas av grunnkapasiteten innenfor behandling er imidlertid enda lavere som følge av lav kapasitetsutnyttelse i grunnkapasiteten. Kapasitetsutnyttelsen er særlig lav innenfor behandling høy (47 prosent, se note under Tabell 8-4).

Tabell 8-3: Behandling lav – nøkkeltall 2024 (per sept.)

Totalt antall barn plassert (snitt)	69
Barn i grunnkapasitet (snitt)	26
Barn i fleksibel kapasitet (snitt)	43
Grunnkapasitet	33
Kapasitetsutnyttelse stat	77 %
Andel enkeltkjøp	48 %
Kostnad per statlige plass	8,2 mill. kr
Kostnad per utnyttede statlige plass	10,6 mill. kr
Kostnad per plass med kjøpsgaranti**	6,6 mill. kr
Pris per barn i enkeltkjøp	9,6 mill. kr

Note: Avundet til nærmeste hundretusen. *Kostnad per utnyttede statlige plasser er beregnet ved å multiplisere utgift per oppholdsdag per september 2024 med 365 (antall dager i et år). **Forutsetter 90 prosent kapasitetsutnyttelse. Kilde: Bufdir

Tabell 8-4: Behandling høy – nøkkeltall 2024 (per sept.)

Totalt antall barn plassert (snitt)	51
Barn i grunnkapasitet (snitt)	13
Barn i fleksibel kapasitet (snitt)	38
Grunnkapasitet	30
Kapasitetsutnyttelse stat	47 %
Andel enkeltkjøp	74 %
Kostnad per statlige plass	7,6 mill. kr
Kostnad per utnyttede statlige plass	16,3 mill. kr
Pris per barn i enkeltkjøp	10,9 mill. kr

Note: Avundet til nærmeste hundretusen. *Kostnad per utnyttede statlige plasser er beregnet ved å multiplisere utgift per oppholdsdag per september 2024 med 365 (antall dager i et år). Kapasitetsutnyttelsen i behandling høy er spesielt lav grunnet at flere avdelinger har vært/er under ombygging/oppstart, midlertidig driftstans i én avdeling og én avdeling har et barn som opptar flere plasser. Kilde: Bufdir

I dag er kostnaden for fleksibel kapasitet (enkeltkjøp) lavere enn kostnaden per barn i statlige institusjoner innenfor målgruppen behandling. Innenfor behandling lav er kostnaden for plasser som fremskaffes gjennom rammeavtaler med kjøps- og leveransegaranti, lavere enn kostnaden for plasser fremskaffet gjennom enkeltkjøp, hvilket trolig reflekterer en relativt lav bemanningsgrad i disse rammeavtalene. Barna med de største behovene innenfor målgruppen ivaretas derfor trolig i større grad gjennom enkeltkjøp og i statlige institusjoner, enn gjennom dagens rammeavtaler. Kostnadene for enkeltkjøp, rammeavtaler med kjøps- og leveransegaranti og statlige plasser er dermed ikke direkte sammenlignbare.

På kort sikt vil det trolig ikke gi grunnlag for kostnadsbesparelser å øke nivået på den statlige grunnkapasiteten. I hvilken grad plasser i rammeavtaler med kjøps- og leveransegaranti kan fremskaffes til en lavere kostnad enn enkeltkjøp er også usikkert. Samtidig har etaten i dag betydelige utfordringer med å fremskaffe nok fleksibel kapasitet til å dekke etterspørselen etter plasser innen målgruppen behandling, særlig behandling høy. Disse kapasitetsutfordringene kan etter vår vurdering løses ved enten å øke den statlige grunnkapasiteten eller ved å inngå mer varige og forutsigbare avtaler med private tilbydere. Hvor mye av slik kapasitet som bør være statlig grunnkapasitet, privat grunnkapasitet (avtaler med kjøpsgaranti) og fleksibel kapasitet, avhenger av forventede kostnader og beredskapshensyn. I tiltaksanalysen vil vi derfor både analysere tiltak for økt grunnkapasitet innenfor målgruppene omsorg, behandling lav og behandling høy. Tiltak for mer effektive anskaffelser av kapasitet drøftes nærmere i kapittel 8.1.3.

Nivå på grunnkapasitet innenfor rus

Grunnkapasiteten innenfor målgruppen rus er noe høyere enn innenfor målgruppene omsorg og behandling, og utgjør i dag 78 prosent av gjennomsnittlig etterspørsel etter plasser. Dette er omtrent på nivå med det laveste innslagspunktet i etterspørsel de siste årene (se Figur 15-5 i vedlegg). Etter vår vurdering fremstår dagens nivå på grunnkapasiteten som kostnadseffektiv, og det er ikke åpenbart at det vil være mer kostnadseffektivt å øke grunnkapasiteten sammenlignet med dagens nivå.

Tabell 8-5: Rus – nøkkeltall 2024 (per sept.)

Totalt antall barn plassert (snitt)	71
Barn i grunnkapasitet (snitt)	45
Barn i fleksibel kapasitet (snitt)	16
Grunnkapasitet	68
Kapasitetsutnyttelse stat	80 %
Andel enkeltkjøp	22 %
Kostnad per statlige plass	6,6 mill. kr
Kostnad per utnyttede statlige plass	8,2 mill. kr
Kostnad per plass med kjøpsgaranti**	6,0 mill. kr
Pris per barn i enkeltkjøp	8,2 mill. kr

Note: Avundet til nærmeste hundretusen. *Kostnad per utnyttede statlige plasser er beregnet ved å multiplisere utgift per oppholdsdag per september 2024 med 365 (antall dager i et år).

**Forutsetter 90 prosent kapasitetsutnyttelse. Kilde: Bufdir

Nivå på grunnkapasitet innenfor akutt

Innenfor målgruppen akutt skal plasser fremskaffes raskt, og hensynet til beredskap taler for at grunnkapasiteten bør være høy for å minimere risikoen for kapasitetsmangel. Ved bruk av enkeltkjøp for å dekke etterspørselen innenfor akutt, vil det være en risiko for at etaten ikke får tilbud fra markedet. Å ikke kunne tilby en akutt plassering i tide kan ha alvorlige konsekvenser for barna og berørte parter, som de siste års erfaringene med brudd bistandsplikten har vist (Oslo Economics, 2024). Særlig i 2024 har det vært en sterk vekst i antall barn i akuttinstitusjoner, og økningen har vært håndtert gjennom både oppskalering av statlig kapasitet og enkeltkjøp. Hittil i år (2024) har det vært store kapasitetsutfordringer og etterspørselen har vært høyere enn grunnkapasiteten i de fleste måneder (se Figur 15-1 i vedlegg).

Selv om grunnkapasiteten bør kunne håndtere topper i etterspørselen som oppstår med en viss sannsynlighet, kan ikke kapasiteten dimensjoneres for å håndtere alle mulige topper i etterspørsel som kan inntreffe. Hvis det oppstår uventede topper i etterspørselen, bør etaten derfor ha en beredskapsplan for hvordan ulike situasjoner skal håndteres. Beredskapsplanen kan enten være å kjøpe fleksibel kapasitet i markedet eller å sørge for at det er en buffer i grunnkapasiteten (statlige institusjoner og rammeavtaler med garanti) til å ta imot noen flere barn i situasjoner hvor etterspørselen er særlig høy. Bufetats erfaringer tilsier at det er barna med de største behovene det er mest krevende å fremskaffe kapasitet til både i statlige institusjoner og i markedet når det er generell knapphet på kapasitet.

Tabell 8-6: Akutt – nøkkeltall 2024 (per sept.)

Totalt antall barn plassert (snitt)	116
Barn i grunnkapasitet (snitt)	99
Barn i fleksibel kapasitet (snitt)	17
Grunnkapasitet	129
Kapasitetsutnyttelse stat	81 %
Andel enkeltkjøp	14 %
Kostnad per statlige plass	6,5 mill. kr
Kostnad per utnyttede statlige plass	8,0 mill. kr
Pris per barn i enkeltkjøp	9,8 mill. kr

Note: Avundet til nærmeste hundretusen. *Kostnad per utnyttede statlige plasser er beregnet ved å multiplisere utgift per oppholdsdag per september 2024 med 365 (antall dager i et år). Kilde: Bufdir

I dag er grunnkapasiteten innenfor målgruppen akutt dimensjonert vesentlig høyere enn for andre målgrupper, og utgjør i dag 98 prosent av høyeste antall barn som har vært plassert i akuttinstitusjoner siden 2019. Grunnkapasiteten er likevel noe lavere enn maksnivået på etterspørselen etter akutt plasser de siste årene. Isolert sett fremstår akutt kapasiteten som noe lav i dag i lys av beredskapshensyn og en realistisk kapasitetsutnyttelse på om lag 80 prosent.

Hovedårsaken til kapasitetsutfordringene innenfor akutt er ifølge Bufetat at oppholdstidene i akuttinstitusjoner har økt, og ikke at det er flere barn som henvises til akuttinstitusjoner. En viktig årsak til de lange oppholdstidene er at mange barn venter lenge på tilbud om videre plassering i tiltak etter akutt oppholdet (i første halvår 2024 var median oppholdstid i akuttinstitusjoner 50 dager og gjennomsnittlig oppholdstid 60 dager). Med raskere gjennomstrømning av barn i akuttinstitusjonene, og raskere overføring til neste plassering, eller tilbake til hjemmet, vil dagens kapasitetsnivå være tilstrekkelig og på et rimelig nivå i forhold til etterspørselen. Hyppige forekomster av «brudd» i institusjonsplasseringer som fører til at barna flyttes til akuttinstitusjoner, belaster også akutt kapasiteten i stor grad i dag. Tiltak for økt fleksibilitet i institusjonstilbudet som bidrar til at institusjonene i større grad kan håndtere utfordringer der barnet er, vil bidra til å frigjøre akutt kapasitet. I sum vurderer vi at det er et stort potensial for at tiltak kan bidra til å frigjøre akutt kapasitet, og det fremstår derfor lite hensiktsmessig å øke kapasiteten innenfor målgruppen akutt i dag. For å redusere oppholdstidene er det imidlertid viktig å løse dagens kapasitetsutfordringer innenfor særlig målgruppen behandling.

8.1.2 Bruk av private tilbydere i institusjonsbarnevernet

Mulige løsninger for bruk av private tilbydere handler om hvilken type rolle og hvor stor andel av tilbudet private tilbydere bør ha i barnevernet, og hvordan henholdsvis kommersielle og ideelle tilbydere kan brukes best mulig i barnevernet.

Private tilbydere kan ha effektivitetsfortrinn sammenlignet med staten, som følge av blant annet mer fleksible bemanningsmodeller, enklere tilgang på bygg og raskere omstillingstakt. Effektivitetsfortrinn hos private kan isolert sett tale for å ha en høy andel private tilbud. Samtidig er barnevernstjenester komplekse tjenester rettet mot en sårbar målgruppe, og det gjør det utfordrende å styre og kontrollere kvaliteten og kostnadseffektiviteten i tjenestetilbud. Dette kan særlig være utfordrende i anskaffelser fra private, men kan også gjelde i styringen av statlige institusjonstilbud. Dagens forsyningsstrategi legger opp til at barna med størst behov på sikt skal ivaretas i statlig eide institusjoner. Dette er blant annet begrunnet med asymmetrisk informasjon, utfordringene knyttet til styring og kontroll og hensynet til barnets rettssikkerhet ved bruk av tvang.

Fordeler og ulemper med bruk av private tilbydere i barnevernet

Private og statlige institusjonstilbud har mange likhetstrekk, men på noen områder har staten og private tilbydere ulike rammebetingelser og forutsetninger som kan påvirke både kostnader og kvalitet i tilbudet. Med private tilbydere mener vi både kommersielle og ideelle tilbydere.

Tilgang på bygg

Private tilbydere står overfor færre begrensninger ved leie av bygg enn Bufetat som er underlagt statlige krav ved leie av bygg. Private kan derfor trolig fremskaffe bygg raskere, både ved leie og nyetablering. Samtidig er det begrensninger på hvor raskt bygg kan tas i bruk, ettersom alle institusjonsbygg må godkjennes av Bufetats enhet for godkjenning (BEG) før de kan tas i bruk som barnevernsinstitusjoner. Godkjenningsprosessen tar ifølge tilbyderne opptil 6 uker i dag. Mulighetene for å leie et bygg på kort varsel for å kunne tilby plasseringer er dermed begrensede. De kommersielle tilbyderne har derfor tilpasset seg slik at de til enhver tid har ledige bygg stående. En informant fra en privat tilbyder har i intervju opplyst om at de som regel planlegger for å ha ett institusjonsbygg ledig til enhver tid i hver region, for å kunne foreta plasseringer på kort varsel. Godkjenningsmyndigheten kan fatte vedtak om bortfall av godkjenning dersom

vilkårene for godkjenning ikke lenger er oppfylt, jf. kvalitets- og godkjenningsforskriften § 7.

Forskjeller i bemanning og kostnadsnivå

Mange kommersielle tilbydere har mer fleksibel tilgang på bemanning enn de ideelle og statlige tilbyderne. Blant de kommersielle tilbyderne, er det vanlig at ansettelsesforholdet er på regionnivå og ikke én bestemt institusjonsavdeling. Dette skiller seg fra de statlige og ideelle institusjonene hvor de ansatte i hovedsak har sitt definerte arbeidssted ved en spesifikk institusjonsavdeling. I staten er ansettelsesforholdet i arbeidsavtalen tilknyttet regionen, med teksten «for tiden med arbeidssted x». Ved utlysning av stillinger angis det en spesifikk lokasjon for arbeidsstedet, og ifølge informantene er også oppfatningen blant de ansatte at de har et spesifikt arbeidssted.

Det er også forskjeller i hvilke turnusordninger som brukes i staten og i det private. Medleverordning (ulike turnusordninger hjemlet i medleverforskriften) er svært utbredt blant private institusjoner, både kommersielle og ideelle. Medleverturnus innebærer at den ansatte oppholder i lengre sammenhengende perioder (minimum 24 timer) på en institusjon, og dermed kan arbeide i strekk i en lengre periode enn

LANGTURNUS I STATEN VERSUS MEDLEVERORDNING I PRIVAT SEKTOR

Fafo (Alsos et al., 2019) har dokumentert at turnusordninger med vakter over 24 timer brukes mye oftere (for en større andel av de ansatte) i kommersielle og ideelle institusjoner enn i offentlige institusjoner. Slike turnusordninger brukes hovedsakelig innenfor behandlings- og omsorgsinstitusjoner.

I statlige institusjoner innebærer den vanligste langturnusen (2-7-2-7-3-7) at de ansatte har 2 døgn på vakt, 7 døgn fri, 2 på døgn vakt, 7 døgn fri og deretter i siste runde 3 døgn på vakt og 7 døgn fri. Med denne ordningen jobber de ansatte 42 timer i snitt i uken (medregnet hviletid) og tilbringer 82 døgn på jobb i året (Alsos et al., 2019).

I kommersielle institusjoner, innebærer den vanligste medleverordningen (3-7-4-7), innebærer at de ansatte har 3 døgn på vakt, 7 døgn fri, 4 døgn på vakt og 7 døgn fri. Med denne ordningen er den samlede arbeidstiden per i ansatte i snitt 56 timer i uken (medregnet hviletid) og hver ansatt i tilbringer i snitt 117 døgn på jobb i året (Alsos et al., 2019). De kommersielle institusjonene kan dermed klare seg med langt færre ansatte enn statlige institusjoner med langturnus.

en ordinær arbeidsdag tilsier, og ofte over flere døgn. Slike turnusordninger brukes også i staten, men har da en annen innretning enn de private medleverordningene, og omtales som langturnus.

For de statlige turnusordningene, kan det overordnet skilles mellom to hovedgrupper av ordninger: ordinær turnus (todelt eller tredelt innenfor ett døgn) og langturnus (vakter over ett døgn). Sistnevnte er etablert gjennom en avtale mellom staten og arbeidstakersiden, som må fornyes årlig for at ordningen skal kunne opprettholdes (Alsos et al., 2019). Institusjonene kan søke om å få bruke langturnus, og søknaden avgjøres av partene sentralt. Den enkelte ansatte i staten har også en avtalefestet reservasjonsrett mot å jobbe langturnus. Det er også vanlig at noen institusjoner bruker en kombinasjon av ulike arbeidstidsordninger.

Om lag 20 prosent av de ansatte i statlige institusjoner jobber langturnus (Alsos et al., 2019). I kommersielle og ideelle institusjoner er derimot lange vakter over ett døgn hovedregelen. Mellom 80 og 90 prosent av de ansatte har slike turnusordninger. Dette har sammenheng med regelverket på området. Kommersielle og ideelle institusjoner bruker medleverforskriften som hjemmelsgrunnlag, mens i statlige institusjoner er langturnus etablert gjennom særavtaler.

Studier fra Fafo (Olberg & Pettersen, 2015; Alsos et al., 2019) har vist at det er store forskjeller i innretningen på privat medleverturnus og statlig langturnus (se faktaboks). Hovedforskjellen er at privat langturnus innebærer lengre arbeidsperioder. Kombinasjonen av at medleverordning er mer utbredt i privat sektor, og forskjeller i innretning, gjør at ansatte i private institusjoner jobber mer enn ansatte i statlige institusjoner, i snitt rundt 40 arbeidsdøgn mer per år (Alsos et al., 2019).

Gitt at lønnsnivået hos de kommersielle ligger under eller opp mot statens, innebærer forskjellen i innretning på turnusordningene at lønn per arbeidstid er betydelig lavere i privat sektor enn i staten (Alsos et al., 2019). Kommersielle institusjoner kan derfor drive med lavere kostnader enn statlige institusjoner.

Hvis de kommersielle institusjonene skulle gått over til å utelukkende bruke statlig langturnus, ville dette ifølge Fafo (Alsos et al., 2019), medført at lønnskostnadene økte med 242 millioner kroner, basert på regnskapstall for 2017. Ved å inkludere effekten av ulikt lønnsnivå og pensjonskostnader, beregner Fafo en økning i drifts-utgifter per oppholdsdag på 22,2 prosent i kommersielle institusjoner.

Kombinasjonen av ansettelse regionalt og medleverturnus, gir private aktører mer fleksibilitet i bruken av bemanning på tvers av avdelinger innad i en region. Medleverturnus innebærer at en ansatt kan ha arbeidssted flere timers kjøretur fra der de bor. Flere private aktører beskriver at medleverturnus bidrar til økt kvalitet i tjenestetilbudet og er foretrukket av de ansatte. Dette er også vist til i tidligere Fafo-studier (Olberg & Pettersen, 2015; Alsos et al., 2019).

Blant de kommersielle tilbyderne, er det også bruk av ambulante team som kan settes inn på en institusjon ved behov for forstrekninger. Dette er også tilfelle i enkelte regioner i Bufetat, som har ressursteam som er ambulerende og/eller veileder personalet på den enkelte institusjon.

Evne til omstilling

Det kan også argumenteres for at konkurranse-elementet og de økonomiske insentivene til de kommersielle tilbyderne, i kombinasjon med kultur, bidrar til at de evner å snu seg raskt og sette sammen et tilpasset tilbud på kort varsel. Informanter i Bufetat forteller at de opplever de kommersielle tilbyderne som mer fleksible og tilpasningsdyktige enn de ideelle tilbyderne og statlige institusjonene. Dette kan bidra til å forklare at de kommersielle tilbyderne historisk har hatt det mest fleksible tilbudet og derfor ivarett barna med størst behov for tilpasninger i tiltakene. Kommersielle tilbydere har også historisk evnet å raskt omstille institusjoner fra en målgruppe til en annen. I staten er det eksempler på at slike omstillingsprosesser kan ta opptil flere år, blant annet på grunn av omfattende medvirkningsprosesser med de ansatte og deres fagorganisasjoner.

Regulering og måling av kvalitet

Kvaliteten i barnevernsinstitusjoner er regulert i barnevernsloven § 10-17 og forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner (kvalitets- og godkjenningsforskriften) kap. 2. Private og statlige institusjoner må godkjennes etter samme krav og vilkår. Regelverket regulerer imidlertid i hovedsak innsatsfaktorer (bygg og bemanning) og ikke den konkrete kvaliteten i tilbudet som gis ved den enkelte institusjon. Videre fører statsforvalter tilsyn med både statlige og private barnevernsinstitusjoner. Barnevernsloven (§ 17-3, 2. ledd) og tilsynsforskriften (§ 5) gir statsforvalteren i oppdrag å føre stedlig tilsyn på institusjoner så ofte som nødvendig, men minst to eller fire ganger i året, avhengig av hvilken plasseringshjemmel institusjonen er godkjent for. Informanter i Bufetat viser til at det ikke er avdekket systematiske forskjeller mellom statlige og private (ideelle og kommersielle) institusjoner med tanke på

tilsynsrapporter. Bufdir har også som fagdirektoratet ulike faglig normerende virkemidler og føringer som er gjeldende for statlige og private institusjoner som skal bidra til forsvarlighet og god barnevernsfaglig praksis.

Innslaget av asymmetrisk informasjon gjør at kvaliteten i institusjonstilbudet i liten grad er mulig å måle, og dette gjør det utfordrende å sammenligne både kvaliteten og kostnadseffektiviteten i tilbudet på tvers av eierskap. Når et barn bor på en privat institusjon, vil institusjonen kunne opparbeide seg informasjon om barnets behov som en statlig innkjøper ikke besitter eller får tilgang til. Slik asymmetrisk informasjon, gir den private tilbyderen potensielt en mulighet til å innrette tilbudet på en måte som gir størst økonomisk avkastning for tilbyderen, og som ikke samsvarer med Bufetats prioriteringer og ønsker. Eksempelvis har ikke Bufetat like god informasjon om barnas reelle oppfølgingsbehov som tilbyderen, og dette kan skape styringsutfordringer. Staten som innkjøper må derfor sikre tilstrekkelig kontroll og styring med de private institusjonene for å utligne ulikheten i informasjonstilgang og sørge for kostnadseffektivitet. Det er i dag enhet for inntak som har ansvar for kontraktsoppfølgingen i den enkelte sak.

De samme styringsutfordringene vil også til dels gjelde for statlige institusjoner. Den enkelte institusjon vil ha mer informasjon om barnas situasjon enn Bufetat på regionnivå. Det kan derfor være utfordrende å styre eller ettergå forsvarlighetsvurderinger som institusjonene gjør ved inntak eller institusjonenes vurderinger av barnas oppfølgingsbehov, både i private og statlige institusjoner.

Kompleksitet i tjenestene

Drift og utvikling av barnevernsinstitusjoner er komplekse tjenester (NOU 2020: 13). Det er vanskelig og ressurskrevende å utforme gode kvalitetskrav og -indikatorer i kontrakter på en tilfredsstillende måte, og det er høye transaksjonskostnader knyttet til oppfølging i etterkant av kontraktsinngåelse. Det kreves derfor betydelig kompetanse og ressurser hos Bufetat til behovskartlegging, markedsdialog, gjennomføring av effektive konkurranser, kontraktsoppfølging og leverandørutvikling. Uten tilstrekkelig kompetanse og ressurser, er det ikke nødvendigvis mulig for Bufetat å høste gevinstene i form av kostnadseffektive tjenester fra private leverandører. På samme måte, kan svak konkurranse i markedet gi uheldige utslag i form av dårlig kvalitet på tilbudet og høye priser. Informanter fra Bufetat og private tilbydere understreker derfor viktigheten av forutsigbarhet og stabile rammebetingelser for at det private markedet skulle kunne fungere godt over tid. I

sum kan innslaget av asymmetrisk informasjon og styringsutfordringene det skaper, tale for at staten selv bør drifte en viss andel av institusjonstilbudet.

Fordeling mellom stat og privat

Private tilbydere kan i prinsippet enten levere en stor eller liten del av institusjonstilbudet, og private kan levere ulike typer institusjonstilbud og tjenester.

Styringsutfordringene og innslaget av asymmetrisk informasjon kan isolert sett tale for at private bør ha en liten rolle og at tilbudet i sin helhet bør driftes av staten. Ettersom de private tilbyderne leverer en stor del av tilbudet i dag, vil det være svært kostbart og tidkrevende å skalere opp det statlige tilbudet. Gitt fleksibiliteten og effektivitetsfortrinnene til de private tilbyderne, vil trolig et statlig tilbud også være vesentlig dyrere å drifte. Det er heller ikke gitt at styringsutfordringene ville blitt mindre, ettersom det også er styringsutfordringer internt i Bufetat. Å ha et visst innslag av private tilbydere kan også bidra positivt til mer tjenesteutvikling og bedre kvalitet som følge av et mer differensiert tilbud og muligheten til benchmarking og sammenligning av kvalitet og kostnader mellom ulike deler av tilbudet.

Det andre ytterpunktet er å ikke ha noen begrensninger på bruk av private, men la den mest effektive tilbyderen drifte tilbudet. Dette vil trolig i praksis innebære at institusjonstilbudet i stor grad overlates til markedet ettersom de private tilbyderne har flere kostnadsfortrinn sammenlignet med staten. Det er imidlertid gode grunner for at Bufetat som et minimum bør ha en viss andel av institusjonstilbudet. Å ha et statlig institusjonstilbud i et visst omfang gir bedre grunnlag for både tjenesteutvikling og effektive anskaffelser av private institusjonstjenester. Et statlig driftet tilbud utgjør et utsidealternativ til bruk av private tilbydere, og vil bidra til å styrke Bufetats forhandlingsposisjon ved anskaffelser av private institusjonsplasser. Statlig drift vil også gjøre Bufetat bedre i stand til å ha et sammenligningsgrunnlag og referansepunkt for å vurdere både kvaliteten og kostnaden i de private tilbudene, noe som bidrar til å begrense styringsutfordringene som følge av asymmetrisk informasjon.

Mellom disse ytterpunktene er det en rekke mulige løsninger. En løsning er at staten har en viss minimumsandel av tilbudet for å kunne drive tjenesteutvikling og være en god bestiller. Det er også mulig å avgrense private tilbyderes rolle til målgrupper hvor styringsutfordringene er mindre. Samtidig har staten per i dag behov for fleksibel kapasitet innenfor alle målgrupper. De private tilbyderne er også bedre rustet til å kunne levere kostnadseffektiv fleksibel

kapasitet, dersom de har et visst tjenestevolum innenfor hver målgruppe.

Det finnes også andre mulige løsninger for privat-offentlig-samarbeid. Eksempelvis at private bidrar med innsatsfaktorer som bygg og bemanning gjennom utleie, men at selve tilbudet driftes av Bufetat. Private har allerede i dag en slik funksjon. Bufetat leier bemanning fra private vikarbyråer og leier bygg fra private tilbydere.

Bygge opp statlig grunnkapasitet for å ivareta barna med størst behov

Dagens forsyningsstrategi (Bufdir, 2023a) legger opp til at staten selv på sikt skal ivareta barna med størst behov. I forbindelse med behandlingen av ny barnevernslov i 2021, fattet Stortinget et vedtak der regjeringen ble bedt om å styrke og omstille det statlige tilbudet for målgruppene akutt og behandling høy «blant barn med særlig omfattende oppfølgingsbehov».⁵² Siden har Bufdir fått føringer fra BFD om at de statlige institusjonene skal ta hånd om barna med de største behovene.

Det er ulike argumenter for at staten bør ivareta barna med størst behov. Hensynet til barnas rettsikkerhet, samt styring og kontroll over tvangsbruk trekkes frem i Velferdstjenesteutvalgets rapport: «Institusjonstiltak er dessuten inngripende overfor sårbare brukere, noe som stiller ekstra strenge krav til det offentlige ivaretagelse av barnas rettsikkerhet» (NOU 2020: 13, s. 466). Avkommersaliseringsutvalget understreker at særtrekkene og myndighetsutøvelsen som ligger til barnevernet «underbygger nødvendigheten av politisk styring for å sikre barn og familiers rettsikkerhet i møte med offentlig myndighetsutøvelse» (NOU 2024: 17, s. 110).

Innslaget av asymmetrisk informasjon, kan også tale for at staten bør ivareta de mest sårbare blant barna i institusjonsbarnevernet hvor både den faglige og økonomiske risikoen er størst. I forsyningsstrategien skriver Bufdir (2023a) at statlig drift av institusjonstilbudet letter samarbeid og samordning med andre tjenester. Adgangen til direkte styring (i motsetning til styring gjennom kontrakt) av institusjonen som har omsorgen for barnet, fører ifølge Bufdir til bedre kvalitet på tilbudet. Videre viser Bufdir til at barna med de største behovene typisk har behov for en tverrsektoriell innsats, og at ifølge Bufdir

har staten et bedre utgangspunkt enn private til å koordinere og adressere andre instanser.

Det er imidlertid ikke påvist eller gitt at statlig drift av institusjonene gir bedre forutsetninger for å mobilisere tjenester i andre sektorer. Et annet argument kan være at barna med de største behovene er en relativt liten gruppe barn, og at det da kan være en fordel at kompetansen ikke spres på for mange aktører, men beholdes og videreutvikles i staten. Det kan tenkes at å samle tilbudet i staten vil gi bedre grunnlag for tjenesteutvikling. Bufdir erfarer selv at tjenesteutviklingen i dag i stor grad skjer i statlig regi.

Hvem som er barna med de største behovene er ikke tydelig definert, og vil avhenge av hvilke begrunnelser som vektlegges for at staten bør ha ansvaret for en viss gruppe barn. Hvis det handler om antatt økonomisk og faglig risiko, vil det ved inntak være behov for å etablere tydelige kriterier for hvordan denne risikoen skal kartlegges og defineres. Ut fra dagens målgrupper er det ikke mulig å definere hvilke barn som har størst risiko, og det finnes heller ikke gode data som vurderer bemanningsbehovet per barn. Hvis det er innslaget av tvangsbruk som er førende, vil det kunne forekomme innenfor alle målgrupper. Etter barnevernsloven kapittel 10 er det flere bestemmelser som gir adgang til å benytte tvang og gjøre andre inngrep i barnets personlige integritet uavhengig av plasseringsgrunnlag, jf §§ 10-7, 10-8, 10-10, 1. og 2 ledd, 10-11 og 10-12. Hvis det handler om barna som har behov for tverrsektoriell innsats, kan det også være en relativt stor gruppe barn og trolig gjelde barn innenfor alle målgrupper i barnevernet.

Generelt er det utfordrende å definere og etablere tydelige kriterier for hvem som er barna med størst behov og som bør ivaretas i staten. Dagens målgruppeinndeling som er koblet til plasserings-hjemler gir ikke et entydig godt mål på hvor store behovene til det enkelte barn er. Likevel vil det trolig være enklest å operasjonalisere føringen om at staten skal ta barna med størst behov ved å ta utgangspunkt i en målgruppeinndeling. En mulighet er å definere barna med størst behov med utgangspunkt i en fremtidig og mer presis målgruppeinndeling. Vi drøfter alternativer til dagens målgruppeinndeling i kapittel 4.

Potensielle kvalitetsgevinster av at staten ivaretar barna med størst behov, må veies opp mot kostnadene ved en slik tilnærming. I dag ivaretas mange av barna med de største behovene gjennom plasser på enkeltkjøp, ettersom barna har behov for

⁵² Vedtaket ble gjort i forbindelse med behandlingen av Prop 133 L (2020-2021) lov om barnevern og lov om endringer i barnevernloven.

stor grad av tilpasning i tilbudet, og dagens statlige institusjonstilbud gir begrensede tilpasningsmuligheter. Hvis staten skal ivareta barna med størst behov, er det behov for et vesentlig mer fleksibelt og robust statlig tilbud enn i dag, med mer fleksible og robuste institusjonsbygg og mer fleksible bemanningsordninger. Å etablere et egnet tilbud i staten til barna med størst behov vil kreve betydelige investeringskostnader og økte driftskostnader sammenlignet med dagens situasjon. Vi vurderer nærmere virkninger av at staten skal ta barna med størst behov i kapittel 8.3.

Bruk av ideelle og kommersielle tilbydere

De siste årene har Bufetat implementert politiske føringer om at de ideelle tilbydernes andel av tilbudet skal øke, og at de kommersielle tilbydernes rolle skal begrenses. Mulige løsninger fremover omfatter både å likestille aktørene helt, eller å åpne for mer bruk av kommersielle enn i dag, samtidig som et visst innslag av ideelle tilbydere videreføres. Å åpne for mer bruk av kommersielle tilbydere, vil generelt trolig bidra til økt konkurranse i institusjonsmarkedet. Samtidig innebærer full likestilling også en risiko for at de ideelle tilbyderne utkonkurreres fra markedet. Ideelle har lang historikk i barnevernet, og noen vil mene at det ideelle eierskapet tilfører en kvalitativ merverdi. Det kan også være andre grunner til å sikre de ideelle en andel av markedet, for eksempel av hensyn til ønsket samfunnsutvikling eller av ideologiske grunner.

8.1.3 Effektive anskaffelser fra private

Mulige løsninger for mer effektive anskaffelser handler om hvordan Bufdir/Bufetat anskaffer tjenestene (etter at det er besluttet hva som skal kjøpes), og hvordan tilbyderne følges opp generelt og i den enkelte plassering. Fasene i anskaffelsesprosessen består overordnet av:

1. Avklare behov og forberede konkurransen
2. Konkurransgjennomføring
3. Kontraktoppfølging

Etter vår vurdering er det mulige forbedringer i alle faser av anskaffelsesprosessen i dag.

Oppdatert forsyningsstrategi med tydelig plan for bruk av private tilbydere

For at de kommersielle tilbyderne skal tilby tjenester av høy kvalitet og med tilstrekkelig kapasitet, vil det være hensiktsmessig å gi aktørene størst mulig forutsigbarhet. De kommersielle tilbyderne gir i intervjuer uttrykk for at de opplever svært lite forutsigbarhet i dag og etterlyser tettere samarbeid og

dialog med det statlige barnevernet. Tilbyderne opplever utydelig kommunikasjon fra politisk ledelse om deres rolle fremover i tid. Tilbyderne erfarer at etaten har et stort behov for fleksibel kapasitet, men opplever at politisk ledelse i BFD i liten grad har kommunisert tydelig utad hvilken rolle de kommersielle tilbyderne skal ha fremover. Lite forutsigbare rammebetingelser er etter vår vurdering medvirkende til at tilbyderne i for liten grad har vært villige til å oppskalere institusjonskapasiteten, noe som har resultert i få tilbud i utlyste konkurranser om enkeltkjøp og sterk prisvekst. En oppdatert forsyningsstrategi som angir en tydelig plan for hvordan private ideelle og kommersielle tilbydere skal benyttes fremover, er derfor avgjørende for at private tilbydere skal få økt forutsigbarhet og incentiver til å investere i institusjonskapasitet. En slik plan vil kreve støtte av politisk ledelse i BFD og mulighet til å jobbe langsiktig.

Mer langsiktige og forutsigbare avtaler

Dagens avtaleportefølje med kommersielle tilbydere består av enkeltkjøp og rammeavtaler med 2 års varighet med opsjoner om utvidelser (1+1 år). Grunnet politiske føringer har ikke Bufdir kunnet inngå avtaler med lengre avtaleperiode. For å redusere kostnader og forbedre kapasitetssituasjonen vil det trolig være fordelaktig å inngå mer langsiktige og forutsigbare avtaler med markedet. De kommersielle tilbyderne gir i intervjuer uttrykk for at de i utgangspunktet ønsker å inngå langsiktige avtaler i større grad enn i dag. Særlig innenfor målgruppene hvor andelen enkeltkjøp i dag er høy, er det et stort potensial for å erstatte dagens enkeltkjøp med mer langsiktige og forutsigbare avtaler. Etter nye signaler i Prop. 1 S (2024–2025), har Bufdir nå planer om å tilby langsiktige avtaler uten slutt dato også med kommersielle.

Risikofordeling i avtaler

Bufetat har historisk benyttet ulike avtaletyper ved kjøp fra private tilbydere som innebærer ulike former for risikofordeling. Risikofordelingen i avtaler påvirker også kostnader, ettersom rasjonelle tilbydere vil kreve kompensasjon for all risiko. Generelt er det to sentrale usikkerhetsfaktorer som må håndteres ved kjøp av institusjonsplasser fra private tilbydere; usikkerhet om etterspørselsvolum og usikkerhet knyttet til variasjoner i barnas behov.

Plasser med kjøpsgaranti innebærer at tilbyderen ikke belastes med risikoen for lav kapasitetsutnyttelse av avtaleplassene (etterspørselsvolum). Med kjøpsgaranti bæres risikoen og kostnaden for at kapasiteten står ubrukt av Bufetat. Dagens rammeavtaler inngås både med og uten kjøpsgaranti. Rammeavtalene med de

ideelle tilbydere har i hovedsak kjøpsgaranti (214 av totalt 249 plasser har kjøpsgaranti), mens avtalene med de kommersielle i mindre grad har slik garanti (53 av 131 plasser har kjøpsgaranti).

Den andre sentrale usikkerhetsfaktoren ved inngåelse av avtaler, er hvilke oppfølgingsbehov barna vil ha. Dagens rammeavtaler definerer en gjennomsnittsbemanning per plass på den konkrete avdeling, med en maksimumsbegrensning oppad. For eksempel kan gjennomsnittet være 1,3 ansatt per plass til enhver tid, med et maksimum på 2. Tilbydere står fritt til å tilpasse bemanningen til det enkelte barn, så lenge bemanningen samlet sett på avdelingen er i tråd med bemanningsfaktoren definert i avtalen.

Robuste priser innebærer at tilbydere belastes med risikoen for varierende oppfølgingsbehov hos barna. Ved avtaleinngåelse vet ikke tilbydere hvilke barn som vil plasseres på deres institusjon, annet enn at de tilhører en gitt målgruppe. Gitt at oppfølgingsbehovet er relativt uniformt, vil denne risikoen være liten. Det kan imidlertid være relativt stor forskjell i problembelastning mellom barn innenfor den enkelte målgruppe. Samtidig gjør både Bufetat og leverandør en forsvarlighetsvurdering ved den enkelte plassering. Dersom leverandøren konkluderer med at plassering vil være uforsvarlig, vil i praksis Bufetat ikke kunne tilby plassen til kommunen.

Risiko bør i utgangspunktet legges på den aktøren som mest effektivt kan håndtere den – i dette tilfellet hos staten. En mulighet er dermed å utvikle nye avtaletyper som i mindre grad belaster tilbydere med risiko knyttet til oppfølgingsbehov. Nye og mer egnede avtaletyper vil kunne tilrettelegge for mer langsiktig og forutsigbar tilgang på kapasitet i målgruppene hvor enkeltkjøpandelen i dag er høy (behandling lav, behandling høy og til dels omsorg).

Vurdere insentivmekanismer i avtaler

I dag er det en utfordring at kapasiteten i institusjonene som benyttes ved enkeltkjøp ikke utnyttes i tilstrekkelig grad. I en del tilfeller blir ifølge Bufdir første barn som flytter inn i avdelingene boende lenge alene, uten at det er behov for enetiltak. En mulig årsak kan være at tilbydere har for svake insentiver i avtalene til å utnytte kapasiteten i tilstrekkelig grad. Ved prising av enkeltkjøp kan tilbydere få full inndekning for faste kostnader uavhengig av antall barn som plasseres i avdelingen. Overskuddet/marginen skal legges på som et kronebeløp per døgn for den enkelte plassering. I utgangspunktet gir det et økonomisk insentiv for å ta flere barn, men Bufdir vurderer at insentivet med dagens prisstruktur kan være for svakt. Det bør derfor

vurderes nærmere om det er mulig å bygge inn mekanismer i avtaler om enkeltkjøp som kan gi tilbydere sterkere insentiver til å plassere flere barn i hver avdeling.

Mer markedsdialog og overordnet kontraktsoppfølging

For at tilbydere skal innrette seg med en kapasitet som i størst mulig grad svarer til Bufetats behov, er det viktig at tilbydere får mest mulig informasjon om Bufetats forventede behov for tjenestekjøp. Særlig er dette viktig for at Bufetat skal kunne ha tilgang på egnet og tilstrekkelig fleksibel kapasitet i markedet. Inntrykket vårt fra intervjuer er at samarbeidet med tilbydere stort sett er velfungerende i den enkelte sak, men at den generelle markedsdialogen har et forbedringspotensial i dag. Tilbydere gir i intervjuer uttrykk for at de ønsker et tettere samarbeid med det statlige barnevernet. Både tilbydere og informanter i Bufetat peker på at kontraktsoppfølgingen i dag i stor grad skjer i den enkelte sak, og at den overordnede kontraktsoppfølgingen oppleves som svak. Det finnes trolig flere mulige måter å organisere seg på som kan bidra til tettere samarbeid med markedet og større grad av samordning av markedsdialogen. I dag er ansvaret for markedsdialog i stor grad gitt til de ulike regionene som har ansvar for å kommunisere sine behov for plasser til tilbydere. Oppfølgingen av tilbydere i enkeltsaker gjøres av regionene. Bufdir har ansvar for den kontraktsfaglige oppfølgingen av rammeavtaler, mens regionene følger opp leveransene. Etter vår vurdering bør Bufdir i større grad koordinere markedsdialogen og den overordnede kontraktsoppfølgingen på vegne av etaten. En mulig løsning kan være at Bufdir tar et større ansvar for den overordnede markedsdialogen og kontraktsoppfølging. Jevnlige kontraktsoppfølgingsmøter med tilbydere vil kunne gi bedre muligheter for å justere avtaler i tråd med løpende behov på en forutsigbar måte. En annen løsning er at én instans på regionalt nivå i større grad samordner markedsdialogen. Fordelen med at disse oppgavene gjøres på regionalt nivå, er at regionene har best innsikt i sine behov og allerede har ressurser som arbeider med disse oppgavene. En ulempe med en slik løsning er at regionene kan ha kryssende behov, og mangel på sentral styring kan hindre mulighetene for å utnytte kapasiteten i markedet på en optimal måte.

Mer samordning og sentral styring av anskaffelser

Etter vår vurdering er det behov for tiltak som bidrar til mer samordning og sentral styring av anskaffelsene i etaten.

Anskaffelsesfunksjonen er i dag svært fragmentert og delegert på et lavt nivå i organisasjonen.

Oppgavefordelingen for anskaffelser innebærer at Bufdir inngår rammeavtaler, men den enkelte region har ansvaret for enkeltkjøp og å gjøre avrop på rammeavtaler. Enhet for inntaksstøtte bidrar som faglig kvalitetssikrer av enkeltkjøpene, men har ikke et styringsmandat. Det operative ansvaret for anskaffelser er i den enkelte region delegert til inntaksenheten i hver region som igjen har underenheter, og til sammen er 16 ulike enheter med operativt inntaks- og anskaffelsesansvar. Disse 16 enhetene kjøper tjenester i til dels det samme markedet og har dialog med de samme tilbyderne. Etter vår vurdering bidrar en såpass fragmentert organisering til både styrings- og koordineringsutfordringer.

Regionene kan i mange saker ha kryssende behov som følge av at hver region har insentiver til å sørge for tilstrekkelig kapasitet i sin region og holde budsjettet sitt. Det oppstår dermed til dels intern konkurranse mellom regionene om ledige plasser i markedet, uten at det er noen instans som har et helhetlig perspektiv på hvordan kapasiteten som er tilgjengelig i markedet kan utnyttes best mulig. Tilbyderne problematiserer også i intervjuer at Bufetat fremstår lite koordinerte i dialogen utad, og de kan få signaler i ulike retninger. Samtidig er det også en del av utfordringsbildet at det i dag er til dels lite informasjonsflyt mellom inntaksenhetene på operativt nivå, samtidig som at enhetene også har begrenset tilgang på informasjon om tilgjengelig kapasitet i markedet i fagsystemet BIRK (Bufetats fagsystem som har informasjon om alle barn og unge med statlige barnevernstiltak).

Det er flere mulige løsninger som kan bidra til større grad av samordning og bedre styring av anskaffelsene regionene gjør. Bedre tilgang på styringsinformasjon om tilgjengelig kapasitet både på rammeavtaler og i institusjoner som brukes til enkeltkjøp vil kunne løse noen av utfordringene. Regionene bør også i større grad samordne anskaffelsene sine. Regionene har allerede rutiner for å samordne anskaffelser, og en mulig løsning er at disse rutinene videreføres og forbedres. Et annet mer omfattende grep er å i større grad samle de anskaffelsesfaglige miljøene i regionene under en nasjonal paraply eller i en nasjonal anskaffelsesenheter. Større grad av samling av anskaffelseskompetansen i etaten, vil kunne bidra til å bygge opp et sterkere fagmiljø i etaten på anskaffelser og gi bedre forutsetninger for å ha en tett og koordinert dialog både internt og utad mot markedet og tilbyderne. Samtidig vil trolig en slik omorganisering ha omstillingskostnader og muligens kreve bedre systemstøtte enn i dag. I så fall må det utredes hvordan en samordning kan løses med tanke på regionale fullmakter og ansvar, inkludert ansvar for forsvarlighet i tilbudet og økonomiske forpliktelser

knyttet til plassering. En fordel med dagens organisering er at modellen gir gode forutsetninger for å samarbeide tett med de samme kommunene over tid og sikrer god lokalkunnskap om aktuelle tjenestetilbud og geografiske rammebetingelser. Samtidig kan trolig hensynet til lokalkunnskap videreføres i en mer nasjonal organisering av anskaffelsesmiljøene ved å eksempelvis har anskaffelsesteam med ulike geografiske nedslagsfelt.

8.1.4 Tiltak som utredes videre

Basert på drøftingen av de mulige tiltakene over, har vi i de neste delene av kapittelet utredet de følgende fire overordnede kategorier av tiltak:

- Økt grunnkapasitet innenfor omsorg, rus og behandling
- Bygge opp statlig grunnkapasitet for å ivareta barna med størst behov
- Likestilling av kommersielle og ideelle tilbydere
- Mer effektive anskaffelser fra private tilbydere

Tiltakene avhenger gjensidig av hverandre, og særlig i det siste tiltaket med mer effektive anskaffelser vurderer vi flere underliggende del-tiltak som en del av dette.

I det følgende oppsummerer vi mulige tiltak som kan bidra til å løse utfordringsbildet, basert på drøftingen over, og vi begrunner valg av tiltak som utredes videre i de påfølgende delkapitlene.

Tiltak for dimensjonering grunnkapasitet og fleksibel kapasitet

Nasjonal dimensjonering av spesialiserte institusjonstilbud (behandling og rus)

Mer nasjonal dimensjonering og utnyttelse av tilbudet vil kunne gi høyere kapasitetsutnyttelse og mer effektiv dimensjonering. Nasjonal dimensjonering vil gjøre det mulig å samle tilbudet i en eller noen regioner og/eller organisere tilbudet i større driftsenheter. Samtidig vil det kunne medføre at barn i mindre grad får tilbud innenfor egen region. Vi har ikke prioritert å utrede nasjonal dimensjonering som et eget tiltak. Vi mener likevel det er gode grunner til at dette bør vurderes nærmere, som en del av det videre arbeidet med å innrette og dimensjonere tilbudet til barn med høy-intensive behov. Se nærmere omtale av dette i kapittel 13.2.1 (under anbefaling 4).

Økt grunnkapasitet innenfor akutt

Vi har ikke utredet tiltak for økt grunnkapasitet innenfor akutt. Vår vurdering er at dagens kapasitets-

utfordringer på akuttområdet primært skyldes at mange barn bor for lenge i akuttinstitusjon, i mangel av tilgjengelige plasser på behandlingsinstitusjoner. Det synes derfor primært å være behov for økt tilgjengelighet av plasser innen behandling. Tilstrekkelig kapasitet på plasser innen behandlingsinstitusjoner, som gjør at barn ikke trenger å bo lenger enn intendert i akuttinstitusjon, vil kunne trolig løse dagens kapasitetsutfordringene i akuttinstitusjoner.

I tillegg vil tiltak for økt fleksibilitet i institusjonstilbudet, som vurderes i kapittel 9, kunne bidra til færre akuttplasseringer som følge av «brudd» i en tidligere institusjonsplassering.

Økt grunnkapasitet innenfor omsorg, rus og behandling

Vi har utredet tiltak for økt grunnkapasitet innenfor de øvrige målgruppene, dvs. omsorg, rus og behandling. Et høyere nivå på grunnkapasiteten innenfor disse målgruppene vil kunne gi mer sikker tilgang på kapasitet og løse dagens kapasitetsutfordringer, og muligens bidra til økt kostnadseffektivitet gjennom færre enkeltkjøp. Tiltaket utredes videre i kapittel 8.2. Tiltaket må ses i sammenheng med tiltak for at staten selv skal ivareta barna med størst behov, som forutsetter en vesentlig økning i grunnkapasiteten.

Tiltak for bruk av private tilbydere

Bygge opp statlig grunnkapasitet for å ivareta barna med størst behov

Vi har utredet tiltak for at staten selv skal ivareta barna med de største behovene. En slik strategi vil kunne være kostnadskrevende å gjennomføre, men vil kunne avhjelpe styringsutfordringer knyttet til bruk av private. Tiltaket beskrives videre kapittel 8.3. Tiltaket må ses i sammenheng med tiltak for økt grunnkapasitet beskrevet over. Hvis staten selv skal ivareta barna med størst behov, vil det medføre behov for en oppbygning av den statlige grunnkapasiteten. Et alternativ til at staten drifter hele tilbudet til barna med størst behov selv, er at staten drifter en viss andel av tilbudet innenfor alle målgrupper. Det vil kunne bidra til å sikre bedre bestillerkompetanse i staten og et bedre grunnlag for styring og tjenesteutvikling.

Likestille ideelle og kommersielle tilbydere

I lys av tidligere drøfting under kapittel 8.1.2, vurderer vi at en likestilling av ideelle og kommersielle tilbydere vil kunne bidra til mer kostnadseffektive anskaffelser. Tiltaket utredes videre i kapittel 8.5.

Overlate institusjonsdrift til private tilbydere

Å overlate institusjonsdrift i sin helhet til private tilbydere, vurderes som et lite relevant tiltak for å løse utfordringene med utgiftsvekst og manglende kostnadskontroll. I dagens situasjon med kapasitetsutfordringer, er det behov for å utnytte den eksisterende institusjonskapasiteten så godt som mulig, både når det gjelder statlig og privat eide institusjoner. En utfasing av statlig eide institusjoner fremstår i så måte som en risikabel strategi, som ville bidratt til kapasitetsmangel på kort sikt. For å sikre god bestillerkompetanse og et godt grunnlag for styring og tjenesteutvikling, er det vår vurdering at staten drifte en viss andel av tilbudet selv. Tiltaket utredes ikke videre.

Tiltak for mer effektive anskaffelser fra private tilbydere

Oppdatere dagens forsyningsstrategi

Det synes å være behov for en oppdatert forsyningsstrategi for institusjonsbarnevernet, som både legger en overordnet strategi for hvilken rolle private bør ha i driften på lang sikt, og for hvordan Bufetat kan tilrettelegge for et godt fungerende marked. Å kommunisere en tydelig plan for bruk av private tilbydere fremover, vil gi markedet mer forutsigbare rammebetingelser og gjøre tilbyderne i stand til å tilpasse seg med et tjenestetilbud og en kapasitet som er i tråd med Bufetats behov. Tiltaket beskrives videre i kapittel 8.5.

Inngå mer langsiktige og forutsigbare avtaler

Mer langsiktige og forutsigbare avtaler med private tilbydere vil kunne gi mer sikker og kostnadseffektiv tilgang på kapasitet. Tiltaket beskrives videre i kapittel 8.5.

Tettere og mer samordnet markedsdialog og overordnet kontraktsoppfølging

Vi vurderer at tettere og mer samordnet markedsdialog og overordnet kontraktsoppfølging vil kunne gi større forutsigbarhet for tilbyderne til å bygge opp kapasitet i tråd med Bufetats behov. Tiltaket beskrives videre i kapittel 8.5.

Mer samordning og sentral styring av anskaffelser (i regi av Bufdir eller en instans som samordner regionene)

Vi vurderer at mer samordning og sentral styring av anskaffelser, vil kunne gi bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet og dermed et samlet sett lavere kapasitetsbehov for institusjonsplasser. Vi har

ikke utredet i detalj hvordan dette kan gjennomføres og organiseres i praksis, men drøfter betydningen av dette på et overordnet nivå i kapittel 8.5.

8.2 Økt grunnkapasitet

8.2.1 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer at grunnkapasiteten innenfor målgruppene omsorg, rus og behandling økes til et nivå som dekker minimumsetterspørselen etter plasser. Grunnkapasiteten kan enten økes i form av flere statlige plasser eller gjennom flere private rammeavtaleplasser med garanti.

Innenfor omsorg forutsetter vi regional dimensjonering av tilbudet. I regneeksemplene har vi lagt til grunn at minimumsetterspørselen er laveste antall barn innenfor hver region så langt i 2024 (ved utgangen av juni). For de spesialiserte behandlingstilbudene (behandling lav, behandling høy og rus) har vi lagt til grunn nasjonal dimensjonering av tilbudet. Nasjonal dimensjonering innebærer at behovet vurderes ut ifra etterspørselen nasjonalt og antall plasser totalt innenfor en målgruppe, i motsetning til per region. Vi legger til grunn nasjonal dimensjonering siden det er relativt få barn innenfor

disse målgruppene i hver region, og å dimensjonere ut fra den nasjonale etterspørselen vil gi mer effektiv utnyttelse av grunnkapasiteten. Å fjerne de regionale begrensningene, vil også gjøre det mulig å organisere tjenestetilbudet innenfor disse tiltakene på en mer effektiv måte. Eksempelvis ved å organisere tilbudene i større driftsenheter eller ved å samle tilbudet i noen regioner. I regneeksemplene har vi definert minimumsetterspørselen som laveste antall barn nasjonalt så langt i 2024 (ved utgangen av juni).

Differansen mellom minimumsetterspørselen og antall planlagte tilgjengelige plasser i grunnkapasitet angir hvor mange flere barn som må ivaretas med grunnkapasitet ved utgangen av 2025 (se Tabell 8-3). Samlet er det behov for å ivareta 121 flere barn innen omsorg, 33 barn innen behandling lav, 13 barn innen behandling høy og 7 barn innen rus med grunnkapasitet. Hvor mange flere plasser det vil være behov for, avhenger videre av forventet kapasitetsutnyttelse av nye plasser. Jo lavere kapasitetsutnyttelse, jo flere plasser trengs for å dekke den samme etterspørselen. Hvis vi forutsetter dagens kapasitetsutnyttelse i de statlig eide institusjonene innenfor hver av målgruppene, må det samlet sett etableres 216 flere plasser for å dekke minimumsetterspørselen innenfor disse målgruppene.

Tabell 8-7: Regneeksempel på økt grunnkapasitet – behov for plasser

	Laveste antall barn (H1 2024)	Budsjetterte statlige plasser (31.12.25)	Tilgjengelige statlige plasser*	Tilgjengelige rammeavtaleplasser (garanti)	Antall barn i nye plasser i grunnkapasitet**	Antall nye plasser***
Omsorg	501	224	186	181	121	145
Behandling lav	62	15	12	17	33	42
Behandling høy	45	34	21	11	13	20
Rus	67	20	17	43	7	9
Sum	675	293	236	252	174	216

Note: *Tilgjengelige statlige plasser er budsjetterte statlige plasser justert for kapasitetsutnyttelse. **Antall barn i nye plasser er basert på laveste antall barn fratrukket tilgjengelige statlige plasser og rammeavtaleplasser, med 95 prosent utnyttelse av garanti plasser. ***Antall nye plasser er beregnet ut ifra antall barn i nye plasser per region/nasjonalt (omsorg / behandling og rus) justert for kapasitetsutnyttelse. Kilde: Beregninger av Deloitte/Oslo Economics basert på tall fra Bufdir.

8.2.2 Virkninger

Kostnadene for økt grunnkapasitet og øvrige virkninger vil avhenge av hvilke strategier som velges for å fremskaffe økt grunnkapasitet (statlig kapasitet

eller privat kapasitet) og flere usikre forhold som blant annet kostnader for økt grunnkapasitet og hvilken kapasitetsutnyttelse det er realistisk å oppnå på nye plasser. I regneeksemplene er forutsetningene basert på dagens kapasitetsutnyttelse og kostnadsnivå for statlig eid grunnkapasitet. Vi har begrenset grunnlag

for å anslå hva som er et realistisk prisnivå i markedet hvis det inngås forpliktende avtaler med private for å øke grunnkapasiteten. Dagens prisnivå på rammeavtaler innenfor de ulike målgruppene gir trolig heller ikke et representativt bilde. Per i dag er det i hovedsak ideelle tilbydere som har rammeavtaler med garanti, særlig innenfor omsorg og rus, noe som trolig også påvirker prisene. Innenfor for eksempel behandling høy er det svært få rammeavtaleplasser med garanti, og gjennomsnittlig pris er unntatt offentlighet. Det er også usikkert hva som er realistisk kostnadsnivå ved oppbygning av statlige plasser og hvilken kapasitetsutnyttelse det vil være mulig å oppnå av både statlige og private plasser. De budsjettmessige virkningene som fremgår av regneeksemplene, baserer seg derfor på svært usikre forutsetninger. Vi drøfter nærmere usikkerheten i et eget avsnitt.

Forutsetninger

For å kunne beregne de budsjettmessige virkningene av økt grunnkapasitet, legger vi til grunn en rekke forutsetninger (se Tabell 8-8). Vi forutsetter at det skjer en gradvis oppbygging av plasser i løpet av en omstillingsperiode på 7 år (2025-2032), med etablering av 33 plasser per år. Hvis det forutsettes en lengre omstillingsperiode, med etablering av færre plasser årlig, vil virkningene være mer spredt utover i tid, men størrelsen på virkningene vil være de samme etter at omstillingen er ferdigstilt.

Videre legger vi til grunn at det etableres 4 plasser per nye omsorgs- og rusavdeling og 3 plasser per nye

behandlingsavdeling. Antall plasser per institusjonsavdeling er basert på dagens praksis innenfor målgruppene og dialog med Bufdir om erfaringer med etablering av nye institusjoner. Regneeksempelet hensyntar ikke eventuelle besparelser av å opprette institusjoner med flere avdelinger og derav muligheten for mer fleksibel bruk bygg og bemanning (drøftet i kapittel 9.3 og 9.4).

Vi forutsetter to mulige nivåer på kapasitetsutnyttelsen av de nye plassene i grunnkapasiteten: «Høy» som reflekterer dagens nivå i de statlige eide institusjonene innenfor hver av målgruppene og «lav» som innebærer 60 prosent utnyttelse innenfor omsorg og rus og 50 prosent utnyttelse innenfor behandling lav og høy. Nivået på kapasitetsutnyttelsen speiler i hvilken grad Bufetat klarer å utnytte grunnkapasiteten, og dette har dermed betydning for i hvilken grad enkeltkjøpene blir redusert.

Pris per plass er forutsatt likt dagens nivå i de statlige institusjonene og inkluderer også dagens utgifter til husleie per plass. Vi har også forutsatt at pris per enkeltkjøp tilsvarer dagens gjennomsnitt innenfor de ulike målgruppene. For hver avdeling som opprettes, forutsetter vi at det følger en investeringskostnad knyttet til omstilling og ombygging. Investeringskostnaden tas i form av økt husleie og er for enkelthetens skyld forutsatt lik på tvers av målgruppene (3 mill. per institusjon).⁵³ Investeringskostnaden og utgiftene til drift av de nye plassene vil påløpe uavhengig av kapasitetsutnyttelsen.

⁵³ Dagens statlige institusjoner har i gjennomsnitt en husleie på 1,5 mill. kroner per institusjonsavdeling.

Tabell 8-8: Regneeksempel på økt grunnkapasitet - forutsetninger

	Omsorg	Behandling lav	Behandling høy	Rus	Totalt
Omstillingsperiode (år)	7	7	7	7	7
Antall nye plasser	145	42	20	9	210
Plasser per institusjon	4	3	3	4	3–4
Antall nye institusjoner	37	14	7	3	61
Kapasitetsutnyttelse «høy»	81 %	77 %	62 %	80 %	78 %*
Kapasitetsutnyttelse «lav»	60 %	50 %	50 %	60 %	57 %*
Pris per plass (mill. kr)	5,3	8,2	10	6,2	6,3*
Økt husleie per institusjonsbygg (mill. kr)	3	3	3	3	3
Pris per enkeltkjøp (mill. kr)	8,5	9,6	10,9	8,2	8,7*

Note: *Vektet gjennomsnitt basert på antall plasser/reduerte enkeltkjøp. Forutsetninger om kapasitetsutnyttelse og pris per statlige plass/enkeltkjøp er basert på tall fra Bufdir. Kapasitetsutnyttelse «høy» tilsvarer dagens nivå, mens «lav» er en antakelse om hva utnyttelsen potensielt kan bli.

Budsjettmessige virkninger

Tabell 8-9 viser de estimerte budsjettmessige virkningene av å øke grunnkapasiteten. Vi skiller mellom kostnadsvirkninger i form av økte utgifter til husleie og utgifter drift av plasser, og gevinster i form av reduserte utgifter til enkeltkjøp.

Økt husleie til nye bygg

Investeringskostnaden knyttet til å omstille og ombygge et bygg slik at det blir formålstjenlig som institusjonsbygg, tas i form av økt husleie. Utgiftene til økt husleie vil øke gradvis utover i omstillingsperioden etter hvert som det etableres flere institusjonsavdelinger. Fra 2031, når alle de planlagte plassene er etablert, estimerer vi at utgiftene til økt husleie vil være på om lag 180 millioner kroner.

Driftsutgifter til nye statlige plasser

Driftsutgiftene består av utgifter til bemanning og rommer også dagens utgifter til husleie uten omstilling/ombygging. Driftsutgiftene til nye plasser påløper for hver avdeling som etableres. De varig økte utgiftene til drift av plasser vil med den oppbyggingen av statlig grunnkapasitet som er skissert over, være på om lag 1,4 milliarder kroner fra 2031.

Reduserte enkeltkjøp

Vi legger til grunn at det er en forsinkelse i reduksjonen i enkeltkjøp, der reduksjonen først skjer året etter at en institusjon er opprettet. Dette medfører at det påløper «doble» utgifter i en omstillingsperiode hvor avdelingen er under etablering, hvor det både påløper utgifter til drift av plasser og til enkeltkjøp. Nettoutgiftene er derfor noe høyere i omstillingsperioden i årene 2025–2031, vist i nederste rad i Tabell 8-9. Fra 2032, når omstillingsperioden er fullført, estimerer vi en reduksjon i utgiftene til enkeltkjøp på om lag 1–1,5 milliarder kroner, avhengig av hvilken kapasitetsutnyttelse som oppnås av den nye grunnkapasiteten.

Samlet virkning

Kapasitetsutnyttelsen av grunnkapasiteten er styrende for i hvilken grad enkeltkjøp blir redusert. Hvis den nye grunnkapasiteten oppnår samme kapasitetsutnyttelse som dagens nivå i de statlig eide institusjonene, vil de varig økte utgiftene være på om lag 50 millioner kroner. Hvis kapasitetsutnyttelsen i stedet blir 60 prosent innenfor omsorg og akutt, og 50 prosent innenfor behandling lav og høy, vil det varig økte utgiftene bli på om lag 460 millioner. Ved lavere kapasitetsutnyttelse, vil de varig økte utgiftene bli enda høyere.

Tabell 8-9: Regneeksempel på økt grunnkapasitet - virkninger

Virkninger	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Reduserte enkeltkjøp	0	170–230	330–460	500–690	670–920	840–1 150	1 000–1 380	1 090–1 500
Økt husleie til nye bygg	30	60	90	120	150	180	180	180
Driftsutgifter nye statlige plasser	210	420	630	840	1 050	1 250	1 370	1 370
Samlet virkning per år	(-) 240	(-) 250–310	(-) 260–390	(-) 270–460	(-) 280–530	(-) 280–590	(-) 170–550	(-) 50–460

Note: Virkninger er avrundet til nærmeste ti million. Forutsetter at reduserte enkeltkjøp får virkning året etter at en institusjon er etablert. Beregningen av reduserte enkeltkjøp er et vektet snitt av pris per enkeltkjøp i hver målgruppe og antall nye plasser. Beregningen av driftsutgifter er et vektet snitt av pris per statlige plass og antall nye plasser innenfor hver målgruppe. Kilde: Beregninger av Deloitte/Oslo Economics.

Økt beredskapsevne

Hovedgevinsten av økt grunnkapasitet vil være mer sikker tilgang på kapasitet enn i dag. I dag er det store utfordringer med brudd på bistandsplikten, særlig innenfor akutt og behandling høy. Mer sikker tilgang på kapasitet vil kunne bidra til å avhjelpe kapasitetsutfordringene som etaten står overfor. Brudd på bistandsplikten har alvorlige konsekvenser for barna og berørte parter, som de siste års erfaringene med bistandspliktbrudd har vist (Oslo Economics, 2024). I mange saker har barn med store atferdsutfordringer blitt stående uten tiltak i alvorlige situasjoner preget av rus, vold og kriminalitet mens de har ventet på institusjonsplasseringer. En del har også blitt værende i institusjonsplasseringer som ikke regnes som forsvarlige for dem. Mange barn har også hatt lange opphold i akuttinstitusjoner uten å få hjelpen de trenger, mens de venter på tilbud om plass i behandlingsinstitusjoner. Erfaringene med brudd på bistandsplikten viser at det særlig er utfordrende å finne tiltak til barna med de største behovene, når det generelt er lite ledig kapasitet. Mer sikker tilgang på kapasitet, vil dermed ha positive virkninger for barna, og særlig barna med store behov.

Usikkerhet

Utgiftene til økt grunnkapasitet er basert på dagens kostnadsnivå i statlige institusjoner. Det er usikkert om dagens kostnadsnivå er representativt for hva det vil koste å øke grunnkapasiteten. Trolig vil grunnkapasitet bli dyrere enn dagens nivå når den skal fungere som en erstatning for enkeltkjøp, ettersom det vil være behov for å gjøre grunnkapasiteten mer fleksibel og robust. Det er også usikkert hvilke priser som vil gjelde hvis grunnkapasiteten fremskaffes gjennom avtaler med private tilbydere. Trolig vil

kostnaden for privat grunnkapasitet være lavere enn kostnaden for statlig grunnkapasitet som følge av kostnadsfortrinn hos private tilbydere knyttet til turnusmodeller, bemanningsmodeller og enklere tilgang på bygg. Likevel er det usikkert om det er mulig å inngå forpliktende avtaler med private til en lavere kostnad enn enkeltkjøp. Forpliktende avtaler innebærer at tilbyderne belastes med mindre usikkerhet knyttet til kapasitetsutnyttelse, men større usikkerhet knyttet til barnas oppfølgingsbehov siden tilbyderne ikke på forhånd vet hvilke barn de må ivareta innenfor avtalene. Tilbyderne vil kreve kompensasjon for denne risikoen i sine tilbud. Innenfor behandling høy, har blant annet Bufetat erfart at mange av prisene i tilbudene på slike avtaleplasser var høyere enn dagens prisnivå for enkeltkjøp. Mest sannsynlig vil det påløpe en merkostnad for å bygge opp grunnkapasitet, selv hvis grunnkapasiteten økes gjennom avtaler med private.

Enkeltkjøp brukes i dag i stor grad for å plassere barn med særlig omfattende behov og høy risiko for alvorlig hendelser. Det er en risiko for lavere kapasitetsutnyttelse når flere barn skal ivaretas med grunnkapasitet. Lavere kapasitetsutnyttelse vil kunne medføre at omstillingen ikke lykkes og at enkeltkjøpene ikke blir redusert i tilstrekkelig grad. Usikkerheten er vist ved intervallet på reduserte enkeltkjøp i Tabell 8-9. Risikoen for lavere kapasitetsutnyttelse gjelder spesielt for omsorg, hvor gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse i dag er på 83 prosent. Det er usikkert hvorvidt omsorgsinstitusjonene vil kunne klare å opprettholde en så høy kapasitetsutnyttelse i møte med barn med særlig omfattende behov.

Ved lavere kapasitetsutnyttelse enn forventet, er det også en risiko for at det oppstår kapasitetsmangel i det private markedet for enkeltkjøp. Kapasitetsmangel i kombinasjon med stor etterspørsel, vil gi de private tilbyderne økt forhandlingsmakt og kunne presse opp prisene på enkeltkjøp. Det er derfor en risiko for at prisene på enkeltkjøp blir høyere enn hva som er lagt til grunn i forutsetningene for regneeksempelet (se Tabell 8-8).

Ved en rask oppskalering av grunnkapasiteten, er det også usikkert om Bufetat og ev. de private tilbyderne vil få tilstrekkelig tilgang på bygg og bemanning. Både Bufetat og de private tilbyderne opplever i dag utfordringer med å skaffe kvalifisert personell grunnet høy turnover og økte kompetansekrav ved nyansettelser. Som vist i perspektivmeldingen (Meld. St. 31 (2023-2024)), vil det bli større konkurranse om arbeidskraft generelt i samfunnet, og Bufetat vil i økende grad måtte konkurrere med andre velferdsområder om å tiltrekke seg arbeidskraft.

8.2.3 Samlet vurdering

Å bygge opp grunnkapasiteten vil medføre økte kostnader både på kort og lengre sikt som regneeksempelet i Tabell 8-9 viser. Regneeksempelet tar utgangspunkt i dagens kostnadsnivå i statlige institusjoner og undervurderer dermed trolig de fremtidige utgiftene ved en høyere grunnkapasitet. En grunnkapasitet som også skal kunne favne barn med større behov som i dag ivaretas med enkeltkjøp, innenfor grunnkapasiteten, vil trolig medføre et høyere kostnadsnivå per plass enn i dag.

Det er også usikkert i hvilken grad inngåelse av mer varige avtaler for å øke grunnkapasiteten, vil bidra til reduserte kostnader i praksis. Isolert sett vil et mer langsiktig og forutsigbart samarbeid med private tilbydere kunne gi bedre betingelser enn i dag. Betingelsene vil imidlertid avhenge av den generelle markedsusikkerheten, og særlig hvis de politiske signalene rundt de kommersielles rolle ikke tydeliggjøres, vil denne usikkerheten kunne påvirke prisingen. Prisingen vil også påvirkes av risiko knyttet til barnas oppfølgingsbehov. Jo større risiko det er knyttet til barnas oppfølgingsbehov, jo høyere blir prisene på rammeavtaler.

Kostnadene som påløper for en høyere grunnkapasitet, vil til dels kunne motsvares av reduserte utgifter til enkeltkjøp. I hvilket omfang er imidlertid svært usikkert og avhenger av både kostnadsnivået for den økte grunnkapasiteten og kapasitetsutnyttelsen av den økte grunnkapasiteten. Vår vurdering er at kostnadene ved økt grunnkapasitet, trolig ikke vil kunne dekkes helt inn av

færre enkeltkjøp. Også ved betydelige merinvesteringer i tilbudets fleksibilitet, vil det fortsatt være en risiko for at kapasitetsutnyttelsen forblir lav.

Likevel vil en høyere grunnkapasitet kunne ha positive virkninger i form av mer sikker tilgang på kapasitet og dermed redusert risiko for brudd på bistandsplikten, med tilhørende positive virkninger for barna. Mer sikker tilgang på kapasitet vil også isolert sett kunne bidra til kostnadsbesparelser, som følge av raskere overføring fra akuttinstitusjon til planlagte plasseringer og dermed kortere opphold i akuttinstitusjoner for en del barn.

Økt grunnkapasitet innenfor omsorg

Kostnaden per utnyttede plass i grunnkapasitet er i dag lavere enn prisen på enkeltkjøp, hvilket isolert sett tilsier at det kan være kostnadseffektivt å erstatte enkeltkjøp med statlig grunnkapasitet. Samtidig reflekterer dette trolig til dels at barna med de største behovene ivaretas ved bruk av enkeltkjøp. For å ivareta disse barna innenfor grunnkapasiteten vil det trolig være behov for en mer fleksibel grunnkapasitet enn i dag, som trolig vil koste mer enn i dag. Vi kjenner ikke til at det har vært store kapasitetsutfordringer innenfor omsorg. Det synes derfor ikke per i dag å være gode grunner for å øke nivået på grunnkapasitet innenfor omsorg.

Økt grunnkapasitet innenfor behandling

Innenfor både behandling lav og behandling høy, er kostnaden per statlige plass i dag høyere enn prisen for enkeltkjøp. Innenfor behandling lav er kostnaden for garanti plasser lavere enn enkeltkjøp, hvilket trolig reflekterer en relativt lav bemanningsgrad i disse avtalene i forhold til enkeltkjøp. Barna med de største behovene innenfor målgruppen ivaretas derfor trolig i større grad gjennom enkeltkjøp og i statlige institusjoner, enn gjennom dagens rammeavtaler. Kostnadene for enkeltkjøp, avtaler med garanti og statlige plasser er dermed ikke direkte sammenlignbare.

Det vil trolig være behov for å tilføre økt fleksibilitet til grunnkapasiteten for å kunne ivareta barn med større behov innenfor denne, og dermed redusere omfanget av enkeltkjøp. Tilførsel av en slik form for fleksibilitet vil trolig øke kostnadsnivået for grunnkapasitet sammenlignet med i dag. Å øke grunnkapasiteten innenfor disse målgruppene vil derfor trolig i liten grad kunne gi kostnadsbesparelser.

Økt grunnkapasitet kan likevel tenkes å være nødvendig av beredskapshensyn. Innenfor særlig behandling høy har det vært store kapasitetsutfordringer de siste to årene, og en noe

høyere grunnkapasitet kan trolig bidra til å avhjelpe kapasitetsutfordringene. For å øke grunnkapasiteten, vil det trolig være mest kostnadseffektivt å inngå avtaler med private om å levere grunnkapasitet gjennom rammeavtaler med leveringsgaranti. Dette må imidlertid vurderes opp mot mulighetene for å inngå andre typer avtaler med de private enn man gjør i dag (se drøfting av dette i kapittel 8.5).

Uavhengig av om beredskapen skaffes til veie gjennom økt kapasitet i statlig eide institusjoner, eller gjennom mer langsiktige avtaler med private, så vil forutsetningen for å lykkes være at disse institusjonene også i praksis klarer å ivareta flere barn med store og varierende behov. Den største risikoen ved utvidelser i grunnkapasiteten er at man ikke klarer å utnytte utvidelsene på en god måte, også dersom man pådrar seg høye faste kostnader. Det er mye som tyder på at private aktører kan være bedre egnet til å tilpasse tilbudet til barn med store behov, sammenlignet med statlige institusjoner. Etter vår vurdering er det likevel usikkert om den mest hensiktsmessige måten å løse beredskapsbehovet på er ved utvidelser i grunnkapasiteten, eller ved å inngå andre typer avtaler med private.

Økt grunnkapasitet innenfor rus

Innenfor rus, er den tilgjengelige grunnkapasiteten på et høyere nivå enn de tidligere nevnte målgruppene. I dag er kostnaden per utnyttede statlige plass på linje med enkeltkjøp. Samtidig er kostnaden til rammeavtaleplasser vesentlig lavere enn både kostnaden per utnyttede statlige plass og prisen på enkeltkjøp, men dette gjenspeiler trolig at barn på rammeavtaleplasser har mindre omfattende behov. Etter vår vurdering vil trolig en økning i grunnkapasiteten medføre økte kostnader slik situasjonen er i dag. Det synes heller ikke fra et beredskapsperspektiv å være gode grunner for å øke grunnkapasiteten innenfor rus.

8.3 Bygge opp statlig kapasitet for å ivareta barna med størst behov

8.3.1 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket går ut på å bygge opp egnet statlig kapasitet slik at barna med størst behov kan ivaretas i statlige institusjoner. Hvilke barn staten selv bør ivareta, er

ikke tydelig definert og operasjonalisert. Tiltaket innebærer at den statlige kapasiteten må være høy nok til å kunne håndtere topper i etterspørselen etter tiltak til de aktuelle barna.

Barn med stor faglig og økonomisk risiko finnes innenfor alle målgruppene i dag, og mange ivaretas ved bruk av enkeltkjøp. Barna innenfor behandling høy kan være plassert enten basert på samtykke (barnevernsloven § 6-1) eller uten samtykke/med tvang (barnevernsloven § 6-2) innenfor denne målgruppen basert på en kartlegging av risikofaktorer. Innenfor denne målgruppen har derfor de fleste barna både stor faglig og økonomisk risiko. Det kan også være gode grunner til at barna i akuttinstitusjoner er i en særlig sårbar tilstand. Vi har i regneeksemplene forutsatt at staten må bygge opp kapasitet til å ivareta målgruppene akutt og behandling høy. Samtidig vil det også være barn i andre målgrupper som har store behov og stor faglig og økonomisk risiko. Kostnadsanslagene våre representerer dermed trolig et minimumsanslag på kostnaden ved tiltaket, men det kan også tenkes at ikke alle barna innenfor akutt og behandling høy skal regnes som barn med store behov.

I regneeksempelet har vi definert maksimums-etterspørselen som høyeste antall barn i institusjon innenfor hver region så langt i 2024 (utgangen av juni). Behovet for nye plasser er beregnet basert på høyeste antall barn i 2024 fratrukket antall planlagte tilgjengelige plasser (statlige og på rammeavtale) i hver av målgruppene nasjonalt ved utgangen av 2025 (se Tabell 8-10). Samlet tilsier våre beregninger at det må bygges opp statlig grunnkapasitet som kan håndtere opptil 36 flere barn i akutt og opptil 29 flere barn i behandling høy. Med dagens kapasitetsutnyttelse i staten innenfor hver av målgruppene, innebærer det at det må etableres 46 akuttplasser og 39 plasser innenfor behandling høy. Samtidig er det usikkert om dagens kapasitetsutnyttelse kan opprettholdes når staten skal bygge opp grunnkapasiteten. Teoretisk sett bør kapasitetsutnyttelsen gå ned, siden grunnkapasiteten skal dimensjoneres for å ta høyde for topper i etterspørselen. Dagens kapasitetsutnyttelse innenfor behandling er imidlertid såpass lav at vi har lagt til grunn den samme kapasitetsutnyttelsen i et fremtidig scenario med høyere grunnkapasitet.

Tabell 8-10: Regneeksempel på å bygge opp statlig grunnkapasitet for å ivareta akutt og behandling høy – behov for plasser

Målgruppe	Høyeste antall barn (H1 2024)	Budsjetterte statlige plasser (31.12.25)	Tilgjengelige statlige plasser*	Tilgjengelige rammeavtale-plasser (garanti)	Antall barn i nye statlige plasser**	Antall nye plasser***
Akutt	131	120	95	0	36	46
Behandling høy	60	34	21	11	28	45
Sum	191	154	116	11	60	91

Note: *Tilgjengelige statlige plasser er budsjetterte statlige plasser justert for kapasitetsutnyttelse. Antall barn i nye statlige plasser er basert på høyeste antall barn fratrukket tilgjengelige statlige plasser og rammeavtaleplasser, med 95 prosent utnyttelse av garanti-plasser.

***Behov for plasser er beregnet etter ut ifra antall barn i nye statlige plasser nasjonalt justert for kapasitetsutnyttelse. Kilde: Beregninger av Deloitte/Oslo Economics basert på tall fra Bufdir.

8.3.2 Virkninger

Forutsetninger

For å beregne de budsjettmessige virkningene av å bygge opp statlig grunnkapasitet for å ivareta akutt og behandling høy, legger vi til grunn en rekke forutsetninger (se Tabell 8-11).

Vi forutsetter at det skjer en gradvis oppbygging av statlige plasser i løpet av en omstillingsperiode på 4 år (2025-2029), med etablering av 24 plasser årlig. Hvis det i stedet forutsettes en lengre omstillingsperiode, med etablering av færre plasser årlig, vil virkningene være mer spredt utover i tid, men størrelsen på virkningene vil være de samme etter at omstillingen er ferdigstilt.

Pris per statlige plass og pris per enkeltkjøp er forutsatt lik dagens nivå. Disse inkluderer også dagens utgifter til husleie. For hver nye avdeling forutsetter vi at det også følger en investeringskostnad knyttet til ombygging. Investeringskostnaden tas i form av økt husleie og er forutsatt lik på tvers av målgruppene (3 mill. per institusjon). Investeringskostnaden og utgiftene til drift av nye statlige plasser vil løpe uavhengig av kapasitetsutnyttelsen.

Videre legger til grunn at det etableres 3 plasser per nye institusjonsavdeling, basert på dialog med Bufdir om erfaringer med etablering av nye institusjoner. Regneeksempelen hensyntar ikke eventuelle besparelser av å opprette institusjoner med flere avdelinger og derav muligheten for mer fleksibel bruk bygg og bemanning (drøftet i kapittel 9.3 og 9.4).

Vi legger til grunn to ulike nivåer på kapasitetsutnyttelsen: «høy» som reflekterer dagens nivå og «lav» som innebærer 50 prosent utnyttelse. Nivået på kapasitetsutnyttelsen speiler i hvilken grad Bufetat klarer å fylle opp de nye statlige plassene, og har

dermed betydning for i hvilken grad enkeltkjøpene blir redusert.

Pris per statlige plass og pris per enkeltkjøp er forutsatt lik dagens nivå. Disse inkluderer også dagens utgifter til husleie. For hver nye avdeling, forutsetter vi at det også følger en investeringskostnad knyttet til ombygging. Investeringskostnaden tas i form av økt husleie og er forutsatt lik på tvers av målgruppene (3 mill. per avdeling). Investeringskostnaden og utgiftene til drift av nye statlige plasser vil løpe uavhengig av kapasitetsutnyttelsen.

Tabell 8-11: Regneeksempel på å bygge opp statlig grunnkapasitet for å ivareta akutt og behandling høy – forutsetninger

	Akutt	Behandling høy
Omstillingsperiode (år)	4	
Antall nye plasser	46	45
Plasser per avdeling	3	3
Antall nye avdelinger	16	15
Kapasitetsutnyttelse «høy»	79 %	62 %
Kapasitetsutnyttelse «lav»	50 %	50 %
Pris per statlige plass (mill. kr)	6,3	10
Økt husleie per avdeling (mill. kr)	3	3
Pris per enkeltkjøp (mill. kr)	9,8	10,7

Kilde: Forutsetninger om kapasitetsutnyttelse og priser er basert på tall fra Bufdir. Kapasitetsutnyttelse «høy» tilsvarer dagens nivå, mens «lav» er en antakelse om hva utnyttelsen potensielt kan bli.

Budsjettmessige virkninger

I Tabell 8-12 regner vi på de budsjettmessige virkningene for Bufetat av å bygge opp statlig grunnkapasitet for å ivareta barn innenfor akutt og behandling høy.

Vi skiller vi mellom kostnadsvirkninger i form av økte utgifter til husleie og utgifter drift av statlige plasser, og gevinster i form av reduserte utgifter til enkeltkjøp.

Økt husleie til nye bygg

Investeringskostnaden knyttet til å omstille og ombygge et bygg slik at det blir formålstjenlig som institusjonsbygg, tas i form av økt husleie.

Utgiftene til økt husleie vil øke gradvis utover i omstillingsperioden etter hvert som det etableres flere institusjoner. Fra 2028, når alle de planlagte

institusjonene er etablert, estimerer vi at utgiftene til økt husleie vil være på om lag 90 millioner kroner.

Driftsutgifter til nye statlige plasser

Driftsutgiftene består av utgifter til bemanning og rommer også dagens utgifter til husleie uten omstilling/ombygging. Driftsutgiftene til nye statlige plasser påløper etter hvert som hver avdeling etableres. De varig økte utgiftene til drift av statlige plasser vil være på om lag 700 millioner kroner fra 2028.

Reduserte enkeltkjøp

Vi legger til grunn at det er en forsinkelse i reduksjonen i enkeltkjøp, der reduksjonen først skjer året etter at en institusjon er opprettet. Dette medfører utgifter til både drift av statlige plasser og enkeltkjøp omstillingsperioden.

Tabell 8-12: Regneeksempel på å bygge opp statlig grunnkapasitet for å ivareta akutt og behandling høy – budsjettmessige virkninger av ulikt nivå på kapasitetsutnyttelse (mill. kroner)

Virkninger	2025	2026	2027	2028	2029
Reduserte enkeltkjøp	0	120–170	250–350	370–520	490–690
Økt husleie til nye bygg	20	50	70	90	90
Driftsutgifter nye statlige plasser	204	408	612	707	707
Samlet virkning per år	(-) 220	(-) 290–340	(-) 330–430	(-) 340–490	(-) 170–370

Note: Virkninger er avrunde til nærmeste ti million. Forutsetter at reduserte enkeltkjøp får virkning året etter at en institusjon er etablert. Reduserte enkeltkjøp viser summen av reduserte enkeltkjøp innenfor akutt og behandling høy, mens driftsutgifter nye statlige plasser viser summen av økte driftsutgifter innenfor akutt og behandling høy. Kilde: Beregninger av Deloitte/Oslo Economics basert på tall fra Bufdir.

Fra 2029, når omstillingsperioden er fullført, estimerer vi en reduksjon i utgiftene til enkeltkjøp på om lag 490–690 millioner kroner, avhengig av hvilken kapasitetsutnyttelse som oppnås i de nye statlige institusjonene.

Samlet virkning

Kapasitetsutnyttelsen i de statlige institusjonene er styrende for i hvilken grad enkeltkjøp blir redusert. Hvis de nye institusjonene klarer å ha samme kapasitetsutnyttelse som dagens nivå, vil de varig økte utgiftene være på om lag 170 millioner kroner. Hvis kapasitetsutnyttelsen i stedet er 50 prosent innenfor behandling lav og høy, vil det varig økte utgiftene bli på om lag 370 millioner. Ved lavere kapasitetsutnyttelse, vil de varig økte utgiftene bli enda høyere.

Kvalitet i tilbudet

Som drøftet i kapittel 8.1 kan det prinsipielt tenkes at innslaget av asymmetrisk informasjon skaper styringsutfordringer som fører til lavere kvalitet eller kostnadseffektivitet i private tilbud. Det finnes imidlertid i liten grad forskning eller empiri som kan underbygge at statlig drift gir bedre kvalitet i tilbudet til de mest sårbare barn eller som påviser systematiske forskjeller i kvaliteten eller kostnadseffektiviteten i institusjonstilbudet på tvers av eierskap. I dag er det eksempelvis ingen systematiske forskjeller i antall tilsynsavvik til statlige, kommersielle og ideelle tilbud.

Bufetat vurderer selv at en samling av tjenestetilbudet rettet mot de mest sårbare barna i statlige institusjoner vil kunne gi bedre grunnlag for tjeneste- og kompetanseutvikling (Bufdir, 2023a; Bufdir, 2024). På den andre siden har mange private tilbydere

bygget opp spisskompetanse på å håndtere barna med de største behovene, som følge av at det over lang tid har vært en praksis om at disse barna i stor grad ivaretas hos private tilbydere gjennom enkeltkjøp. De statlige institusjonene vil trolig være avhengig av ansatte personell med kompetanse og erfaring fra privat sektor. Det vil trolig ta noe tid å bygge opp tilsvarende kompetanse i de statlige institusjonene.

På den bakgrunnen vurderer vi det som svært usikkert hvorvidt barna med de største behovene vil få et kvalitetsmessig bedre tilbud i staten. Samtidig vurderer vi at tiltaket vil gi Bufdir større styrings- og kontrollmulighet overfor institusjonene, noe som isolert sett vurderes som positivt. I tillegg kan tiltaket, i likhet med tiltaket om økt grunnkapasitet, gi økt kontinuitet i driften og større beredskapsvevne.

Usikkerhet

Usikkerheten ved virkningene av dette tiltaket vil til dels være lik som i tiltaket om økt grunnkapasitet.

Behovet for antall nye statlige plasserer er basert på dagens kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner innenfor akutt og behandling høy. En overvekt av barna med størst behov og høy risiko for alvorlige hendelser, herunder blant annet barn i behandling høy, er i dag plassert i private institusjoner og mange er på enetiltak. Som beskrevet under tiltaket om økt grunnkapasitet, er det en risiko for lavere kapasitetsutnyttelse når staten skal ivareta disse barna. Vi vurderer at risikoen ved lavere kapasitetsutnyttelse er større i dette tiltaket enn i foregående tiltak, da det innebærer at statlige institusjoner skal ivareta de aller fleste barn innenfor akutt og behandling høy. Lavere kapasitetsutnyttelse vil kunne medføre at omstillingen ikke lykkes og at enkeltkjøpene ikke blir redusert i tilstrekkelig grad. Usikkerheten er vist i intervallet på reduserte enkeltkjøp i Tabell 8-12. Blir kapasitetsutnyttelsen 50 prosent innenfor både akutt og behandling høy, vil enkeltkjøpene kun reduseres med 490 millioner kroner og de varig økte utgiftene bli 370 millioner kroner fra 2029.

Ved lavere kapasitetsutnyttelse enn forventet, er det også en risiko for at det oppstår kapasitetsmangel i det private markedet. Kapasitetsmangel i kombinasjon med stor etterspørsel, vil gi de private tilbyderne økt forhandlingsmakt og kunne presse opp prisene på enkeltkjøp. Det er derfor en risiko for at prisene på enkeltkjøp blir høyere enn hva som er lagt til grunn i forutsetningene for regneeksempelet (se Tabell 8-11).

Som beskrevet under foregående tiltak om økt grunnkapasitet, er det usikkert om Bufetat vil få

tilstrekkelig tilgang på bygg og bemanning til å kunne gjennomføre tiltaket slik det er beskrevet.

8.3.3 Samlet vurdering

Etter vår vurdering bør ambisjonen om at barna med størst behov skal ivaretas i statlige institusjoner, konkretiseres nærmere før det er grunnlag for å vurdere å realisere den. Det er blant annet behov for å operasjonalisere hvordan og i hvilken grad det skal gi bedre kvalitet i tilbudet for barna og/eller bedre kostnadseffektivitet i tilbudet, som grunnlag for å kunne definere kriterier for hvilke barn det skal gjelde. Etter vår vurdering fremstår det usikkert om begrunnelsen er fundert i behovet for kvalitet i tjenestene, eller om det er andre samfunnsbehov som skal ivaretas gjennom denne ambisjonen.

Mange av barna med størst behov ivaretas i dag gjennom enkeltkjøp. Hvis staten skal ivareta disse barna, er det behov for å etablere ny og mer fleksibel og robust grunnkapasitet, og det vil medføre en vesentlig økning i utgifter til drift av statlige plasser. Ettersom den statlige kapasiteten i dag er lite fleksibel til å håndtere svingninger i etterspørsel, vil det også bety at det til enhver tid vil være høye kostnader til ubrukt kapasitet. I tillegg er det en risiko knyttet til om staten faktisk vil lykkes med å ivareta barna med aller størst behov, bedre enn de gjør i dag. Hvis kapasitetsutnyttelsen likevel blir lav, risikerer Bufetat å bli stående med uutnyttet kapasitet og samtidig måtte kjøpe inn dyre plasseringer gjennom enkeltkjøp fra private, og/eller risikere fortsatt kapasitetsmangel, dersom det ikke er tilgjengelig kapasitet i markedet. Det finnes også andre måter å sørge for god tjenestekvalitet til barna med størst behov enn å drifte tilbudet selv. Blant annet gjennom tett oppfølging av leverandører og sterk faglig styring og kontroll, kan staten sørge for god tjenestekvalitet.

Et alternativ til at staten skal ivareta alle barna med store behov, kan være at staten sikres en viss minimumsandel av tilbudet, som gir bedre forutsetninger for å drive tjenesteutvikling og være en god bestiller av institusjonstjenester. Noe utvidelse av den statlige institusjonskapasiteten noe for barn med høy-intensive behov, som i dag er i målgruppen behandling høy, kan også bidra til å avhjelpe dagens kapasitetsutfordringer.

I dag venter mange barn lenge på behandlingstiltak og det har vært flere brudd på bistandsplikten som følge av at Bufetat ikke har fremskaffet kapasitet i tide (Oslo Economics, 2024). Kapasitetsutfordringene innenfor behandling høy bidrar også til en opphopning av barn innenfor akutt, som har medført til kapasitetsmangel og en rekke konstaterte brudd på bistandsplikten ved

anmodninger om akutt plasseringer. Erfaringene viser at det særlig er barna med de største behovene som det er utfordrende å finne plasseringsalternativer til, når det generelt er knapphet på kapasitet. Det er derfor av stor betydning å få etablert et tilstrekkelig tilbud for barna med høy-intensive behov så raskt som mulig.

Statlig kapasitet forventes i 2025 å kunne ivareta 35-50 prosent av barna som i dag er plassert i institusjoner for behandling høy (gitt høyeste og laveste antall barn plassert i disse institusjonene i 2024). Gitt dagens kapasitetsutfordringer er andelen trolig lavere dersom vi også inkluderer barna som har behov for behandling høy plassering, men som i dag venter på plass. Dette kan likevel anses som en tilstrekkelig minimumsandel for at staten skal opparbeide seg nødvendige forutsetninger for å styre tilbudet godt, både i statlig og privat regi. Dersom en større andel av disse barna skal ivaretas i statlig grunnkapasitet, fordrer det at den statlige grunnkapasiteten blir mer fleksibel og tilpasningsdyktig til å kunne ivareta barn med et større spekter av behov. Det vil trolig bidra til økte totale kostnader (se også samlet vurdering av økt grunnkapasitet innenfor behandling, i kapittel 8.2.3).

8.4 Likestille ideelle og kommersielle tilbydere

8.4.1 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket går ut på å ikke ha en særskilt prioritering av ideelle tilbydere, men åpne opp for at både ideelle og kommersielle tilbydere kan levere institusjonstjenester fremover.

8.4.2 Virkninger

8.4.2.1 Økt konkurranse og kostnadseffektivitet

Tiltaket innebærer at Bufdir/Bufetat, i større grad enn i dag, vil stå fritt til å velge tilbydere av institusjonstjenester basert på faglige begrunnelser, uavhengig av eierskap. Å fjerne begrensningene på bruk av kommersielle tilbydere vil trolig bidra til mer virksom konkurranse i institusjonsmarkedet. Markedet for kjøp av private barnevernstjenester har over tid vært preget av at noen få store kommersielle aktører (hovedsakelig Stendi og Human Care) leverer en betydelig del av institusjonskapasiteten (se Tabell 8-12).

Tabell 8-13: Markedsandeler blant private tilbydere av institusjonsplasser til Bufetat

Leverandør	Eierskap	2018	2024
Stendi	Kommersiell	31 %	25 %
Human Care (tidl. Humana)*	Kommersiell	13 %	17 %
Frelsesarmeen	Ideell	8 %	9 %
Aberia Ung (tidl. Aberia)	Kommersiell	7 %	8 %
Olivia*	Kommersiell	5 %	-
Crux**	Ideell	5 %	-
Fossumkollektivet	Ideell	-	6 %
Andre		31 %	36 %

Note: Klassifiseringen av leverandørene følger Bufdirs klassifisering. *Human Care kjøpte opp Olivia i 2024. **Vi kjenner ikke markedsandelen til Crux i 2024. Kilde: Bufdir

Dagens markedsstruktur er relativt lik som i 2018 da Oslo Economics analyserte konkurranseforholdene i markedet for barnevernstjenester (Oslo Economics, 2019). Da var vurderingen at det var lite sannsynlig at markedsstrukturen ville legge til rette for konkurransebegrensende adferd. Fra 2018 og frem til dag har det vært gitt signaler og føringer om økt bruk av ideelle institusjoner. Målt i utbetalinger fra Bufetat, hadde de kommersielle tilbyderne en markedsandel på 65 prosent i 2023, sammenlignet med 70 prosent i 2019. De ideelles andel av tilbudet har dermed økt noe, men det er fremdeles de kommersielle tilbyderne som leverer hovedparten av institusjonstilbudet.

Dagens markedsstruktur innebærer at en sterk prioritering av ideelle tilbydere vil være sterkt konkurransebegrensende ved at en vesentlig andel av tilbudssiden vil utelukkes fra konkurransen om å levere institusjonstjenester. Særlig hvis det kjøpes institusjonsplasser som nærmer seg maksimal tilgjengelig kapasitet hos de ideelle tilbyderne, vil deres forhandlingsposisjon bli sterk. I 2022 og 2023 inngikk Bufdir rammeavtaler i et stort omfang med ideelle tilbydere. I disse anskaffelsesprosessene var nettopp erfaringen at de ideelle tilbyderne fikk en sterk forhandlingsposisjon som medvirket til høye priser og fordelaktige vilkår for de ideelle i avtalene. Utøvelse av markedsrett kan gi seg direkte utslag i at leverandørene tar høye risikopåslag på tjenestene, eller mer indirekte gjennom forhandlinger om hvilken ressursinnsats og kvalitet tjenestene skal ha. Selv om de ideelle tilbyderne ikke har profittmotiv, vil de kunne bruke sin forhandlingsposisjon til å fremme forhold som er særlig viktige for dem, som lav

økonomisk risiko (dvs. høy andel kjøpsgarantiplasser), høy kvalitet i tjenestene og best mulig arbeidsforhold for de ansatte. At det i dagens avtaleportefølje er en vesentlig større andel plasser med kjøpsgaranti, enn i tidligere avtaler, og er trolig til dels et resultat av de ideelles ønske om lav økonomisk risiko og sterke forhandlingsposisjon.

Ulik grad av spesialisering og risikovilje

De ideelle og kommersielle tilbyderne har også litt ulik spesialisering og risikovilje. Tradisjonelt sett har ideelle tilbydere i hovedsak levert plasser innenfor omsorg og rus, mens kommersielle tilbydere har levert plasser innen behandling (lav og høy), omsorg og akutt. De ulike tilbyderne har gjennom dette spesialisert seg på ulike typer problematikk, og bygget opp sine tjenestetilbud deretter (Bufdir, 2023a). Kommersielle tilbydere har i større grad vært villige til å tilby fleksibel kapasitet og institusjonsplasseringer til barna med de største behovene. Bufetat har de siste årene erfart at de ideelle i liten grad har vært villige til å tilby enkeltkjøp og kapasitet innenfor akutt og behandling høy, hvor det har vært kapasitetsmangel. En sterk prioritering av ideelle tilbydere kan dermed føre til at tjenestetilbudet som er tilgjengelig i markedet i liten grad samsvarer med Bufetats behov. Å sikre at det er et mangfold av ideelle og kommersielle aktører på tilbudssiden, kan dermed også være viktig av beredskapshensyn for å sikre tilstrekkelig tilgang på differensiert kapasitet og redusere risikoen for brudd på bistandsplikten. Å fjerne konkurransebegrensningene som prioriteringen av de ideelle innebærer, kan dermed både bidra til mer virksom konkurranse og lavere priser, men også at Bufetat i større grad tilgang på de institusjonstjenestene det er behov for.

Risiko for bortfall av kompetanse

Samtidig innebærer full likestilling også en risiko for at de ideelle tilbyderne utkonkurreres fra markedet på sikt. Ideelle har lang historikk i barnevernet, og noen vil si at det ideelles tilstedeværelse tilfører en kvalitativ merverdi. Hvis de ideelles tilbud faller bort, er det også en risiko for at verdifull kompetanse og erfaring som de ideelle tilbyderne har opparbeidet seg over tid går tapt. Det kan samtidig tenkes at denne kompetansen og erfaringen blir overført til andre tilbydere gjennom at ansatte skifter arbeidsgiver.

Videre er det også en risiko for økt konsentrasjon på tilbudssiden dersom de ideelle tilbyderne utkonkurreres, og at de største kommersielle aktørene vil dominere tilbudssiden. Institusjonsmarkedet er kjennetegnet ved lave etableringsbarrierer (Oslo Economics, 2019). De mest sentrale barrierene er

kapital til eiendom, kvalifisert personale og krav til godkjenning. Som tidligere påpekt av Oslo Economics, indikerer tilstedeværelsen av mange små aktører at disse barrierer ikke er av særlig betydning. Det er fortsatt et stort innslag av små aktører, hvilket tilsier at situasjonen er lite endret. Samtidig innebærer stordriftsfordeler og tendenser til samdriftsfordeler på tvers av tjenesteområdene, at små og nyetablerte aktører har en konkurranseulempa i forhold til de store. Å tilrettelegge for et visst innslag av ideelle tilbud også fremover, kan dermed bidra til mer virksom konkurranse i det statlige barnevernet på sikt, og gjøre Bufetat mindre avhengige av de store kommersielle tilbyderne. Samtidig vil det også være mulig å stimulere konkurransen på sikt gjennom velbegrunnede konkurransestrategier og lignende virkemidler, uten å skille på eierskapsformer.

8.4.3 Samlet vurdering

De siste årene har Bufetat implementert politiske føringer om at ideelle tilbyders andel av institusjonstilbudet skal øke, og at de kommersielle tilbydernes rolle skal begrenses. Føringerne om at de ideelle tilbyderne skal sikres en viss andel av tilbudet har vært kostnadskrevene av flere årsaker. Ambisjonen om å øke de ideelles andel av tjenestetilbudet har for det første medvirket til at de ideelle tilbyderne har fått en sterk forhandlingsposisjon, blant annet fordi det har vært behov for en vesentlig oppskalering av det ideelle tjenestetilbudet for å imøtekomme de politiske ambisjonene. De ideelle og kommersielle tilbyderne har også litt ulik spesialisering og risikovilje, og Bufetat har hatt utfordringer med å få de ideelle tilbyderne til å tilby enkeltkjøp og tjenester til barna med de største behovene i tilstrekkelig grad. Disse erfaringene viser at det er viktig å ha et mangfold av både ideelle og kommersielle aktører på tilbudssiden, for å sikre tilstrekkelig tilgang på differensiert kapasitet.

Etter vår vurdering virker dagens prioritering av ideelle tjenestetilbud ved anskaffelser av institusjonstjenester konkurransebegrensende. Større grad av likestilling av kommersielle og ideelle tilbud i fremtidige anskaffelser vil bidra til mer virksom konkurranse og trolig dempet prisvekst på institusjonsplasser. Et større innslag av kommersielle tjenestetilbud vil trolig også forbedre tilgangen på kapasitet i markedet til barna med de største behovene, ettersom de ideelle i liten grad har vært villig til å tilby slik kapasitet.

En likestilling av kommersielle og ideelle tilbydere vil medføre en risiko for at ideelle tilbydere utkonkurreres og dermed øke risikoen for økt konsentrasjon i markedet. I overgangen til økt likestilling mellom kommersielle og ideelle aktører bør

Bufetat derfor vurdere denne risikoen og vurdere å gjøre tiltak som tilrettelegger for at ideelle aktører får tilstrekkelig tid til å omstille seg til endrede krav, for å sørge for virksom konkurranse i markedet også fremover.

8.4.4 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Større grad av likestilling av ideelle og kommersielle tilbydere bør skje i tett dialog med tilbyderne, slik at tilbyderne får tilstrekkelig forutsigbarhet og stabile rammevilkår. Det bør kommuniseres en tydelig plan for bruk av både ideelle og kommersielle tjenestetilbud slik at aktørene får størst mulig forutsigbarhet om sine fremtidige rammebetingelser.

Det vil også være viktig at fremtidige anskaffelser innrettes på en måte som stimulerer god konkurranse i markedet både på kort og lengre sikt.

8.5 Mer effektive anskaffelser fra private tilbydere

For å sørge for god kostnadskontroll fremover bør institusjonstjenester anskaffes på en så effektiv måte som mulig. De samlede utgiftene til kjøp av private institusjonstjenester stod for 57 prosent av de samlede utgiftene i det statlige institusjonsbarnevernet i 2023 (se Figur 2-13). Små prosentvise besparelser i kostnadene, vil kunne ha stor budsjettmessig betydning. Hvis det gjennom mer effektive anskaffelser eksempelvis er mulig å redusere kostnadene med 10 prosent, utgjør dette en årlig budsjettbesparelse i det statlige barnevernet på over 300 millioner kroner årlig. Videre drøfter vi potensielle virkninger av ulike tiltak for mer effektive anskaffelser.

8.5.1 Beskrivelse av tiltaket

For å oppnå mer effektive anskaffelser fra private tilbydere, har vi vurdert følgende mulige tiltak:

- En oppdatert forsyningsstrategi med tydelig plan for private tilbydere
- Inngåelse av mer langsiktige og fleksible avtaler med private tilbydere
- Utvikling av nye avtaletyper med endret risikodeling
- Tydelig og samordnet markedsdialog og oppfølging uavhengig av eierskap
- Mer samordnet og sentral styring av anskaffelser

8.5.2 Virkninger

Formålet med tiltakene for mer effektive anskaffelser er å få tilstrekkelig tilgang på institusjonskapasitet i det private markedet og å oppnå bedre kostnadskontroll fremover. Under drøfter vi potensielle virkninger av tiltakene. Virkningene er beheftet med stor usikkerhet, og vi drøfter derfor mulige virkninger av tiltakene overordnet, uten at de systematisk verdsettes som prissatte eller ikke-prissatte virkninger.

En oppdatert forsyningsstrategi med tydelig plan for bruk av private tilbydere

Tiltaket går ut på å etablere en tydelig plan for bruk av private tilbydere både på kort, mellomlang og lang sikt for å gjøre tilbyderne bedre i stand til å rigge seg med et tjenestetilbud og en kapasitet som samsvarer med Bufetats behov. I dag opplever de private tilbyderne at de har lite forutsigbare rammebetingelser. Det er gitt politiske signaler om at kommersielle tjenestekjøp skal begrenses, samtidig som at etaten har behov for kapasitet fra kommersielle tilbydere for å kunne innfri bistandsplikten. Tilbyderne etterlyser tydeligere signaler om hvilken rolle det er ønskelig at de skal ha på kort og lengre sikt.

For å gi tilbyderne større forutsigbarhet bør BFD definere og signalisere en langsiktig rolle for private (ideelle og kommersielle) tilbydere på overordnet nivå. Bufdir bør følge opp signalene og utarbeide en oppdatert strategi og plan for bruk av private tilbydere fremover. En slik plan bør ta stilling til hvilken type rolle og hvor stor andel av tilbudet private tilbydere bør ha i barnevernet, og hvilke rammebetingelser som skal gjelde for kommersielle og ideelle tilbydere.

Potensial for kostnadsbesparelser

En slik plan vil kunne bidra til økt kostnadseffektivitet ved at leverandørene får mulighet til å tilpasse seg med en kostnadsstruktur og et tjenestetilbud som er mest mulig tilpasset den rollen det er ønskelig at de tar. Gjennom tilstrekkelig kapasitet og et tilpasset tjenestetilbud, vil en slik plan kunne bidra til lavere priser i markedet og reduserte kostnader for Bufetat. Trolig vil potensialet for kostnadsreduksjon være større, jo større åpning det er for å bruke kommersielle aktører i en slik plan, og jo større forutsigbarhet de kommersielle har for sin rolle fremover. Hvor store kostnadsbesparelser som kan oppnås gjennom en slik plan alene, er usikkert, og planen bør følges opp med tett og hyppig markedsdialog og mer langsiktige og forutsigbare avtaler med tilbyderne.

Inngåelse av mer langsiktige og fleksible avtaler med private tilbydere

Det andre tiltaket går ut på å inngå mer langsiktige avtaler med private tilbydere enn i dag. Ideelle tilbydere har allerede stor grad av langsiktighet i sine avtaler, så i praksis vil tiltaket innebære at det i større grad inngås mer langvarige avtaler med kommersielle tilbydere. Å øke varigheten i avtalene, vil kunne bidra til mer forutsigbarhet for tilbyderne, og signalisere at de er ønsket på sikt. Samtidig kan kapasitetsbehovet endre seg over tid, og det er viktig at mer langvarige avtaler også har stor grad av innebygd fleksibilitet til å endre eksempelvis antall plasser og målgrupper til hvilke behov Bufetat har til enhver tid. Etter hva vi forstår, er det stor grad av fleksibilitet i dagens rammeavtaler til å endre både målgrupper, volum og geografiske krav til tilbudet underveis i avtaleperioden. Det er imidlertid også viktig at fleksibilitet utnyttes på en forutsigbar måte. Økt varighet på rammeavtaler må derfor ses i sammenheng med tiltak for tett og forutsigbar kontraktsoppfølging.

Potensial for kostnadsbesparelser

Å inngå mer langsiktige avtaler vil bidra til økt forutsigbarhet for tilbyderne, og gi dem tryggere rammebetingelser fremover. På denne måten vil langsiktige avtaler gi tilbyderne sterkere insentiver til å investere i kapasitetsutvidelser. Flere tilbydere har uttrykt til Bufetat at økt forutsigbarhet og trygghet, i form av økt avtalelengde, er helt sentralt for å bygge opp ny kapasitet. Økt tilgang på kapasitet i markedet vil kunne bidra til å dempe prispresset i markedet og på denne måten gi kostnadsbesparelser. Samtidig avhenger potensialet for kostnadsbesparelser også av innretningen på avtalene og risikofordeling i avtalene. Bufetat har hatt utfordringer med å inngå rammeavtaler til en lavere pris per plass enn dagens enkeltkjøp innenfor målgruppen behandling høy. Det bør derfor også vurderes om nye avtaletyper med en annen risikofordeling enn i dag kan bidra til økt forutsigbarhet.

Økt kvalitet i tilbudet

Mer forutsigbare anskaffelser vil også kunne påvirke kvaliteten i tjenestene, ved at det vil gi større kontinuitet i de private tjenestetilbudene. Mer langsiktighet i tilbudet og større forutsigbarhet i kapasiteten som skal kjøpes inn, vil i neste omgang tilrettelegge for at de private tilbyderne kan ha en mer stabil bemanning, i større grad investere i kompetanseheving blant ansatte og investere i mer tilpassede bygg.

Økt tilgang på kapasitet vil også bidra til å redusere risikoen for brudd på bistandsplikten. Brudd på bistandsplikten kan ha alvorlige konsekvenser i mange saker, med risiko for liv og helse og eskalerende atferdsutfordringer, som kan gjøre det mer utfordrende å komme i posisjon til å få hjulpet barna.

Utvikling av nye avtaletyper med endret risikodeling

Det tredje tiltaket går ut på å utvikle nye avtaletyper som i mindre grad belaster tilbyderne for risiko knyttet til barnas oppfølgingsbehov. I dagens avtaler er det en definert bemanningsfaktor per målgruppe, selv om barna innenfor målgruppen kan ha ulike oppfølgingsbehov. Hvis barna som skal plasseres ved en avdeling har særlig store oppfølgingsbehov, får ikke tilbyderen kompensasjon for dette. Risikoen knyttet til barnas oppfølgingsbehov belastes dermed tilbyderen, som vil kreve kompensasjon for dette ved fastsettelse av vilkårene i avtalen. I praksis betyr dette at tilbyderen ved fremforhandling av bemanningsfaktorer og risikopåslag i avtalen, vil ta høyde for mulige variasjoner i barnas oppfølgingsbehov. Et mulig alternativ til dagens modell med robuste priser er å inngå avtaler med differensierte priser, der prisen for den enkelte plassering avhenger av barnas oppfølgingsbehov.

Potensial for kostnadsbesparelser

Risiko bør i utgangspunktet legges på den aktøren som mest effektivt kan håndtere den – i dette tilfellet hos staten. Teoretisk sett vil en kontraktsform med mer differensierte priser kunne gi rimeligere tjenester fordi tilbyderne i mindre grad trenger å ta betalt for risikoen knyttet til barnas oppfølgingsbehov ved avtaleinngåelse. Bufetat har tidligere (i avtaler før 2015) benyttet en form for differensierte priser. Det ble da fastsatt en grunnpris og en prisliste for tilleggstjenester.

De praktiske erfaringene med slike kontrakter var blandede fordi de førte til uenighet mellom Bufetat og tilbyderne om hvilke tilfeller som skulle dekkes og ikke dekkes av grunnsatsen, og relativt høye og omfattende tillegg. Ettersom Bufetat og tilbyderen må bli enige om prisnivå og bemanningsfaktor for det enkelte barn, vil slike avtaler kreve mer detaljert kontraktsoppfølging og trolig være mer ressurskrevende enn dagens kontrakter hvor bemanningen er avtalefestet på forhånd. Samtidig er det også med dagens avtaleportefølje mye diskusjon og forhandling om barnas behov tilsier at de kan håndteres innenfor rammeavtalene eller om, og i hvilken grad, det er behov for å gjøre enkeltkjøp. For barna med store behov er uansett dagens alternativ i hovedsak enkeltkjøp, som også innebærer

ressurskrevende forhandlinger med tilbyderne om ressursinnsats.

I hvilken grad avtaler med mer differensierte priser vil kunne gi kostnadsbesparelser, er samlet sett svært usikkert og avhenger blant annet av hvor store variasjoner det er i barnas oppfølgingsbehov innenfor målgruppen som dekkes av avtalen. Hvis det er små variasjoner i oppfølgingsbehov, vil trolig potensialet for kostnadsbesparelser med slike avtaler være begrensede. Innen målgrupper hvor barnas behov varierer mye, er det imidlertid grunn til å tro avtaler med mer differensierte priser i teorien vil være kostnadsbesparende, sammenlignet med avtaler med robuste priser. Tiltak for bedre kartlegging av barna, vil også kunne bidra til at det blir mindre rom for forhandling i den enkelte sak. I praksis kan det imidlertid innebære en mer ressurskrevende kontraktsoppfølging. Det er usikkert hvor kostnadsbesparende en endret risikofordeling vil være i praksis, men vi mener likevel at det bør vurderes i dialog med markedet om endret risikofordeling og prisingsmodellen vil kunne være hensiktsmessig, spesielt innen målgruppene behandling lav og behandling høy.

Tydelig og samordnet markedsdialog og oppfølging uavhengig av eierskap

Tiltaket innebærer å etablere en tydelig og mer samordnet markedsdialog og overordnet kontraktsoppfølging som holder tilbyderne i markedet løpende orientert om Bufetats kapasitetsbehov fremover i tid. Tiltaket kan iverksettes ved at enten Bufdir eller en koordinerende instans på regionalt nivå får ansvaret for å samordne generell markedsdialog og overordnet kontraktsoppfølging på vegne av regionene.

Potensial for kostnadsbesparelser

Å legge til rette for mer markedsdialog og bedre kontraktsoppfølging vil i likhet med de øvrige tiltakene for mer forutsigbare anskaffelser, kunne bidra til kostnadsbesparelser ved at tilbyderne tilpasser seg med en kostnadsstruktur og et tjenestetilbud som er mest mulig tilpasset den rollen det er ønskelig at de tar. Gjennom en mer riktig dimensjonert privat kapasitet, vil en tettere markedsdialog kunne bidra til reduserte priser og kostnadsbesparelser. Særlig i en situasjon hvor Bufetat i stor grad baserer seg på enkeltkjøp for å dekke etterspørselen, vil det være viktig å ha tett og løpende dialog med tilbyderne i markedet.

Gitt de politiske føringene om å prioritere ideelle tilbydere, i tillegg til en uforutsigbar etterspørsel, er det trolig utfordrende for Bufetat i dag å si noe sikkert

om etatens kapasitetsbehov fremover i tid. Å likevel være mest mulig åpen om kapasitetsbehov vil kunne hjelpe tilbyderne å innrette tilbudene sine på en måte som er i tråd med Bufetats behov.

Bedre og mer samordnede rutiner for overordnet kontraktsoppfølging med tilbyderne vil også kunne gi bedre forutsetninger for å utnytte fleksibiliteten i avtalene i større grad enn i dag. Gjennom regelmessige dialogmøter kan tilbyderne og Bufetat sammen vurdere å gjøre endringer i avtalene i lys av fremtidige behov. Dette kan bidra til kostnadsbesparelser ved å unngå at kapasitetsutnyttelsen i avtalene blir lav eller at det må gjøres enkeltkjøp i avtalene i stort omfang utenfor avtalene.

Også i den enkelte sak synes det å være potensial for bedre kontraktsoppfølging enn i dag. Tettere kontraktsoppfølging kan bidra til å redusere omfanget av strategisk tilpasning hos tilbyderne. Særlig når det gjelder barna med de største behovene er det gode grunner til at Bufetat bør ha god kontroll på eventuelle endringer i barnas behov og utvikling. Dette vil også gi Bufetat bedre forutsetninger for å vurdere kvaliteten i tilbudet.

Mer samordnet og sentral styring av anskaffelser

Formålet med tiltakene er mer samordning og sentral styring av anskaffelser i etaten. En fragmentert organisering av anskaffelsesområdet hvor 16 ulike underenheter kjøper tjenester i til dels det samme markedet, samtidig som regionene kan ha kryssende behov, skaper etter vår vurdering store styrings- og koordineringsutfordringer i dag. Disse utfordringene bidrar til at etaten ikke i stor nok grad klarer å utnytte kapasiteten i markedet effektivt. Utfordringene forsterkes av at det er lite informasjonsflyt mellom anskaffelsesfunksjonene i regionene på operativt nivå, og av at anskaffelsesfunksjonene i liten grad har tilgjengelig styringsdata om utnyttelse av kapasitet i rammeavtaler og institusjoner med enkeltkjøpavtaler.

Etter vår vurdering er det derfor behov for tiltak på flere nivåer for å øke grad av samordning og sentral styring av anskaffelser. Bedre styringsdata og økt tilgjengeliggjøring av relevante styringsdata i BiRK, samt bedre rutiner for samordning av anskaffelser på tvers av inntaksenhetene, kan trolig avhjelpe en del av dagens utfordringer. Regionene har allerede slike rutiner for å samordne anskaffelser, og en mulig løsning er dermed at disse rutinene videreføres og forbedres. Det bør også vurderes om dagens organisering av anskaffelsesfunksjonene er hensiktsmessig. En samling av anskaffelsesressursene i regionene under en felles paraply, kan bidra til bedre informasjonsflyt internt og mer koordinert dialog utad

mot markedet. Hvordan en slik samling av anskaffelsesmiljøene konkret bør gjøres, og hva det vil kreve, bør imidlertid utredes nærmere.

Potensial for kostnadsbesparelser

Tiltakene for mer samordning og sentral styring av anskaffelser vil gi kostnadsbesparelser gjennom mer effektiv utnyttelse av kapasiteten hos private tilbydere. Mer samordning vil for det første kunne bidra til å redusere unødvendige kostnader til enkeltkjøp, når det reelt sett er tilgjengelig og egnet kapasitet i rammeavtaler. Bedre samordning vil også gi bedre utnyttelse av kapasiteten i avdelinger som benyttes til enkeltkjøp hvor barn bor alene uten at det er faglig begrunnet behov for enetiltak. Hvis avdelingene i større grad fylles opp, vil det kunne gi mer effektiv drift av de private institusjonstilbudene og dermed lavere kostnader for Bufetat.

Økt samordning og sentral styring av anskaffelsesfunksjonen i Bufetat vil ha visse implementeringskostnader som bør vurderes nærmere. Særlig vil en større omorganisering av anskaffelsesfunksjonen medføre omstillingskostnader, og muligens kreve bedre systemstøtte enn i dag, hvis ressurser fra ulike regioner skal jobbe sammen.

8.5.3 Samlet vurdering

En mer forutsigbar anskaffelsesstrategi fremover vil kunne bidra til en bedre tilpasset kapasitet i markedet, og på denne måten bidra til lavere priser og reduserte kostnader for Bufetat. Overordnet er det behov for å kommunisere til markedet en tydelig plan for bruk av private tilbydere fremover. En avklaring om de private tilbydernes rolle fremover vil være viktig for å gi tilbyderne større forutsigbarhet. Trolig vil potensialet for kostnadsreduksjon med en slik plan være større, jo større åpning det er for å bruke kommersielle aktører fremover, og jo større forutsigbarhet de kommersielle har for sin rolle fremover. En tettere og mer samordnet dialog med markedet om kapasitetsbehov og tjenestekjøp fremover i tid, tettere kontraktsoppfølging både overordnet og i den enkelte sak og mer langvarige avtaler vil også kunne bidra til mer forutsigbare og effektive anskaffelser enn i dag.

Det bør også vurderes, i dialog med markedet, å endre dagens risikofordeling i avtaler innenfor målgruppene behandling lav og behandling høy slik at tilbyder i mindre grad belastes med risiko for barnas oppfølgingsbehov. En endret risikofordeling vil bidra til

at det også innenfor disse målgruppene kan inngås mer varige avtaler uten at kostnadene eskalerer. En slik modell kan imidlertid gi tilbyderne insentiver til å presse innsatsnivået oppover. Mer faglig normering av tilbudet og tett kontraktsoppfølging vil dermed være helt avgjørende for å lykkes med tiltaket, jf. tiltak for normering som vurderes i kapittel 11.

Dagens organisering av anskaffelsesområdet hvor 16 ulike underenheter kjøper tjenester i til dels det samme markedet, skaper til dels store styrings- og koordineringsutfordringene. For bedre utnyttelse av kapasiteten som er tilgjengelig i rammeavtaler og i markedet, er det behov for gode styringsdata om tilgjengelig kapasitet både i institusjoner med og uten rammeavtaler. Rutinene for samordning av anskaffelser på tvers av regionene bør også forbedres og videreutvikles. Det bør også vurderes om dagens organisering av anskaffelsesfunksjonene er hensiktsmessig. En samling av anskaffelsesressursene i regionene under en felles paraply, kan bidra til bedre informasjonsflyt internt og mer koordinert dialog utad mot markedet. Hvordan en slik samling av anskaffelsesmiljøene konkret bør gjøres, og hva det vil kreve, bør imidlertid utredes nærmere.

8.5.4 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Gevinster av tiltak for mer effektive anskaffelser, avhenger av tilgang på styringsdata, den anskaffelsesfaglige kompetansen i etaten og graden av kontraktsoppfølging av tilbyderne som behøves for å sikre at avtalene og tjenestetilbudene i den enkelte sak er riktig dimensjonert. Tilstrekkelig kartlegging av barnas behov før plassering og størst mulig grad av faglig normering er også viktige forutsetninger for mer effektive anskaffelser. Dette for å sikre kostnadseffektive tjenester og unngå tidkrevende forhandlinger om barnas oppfølgingsbehov.

Når det gjelder styringsdata er det behov for bedre informasjon om både kostnader og kapasitetsutnyttelse ved både statlige og private institusjonstilbud. Særlig er det behov for bedre informasjon om utnyttelse av rammeavtaler og avdelinger som benyttes til enkeltkjøp. Bedre styringsdata vil gjøre Bufetat bedre i stand til å utnytte ledig kapasitet i markedet og å innrette en mest mulig effektiv anskaffelsesstrategi.

9 Flexibilitet i institusjonstilbudet

9.1 Mulige løsninger på utfordringsbildet

Institusjonsbarnevernets oppgave er å ivareta noen av samfunnets mest sårbare, og samfunnet har svært høye krav til kvaliteten i institusjonstilbudet.

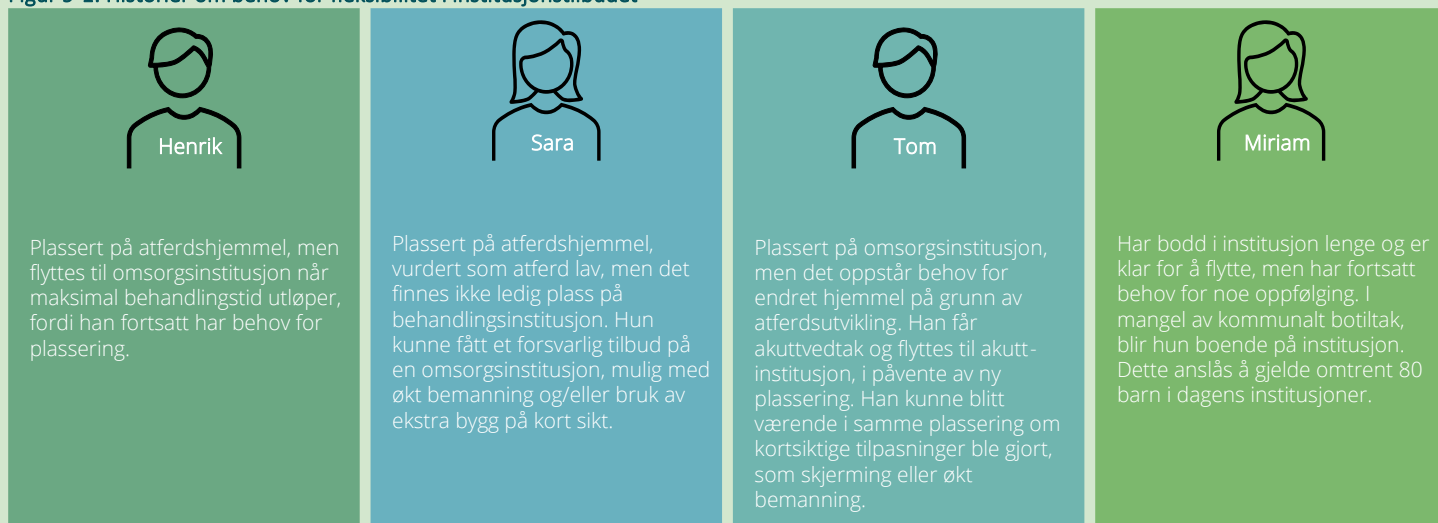
Barnevernsinstitusjonene er avhengig av knappe ressurser, blant annet i form av personell, kompetanse og bygg. Å utnytte disse ressursene på en effektiv måte er avgjørende for å tilby tilstrekkelig kvalitet.

Dagens eksisterende institusjonskapasitet er ikke fullt utnyttet. Figur 9-2 viser kapasitetsutnyttelsen i 2024, per september, for ulike målgrupper. Det fremstår å være uutnyttet kapasitet i tilbudet, til tross for en jevnt høy etterspørsel etter institusjonsplasser, som både medfører høye utgifter til enkeltkjøp (tilleggs kjøp av kapasitet fra private aktører, utover avtalte plasser innenfor rammeavtaler) og at Bufetat i en del tilfeller ikke klarer å tilby plass når kommunene fatter vedtak om en plassering (brudd på bistandsplikten). Det er

altså et stort behov for å få plassert flere barn innenfor dagens grunnkapasitet.

Ressursmangel og rigiditet i systemet kan være årsaker til at institusjonene i noen tilfeller ikke kan ivareta flere barn innenfor grunnkapasiteten (dette er drøftet i delkapittel 4.1.2 om utfordringer med dagens målgruppedifferensiering). De fleste institusjonsenheter er innrettet for å kunne ivareta kun én målgruppe om gangen, fordi barn har ulike behov for innhold i tilbudet. Det er også et overordnet faglig prinsipp om at målgrupper ikke skal blandes, av hensyn til å unngå negativ påvirkning. Samtidig er det en intensjon at barna skal plasseres i geografisk nærhet til sitt hjemsted. Dette gir lite fleksibilitet til å utnytte kapasiteten på en kostnadseffektiv måte, ettersom fordelingen av barn mellom de ulike målgruppene varierer. Det er utfordrende å sikre en riktig dimensjonering av kapasitet innenfor de ulike målgruppene, og samtidig begrensede muligheter for

Figur 9-1: Historier om behov for fleksibilitet i institusjonstilbudet



For å beskrive utfordringene knyttet til fleksibilitet i større detalj og legge grunnlag for vurderinger av mulige tiltak og virkninger av disse, har vi utarbeidet fire caseeksempler hvor økt fleksibilitet kunne bidratt til nyttevirkinger. Hvert caseeksempel beskriver barn som bor eller skal bo på institusjon, hvor ulike egenskaper ved situasjonen tilsier at et mer fleksibelt institusjonstilbud kunne hatt positive nyttevirkinger. For å illustrere beskriver vi Henrik, Sara, Tom og Miriam.

Felles for alle caseeksemplene er at økt fleksibilitet i systemet kunne bidratt til bedre og/eller mer ressurseffektive tilbud til barna. Henrik må flytte fordi tiden det er lov å være i et behandlingstiltak er begrenset, og det ikke er mulig å endre plasseringshjemmel og bli værende på samme plasseringssted. I Sara sitt tilfelle må det benyttes enkeltkjøp for å tilby en atferdsplassering, selv om hun kunne vært ivaretatt i en omsorgsinstitusjon med få tilpasninger. Tom går gjennom en særlig vanskelig fase som bidrar til økt behov for tilpasninger i tilbudet, som utløser behov for flytting fordi institusjonen han bor på ikke klarer å tilpasse tilbudet, og en endring av målgruppe og medførende flytting blir eneste løsning. Miriam bor lenger på institusjon enn hun hadde trengt, fordi det i hennes hjemkommune ikke finnes et mindre intensivt tiltak for å ivareta henne etter endt institusjonsopphold.

Caseeksemplene er ikke representative for alle barn i institusjonsbarnevernet eller eksempler på historier som oppstår særlig ofte. De er illustrerende eksempler på tilfeller hvor vi vurderer at økt fleksibilitet i institusjonstilbudet har potensial for å bidra positivt. De gir et godt grunnlag for å drøfte mulige løsninger for å øke fleksibiliteten i tilbudet. Mulige løsninger bør bidra til å hindre uønskede flyttinger, dyre enkeltkjøp og unødvendig lange institusjonsopphold på en forsvarlig måte.

å utnytte ledig kapasitet ved institusjoner som er godkjent for andre målgrupper (også når det vurderes forsvarlig). I dialog med Bufdir har vi blitt kjent med at det i juni 2024 har blitt gitt et oppdrag til regionene om å vurdere hvorvidt det er forsvarlig å benytte plasser på tvers av målgruppedifferensieringen i saker hvor det er fare for brudd på bistandsplikten.

I Figur 9-1 over har vi beskrevet noen tenkte barn, som illustrerer disse utfordringene i praksis. Ingen av disse barna finnes på ordentlig, men gjennom arbeidet med områdegjennomgangen har vi hørt gjentakende enkelthistorier om tilsvarende barn og hvordan rigiditeten i institusjonsbarnevernet bidrar til uønskede flyttinger og dårlig utnyttelse av eksisterende kapasitet.

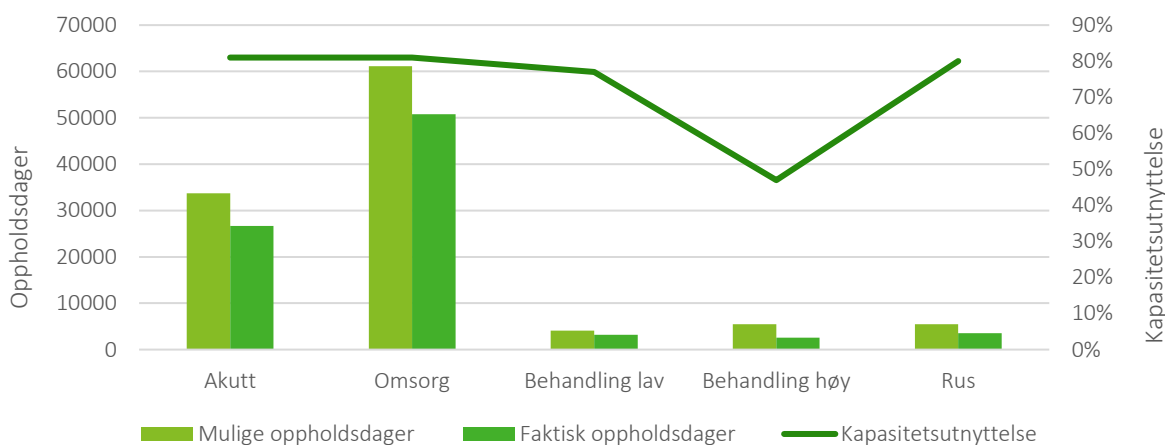
Tilgangen på bygg og bemanning, samt muligheten til å skalere denne på kort sikt, bestemmer institusjonenes evne til å tilpasse seg svingninger i etterspørselen etter plasseringstiltak. På kort sikt er det særlig utfordrende å øke tilgangen på bygg. Det krever store investeringer å tilpasse bygg til institusjonsformål. Bemanningsnivå er mer skalerbart på kort sikt, men kompetansekrav og begrenset tilgang på kvalifiserte ansatte gjør det også utfordrende å rekruttere tilstrekkelig bemanning.

Når det ikke er ledige plasser innenfor grunnkapasiteten, må Bufetat i dagens situasjon kjøpe inn institusjonsplasser i form av enkeltkjøp fra private tilbydere. Slike enkeltkjøp er kostnadskrevende, sammenlignet med å plassere et barn innenfor grunnkapasiteten. Ved større fleksibilitet i grunnkapasiteten, som gjør det mulig å plassere barn med et bredere spekter av behov innenfor grunnkapasiteten, kan det være mulig å redusere behovet for enkeltkjøp.

Mangel på fleksibilitet i institusjonene bidrar også til uønskede flyttinger (se beskrivelser av Tom og Henrik i Figur 9-1). Det kan for eksempel oppstå behov for å endre lovhjemmel for et barns plassering, enten fordi barnets atferd endres, fordi institusjonen ikke lykkes med å stabilisere barnet, fordi behandlingstiden i et tiltak utløper, eller av andre, utenforliggende årsaker. Endring i lovhjemmel kan medføre at barnet må flytte, selv om barnets reelle behov i liten grad er endret.

Bufdir har ikke samlet oversikt over omfanget av uønskede flyttinger. Bufdir oppgir at de i 2023 hadde totalt 562 flyttinger mellom institusjonsavdelinger, definert som tilfeller hvor det har gått mindre enn 30 dager mellom avslutning i en institusjonsavdeling og oppstart i en annen, og tilsvarende tall i 2024 til og med 25. november er 509.

Figur 9-2: Kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner hittil i år (per september 2024)



Kilde: Bufdir

Manglende fleksibilitet i tilbudet bidrar til store kostnader og ulemper for enkelte barn. Vi vil vurdere løsninger på følgende områder for å øke fleksibiliteten:

- Målgruppedifferensiering
- Driftsmodeller
- Bygg
- Bemanning

Under drøfter mulige løsninger for å øke fleksibiliteten innenfor hvert av disse temaene.

9.1.1 Målgruppedifferensiering

Dagens målgruppedifferensiering innebærer at lovhjemmel for plasseringer utenfor hjemmet definerer hvilke institusjoner barn kan plasseres i. I utgangspunktet gir loven fire mulige hjemmelskategorier som grunnlag for plassering av

barn i institusjon: akutt omsorg, akutt atferd, omsorg og atferd. I tillegg har Bufetat differensiert institusjonstilbudet innenfor behandling og omsorg, slik at det totalt er innrettet etter syv ulike målgrupper: akutt omsorg, akutt atferd, omsorg barn, omsorg ungdom, behandling lav, behandling høy og rus. Den enkelte institusjon må være godkjent (av Bufetats enhet for godkjenning) for å kunne ta imot barn innenfor en gitt målgruppe. For å øke fleksibiliteten i tilbudet, kan en mulighet være å gjøre avhengigheten mellom lov hjemmel og plasseringssted mindre rigid. Dette kan bidra til bedre utnyttelse av tilbudet på tvers av målgrupper.

Barnevernsinstitusjonsutvalget peker på behovet for en mindre finmasket målgruppedifferensiering og mer fleksible institusjoner innenfor hver målgruppe, slik at institusjonene kan ivareta barn med et større spekter av behov, og behov som endres seg underveis i et forløp. Utvalget skisserer i sin utredning tre mulige målgrupper som tilbudet kan dimensjoneres etter: *akutt, omsorg og utviklingsstøtte* og *omsorgs og utviklingsstøtte +* (NOU 2023: 24). Det er primært hensynet til barna og kvaliteten i tilbudet barna får, som er utvalgets begrunnelse for en mindre fininndelt målgruppedifferensiering. Vi ser imidlertid at også behovet for bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet i tilbudet og behovet for kostnadskontroll peker i retning av en mindre finmasket målgruppedifferensiering, og at tiltak innenfor dette området også i høy grad er i tråd med mandatet for områdegjennomgangen.

Alle institusjoner skal dekke behovene til majoriteten av barn og unge i institusjon, og gi hvert barn et tilpasset opplegg ut fra beste faglige praksis. Institusjonene skal, uavhengig av målgruppe, gi omsorgs- og utviklingsstøtte tilpasset barnets behov gjennom miljøterapeutisk oppfølging. Samtidig skal inndelingen i målgrupper, og godkjenning av institusjoner for gitte målgrupper, sikre at institusjonene er i stand til å tilby egnet hjelp til barn med ulike utfordringer og behov. Behandlingsinstitusjoner skal, i tillegg til å gi omsorgs- og utviklingsstøtte, gi barn med alvorlige atferdsvansker behandling rettet mot å endre og redusere uønsket atferd. Behandlingen skal gis ved hjelp av anerkjente og kunnskapsbaserte metoder.

Det finnes ikke spesifikke, definerte krav til for eksempel kompetansen, fagmodeller, bemanningsnorm eller bygningsmessige kvaliteter, som tilsier at tilbudet til ulike målgrupper i praksis er systematisk forskjellig. Innholdsmessige faktorer synes i stor grad å være lokalt definert, og kan variere på tvers av institusjoner, både mellom og innenfor målgrupper. Samtidig er kostnadsnivået generelt

høyere i behandlingsinstitusjoner, som tilsier at disse institusjonene har høyere bemanningsintensitet og kanskje også mer tilpassede bygninger, sammenlignet med omsorgsinstitusjoner. Fra intervjuer med Bufdir fremstår det å være en felles oppfatning om at det er få tydelig definerte ulikheter i innretningen av tilbudet til barn på tvers av målgrupper. Dette til tross for at det er ulikt innhold i bistanden til barn på behandlings- og omsorgsinstitusjoner, som følge av ulike behov for hjelp til å redusere eller hindre utvikling av problematferd. Samtidig kan det tenkes at flere barn på omsorgsinstitusjoner har delvis tilsvarende behov som barn plassert på institusjon som følge av atferdsvansker, og at omsorgsinstitusjonene må tilby tilsvarende kompetanse og innhold til barna.

Begrunnelsen for målgruppedifferensieringen er å gi barn tilpasset hjelp basert på deres behov, og å hindre negativ sosial påvirkning mellom barn med ulike utfordringer og behov. Dette baseres på at barn plassert på omsorgshjemmel og atferdshjemmel har ulike behov og atferd, og at kanskje særlig barn plassert på omsorgshjemmel kan påvirkes negativt av barn plassert på atferdshjemmel på bakgrunn av atferdsvansker. Samtidig synes det å være en erkennelse i Bufdir og Bufetat om at det kan stilles spørsmål ved effekten av målgruppedifferensiering på negativ sosial påvirkning. Det er delvis fordi negativ påvirkning blant barn i dag i stor grad foregår gjennom sosiale medier, uavhengig av fysisk nærhet, som fordrer at det uansett fysisk plasseringssted gjøres tiltak som begrenser negativ påvirkning og spredning av negativ atferd mellom barn i institusjon. I tillegg utfordres premisset om at plasseringshjemmelen er et godt grunnlag for å definere hvem som bør være sammen med hvem.

Med dagens praksis for bruk av plasseringshjemler, synes det å være betydelig overlapp mellom barn plassert etter omsorgs- og atferdshjemmel når det gjelder barnas behov. Hvilken hjemmel som benyttes ved plassering av et barn utenfor hjemmet handler i stor grad om hvorvidt årsaken for plasseringen kan sies å være foresattes omsorgskapasitet, eller om det er barnets utagering som er årsaken. Barn som over tid er utsatt for omsorgssvikt vil med høy sannsynlighet også utagere, og ha til dels problematisk atferd. Skillet mellom plasseringhjemlene, som forklaring på barnets behov kan dermed fremstå noe kunstig.

Mange barn plassert på omsorgshjemmel har atferdsvansker, som kan påvirke andre barn negativt og som krever et tilpasset tilbud. Terskelen for plassering etter atferdsbestemmelsene er at barnet har «alvorlige atferdsvansker». Vår forståelse er at

valg knyttet til et barns plasseringsbehov i praksis må tas på bakgrunn av en rekke faktorer og hensyn. Henvisningsskjemaer med spørsmål knyttet til valg av plassering benyttes for å velge egnet plassering, og spørsmål knyttet til institusjonsplassering er knyttet til hva som skal skje etter endt opphold, tidligere barnevernstiltak og vurdering av disse og spørsmål om risikoatferd hos barnet (Menon Economics, 2020b). Det er et stort omfang av tilgjengelige kartleggingsverktøy for å vurdere barnets behov, og det virker å være lite systematikk når det kommer til hvilke verktøy som benyttes i praksis. Det er stort sett kommunal barnevernstjeneste som velger plasseringshjemmel. Som beskrevet i kapittel 4.2.1, trekker informanter i områdegjennomgangen frem at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder erfaring, kompetanse og kapasitet til å gjøre faglige vurderinger og å kartlegge barnas behov som grunnlag for plasseringsvalg, og at dette blant annet kan føre til ulik praktisering og valg av plasseringshjemler.

I praksis endres plasseringshjemmelen for en del barn i løpet av oppholdet, enten fordi atferdsuttrykkene endres, fordi tidsbegrensningen for en atferdsplassering har gått ut, eller fordi institusjonstilbudet ikke treffer barnets behov. Når plasseringshjemmelen endres kan det i noen tilfeller medføre at barnet også må flyttes, fordi den opprinnelige institusjonen ikke er godkjent for alle målgrupper. Historiene til Henrik og Tom illustrerer noen slike tilfeller, hvor den rigide målgruppedifferensieringen bidrar til at barn må flytte, i stedet for at institusjonene kan tilpasse sitt tilbud til ulike barn (se tekstboks på side Figur 9-1). Flyttingene kan få svært negative konsekvenser for barna, og kan bidra til å øke oppholdstiden til barna og dermed det samlede kapasitetsbehovet.

Det er altså flere faktorer som tilsier at det kan være hensiktsmessig med en mindre rigid målgruppedifferensiering. Det er vår vurdering at den manglende kostnadseffektiviteten som følger av dagens målgruppeinndeling, ikke veies tilstrekkelig opp av andre hensyn, inkludert hensynet om å forhindre negativ sosial påvirkning. Plassering av barn med ulike behov kan medføre risiko. Barn med rusproblematikk og barn med høy risiko for varige atferdsvansker kan for eksempel i særlig grad ha en negativ påvirkning på andre barn, og det er faglige og styringsmessige fordeler, herunder minimering av risiko, ved å ha føringene i dagens målgruppedifferensiering. Vi vurderer likevel at fordelene ved mer fleksible føringene, gitt at tilbudet fortsatt skal tilpasses barnets beste i hvert enkelte tilfelle, kan veie opp for risikoen ved en mindre rigid praktisering av målgruppedifferensiering.

En mulig løsning kan være å fjerne bruken av målgrupper i institusjonsbarnevernet helt, og åpne for at alle barn kan plasseres sammen i institusjon uavhengig av årsak til plassering. Dette ville gitt Bufetat svært stor fleksibilitet med hensyn til utnyttelse av institusjonskapasitet, og kunne bidratt til både lavere samlede kostnader til plassering og god kostnadsstyring og -kontroll.

Samtidig vil en slik løsning også kunne medføre negative konsekvenser både for barn i institusjon og økonomisk. Det vil være tilfeller hvor det ikke vurderes forsvarlig å plassere barn sammen i institusjon, av hensyn til f.eks. barnas utvikling eller sikkerhet. Typisk vil dette kunne dreie seg om barn med potensielt skadelig atferd eller særlig komplekse behov som det vil være vanskelig å håndtere tilstrekkelig godt, samtidig som det sikres at tilbudet til andre i avdelingen er forsvarlig. Det vil uansett være risiko for negativ sosial påvirkning fra barn med rusproblematikk og alvorlige atferdsvansker. Vurderinger av risiko for negativ sosial påvirkning, både fysisk og digitalt, er en viktig innretning av tilbudet til alle barn som plasseres i institusjon, og risikominimerende tiltak er av stor betydning.

Videre ligger det en risiko for økte kostnader ved mindre rigid målgruppedifferensiering, dersom det medfører at flere institusjonsenheter må være organisert (både bygnings- og bemanningsmessig) for å håndtere de barna som krever den mest intensive oppfølgingen og støtten.

For å forhindre at de ovennevnte risikoene og negative konsekvensene inntreffer, mener vi at det mest hensiktsmessige tiltaket å gå videre med, er å frikoble målgruppedifferensieringen fra plasseringshjemlene. Det kan innebære behov for å samtidig innføre tydeligere føringene for og krav til forsvarlighetsvurderinger forut for plassering, samt mekanismer for å effektivt identifisere og plassere de barna som av ulike hensyn ikke kan bo sammen med andre. En slik løsning vil bidra til bedre kapasitetsutnyttelse og høyere kostnadseffektivitet, ved at barn med ulike plasseringshjemmel kan bo sammen i samme tiltak, uten at det går på bekostning av forsvarligheten i tilbudene. Vi utreder nærmere konsekvenser og forutsetninger for gjennomføring av et slikt tiltak i kapittel 9.2.

Vi er kjent med at Bufdir har satt i gang et arbeid med å vurdere målgruppedifferensieringen. Dette innebærer i stor grad barnevernsfaglige vurderinger, og vi har i denne områdegjennomgangen ikke gått grundig inn i disse vurderingene. Vi har likevel sett nærmere på hvordan målgruppedifferensieringen kan løses opp noe på kort sikt, for å åpne for mer

fleksibilitet i tilbudet og redusere behovet for flyttinger, samt bidra til en mer effektiv dimensjonering ved at flere barn kan få plass innenfor en gitt kapasitet.

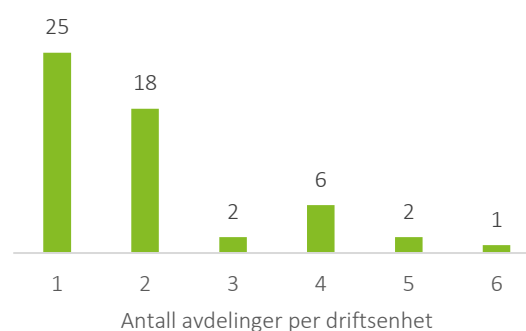
9.1.2 Driftsmodeller

Barnevernsinstitusjonsutvalget anbefaler at det utarbeides tydelige anbefalinger til driftsmodeller for institusjonstypene som foreslås i utredningen (NOU 2023: 24). Utvalget gjengir Bufetats definisjon av en driftsmodell: «med driftsmodell mener vi de organisatoriske, økonomiske og regulatoriske standardene for tjenestetypen. Når det gjelder de faglige standardene, vil de ha et bein både i driftsmodell (struktur og oppgavedeling) og i fagmodell (det innholdsmessige)». Vi forstår og omtaler en driftsmodell som organiseringen av en institusjon eller driftsenhet, som igjen kan bestå av en eller flere avdelinger.

Fleksibiliteten til institusjonsbarnevernet avhenger av at driftsmodellene underbygger en fleksibel og effektiv utnyttelse av ressurser. Fleksibiliteten i tilbudet påvirkes av blant annet lokalisering, bygg, bemanning, størrelse, avdelingsstruktur, fagmodeller, turnusordninger, rammebetingelser og ressurstilgang.

Organiseringen av institusjonene, herunder størrelse og avdelingsstruktur, har betydning for fleksibiliteten i tilbudet. Dagens barnevernsinstitusjoner varierer i organisering. Noen er organisert i driftsenheter med flere tilknyttede avdelinger, for eksempel sentre med avdelinger for ulike målgrupper innenfor samme organisasjon. Andre barnevernsinstitusjoner består kun av en avdeling. De fleste driftsenhetene i institusjonsbarnevernet består av en eller to avdelinger, mens noen driftsenheter har flere (Figur 9-3). Driftsenheten med flest avdelinger har seks stykker.

Figur 9-3: Driftsenheter fordelt på antall avdelinger per driftsenhet, statlige institusjoner



Kilde: Bufdir

Tabell 9-1: Oversikt over antall statlige institusjoner og plasser per målgruppe (februar 2024)

Målgrupper	Institusjoner	Avdelinger	Sum budsjetterte plasser	Snitt budsjetterte plasser per avdeling
Akutt	19	31	117	4,0
Behandling høy	4	6	11	3,7
Behandling lav	5	7	22	3,1
Omsorg	31	56	236	4,3
Rus	3	6	16	4,0
Totalt	53	106	402	4,1

Kilde: Bufdir

Det er fordeler og ulemper med ulike organisatoriske strukturer. Å organisere seg i større driftsenheter kan gi stordriftsfordeler, større fagmiljø og mer robusthet. Driftsenheter med flere avdelinger kan i større grad ha fellesressurser som kan benyttes på tvers av avdelinger, for eksempel i form av ledelse og administrative funksjoner, vikarbanker, tilgang på ekspertkompetanse, bygningsmasse for skjerming, trening og sosialisering, med videre. På en annen side kan driftsenheter med færre avdelinger være mer tilpassningsdyktige og ha lettere for å skape tettere relasjoner med barna fordi det er færre ansatte.

Bufetat har de siste årene i enkelte enheter benyttet «tunmodeller», hvor avdelinger for ulike målgrupper er samlokalisert på samme eiendom. Slike modeller gir mulighet for å benytte bemanning mer fleksibelt på tvers av avdelinger og åpner også for at barn kan flytte til en ny avdeling uten å måtte flytte til et nytt sted.

Det er en utfordring at barn i mange tilfeller må flytte hvis behovene deres endrer seg. Økende atferdsutfordringer kan for eksempel føre til at barnet må flytte til en ny institusjon innenfor samme målgruppe eller til en annen målgruppe, for eksempel fra en omsorgs- til en behandlingsinstitusjon. Det kan oppstå alvorlige situasjoner hvor barn må flyttes til en

akuttinstitusjon fra en annen institusjonsplassering. I større driftsmodeller, hvor ulike avdelinger er organisert i samme driftsenhet, kan det i større grad enn i dag være mulig å flytte sentrale ansattressurser sammen med barna. Større driftsmodeller kan også gi bedre muligheter for å forsterke bemanning på enkelte lokasjoner i perioder, og dermed forebygge behov for flyttinger. Hvis større driftsmodeller kan gjøre det mulig å ha supplerende bygg som en fellesressurs, kan det også være bedre muligheter for å skjerme barn i perioder. Det kan være flere fordeler knyttet til slike driftsmodeller, som at avstanden til ny plassering er kortere og man kan unngå å flytte barn ut av nærmiljøene deres i enkelte tilfeller, ansatte kan følge barnet i kortere eller lengre perioder selv ved ny plassering, og institusjonen som tar over omsorgen kan ha bedre tilgang på kunnskap om barnets utvikling over tid.

Noen barnevernsinstitusjoner er i dag organisert i større driftsmodeller hvor flere avdelinger tilhører samme organisatoriske enhet, og eventuelle tiltak for å øke bruken av større driftsmodeller bør utarbeides med utgangspunkt i kunnskap om suksesskriterier og barrierer for å lykkes med å sikre fleksible og robuste institusjoner med høy kvalitet i tilbudet.

På lengre sikt kan det være hensiktsmessig å utvikle institusjonene i retning av større og mer fleksible driftsmodeller gjennom sammenslåinger av avdelinger i større driftsenheter over tid. På lengre sikt vil det innenfor slike strukturer være mulig å tilføre nye avdelinger til hver driftsenhet. Bufetat har enkelte slike sentre i dag.

Senterorganisering legger til rette for fleksibel bruk av bemanning på tvers av institusjoner ved at ansatte i arbeidskontrakter kan knyttes til et senter, fremfor enkeltinstitusjoner. Senterorganisering vil gjøre det mulig å etablere en felles arbeidskultur gjennom faste møtepunkter og felles fagmodeller og rutiner, som kan tilrettelegge for at det er enklere å bruke bemanning på tvers. Ved behov, vil det derfor være mulig å gjøre enten kortvarige eller varige omplasseringer av ansatte. Hvis et barn eksempelvis må flytte til en ny avdeling, vil en slik modell gjøre det mulig å la bemanningen følge barnet, enten midlertidig eller på lengre sikt. Ved sykefravær eller driftsutfordringer vil det også være mulig å gjøre midlertidige omplasseringer av ansatte. Muligheter til å bruke bemanning på tvers av avdelinger tilfører etter vår vurdering verdifull fleksibilitet. Samtidig er det grenser for hvor stor flyt det kan være av ansatte på tvers av institusjoner, uten at det går utover kvaliteten og arbeidsmiljøet. Tillitsvalgte i sektoren og andre informanter har understreket i intervjuer at et sterkt fellesskap og kollegium er en viktig forutsetning

for kvaliteten i tilbudet og arbeidsmiljøet. Kontinuitet i bemanningen er også viktig for at det enkelte barn skal kunne være trygg og knytte seg til de ansatte. Uavhengig av organisering bør organiseringen av institusjonene ivareta disse hensynene.

9.1.3 Bygg

Bygge større, mer fleksible institusjonsbygg etter tunmodell eller sentermodell

Tilgang på egnede bygg er en viktig forutsetning for muligheten til mer fleksible driftsmodeller, som beskrevet i forrige delkapittel. I det følgende drøfter vi mulige løsninger for å sikre en mer fleksibel portefølje av bygg fremover.

En løsning går ut på å bygge institusjonsbygg etter tunmodell eller sentermodell, som beskrevet foran. Fordelene med slike modeller er primært at ansatte kan brukes mer fleksibelt på tvers av avdelinger, samt at barn i større grad kan flytte internt på institusjonen istedenfor å flytte til en ny institusjon på et annet sted. Mulige gevinster av en slik modell er dermed både redusert behov for flytting av barn med tilhørende både kvalitets- og kostnadmessige virkninger, men også mer effektiv bruk av bemanning.

En overgang til tunmodeller vil kreve betydelige investeringer i bygg, gitt at bygningsstrukturen i dag ikke er samlokalisert på den måten som tunmodellen forutsetter. En sentermodell, hvor avdelingene heller er etablert i geografisk nærhet, men ikke nødvendigvis samlokalisert, vil også kreve investeringer i bygg, men i mindre grad enn tunmodellen da man i større grad kan ta utgangspunkt i eksisterende bygningsmasse. En slik modell vil i likhet med tunmodellen også kunne gi fleksibilitet til å bruke bemanning mer fleksibelt på tvers av avdelinger, ved behov for kortvarige eller langvarige omplasseringer av ansatte, men vil i mindre grad gi fleksibilitet til å bruke ansatte fleksibelt mellom avdelinger etter behov i den daglige driften.

Ved en overgang til tunmodeller eller sentermodeller vil det være hensiktsmessig å lokalisere enhetene i sentrale strøk, med kort vei til tilgrensende tjenestetilbud som BUP, skole og nødetater. I intervjuene peker enkelte informanter på at særlig lang reisevei til skole, medfører behov for økt bemanning.

Det er ulike måter å utvikle en portefølje av bygg på, som understøtter sentermodeller. Man kan bygge formålsbygg som kan huse nye institusjoner eller man kan supplere dagens struktur med å anskaffe og tilpasse nærliggende bygg i tilknytning til eksisterende institusjoner. En mulig løsning vil være å gradvis

etablere institusjonsbygg som understøtter større og mer fleksible driftsmodeller i sentrale strøk.

Institusjonene i sentre bør lokaliseres nærmere nok geografisk til at det er mulig å tilrettelegge for møtepunkter mellom ansatte, og at omplassering av ansatte er gjennomførbart. På den andre siden kan for tett samlokalisering av institusjoner føre uheldig påvirkning mellom ungdommene og uønsket opphopning av ungdom med ulike typer utfordringer. Hvor mange sentre det vil være realistisk å opprette bør vurderes nærmere med bakgrunn i dagens institusjonsstruktur og reiseavstander mellom institusjonene. Trolig er potensialet størst i tettbygde strøk hvor institusjonstettheten er større.

Et viktig formål med sentrene er å tilrettelegge for at barn ikke skal måtte flytte ved endrede behov (for eksempel ved behov for økt eller endret bemanningsgrad, økt behov for utviklingsstøtte eller behov for skjerming i perioder). Sentrene bør derfor ha institusjoner/avdelinger innenfor ulike målgrupper. Det bør også være mulig å skjerme barn i enetiltak i perioder.

Flere institusjonsbygg kan bidra til mer fleksibilitet

I kapasitetsutfordringen Bufetat står i nå, og har stått i over et par år, fremstår mangel på egnede bygg som en viktig faktor som begrenser Bufetats mulighet til å plassere flere barn innenfor eksisterende grunnkapasitet. Mange barn i institusjoner, særlig barn med sterke atferdsuttrykk, må ivaretas i tilpassede bygg, og ulike atferdsuttrykk krever ulike tilpasninger. Byggene må være egnet for å hindre uønskede hendelser som rømning og for å kunne skjerme barn fra andre når det er nødvendig. Når egnede bygg ikke er tilgjengelig begrenses mulighetene til å gi enkelte barn et egnet plasseringstiltak, og det kan hindre institusjonenes mulighet til å plassere barn på ledige, godkjente plasser. Mangel på egnede institusjonsbygg er en viktig utfordring knyttet til kapasiteten og fleksibiliteten i institusjonsbarnevernet. Å på sikt sørge for økt tilgang på formålsbygg, kan bidra til økt fleksibilitet i institusjonskapasiteten.

Bufetat beskriver i intervjuer at anskaffelse og utvikling av nye tilpassede bygg eller utvikling av eksisterende bygg vil kunne bidra til økt fleksibilitet i institusjonsbarnevernet, fordi en har flere muligheter til å ta imot flere barn og til å tilpasse tilbudet til det enkelte barn hvis flere formålsbygg er tilgjengelige. Det er imidlertid krevende å realisere tilpassede bygg, særlig på kort sikt. Det er først og fremst kostbart og tidkrevende å anskaffe og tilpasse bygninger til formålet. Bufetats portefølje av institusjonsbygg

består stort sett av standard leieavtaler med lang tidshorison, hvorav omtrent halvparten av byggene er leid av Statsbygg. Blant dagens bygningsmasse er institusjonene som er bygget spesifikt for institusjonsformålet av best kvalitet, og disse er stort sett bygget i samarbeid med Statsbygg. Statsbygg er dermed en viktig samarbeidspartner i arbeidet for å få etablert tilstrekkelige nye slike formålsbygg.

Prosessene for å etablere bygninger i samarbeid med Statsbygg, herunder utredninger og prosjektering, er imidlertid svært tidkrevende. Dette begrenser Bufetats muligheter for å påvirke tilgangen på bygningsmasse av høy kvalitet på kort sikt, og tiltak for å sikre raskere prosesser for etablering av bygg kan bidra positivt til fleksibiliteten i de statlige institusjonene. Det arbeides med tiltak for å forenkle prosesser for utvikling av formålsbygg i samarbeid med Statsbygg, som kan bidra positivt til mulighetene for å skalere bygningskapasiteten raskere enn i dag. Dette innebærer for eksempel å utvikle standardkonsepter for formålsbygg for å begrense behovet for tidkrevende konseptutredninger.

Samtidig har Bufetat gode erfaringer med å leie bygg fra kommuner og private aktører. Prosesser med å etablere leieavtaler med disse kan gå betydelig raskere, og innleie fra disse markedene kan hjelpe Bufetat å tilpasse porteføljen av bygg i institusjonsbarnevernet etter behov mer effektivt. Det krever imidlertid fortsatt omfattende tilpasninger for å benytte kommunale bygg til institusjonsformål, så det er også her snakk om leieavtaler på minst 10 år.

Tiltak for å bedre tilgangen på formålsbygg i samarbeid med Statsbygg gjennom effektivisering av prosesser, i kombinasjon med tiltak for å sikre noe mer kortsiktig fleksibilitet gjennom gode rammebetingelser for å leie bygg fra private og kommuner, kan bidra til å gi Bufetat bedre forutsetninger for å tilpasse porteføljen av institusjonsbygg til behovet over tid.

Behov for felles forståelse av hva som er tilstrekkelig egnede bygg

Bufetat igangsatte i 2022 et arbeid for å vurdere hensiktsmessig utforming av kvalitetskrav til institusjonsbygg for å få en omforent forståelse av hvordan fremtidens institusjonsbygg bør utformes. Deloitte og arkitektkontoret Nordic Office of Architecture har i denne sammenheng utledet overordnede designprinsipper for utforming av institusjonsbygg, som blant annet skal bidra til å understøtte institusjonenes formål, fremme barnas utvikling og ivareta et godt arbeidsmiljø: likeverd, sansestimulerende, motiverende overganger,

aktivitet, oversikt, tilpasset mobilitet, tilpasningsdyktighet og robusthet (Deloitte, 2024). Videre presenteres noen sentrale anbefalinger knyttet til utformingen av nye, og tilpasning av eksisterende, bygg som kan benyttes i arbeidet med retningslinjer og planer som sikrer omforent forståelse av hva som er tilstrekkelig kvalitet for institusjonsbygg.

Det finnes ikke en fullstendig oversikt over kvaliteten og egnetheten på dagens portefølje av institusjonsbygg på nasjonalt nivå. Å fremskaffe oversikt over dagens portefølje, samt å detaljere konsepter for tilstrekkelige bygg, kan bidra til å forenkle arbeidet med å sikre en mer robust og fleksibel portefølje av bygg.

Vår forståelse er at kvaliteten på mye av dagens bygningsmasse ikke oppfattes som god nok, og det oppstår utfordringer med å håndtere barn med store behov når kapasiteten blir satt under press. Fra intervjuer med Bufetat har vi inntrykk av at det er store variasjoner i kvaliteten på dagens bygningsmasse. Bufetat region Vest har kategorisert alle sine institusjonsbygg basert på en trafikklysmoell, hvor bare ett bygg er vurdert som egnet (grønt) og 70 prosent er vurdert som gult, også etter at de har gjennomført mulige tilpasninger. Videre finner Deloitte i sin rapport om institusjonsbygg at tre fjerdedeler av byggene opprinnelig ble bygget for et annet formål (Deloitte, 2024).

Det er med andre ord en stor andel av dagens institusjonsbygg som ikke er utformet i tråd med gjeldende standarder for formålsbygg. Kostnader knyttet til tilpasning av dagens bygningsmasse til institusjonsformål bør vurderes opp mot gevinsten man oppnår, i lys av behovet for ressurseffektive tjenester. I denne sammenheng kan det synes å være behov for en felles forståelse av hva som er «godt nok», for ulike grupper av barn.

Tilgang til enklere, supplerende boliger kan øke fleksibiliteten i tilbudet

Bedre tilgang på egnede boliger på kort sikt kan gi institusjonene mer fleksibilitet til å ta imot barn med behov for rask plassering, som for eksempel ved akuttvedtak i eller utenfor institusjon. Tilgang på boliger på kort sikt kan bidra til å sikre løsninger i nærheten av barnets nettverk i akutte situasjoner med behov for midlertidig flytting, eller å gi institusjonene bedre forutsetninger for å ivareta barn med behov for en midlertidig plassering når institusjonskapasiteten ikke strekker til. Løsninger for tilgang på bygg på kort sikt kan vurderes for seg selv,

eller i kombinasjon med innføring av større driftsmodeller som sentermodeller.

En mulig løsning for bedre tilgang på boliger på kort sikt kan være å benytte korttidsleie. Informanter fra Bufdir forteller imidlertid i intervjuer at boliger tilgjengelig for korttidsleie, for eksempel i privatmarkedet, sjeldent er tilstrekkelig tilpasset behovene til barn plassert på institusjon. Krav til forsvarlighet og hensynet til barnets beste i forbindelse med plasseringer tilsier at det i mange tilfeller ikke er aktuelt å plassere barn i en bolig som korttidsleies i privatmarkedet.

En annen mulig løsning for å sikre bedre tilgang på bygg på kort sikt kan være å anskaffe enklere bygg, som ikke nødvendigvis er tilpasset som formålsbygg, som supplement til den øvrige kapasiteten. Flere informanter peker på at dette kan være en hensiktsmessig strategi for å få plassert flere barn med et større spekter av behov innenfor en gitt institusjon. Dette kan for eksempel være dersom barn har behov for å skjermes fra andre en periode, uten at de nødvendigvis i denne perioden har behov for spesielt tilpassede formålsbygg.

9.1.4 Bemanning

Mer fleksible bemanningsløsninger

Økt fleksibilitet når det kommer til bemanning kan sette institusjoner bedre i stand til å tilby tiltak som er tilpasset barns behov over tid, fordi det kan tillate bruk av bemanning der behovet er størst. Samarbeid på tvers av avdelinger om bruk av personell kan bidra til økt fleksibilitet i bemanning. Relevante løsninger i denne sammenheng kan være å flytte ansatte etter behov, eller å etablere ambulerende støtteteam eller ekspertressurser som er tilgjengelig for flere institusjoner og som kan benyttes ved behov. Fra intervjuer med tillitsvalgte i Bufetat erfarer vi at bemanning på tvers i noen grad benyttes i dag, og at det fungerer godt. Samtidig kan faktorer som store geografiske avstander mellom institusjoner gjøre bruk av bemanning på tvers utfordrende å gjennomføre.

Når barns behov endrer seg over tid kan det føre til at barnet må flytte. For å sikre kontinuitet i oppfølgingen av barnet kan det være ønskelig at ansatte som kjenner barnet har mulighet til å følge barnet videre. Bemanningsløsninger som tilrettelegger for bruk av ansatte på tvers av institusjoner kan bidra til å hindre brudd i relasjoner mellom barn og ansatte i enkelte tilfeller. Driftsmodeller som tilrettelegger for deling av ressurser på tvers av avdelinger gjennom felles administrative ressurser og fagmodeller kan gi bedre

forutsetninger for å lykkes med økt bruk av ansatte på tvers ved behov.

Bruk av personell på tvers kan bidra til fleksibilitet, men stabilitet og robusthet i bemanningssituasjonen er også viktig for institusjonene. Mer fleksibel bemanning kan bidra til mer robuste og stabile institusjoner, fordi institusjonene enklere og raskere kan innhente forsterkninger i form av ansatte ved behov. Dette kan gjøre institusjoner mindre sårbare for store endringer i barns behov. Ansatte i barnevernsinstitusjoner står tidvis i komplekse og sikkerhetsmessig svært vanskelige situasjoner, og må samarbeide om å løse utfordringer når de oppstår. I denne sammenheng er gode kollegiale relasjoner, solide fagmiljøer av stor betydning for ansatte på institusjoner. Flere informanter, inkludert tillitsvalgte i Bufetat, trekker frem at bruk av personell på tvers kan bidra til å svekke deler av tryggheten, fordi ansatte som jobber sammen i mindre grad kjenner hverandre hvis det foregår hyppige utskiftninger. Stabilitet i bemanningssituasjonen er videre en sentral kvalitetsdimensjon ved institusjonstilbudet, og å øke bruken av personell på tvers kan gjøre det vanskeligere for barna å bli trygge på og knytte seg til de ansatte. Modeller med økt bruk av personell på tvers kan også medføre ulemper for ansatte som ønsker forutsigbarhet og kontinuitet i arbeidssted og ikke ønsker å bytte arbeidssted når et barn flyttes. Det er også viktig at systemer for å dele ressurser, inkludert personell, ikke fører til at hver enkelt institusjon blir mindre robust og avhengig av støtte utenfra for å gi barn egnede tilbud også når behovene endrer seg noe over tid.

Utfordringer knyttet til begrenset tilgang på bemanning kan være selvforsterkende. Mangel på ressurser til bemanning, særlig når barns behov øker og det trengs mer ressurser for å møte behovene, kan skape situasjoner som er vanskelige å kontrollere over tid.

Mer komplekse utfordringer hos barna kan også kreve ulike typer kompetanse hos de ansatte, som institusjonene ikke nødvendigvis besitter i dag. Opplevelser av å ikke ha virkemidlene tilgjengelig til ha kontroll i utfordrende situasjoner kan føre til sykefravær, og mangel på tilstrekkelig bemanning kan forårsake dette. Slike situasjoner kan bli forsøkt løst ved å forsterke bemanningen på institusjonen.

Som beskrevet i kapittel 5.2.3 har det blitt økt fokus på HMS for ansatte de senere årene. Det kan tenkes at økt bruk av bemanning på tvers kan være en effektiv måte å styrke institusjoner med personell med trening og erfaring i å møte, romme og ramme inn barn og ungdom med sterke atferdsuttrykk.

Bufetat har erfaringer med ambulante støtteteam som kan forsterke institusjonene ved behov, enten med miljøterapeutisk kompetanse eller spesialkompetanse. Slike støtteteam kan enten organiseres på tvers av avdelinger eller med større geografiske nedslagsfelt, eksempelvis fylker eller regioner, og benyttes til å støtte de ansatte på institusjonen med faglige vurderinger og lignende. Fra intervjuer med institusjonsledere har vi først og fremst inntrykk av at det er et større ønske om å øke kapasiteten av ordinære ansatte på institusjonen, heller enn å få tilgang på støtteteam. I prekære situasjoner på institusjonene kan det også være behov for å få bistand til oppfølgingen av ungdommene, dette stiller imidlertid krav til at støtteteamet har kompetanse på fagmodellen som benyttes. Å organisere støtteteam på en måte som muliggjør støtte i oppfølging av barn kunne muliggjort kortsiktig kapasitetsøkning i institusjonene på en effektiv måte.

En fordel med å knytte ambulante team til en organisatorisk enhet er at teamene i større grad vil være en del av et felles arbeidsmiljø og kjenne institusjonene godt. Dette kan trolig bidra til økt kvalitet på oppfølgingen. Samtidig er det usikkert om behovet for slik bistand vil være stort nok innenfor et senter til at ressursene kan brukes effektivt.

Det kan være potensial for å øke fleksibiliteten i bemanning ved hjelp av ambulante støtteteam. Samtidig har institusjonsledere i intervjuer gitt uttrykk for at ambulante støtteteam ikke vurderes som formålstjenlig sammenlignet med andre løsninger for mer robust bemanning. Vi har derfor i dette oppdraget prioritert utredning av bruk av ansatte på tvers av institusjoner.

Mulighet for økt fleksibilitet gjennom styrket bredde i kompetanse

Økt fleksibilitet i hver institusjon kan også oppnås ved å styrke bredden i kompetanse institusjonene innehar. Barnevernsinstitusjoner er avhengig av å være tilpasningsdyktige og i stand til å gi bistand til barn som trenger det basert på deres unike behov. Utfordringene knyttet til å bistå de mest sårbare barna i samfunnet er mangfoldige, og det krever solide kompetansemiljøer bestående av personell med ulike egenskaper. I intervjuer har institusjonsledere beskrevet at det har blitt mer utfordrende å oppnå ønsket bemanning og sammensetning av kompetanseprofiler, og setter dette i sammenheng med innføringen av kompetansekrav i institusjonene. Samtidig er det viktig å sikre et høyt nivå på kompetansen i institusjonsbarnevernet, og kompetansekrav kan være nødvendig for å gjøre det. Løsninger rettet mot å styrke bredden i kompetanse i

institusjonene kan tenkes å bidra positivt til institusjoners tilpasningsdyktighet og fleksibilitet, og gjøre dem i stand til å ivareta flere barn.

Vurdering av de ansattes kompetanse, og tiltak knyttet til dette, er utenfor områdegjennomgangens mandat, og vi har ikke prioritert å utrede dette videre.

Økt bruk av langturnusordninger kan gi mer fleksibilitet

Valg av turnusordninger har stor betydning for både ansatte og barn på barnevernsinstitusjoner. Det er fordeler og ulemper med ulike turnusordninger, og det finnes ikke entydige svar på hvilken type turnusordning som er best egnet til enhver tid. Langturnuser kan ha større økonomiske konsekvenser for institusjonene ved sykefravær, men det kan også være mer attraktivt for ansatte. En institusjonsleder vi har intervjuet har pekt på at sin institusjon har opplevd å få et bedre rekrutteringsgrunnlag etter å ha endret til langturnus. Langturnus gjøre det enklere å rekruttere i distriktene, ettersom langturnus gjør det mulig å bo lengre unna arbeidsstedet uten at reisevirksomheten blir for stor.

Langturnus kan gi mer kontinuitet i oppfølgingen av barn. En studie blant ansatte som jobbet langturnus i 2006 fant for eksempel at langturnus i større grad gjør det mulig å skape relasjoner med barnet, og at å ha få ansatte på jobb flere dager i strekk bidrar til ro og trygghet, og møter ungdommens behov for stabilitet og kontinuitet (Pettersen & Olberg, 2006). Dette synet underbygges også av flere informanter vi har intervjuet. Som beskrevet i kapittel 8.1.2 har tidligere Fafo-studier vist at medleverturnus bidrar til økt kvalitet i tjenestetilbudet og er foretrukket av ansatte (Olberg & Pettersen, 2015; Alsos et al., 2019). Samtidig kan det argumenteres for at ordinær turnus også kan innebære stabilitet og kontinuitet, blant annet fordi de ansatte ikke er borte i lengre tid av gangen.

I kapittel 8.1.2 beskriver vi også at regional ansettelse og medleverturnus kan gi private aktører mer fleksibilitet i bruken av bemanning på tvers av avdelinger, blant annet fordi at en ansatt i større grad kan bo lengre unna arbeidsstedet. Vi vurderer dermed at økt fleksibilitet i valg av turnusordninger også kan forsterke fleksibilitet i bemanning gjennom økt muligheter for bemanning på tvers.

Økt fleksibilitet i valget av turnusordninger kan gjøre det lettere å benytte langturnus for institusjoner som ønsker det. Det er grunn til å tro at dette kan øke mulighetene for fleksibilitet i form av bruk av bemanning på tvers, i tillegg til at det kan ha

kvalitetsmessige gevinster som igjen kan gjøre institusjonene bedre i stand til å ivareta barn med ulike behov.

9.1.5 Tiltak som utredes videre

Basert på drøftingen av de mulige tiltakene over, har vi i de neste delene utredet de følgende tre tiltakene:

- En mindre rigid målgruppedifferensiering
- Tilrettelegging for bruk av midlertidige boliger
- Økt bruk av bemanning på tvers av avdelinger

Utvalget av disse tre tiltakene tar utgangspunkt i områdegjennomgangens mandat om å anbefale tiltak som kan bidra til å redusere utgiftsveksten og øke kostnadskontrollen i institusjonsbarnevernet. Vi har ikke prioritert å utrede tiltak som krever betydelige investeringer, grunnet behovet for å finne løsninger for økt kostnadskontroll på kort sikt.

I det følgende oppsummerer vi mulige tiltak som kan bidra til å løse utfordringsbildet, basert på drøftingen over, og begrunner valget av tre konkrete tiltak som vi utreder videre i de påfølgende delkapitlene.

Mindre rigid målgruppedifferensiering

Vi vurderer at en mindre rigid målgruppedifferensiering kan gjøre tilbudet mer fleksibelt, ved å at institusjonene kan ivareta flere barn og barn med ulike behov enn de kan i dag. Vi antar at en mindre rigid målgruppedifferensiering kan redusere behov for flytting i enkelte tilfeller, hvor barn i dag må flytte fordi plasseringshjemmelen endres. Vi antar også at det kan bidra til økt kapasitetsutnyttelse i enkelte tilfeller, der det er mulig for en institusjon med en annen målgruppe å gi et ekstra barn et egnet tilbud. Tiltaket beskrives videre i kapittel 9.2.

Samle avdelinger i større organisatoriske enheter

Større organisatoriske enheter vil gjøre hver enkelt avdeling bedre i stand til å tilpasse tilbudet til hvert barn og å dele ressurser effektivt. Avdelinger kan dra nytte av felles organisering på flere måter. Større organisatoriske enheter kan gjøre det lettere å ivareta felles administrasjon og styring, utvikling av fagmodeller, spesialkompetanse, bemanning på tvers, felles bygg og andre fellesressurser. Vår vurdering er at større organisatoriske enheter kan bidra til å realisere gevinster i form av stordriftsfordeler og mer robuste organisasjoner i institusjonsbarnevernet.

Vi har ikke prioritert å utrede tiltaket videre, da det vil avhenge av en detaljert gjennomgang av eksisterende avdelingsstruktur og behov og forutsetninger som trolig varierer stort på tvers av institusjoner og

avdelinger. En organisering i større enheter vurderes likevel som et potensielt effektivt tiltak som kan understøtte stordriftsfordeler og en mer fleksibel bruk av bemanning. Dette bør også sees i sammenheng med vurderingene til Barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24).

Overgang til større, mer fleksible formålsbygg

Funn fra intervjuer indikerer at det er et behov for over tid å øke kvaliteten på byggene som institusjonene disponerer, for å ivareta en tilstrekkelig institusjonskapasitet med gjeldende standarder for bygg. Større og mer fleksible bygg, med løsninger for å tilpasse bygget til barns behov over tid, for eksempel i form av skjerming, kan bidra til å øke fleksibiliteten i institusjonsbarnevernet. Dette kan gjøre det mulig å plassere flere barn innenfor grunnkapasiteten, og i større grad tillate tilpasninger av tilbudet til ulike barn med ulike behov. Dette vil sannsynligvis gi gevinster i form av bedre kvalitet i tilbudet, færre flyttinger og færre enkeltkjøp.

En overgang til store og mer fleksible formålsbygg innebærer et betydelig behov for investeringer i bygningsmasse. Det vil ta tid å planlegge og gjennomføre utbyggingen. Dette vil binde opp store ressurser i lengre tid. Disse investeringene må vurderes i lys av risiko for fremtidig nedgang i behovet for barnevernsinstitusjoner. Samtidig utgjør kostnadene til bygg kun en mindre andel av utgiftene til en barnevernsinstitusjon, og også dersom kostnadene til bygg øker betydelig vil lønnsutgifter trolig fremdeles utgjøre den største delen av kostnadene. Dette tilsier at det kan være hensiktsmessige å investere noe mer i bygg, dersom dette tilrettelegger for en mer effektiv bruk av bemanning.

Å øke kapasiteten av formålsbygg medfører betydelige og varige kostnadsøkninger. Vi har ikke prioritert å utrede dette tiltaket videre, i lys av områdegjennomgangens mandat om å identifisere løsninger som bidrar til reduserte utgifter og kostnadskontroll også på kort sikt. Det kan likevel tenkes at en overgang til større og mer fleksible formålsbygg, vil være hensiktsmessig og kostnadsbesparende over tid. En slik overgang som innebærer betydelige investeringer i fast infrastruktur, bør trolig utredes nærmere, både opp mot hensynet til kvalitet i tjenestene, kostnadseffektivitet og det fremtidige behovet for barnevernsinstitusjoner.

Øke tilgangen til supplerende boliger

Vi vurderer at et tiltak for å øke tilgangen til supplerende boliger kan bidra til økt fleksibilitet i

institusjonstilbudet på en ressurseffektiv måte. Tiltaket utredes videre i kapittel 9.3.

Prosesser for raskere etablering av bygg

Raskere prosesser for etablering av formålsbygg kan gjøre det mulig å etablere økt kapasitet raskere. Vi har ikke prioritert å utrede dette videre som en del av områdegjennomgangen, da det er pågående prosesser i samarbeid mellom Bufdir og Statsbygg på området.

Prosesser for raskere og mer fleksibel godkjenning av bygg

Raskere prosesser for godkjenning av bygg kan gi institusjoner mulighet til å tilpasse tilbudet til barn ved endrede behov mer effektivt. Vi har ikke prioritert å utrede dette tiltaket i nærmere detalj i områdegjennomgangen, fordi gevinstpotensialet vurderes som begrenset i forhold til andre tiltak.

Flytte bemanning etter behov

Bruk av bemanning på tvers kan gjøre det mulig å tilpasse tilbudet etter barns behov og å flytte bemanningsressurser der det er størst behov for dem. Dette bidrar til økt fleksibilitet i tilbudet. Bemanning er den klart største innsatsfaktoren i institusjonsbarnevernet, og vi vurderer at konkrete tiltak for å øke fleksibiliteten i bruk av bemanningsressurser vil være essensielt for å øke fleksibiliteten i tilbudet. Tiltaket utredes derfor videre i kapittel 9.4.

Endrede turnusordninger i statlige institusjoner

Økt bruk av langturnus kan gi økt fleksibilitet i tilbudet, men det er usikkert i hvilken grad. Vi vurderer at det er sannsynlig at økt fleksibilitet i valg av turnusordning kan gi hver institusjon bedre mulighet til å tilpasse bemanning etter behov, fordi det kan gjøre det lettere å bruke ansatte på tvers når reiseveien er lang eller fordi det foretrekkes av den enkelte. Økt fleksibilitet i valg av turnusordninger vil trolig også kunne ha stor betydning for kostnadene av å drifte statlige institusjoner, da turnusordningene som benyttes i private institusjoner gjennomgående har vist seg å være mer kostnadseffektive enn turnusordningene som benyttes i statlige institusjoner (dette gjelder primært ordningene for langturnus). Økt fleksibilitet i turnusordninger i statlige institusjoner vil avhenge av reforhandling av avtaler mellom partene i arbeidslivet. Vi har ikke prioritert å utrede dette tiltaket videre som en del av områdegjennomgangen, men peker på at økt fleksibilitet i bruk av turnusordninger trolig vil ha stor betydning for statens evne til å levere

kostnadseffektive tjenester på linje med private institusjoner.

Styrke bredde i kompetanse

Styrket bredde i kompetanse kan gi mer robuste institusjoner og økt fleksibilitet til å ivareta et større spekter av barns behov. Tiltaket utredes ikke videre da forhold knyttet til de ansattes kompetanse er definert å være utenfor områdegjennomgangens mandat.

9.2 Mindre rigid målgruppedifferensiering

9.2.1 Beskrivelse av tiltaket

Vi vurderer her nærmere konsekvensene av en mindre rigid praktisering av målgruppedifferensieringen, ved å åpne for at barn i ulike målgrupper i større grad kan plasseres sammen. Det innebærer at barn i prinsippet kan plasseres på institusjoner som er innrettet for andre målgrupper, slik at lovhjemmelen som utgjør det rettslige grunnlaget for plasseringen ikke i seg selv blir førende for hvilke institusjoner barnet kan bo i.

Tiltaket innebærer å åpne for at barn kan plasseres sammen i institusjon uavhengig av årsak til plassering, gitt at dette vurderes som forsvarlig i det enkelte tilfellet. Tiltaket vil gi Bufetat økt fleksibilitet med hensyn til utnyttelse av institusjonskapasitet. Samtidig må Bufetat fortsatt, i hvert enkelt tilfelle, vurdere forsvarligheten av å plassere barn med ulike typer utfordringer og atferdsuttrykk sammen.

I første omgang trenger dette ikke å innebære andre endringer i inntaksprosessen, utover at det i plasseringen av barnet vil kunne åpnes opp for at det plasseres også i andre institusjoner enn de som er tiltenkt målgruppen. Barn vil altså fortsatt defineres i syv ulike målgrupper. Barn plassert på atferdshjemmel vil fortsatt vurderes til behandling høy eller behandling lav, og dette vil igjen påvirke hvilke institusjoner som vil anses som forsvarlig å plassere det enkelte barn på med hensyn på barnets behov og hensyn til risiko. Det vil fortsatt måtte gjøres forsvarlighetsvurderinger i plasseringen av hvert enkelt barn, både i forhold til institusjonens geografiske plassering, innholdet i tilbudet og gruppesammensetningen av barn. Tiltaket innebærer altså ikke å fjerne målgruppedifferensieringen, da vedtak om plassering av barn fortsatt vil fattes med utgangspunkt i dagens lovhjemler. Dette tiltaket vil dermed isolert sett ikke påvirke dagens målgrupper og fordelingen av barn på dem, selv om en helhetlig gjennomgang av målgruppesammensetningen kan gjennomføres på sikt.

I vurderinger av egnet plasseringstiltak inngår en rekke faktorer, inkludert risiko for negativ påvirkning mellom barn som bor sammen på institusjon. Det vil derfor ikke være rom for å plassere barn sammen dersom det er betydelig risiko for negativ påvirkning.

I praksis kan institusjonene fortsette med å levere et målgruppedifferensiert tilbud, som i dag. Tiltaket øker utvalget av institusjoner et barn kan plasseres i når det flyttes ut av hjemmet, og det tillater endring av lovhjemmel for en plassering uten endring av plasseringssted.

Tiltaket kan etter vår vurdering gjennomføres uten betydelige forvaltningskostnader eller lovendringer, men bør vurderes i lys av eksisterende prosesser for å endre målgruppedifferensieringen (se nærmere omtale under forutsetning for gjennomføring i kapittel 9.2.4).

Dersom institusjonene skal ta imot barn med andre behov enn barna de har i dag kan det medføre kostnader til tilpasninger, men dette er ikke en forutsetning for å godkjenne institusjonene for flere målgrupper. Dette vurderes nærmere i de påfølgende delkapitlene, hvor vi omtaler tiltak som forsterker eksisterende institusjonstilbud gjennom supplerende boliger eller økt bemanning (kapittel 9.3 og 9.4).

9.2.2 Virkninger

En mindre rigid målgruppedifferensiering vil gi muligheter for reduserte kostnader av Bufetats institusjonstilbud, og det vil gi virkninger for barna, gjennom et endret tilbud. Vi beskriver først virkninger for Bufetat og deretter virkninger for barna.

9.2.2.1 Prissatte virkninger

Tiltaket slik det er beskrevet foran gir muligheter til å plassere flere barn innenfor eksisterende grunnkapasitet, og det gir i tillegg muligheter til å unngå flytting av barn når behovene og/eller målgruppen endres.

Flere barn innenfor eksisterende institusjonskapasitet gir redusert behov for enkeltkjøp

Å åpne for at barn i ulike målgrupper kan plasseres sammen, kan bidra til bedre utnyttelse av grunnkapasiteten til de statlige institusjonene, ved at det blir flere plasseringsalternativer i hvert enkelt tilfelle hvor et barn skal plasseres. I dag kan mangel på egnet plass innen grunnkapasiteten føre til dyrere enkeltkjøp. Økt fleksibilitet til å plassere et barn også på institusjoner godkjent for andre målgrupper, kan bidra til at man får plassert flere barn innenfor

grunnkapasiteten og dermed redusert behovet for enkeltkjøp og avtaler uten garanti.

Det er usikkert hvor mange flere barn som kan plasseres innenfor eksisterende grunnkapasitet med tiltaket. Potensialet begrenses av at det må gjøres forsvarlighetsvurderinger i hvert enkelt tilfelle.

Tiltaket innebærer at det fortsatt vil være mange tilfeller hvor det ikke vil anses forsvarlig å plassere barn fra ulike målgrupper i samme avdeling, av hensyn til f.eks. barnas utvikling eller sikkerhet. Typisk vil dette kunne dreie seg om barn med potensielt skadelig atferd eller særlig komplekse behov som det vil være vanskelig å håndtere tilstrekkelig godt, samtidig som tilbudet til de andre barna og sikkerheten til de ansatte er forsvarlig. Det kan tilsi at det sjeldent vil vurderes som forsvarlig å plassere barn som i dag er i målgruppen behandling høy, sammen med barn i andre målgrupper. Trolig er det størst potensial for å plassere barn i målgruppene omsorg og behandling lav sammen. Det kan derfor være hensiktsmessig å starte med å åpne opp for en fleksibel plassering på tvers av disse målgruppene, før man vurderer en utvidelse også for de resterende målgruppene. I hvert enkelt tilfelle må det likevel gjøres vurderinger av hvordan et nytt barn som plasseres inn vil påvirke de andre barna i gruppen, og hvordan de andre barna i gruppen vil påvirke det nye barnet. Det er også mulig å iverksette tiltak for å redusere risiko for negativ påvirkning mellom barn, dersom denne identifiseres som høy.

Et tenkt tilfelle kan være at et barn er plassert på atferdshjemmel, men på forsvarlig vis kunne vært ivaretatt på en omsorgsinstitusjon. En slik forsvarlighetsvurdering må både ivareta hensynet til barnet som plasseres og andre barn. Denne situasjonen tilsvarer den til barn som «Sara» (Figur 9-1, side 125). Det kan være flere grunner til at en plassering på en omsorgsinstitusjon er forsvarlig og bedre for «Sara» enn å vente på plass på behandlingsinstitusjon, som for eksempel behov for å være nære familie og nettverk. I dette tilfellet kan en rask plassering på omsorgsinstitusjon være det beste alternativet, men det er ikke mulig å gjennomføre med dagens målgruppedifferensiering. I dagens situasjon med begrenset kapasitet innen behandling lav, kan «Sara» måtte plasseres i enkeltkjøp.

En mindre rigid målgruppedifferensiering kan dermed i situasjoner som beskrevet bidra til gevinster i form av unngåtte enkeltkjøp, i tilfeller hvor det vurderes som forsvarlig å plassere et barn innenfor ledig grunnkapasitet, selv om målgruppen er ulik.

For å illustrere mulige gevinster har vi beregnet mulige kostnadsbesparelser som følge av unngåtte enkeltkjøp, dersom flere barn kan plasseres innenfor eksisterende grunnkapasitet gjennom tiltaket. Besparelsen vil være avhengig av hvor mange flere barn som kan plasseres innen grunnkapasiteten. Regneeksemplene er vist i Tabell 9-2.

De antatte kostnadsbesparelsene ved at flere barn kan ivaretas i grunnkapasiteten tilsvarer kostnaden på enkeltkjøp. Det største omfanget av enkeltkjøp er innenfor omsorgssegmentet, og disse enkeltkjøpene kostet i gjennomsnitt 26 100 kroner per oppholdsdøgn i 2023 (tilsvarer en årlig kostnad på 9,5 millioner kroner). Innenfor behandling lav og behandling høy var gjennomsnittskostnaden henholdsvis 19 600 og 22 100 kroner per oppholdsdøgn. Samtidig har vi grunn til å tro at barna som i dag er plassert på enkeltkjøp i gjennomsnitt har større behov for ressursinnsats enn barn som i dag er plassert innenfor grunnkapasiteten, fordi barna i mange tilfeller har tilleggsbehov som utløser behov for enkeltkjøp. De enkeltkjøpene vi kan unngå gjennom tiltaket, må derfor antas å ha en noe lavere kostnad enn gjennomsnittet. I våre eksempelberegninger antar vi derfor en gjennomsnittlig kostnad på 18 000 kroner per oppholdsdøgn, som tilsvarer en årlig kostnad på 6,6 millioner kroner.

Dersom tiltaket bidrar til at 10 flere barn kan plasseres innenfor grunnkapasiteten til enhver tid, innebærer det besparelser tilsvarende ca. 70 millioner kroner per år. Dersom tiltaket bidrar til at 30 flere barn kan plasseres innenfor grunnkapasiteten til enhver tid, innebærer det besparelser tilsvarende 210 millioner kroner hvert år.

I disse regneeksemplene legger vi til grunn at det ikke vil medføre ekstra kostnader for å kunne ivareta disse barna i grunnkapasiteten. Det kan imidlertid også tenkes aktuelt i noen tilfeller å tilføre noe ekstra ressurser, for å kunne ivareta barn med noe større behov for tilpasninger enn det tilbudet i grunnkapasiteten i utgangspunktet er dimensjonert for, enten i form av ekstra bemanning eller i form av supplerende bygg. Mulighetene og kostnadene ved dette omtaler vi nærmere i de påfølgende delkapitlene (kapittel 9.3 og kapittel 9.4).

Det er usikkert hvor mange barn som kan plasseres innenfor grunnkapasiteten gjennom tiltaket. Et anslag avhenger av en kjennskap til sammensetningen av behovene til barna som i dag er plassert på enkeltkjøp, samt hvilke vurderinger som er gjort i hver enkelt institusjon som begrenser mulighetene til å ta inn flere barn, som vi ikke har oversikt over. Bufetat har rapportert årsaker til lav kapasitetsutnyttelse i 41

statlige institusjoner, hvor manglende etterspørsel, eventuelt i kombinasjon med smale inntakskrav, er registrert som årsak til lav kapasitetsutnyttelse i 9 tilfeller (Tabell 2-9, kapittel 2.5.6). Dersom tilsvarende også gjelder i de private institusjonene som har rammeavtale med Bufetat, kan det tilsi at det er rom for å fylle opp et 20-talls plasser gjennom økt etterspørsel alene. For å synliggjøre usikkerheten anslår vi at tiltaket kan bidra til at om lag 10-30 flere barn kan plasseres innenfor dagens grunnkapasitet, med en årlig kostnadsbesparelse tilsvarende 70-210 millioner kroner.

Tabell 9-2: Illustrerende regneeksempler: budsjettmessige virkninger av en mindre rigid målgruppedifferensiering, dersom det bidrar til at flere barn får plass innenfor eksisterende grunnkapasitet, avhengig av omfanget av økningen. Årlige virkninger i mill. kr.

Økning i antall barn som plasseres innenfor grunnkapasiteten	Budsjettmessige besparelser ved unngåtte enkeltkjøp
10 barn	70
20 barn	140
30 barn	210

Reduserte oppholdsdøgn ved unngåtte flyttinger

I tillegg til at flere barn i prinsippet kan plasseres innenfor eksisterende grunnkapasitet, gir en mindre rigid målgruppedifferensiering mulighet til å redusere antall flyttinger mellom institusjoner når barnas behov endres, eller det oppdages udekkede behov.

Det er mange årsaker til at behov for flytting oppstår. Historiene om Tom og Henrik (se beskrivelser på side 125) illustrerer noen forløp som vi har hørt gjentatte eksempler av i arbeidet med områdegjennomgangen. I Henriks historie oppstår behovet for flytting som en direkte årsak av målgruppedifferensieringen. Fordi det kun er lovlig å plassere et barn på atferdshjemmel i en begrenset periode, må hjemmelsgrunnlaget og dermed også målgruppen endres når denne tiden går ut. Når Henrik får vedtak om plassering på omsorgshjemmel i stedet for atferdshjemmel, kan det utløse behov for å flytte Henrik, for å unngå at han bor sammen med barn som er plassert på atferdshjemmel. Dette til tross for at Henriks behov for ivaretagelse i utgangspunktet er uendret.

I Toms historie oppstår behovet for flytting på grunn av endrede behov hos Tom. Han er i utgangspunktet plassert på en omsorgshjemmel og i

omsorgsinstitusjon, men har økende atferdsuttrykk, som gjør at institusjonen ikke klarer å ivareta ham på en forsvarlig måte. Dette kan skyldes at Toms utfordringer har eskalert, men det kan også delvis tilskrives en situasjon hvor institusjonen ikke klarer å stabilisere Tom på en god måte. Vi har hørt flere slike historier, hvor det er institusjonen som fremmer ønsket om endret hjemmel til kommunen, som grunnlag for å flytte Tom til en institusjon med utvidede tilpasningsmuligheter. Når institusjonen ikke har muligheten til å tilpasse tilbudet og ivareta Tom etter endret plasseringshjemmel, må Tom flytte. I Toms tilfelle vil han ofte trolig først måtte flyttes til en akuttinstitusjon, i påvente av oppdatert vedtak og tilbud om plass i behandling sinstitusjon. Den rigide målgruppedifferensieringen, i kombinasjon med institusjonenes manglende mulighet til å tilpasse tilbudet når behovene til Tom endrer seg, medfører dermed behov for to flyttinger.

Å fjerne avhengigheten mellom plasseringshjemmel og plasseringssted kunne alene hindret flytting i Henrik sitt tilfelle. I tilfellet med Tom ville det trolig kreve tilpasninger i institusjonstilbudet Tom allerede var plassert på, for å unngå flytting. Slike muligheter for tilpasninger beskriver vi nærmere i de påfølgende delkapitlene (kapittel 9.3 og 9.4). Her legger vi kun til grunn at det er mulig å redusere antall flyttinger gjennom en å åpne for å blande målgrupper alene. Gevinstpotensialet er imidlertid høyere dersom disse tiltakene gjennomføres i kombinasjon.

En unngått flytting reduserer det samlede behovet for oppholdsdager på to måter. For det første vil en flytting innebære at den opprinnelige institusjonsplassen står ledig i noe tid etter at barnet har flyttet ut. Dette skyldes måten plassene tas i bruk på, og at det ikke opereres med ventelister eller køsystem i Bufetat. Fra et barn flytter ut og til et nytt barn flytter inn, kan det gå dager og uker. I tillegg vil flyttingen i seg selv kreve at barnet bruker tid på å tilpasse seg et nytt sted, nye barn og nye ansatte. Det vil ofte ta noe tid før barnet og de ansatte på en institusjon får etablert en tillitsfull relasjon, som grunnlag for å stabilisere barnet og understøtte dets utvikling. I den grad opphold i institusjonsbarnevernet er tidsavgrenset med formål å oppnå noen effekter hos barna som gjør det rustet til å kunne bo i mindre inngripende tiltak i ettertid, må vi regne med at flyttingen i seg selv gjør at det tar lenger tid å oppnå disse effektene og dermed tar det lenger tid før barnet er klar for å flytte ut av institusjonsbarnevernet.

Vi har utarbeidet noen regneeksempler som illustrerer denne potensielle gevinsten i form av reduserte oppholdsdager. I disse regneeksemplene har vi lagt til

grunn at en flytting i seg selv, gjennom de to nevnte mekanismene, bidrar til å øke antall dager et gitt barn tar opp kapasitet i institusjonsbarnevernet med omtrent tre måneder (90 dager). Vi har ikke noe godt datagrunnlag for å anslå hvor mye en redusert flytting kan redusere bruken av institusjonskapasiteten, så dette må tolkes som et usikkert anslag, for å illustrere noen potensielle gevinster av tiltaket.

Vi antar at tiltaket primært vil utløse færre oppholdsdager i institusjonene som i dag er dimensjonert for omsorg og behandling lav, og i regneeksemplene antar vi derfor en spart kostnad per unngåtte oppholdsdag på omtrent 18 000 kroner.⁵⁴ Dette utgjør en kostnadsbesparelse på 1,6 millioner kroner per unngåtte flytting. Dersom tiltaket bidrar til 50 unngåtte flyttinger per år, vil det gi en samlet utgiftsbesparelser for Bufetat tilsvarende 80 millioner kroner hvert år.

Det er usikkert hvor mange flyttinger som i praksis kan unngås gjennom tiltaket alene. Bufdir oppgir at de i 2023 hadde totalt 562 flyttinger mellom institusjonsavdelinger, definert som tilfeller hvor det har gått mindre enn 30 dager mellom avslutning i en institusjonsavdeling og oppstart i en annen, og tilsvarende tall i 2024 til og med 25. november er 509. Vi tror det er realistisk at å åpne for å blande målgrupper alene kan medføre en betydelig reduksjon i antall flyttinger. Som et konservativt anslag vurderer vi at det kan redusere antall flyttinger med 50, tilsvarende en av ti flyttinger, som gir besparelser tilsvarende 80 millioner kroner hvert år. For å synliggjøre usikkerheten anslår vi at tiltaket har potensial til å redusere antall flyttinger med 20-80 hvert år, som gir besparelser tilsvarende 30-130 millioner kroner hvert år.

Tabell 9-3: Illustrerende regneeksempler: budsjettmessige virkninger av unngåtte flyttinger, gjennom en mindre rigid målgruppedifferensiering. Årlige virkninger i mill. kr.

Antall unngåtte flyttinger	Budsjettmessige besparelser per år
20 flyttinger	30
50 flyttinger	80
80 flyttinger	130

Skattefinansieringskostnad

I den grad tiltaket bidrar til reduserte budsjettutgifter for Bufetat, gjennom redusert bruk av enkeltkjøp og reduserte oppholdsdøgn totalt, så vil det også i samfunnsøkonomisk forstand gi reduserte skattefinansieringskostnader. Skattefinansieringskostnaden er den samfunnsøkonomiske kostnaden av den negative vridningseffekten skattefinansiering av offentlige utgifter har i økonomien, og beregnes til 20 prosent av utgiftene.

Ikke-prissatte virkninger

Å åpne for mer blanding av målgrupper vil også gi noen konsekvenser for barna som berøres gjennom endret kvalitet i tilbudet. For det første vil redusert behov for flytting være viktig for barnas stabilitet, utviklingsmuligheter og livskvalitet. Når barns plassering i større grad kan baseres på barnets konkrete behov, kan tilbudet til barnet bli bedre tilpasset og av høyere kvalitet. Tiltaket vil også medføre at flere barn blandes på tvers av dagens definerte målgrupper, som kan gi økt risiko for negativ påvirkning. Vi drøfter hver av disse virkningene under.

Økt stabilitet og livskvalitet ved unngått flytting

Å unngå unødvendige flyttinger er et viktig mål for Bufetat, med utgangspunkt i at barn har behov for stabilitet og å bygge relasjoner både til de ansatte og de andre barna på institusjonen. Hver gang et barn flyttes må det starte på nytt i å opparbeide disse relasjonene. Barn i barnevernsinstitusjon har i utgangspunktet ofte en livshistorie med ustabilitet og gjentakende brudd i omsorgsrelasjoner, og jo flere slik brudd barnet opplever, desto vanskeligere vil det være å opparbeide tillit i en ny relasjon. Å redusere antall flyttinger er dermed svært viktig for å kunne gi barna stabilitet og dermed økt livskvalitet sammenlignet med alternativet, i den tiden barnet er i institusjon. Stabilitet i institusjonsoppholdet gir også barna langt bedre forutsetninger for å utvikle seg i ønsket retning gjennom institusjonsoppholdet, slik at barnet står bedre rustet til å kunne leve et godt liv også i ettertid og inn i voksenlivet.

Å åpne for å blande målgrupper innebærer større mulighet for å tilpasse plasseringer til barns konkrete behov, fordi det fjerner begrensninger knyttet til valg av plassering. Det åpner for muligheter for personell som vurderer barns behov for å ta valg basert på egne

⁵⁴ Utgift per oppholdsdag (alle målgrupper) i statlige institusjoner var kr 20 476, per september 2024. I omsorgsinstitusjoner var gjennomsnittlig pris per oppholdsdag omtrent 15 000 kroner i 2023

(både i statlige institusjoner og private med rammeavtale), mens det var betydelig høyere i behandlingsinstitusjoner.

vurderinger av hva barn trenger, og det gi kvalitetsgevinster.

Verdien av økt stabilitet og livskvalitet vil gjøre seg gjeldende for et begrenset antall barn, men påvirkningen på hvert enkelt barn kan være svært høy. Vi vurderer derfor at virkningen har et stort kvantum. Videre vurderer vi enhetsverdien, som er relatert til barnets livskvalitet, som høy. Vi vurderer dermed at den samlede verdien av økt stabilitet og livskvalitet ved unngått flytting er av meget stor positiv verdi.

Økt risiko for negativ påvirkning ved større grupper

Tiltaket bidrar til å i større grad ivareta barn innenfor dagens grunnkapasitet, som ellers ville ha vært plassert i et enkeltkjøp. Vi forutsetter at institusjoner som i dag ikke kan ivareta enkelte barn i plasseringstiltak som i prinsippet er ledige, i noen tilfeller i kombinasjon med økt bemanning og/eller supplerende bygg. Dette vil både medføre større grupper av barn i institusjonene det gjelder (fordi utnyttelsen av budsjetterte plasser øker) og at institusjonene tar imot barn med relativt store behov. Det vil også medføre større ulikheter i problematikk, herunder ulike grader av lidelsesuttrykk innenfor ulike typer problematikk. Disse elementene bidrar hver for seg til økt risiko for negativ påvirkning mellom barn på en gitt institusjon. Denne risikoen involverer både barn som plasseres i en institusjon og barn som er i den samme institusjonen allerede. Det vil være en risiko for at barn som bor i tiltaket sammen med et barn med utagerende atferd, vil oppleve det som ustabil og utrygt. Dette er en viktig etisk vurdering knyttet til plassering av barn i grupper, særlig barnas problematikk varierer. Samtidig må denne risikoen også vurderes opp mot barns behov for å vokse opp sammen med andre barn. Samlet vurderer vi imidlertid konsekvensen av større grupper, og dermed at flere barn med ulike behov samles, å gi en økt risiko for negativ påvirkning mellom barna.

Verdien av økt risiko for negativ påvirkning vil gjøre seg gjeldende for et betydelig antall barn, og flere barn enn bare de som unngår flytting eller blir plassert på statlig institusjon istedenfor i enkeltkjøp. Samtidig vurderer vi at påvirkningen på hvert enkelt barn er liten, på grunnlag av at vi forutsetter grundige vurderinger av forsvarlighet, slik det også skal være i dag. Vi legger dermed til grunn en liten negativ kvantumsverdi. Ettersom tiltaket medfører risiko knyttet til livskvalitet vurderer vi enhetsverdien som høy. Den samlede verdien av økt risiko for negativ påvirkning ved større grupper vurderer vi som middels negativ.

Usikkerhet

Det er betydelig usikkerhet knyttet til virkningene av å godkjenne institusjonene for flere målgrupper. Våre anslag legger til grunn at tiltaket muliggjør en økt utnyttelse av grunnkapasiteten på institusjonene. Denne antagelsen hviler på forutsetninger om at flere barn som i dag ikke blir tilbudt plass innen grunnkapasiteten kan ivaretas på forsvarlig vis i institusjoner for andre målgrupper, og at man kan i enkelte tilfeller vil unngå flytting etter endt behandlingstiltak eller ved endringer i behov gjennom å endre lovhjemmel uten å endre plasseringssted. Videre forutsetter vi at dette fører til unngåtte flyttinger og reduserte enkeltkjøp, med tilhørende gevinster i form av reduserte oppholdslogg og utgifter.

Det er ikke mulig å fastslå i hvilken grad tiltaket vil bidra til unngåtte flyttinger og reduserte enkeltkjøp. Det er både usikkerhet rundt hvor mange barn tiltaket vil kunne berøre og usikkerhet knyttet til gevinstene av unngåtte flyttinger. De reelle effektene av å plassere barn på institusjoner som en ikke ville gjort i dag er også usikre. Effektene av tiltaket på tilbud om plassering kan være små eller tilnærmet null.

De negative effektene av å i større grad blande målgrupper kan være større enn antatt. Tiltaket kan også medføre kostnader som vi ikke har hensyntatt. Det kan for eksempel være risiko for økte kostnader i en slik løsning, dersom en frikobling av målgruppedifferensiering og plasseringshjemmel medfører at flere institusjonsheter må være organisert (både bygnings- og bemanningsmessig) for å håndtere de barna som krever den mest intensive oppfølgingen og støtten. Vi vurderer imidlertid at risikoen er liten, ettersom institusjonene fortsatt i praksis vil være tilpasset sammensetningen av barn som reelt sett bor der.

Vi vurderer imidlertid at kostnadene av å gjennomføre tiltaket er lave og først og fremst relatert til risiko for at utilstrekkelige forsvarlighetsvurderinger kan gi negative konsekvenser på sikt. Samtidig er det betydelig usikkerhet knyttet til gevinstene. Samlet vurderer vi at usikkerheten ved tiltakets gevinster er store, men at de negative konsekvensene av tiltaket er relativt begrenset.

9.2.3 Samlet vurdering

Samlet vurderer vi at å åpne for blanding av målgrupper er samfunnsøkonomisk lønnsomt, under forutsetning av at barn blandes på tvers av målgrupper på en måte som øker risikoen for negativ påvirkning mellom dem, i betydelig grad. Tiltaket har

potensial til å utløse betydelige gevinster gjennom økt utnyttelse av eksisterende kapasitet og dermed redusert behov for enkeltkjøp, og redusert antall flyttinger som også vil bidra til færre oppholdsdager samlet sett.

Det er stor usikkerhet knyttet til hvor mange flere barn som kan plasseres i eksisterende grunnkapasitet og hvor mange flyttinger som i praksis kan unngås. Vi har estimert at tiltaket samlet kan redusere Bufetats utgifter i størrelsesorden 100-400 millioner kroner hvert år, men hvor mye som i praksis er mulig å utløse av gevinster vil avhenge av hvilke utslag det vil medføre i praksis for plassering av barna innenfor institusjonene. Vi vurderer samtidig at tiltaket vil ha få merkostnader, selv om det kan medføre noe risiko ved å plassere barn i ulike målgrupper på samme institusjon i større grad enn i dag. Dersom forsvarlighetsvurderinger fortsatt i stor grad hindrer plasseringer i tilfellene vi har drøftet, vil tiltaket i liten grad endre dagens praksis, og gevinstene vil dermed også bli begrensete.

Den viktigste effekten av å åpne for å blande målgrupper er færre flyttinger, og betydningen dette har for barnas stabilitet og livskvalitet. Ved å gjøre institusjonstilbudet mer fleksibelt, gir tiltaket mulighet til å ivareta flere barn innenfor samme institusjon, slik at barna i mindre grad må flyttes mellom institusjoner når behovene endres. Dette vurderes å ha meget stor positiv verdi i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Dersom det skulle vise seg at det er få barn som i praksis påvirkes, kan det fortsatt bidra til å fjerne det vi vurderer som en unødvendig rigiditet i systemet. Det gir økt mulighet til bedre kapasitetsutnyttelse og det gir mulighet til å tilpasse tilbudet til barnas behov, fremfor å flytte barna når behovene endres. Tiltaket understøtter dermed både økonomisk kostnadseffektivitet og et kvalitativt bedre tilbud til barn gjennom et mer stabilt institusjonstilbud og økt mulighet for tilpasning til den enkeltes behov.

Samtidig vil tiltaket medføre økt risiko for negativ påvirkning mellom barna, da økt utnyttelse av budsjetterte plasser medfører større grupper av barn, og også at flere barn innenfor ulike målgrupper plasseres sammen. Denne risikoen vil begrenses ved at det fortsatt vil måtte gjøres forsvarlighetsvurderinger ved hver enkelt plassering slik som i dag, hvor risikoen for negativ påvirkning mellom barna identifiseres og vurderes, og det eventuelt iverksettes tiltak for å redusere risikoen. Vi har vurdert at denne risikoen har en middels, negativ verdi.

Tabell 9-4 gir oversikt over virkninger vi har identifisert og vurdert knyttet til innføring av en mindre å åpne for å blande målgrupper.

Tabell 9-4: Samlede estimerte virkninger av å godkjenne institusjonene for flere målgrupper, avhengig av antall barn som vil kunne berøres av tiltaket (NB: det er betydelig usikkerhet om hvor mange barn som vil kunne berøres)

Virkning	Antall	Årlig
Prissatte virkninger		
Unngåtte enkeltkjøp ved økt utnyttelse av grunnkapasitet	10 - 30 barn	70 - 210 mill. kr.
Reduserte oppholdsdøgn ved færre flyttinger	20 - 80 barn	30 - 130 mill. kr.
Spart skattefinansieringskostnad		20 - 70 mill. kr.
Ikke-prissatte virkninger		
Økt stabilitet og livskvalitet	Stort kvantum, høy enhetsverdi	Meget stor positiv verdi
Økt risiko for negativ påvirkning	Lite kvantum, høy enhetsverdi	Middels negativ verdi

Å åpne for blanding av målgrupper kan etter vår vurdering gjennomføres uavhengig av andre tiltak. Samtidig vil tiltakets gevinster delvis påvirkes av om de andre to tiltakene vi har utredet i dette kapittelet gjennomføres. Dersom det i større grad åpnes for å blande målgrupper, parallelt med at det økt bruk av supplerende boliger og økt bruk av bemanning på tvers, vil dette samles sett tilføre flere muligheter for fleksibilitet enn enkelttiltakene hver for seg. Gevinstene vi har beregnet av disse tre enkelttiltakene kan imidlertid ikke adderes direkte, da det trolig vil være en del av de samme barna og den samme institusjonskapasiteten som potensielt vil berøres. Det samlede gevinstpotensialet av de tre tiltakene vil dermed være betydelig lavere enn summen av de beregnede gevinstene av de tre tiltakene hver for seg, men noe høyere enn gevinstpotensialet i hver av enkelttiltakene. Det er stor usikkerhet knyttet til gevinstene av hvert enkelt av disse tiltakene, og det er tilsvarende enda større usikkerhet knyttet til den samlede gevinsten av å innføre alle tre tiltakene.

9.2.4 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

I det følgende beskriver vi sentrale forutsetninger for vellykket gjennomføring av tiltaket.

Vurdere behov for endringer i lov og forskrift

Vi vurderer at tiltaket ikke vil kreve endring i loven. Barnevernsloven § 10-15 fastsetter at alle barnevernsinstitusjoner «skal ha en definert målgruppe og et formulert mål for sin faglige virksomhet», og at «institusjonen skal anvende metoder som er faglig og etisk forsvarlige og tilpasset institusjonens målgrupper og målene for institusjonens virksomhet.» § 10-17 sier at «godkjenningen skal gjelde for bestemte målgrupper».

Det må fremgå hva som er institusjonens mål med institusjonsoppholdet, for eksempel omsorg og beskyttelse, observasjon, undersøkelse eller behandling. Det må også beskrives hvordan institusjonen skal oppnå målet. Det er nær sammenheng mellom institusjonens definerte målgruppe og mål, og det må være samsvar mellom barnas behov, institusjonenes mål og de faglige metodene som benyttes. Å godkjenne institusjoner for målgrupper vil kreve at institusjonene formulerer flere ulike mål for den faglige virksomheten.

Det er ikke konkrete formuleringer som tilsier at det skal være knyttet til de bestemte målgruppene som benyttes i dag, og som institusjonstilbudet i dag er innrettet etter. Institusjonene vil fortsatt ha definerte målgrupper av barn med metoder som er faglig og etisk forsvarlige og tilpasset barna som bor på institusjonene.

Vurdere behov for oppdaterte retningslinjer

Tiltaket åpner å blande målgrupper. Dette vil imidlertid ikke påvirke krav om at valg av tiltak skal gjøres med hensyn til barnets beste. Bufetat vil fortsatt ikke ha anledning til å gi tilbud som ikke oppfyller forsvarlighetskravet. Dette innebærer også at det må gjøres vurderinger av risiko for negativ påvirkning mellom det aktuelle barnet og eventuelle barn som er plassert på institusjonen fra før, og eventuelt vurderes tiltak for å redusere risiko for negativ påvirkning. Å vurdere om forsvarlighetskravet er oppfylt krever god og systematisk kartlegging av barns behov.

For å lykkes med å ivareta forsvarligheten i plasseringer samtidig som man åpner for muligheten til å blande målgrupper i større grad, kan det være behov for tydelige retningslinjer for hvordan

forsvarlighetsvurderinger skal gjennomføres i disse tilfellene. Som en del av forberedelser til gjennomføring av tiltaket, kan Bufetat vurdere behovet for å utarbeide nye retningslinjer for hvordan forsvarlighetsvurderinger skal gjennomføres eller hvilke aktører i etaten som bør involveres i beslutningen.

Vurdere en endret dimensjonering i tråd med færre målgrupper

Barn som plasseres i institusjonsbarnevernet har ulike behov, og omfanget av ressursbruk som må til for å ivareta ulike barn vil fortsatt variere betydelig. Samtidig vil hensynet til risiko for negativ påvirkning sørge for at sammensetningen av grupper ikke vil endres i stor grad sammenlignet med dagens situasjon. Det vil være hensiktsmessig og effektivt at institusjoner fortsatt dimensjoneres ulikt for å sikre en forsvarlig utforming av institusjoner for ulike barn på en effektiv måte. Videre vil så forsvarligheten av en plassering når det kommer til utformingen av institusjonsbygget avgjøres med utgangspunkt i barnets behov ved hver plassering, og ikke barnets plasseringshjemmel. En mindre rigid målgruppedifferensiering vil dermed ikke isolert sett innebære behov for endringer i dimensjoneringen av tilbudet.

Samtidig vil det være naturlig at man over tid vurderer hvordan det samlede tilbudet bør innrettes for å ivareta barn med ulike behov. Barnevernsinstitusjonsutvalget anbefaler en mindre finindelt målgruppeinndeling med tre institusjonstyper: akutt, omsorg og utviklingsstøtte og omsorg og utviklingsstøtte+.

Vi er klar over at det pågår en prosess i BFD/Bufdir, for å vurdere endret målgruppedifferensiering i oppfølgingen av Barnevernsinstitusjonsutvalgets anbefaling. Vi mener at vårt anbefalte tiltak om at institusjoner godkjennes for flere målgrupper uten at det ellers gjøres endringer i definisjonen av målgrupper eller dimensjoneringen av tilbudet, kan gjennomføres uavhengig av disse mer langsiktige prosessene for å endre kategorisering av barnas behov og dimensjoneringen av tilbudet deretter.

Beslutningstakere må ha insentiver til å tilby plasseringer på tvers av målgrupper når det er til det beste for barnet

Å åpne for å blande målgrupper kan bidra til at et bedre tilbud og økt stabilitet for barn som unngår flytting og reduserte enkeltkjøp som følge av bedre utnyttelse av grunnkapasiteten. Samtidig kan det medføre økt risiko for negativ påvirkning ved at flere

barn plasseres sammen i grupper og på tvers av dagens målgrupper. En forutsetning for at tiltaket skal lykkes er at beslutninger om å plassere barn i større grupper og på tvers av dagens målgrupper faktisk gjennomføres når det er hensiktsmessig. Om dette blir gjennomført i praksis kan avhenge av insentivene til involverte aktører, herunder kommuner, Bufetat og institusjonene.

Unngåtte flyttinger og enkeltkjøp avhenger av at involverte aktører beslutter at et barn kan ivaretas på samme sted selv ved endrede behov og lovhjemmel, eller at et barn kan plasseres på en gitt plassering innenfor grunnkapasiteten selv om lovhjemmelen i dagens situasjon ville vært annerledes, men bare når det oppfyller forsvarlighetskravet. Insentiver til å gjøre dette kan blant annet oppnås ved å måle institusjonene på antall flyttinger i tillegg til andre kvalitative styringsmål.

Vurdere behov for organisatoriske endringer i inntak og behovsvurderinger

For å sikre at institusjonsplasser utnyttes mest mulig hensiktsmessig i et mindre rigid system, bør det også i oppfølgingen vurderes om arbeidet med inntak til institusjon bør sentraliseres, slik at ett dedikert fagmiljø kan ha helhetlig oversikt over kapasitet og andre vesentlige faktorer som har betydning for valg av plass, og som også kan kontrollere at nødvendige forsvarlighetsvurderinger er tilstrekkelig utført i tilstrekkelig grad. Et ytterligere tiltak vi vurderer som hensiktsmessig, vil være å formalisere tydelig hvem som har ansvar og myndighet til å treffe avgjørelser om plassering i tilfeller der det er tvil om f.eks. forsvarligheten (eksempelvis dersom en institusjon er uenig i vurdering fra inntak om plassering er forsvarlig).

I tillegg til å være økonomisk hensiktsmessig, vil blanding av målgrupper være viktig som et grunnlag for økt normering av ressursinnsats, og på denne måten bidra til positive effekter på institusjonsbarnevernet både økonomisk og kvalitetsmessig. Tiltak knyttet til normering er diskutert nærmere i kapittel 11.

Vurdere behov for økt grad av faglig normering

Plassering av barn i institusjoner som i utgangspunktet er dimensjonert for andre målgrupper, fordrer at bemanningen har kompetanse til å ivareta barn med noe ulike behov. Noe av dette trolig løses ved økt grad av felles fagmodeller i institusjonsbarnevernet generelt, både på tvers av og innenfor dagens målgrupper, samt økt faglig normering og styring av det faglige innholdet i tilbudene. Vi mener det er

behov for økt faglig normering også uavhengig av tiltaket, slik at det faglige innholdet i institusjonene styres i retning av det etablert kunnskap tilsier at gir best resultater for barna, innenfor eksisterende ressurser. Økt faglig normering vil kunne gjøre det lettere å plassere flere barn på en forsvarlig måte, på tvers av dagens målgruppedifferensierte tilbud. Dette vil imidlertid være et arbeid som tar noe tid. Vi mener det er potensial for å utløse betydelige gevinster av en mindre rigid målgruppedifferensiering, også før man har kommet i land med økt grad av faglig normering og styring.

Vurdere mulighet for gradvis utrulling

Vår samlede vurdering legger til grunn at tiltaket gjennomføres på tvers av målgrupper, i både statlige og private institusjoner innenfor grunnkapasiteten (statlige institusjoner og private institusjoner som har rammeavtale med kjøpsgaranti). Det største gevinstpotensialet for tiltaket er trolig innenfor målgruppene omsorg og behandling lav, hvor barnas behov i størst grad fremstår som overlappende. I gjennomføringen av tiltaket, kan det derfor tenkes å være hensiktsmessig å starte med å åpne for målgruppeblanding mellom disse segmentene. Samtidig vil også det samlede gevinstpotensialet bli mindre dersom tiltaket avgrenses til å kun gjelde noen målgrupper. I en overgangsfase kan det være hensiktsmessig å starte med å løsne opp målgruppedifferensieringen innenfor de to målgruppene som i størst grad overlapper, hvor det samlede volumet også er høyt, som grunnlag for å høste erfaringer med tiltaket i forkant av en bredere utrulling.

Samlet vurdering av forutsetninger for gjennomføring av tiltaket

Over har vi redegjort for en rekke vurderinger som bør gjøres og andre tiltak som bør iverksettes, som har sammenheng med tiltaket vi har skissert om å åpne for å blande målgrupper. Vår vurdering er likevel at det er få av disse vurderingene som bør gjøres i forkant av en iverksettelse av tiltaket. De vurderingene som bør gjøres i forkant av en iverksettelse er 1) å vurdere behov for lov- eller forskriftsendringer (vår vurdering er at det trolig ikke vil være behov for endringer, men jurister med bedre kjennskap til sektoren bør trolig gjøre en egen vurdering av dette), og 2) vurdere behov for nye retningslinjer for vurderinger og beslutninger opp mot forsvarligheten av en plassering. Utover dette mener vi at de andre forutsetningene som er beskrevet her, primært vil understøtte gevinstpotensialet, men at de ikke vil være nødvendige forutsetninger for gjennomføring av tiltaket. Vi mener det vil være mulig

å utløse deler av gevinstpotensialet også uten at de andre aktivitetene er gjennomført.

Vår samlede vurdering er derfor at tiltaket bør kunne iverksettes i løpet av ett års tid.

9.3 Økt bruk av supplerende boliger

9.3.1 Beskrivelse av tiltaket

Vi har utredet et tiltak for å øke bruk av supplerende boliger. Med supplerende boliger mener vi ordinære boliger i geografisk nærhet til eksisterende institusjoner, som ikke nødvendigvis er tilpasset kravene som stilles til bygg som benyttes til institusjonsformål på lengre sikt, men som likevel kan fungere godt for enkelte barn i perioder.

Mangel på egnede bygg fremstår som en viktig barriere for å kunne ivareta flere barn innenfor dagens institusjonskapasitet i dag. En del barn i institusjonsbarnevernet har behov for å bo i formålstilpassede bygninger, som ivaretar krav til sikkerhet både for barn og ansatte. Disse barna vil det ikke være forsvarlig å plassere i boliger som ikke er tilpasset formålet. Det er likevel vår oppfatning at det også er barn i institusjonsbarnevernet som med fordel kan bo i ordinære boliger i en periode, uten de krav til tilpasninger som ligger i formålsbygg. Ved økt tilgang til supplerende boliger kan institusjonsbarnevernet trolig ivareta flere barn i eksisterende institusjoner, i tilfeller eller perioder når enkelte barn har behov for å ikke være sammen med andre barn, men likevel kan ivaretas innenfor institusjonens overordnede rammer.

Supplerende boliger kan også benyttes for barn som er i en overgangsfase mellom institusjon og tilbakeføring til kommunen. Vår kartlegging tyder på at det er en del barn som bor i institusjonsbarnevernet i dag, som etter Bufetats vurdering kunne vært tilbakeført til kommunen, men som i mangel av tiltak som kommunale botiltak blir værende i institusjon lenger enn nødvendig. I slike tilfeller kan supplerende boliger spille en viktig rolle for å redusere kostnadene i institusjonsbarnevernet og gi barna et bedre tilpasset tilbud, eventuelt i påvente av at kommunene oppskalierer sitt tilbud av kommunale botiltak.

I kommuner som har et utviklet tilbud av kommunale botiltak, fremskaffes egnede boliger til den enkelte ungdom gjennom leie av leiligheter i det private boligmarkedet. Det bør vurderes om dette også kan være en hensiktsmessig løsning for å fremskaffe supplerende boliger i institusjonsbarnevernet, slik at boligen som benyttes kan ivareta den enkelte ungdommens spesifikke behov, for eksempel for

nærhet til institusjonen, skole, fritidsaktiviteter eller annet.

Kostnaden av slike supplerende boliger er lav, sammenlignet med kostnaden ved at et barn tar opp en helt ny plass i en annen institusjon, og den samlede kostnaden ved flytting. Det innebærer at det også kan være kostnadseffektivt å etablere flere slike supplerende boliger på fast basis, i tilknytning til eksisterende institusjoner, for å kunne ivareta flere barn ved behov. Slike bygg kan også leies på mer kortsiktige kontrakter, som ikke innebærer behov for å binde opp utgifter på lang sikt, slik investeringer i tilpassede formålsbygg krever.

9.3.2 Virkninger

Manglende tilgang på bygg begrenser muligheten til å tilby ekstra kapasitet i institusjonsbarnevernet, særlig i perioder med høy etterspørsel etter plasseringstilbud. Samtidig er prosessene for å tilføre flere bygg omfattende og tidkrevende. Når barns behov endrer seg, kan institusjonsbyggenes utforming være til hinder for å tilpasse tiltaket til barnets endrede behov.

Ved å tilrettelegge for økt bruk av enklere, supplerende boliger kan institusjonene få bedre tilgang på bygg utover grunnkapasiteten når behovet oppstår. Vi vurderer at det vil være aktuelt å benytte slike boliger i enkelte tilfeller hvor noen barn har behov for å ikke være sammen med andre barn, uten å flytte til en annen institusjon (for eksempel i tilfeller som Tom, se Figur 9-1).

Vi vurderer også at supplerende boliger kan benyttes i sluttfasen av en plassering, når et barn nærmer seg avslutningen av et institusjonsopphold og kan klare seg uten døgnbemannet oppfølging, men enda har behov for noe oppfølging og tryggheten som nærheten til institusjonen og de ansatte kan gi (i tilfeller som Miriam, se Figur 9-1).

Bruk av supplerende boliger kan i disse tilfellene bidra til bedre kvalitet i tilbudet som følge av økt stabilitet og mer egnede tilbud, i tillegg til kostnadsbesparelser ved unngåtte flyttinger, unngåtte enkeltkjøp og reduserte oppholdskostnader. Bruk av supplerende bygg vil samtidig medføre kostnader til husleie og bemanning samt økt skaderisiko. Vi har vurdert virkninger av å øke tilgangen til enkle, supplerende boliger, herunder prissatte kostnader, prissatte gevinster og ikke-prissatte virkninger.

Prissatte kostnader

Tiltaket gir behov for merkostnader ved økte leieutgifter for supplerende boliger og antas også i de

fleste tilfeller å utløse behov for noe mer bemanning, gitt at barnet som bor i en supplerende bolig vil måtte ta med seg noe av institusjonens bemanning over i den supplerende boligen.

Kostnader ved leie av enklere, supplerende boliger

Kostnader ved leie av bygg i det ordinære leiemarkedet vil være styrt av markedsprisene for husleie. Vi antar en gjennomsnittskostnad for leie av supplerende boliger i privatmarkedet på 500 000 kroner i året per bolig, ut fra gjennomsnittlige leiepriser på store boliger i sentrale strøk i Norge på rundt 300 000 kr⁵⁵ og et antatt påslag for risiko og små tilpasninger. For hvert tilfelle (tilsvarende «Tom» og «Miriam») antar vi en oppholdstid i leide boliger på omtrent et år. I vårt regneeksempel legger vi til grunn at boligene i gjennomsnitt vil benyttes halvparten av tiden. I våre eksempelberegninger benytter vi dermed en samlet kostnad for leie på 1 000 000 kroner per barn som berøres av tiltaket. I et illustrerende eksempel antar vi at tiltaket berører 130 barn (50 «Tom» og 80 «Miriam») med en leiekostnad på 130 millioner kroner årlig totalt.

Merkostnader ved bemanning av tiltak i supplerende boliger

De supplerende boligene vil utgjøre en bufferkapasitet som skal benyttes ved behov, og vil ikke være bemannet ellers. Når boligene benyttes, vil det dermed være behov for å bemanne de supplerende boligene og institusjonen de tilhører samtidig. Dette vil ofte medføre en merkostnad ved bemanning sammenlignet med i dag. Kostnaden avhenger imidlertid av hva de supplerende boligene skal brukes til. I «Tom» sitt tilfelle, hvor han skal skjermes i en supplerende bolig, vil merkostnaden være relativt høy.

Som et regneeksempel kan vi anta en gjennomsnittlig merkostnad per barn som «Tom» ved bruk av supplerende bolig på i underkant av 3 millioner kroner i året, tilsvarende 50 prosent av gjennomsnittlig bemanningskostnad per utnyttede plass i statlige institusjoner i dag⁵⁶. Med utgangspunkt i at hver plassering i supplerende bolig vil vare et år, benytter vi 3 millioner kroner i merkostnader til bemanning per barn som berøres av tiltaket i regneeksempler. I vårt regneeksempel antar tar vi utgangspunkt i at 50 barn

(«Tom») berøres av tiltaket, med en tilhørende kostnad ved økt bemanning på 145 millioner kroner årlig.

Kostnader ved noe oppfølging av barn i supplerende bolig i overgang til utskrivning

I «Miriam» sitt tilfelle, som trenger mindre oppfølging enn tidligere i overgangen til livet etter institusjon, vil merkostnaden være relativt lav. Enklere, supplerende boliger kan benyttes for å gi botrening til barn som er, eller nærmer seg, klare for å flytte ut av institusjon, men som av ulike årsaker ikke får tilbud om plassering i kommunale botiltak eller andre relevante tiltak. Vi vurderer at det vil være tilfeller som i «Miriam» sitt hvor institusjoner kan bruke enklere, supplerende boliger for å gi barnet muligheten til å bo for seg selv med fortsatt oppfølging fra institusjonsansatte i en overgangsfase. Som et illustrerende regneeksempel tar vi utgangspunkt i at dette vil ha en årlig kostnad på rundt 500 000 kroner i hvert tilfelle, tilsvarende kostnaden ved et relativt ressurskrevende kommunalt botiltak.⁵⁷

I vårt regneeksempel kan vi anta at 80 barn som «Miriam» kan få et bedre egnet tilbud i midlertidige boliger når de er klare for å flytte ut av institusjon, med en tilhørende kostnad på 40 millioner kroner per år.

Prissatte gevinster

Økt bruk av supplerende bygg kan gjøre det mulig å gjennomføre plasseringer på institusjoner som av ulike årsaker ikke ville hatt tilstrekkelig kapasitet eller mulighet til å tilby tiltak ellers. Videre kan tilgang på midlertidig kapasitet bidra til å hindre flyttinger, for eksempel ved at barn kan skjermes midlertidig i perioder hvor det er behov for det. I tilfeller som Tom, hvor økt problembelastning utløser behov for flytting, kan bruk av supplerende boliger og tilførsel av ekstra bemanning i en begrenset periode hindre behov for flytting til et dyrere tiltak i enkeltkjøp. Dette vil utløse gevinster gjennom færre totale oppholds-døgn, gjennom unngåtte flyttinger og redusert behov for enkeltkjøp. I tilfeller som «Miriam», hvor muligheten for å bo i supplerende boliger vi gi lavere

⁵⁵ SSB-tabell 09895. Gjennomsnittlig årlig leie for bolig med 5 rom eller mer i Oslo og Bærum kommune (den dyreste prisen) er 183 480 kr. Gitt månedlig kvadratmeterpris i Oslo og Bærum kommune koster det 316 000 kr i året å leie en 200 kvadratmeters bolig (øvre sjikt av antatt plassbehov for plassering på behandling høy i dag).

⁵⁶ Basert på tilsendte nøkkeltall fra Bufdir per september 2024. Kostnad per utnyttede statlige plass er 7 473 740 kr. Vi antar at 78

prosent (5 849 014 kr) er bemanningskostnader. Merkostnad ved bemanning i supplerende bolig i vårt regneeksempel er 2 924 507 kr (50 prosent).

⁵⁷ I Oslo Economics' evaluering av kommunale botiltak fra 2023 varierte prisen på tre kommunale botiltak fra om lag 250 000 til 520 000 kroner årlig (Oslo Economics, 2023).

ressursinnsats, vil tiltaket gi reduserte samlede oppholdskostnader.

Tilfeller som «Tom»: Redusert behov for enkeltkjøp

Når det oppstår behov for å flytte et barn i supplerende bolig av ulike årsaker, som i «Tom» sitt tilfelle, gjøres det ofte et enkeltkjøp i forbindelse med flytting av barnet. Med utgangspunkt at hvert enkeltkjøp ville vart i et år, antar vi som et regneeksempel en kostnadsbesparelse på i overkant av 9 millioner kroner per tilfelle⁵⁸.

Dersom tiltaket benyttes i 50 tilfeller som «Tom» hvert år, vil det dermed bidra til 50 unngåtte enkeltkjøp per år. Samlet sett utgjør dette en kostnadsbesparelse på 455 millioner kroner årlig. Vi anslår at tiltaket kan berøre mellom 20 og 80 barn som «Tom» hvert år, og at det dermed kan utløse gevinster i form av unngåtte enkeltkjøp i størrelsesorden 200-700 millioner kroner hvert år.

Tilfeller som «Tom»: Færre totale oppholdsdøgn ved unngåtte flyttinger

Tilrettelegging for bruk av enklere, supplerende boliger kan bidra til å redusere antall flyttinger mellom institusjonene, fordi at det øker institusjonenes mulighet til å tilpasse tilbudet sitt i takt med endringer i barnas behov. Dette gjelder for eksempel i situasjoner hvor et barn må skjermes eller at det av andre årsaker oppstår behov for å flytte vekk fra eksisterende plassering på kort sikt. Dersom midlertidig bruk av supplerende boliger kan bidra til at barnas behov stabiliserer seg og de fortsatt kan ivaretas på samme plasseringssted, vil det bidra til å hindre flytting. I våre personeksempler vil dette gjelde barn som «Tom».

En unngått flytting kan redusere det totale antall oppholdsdøgn på institusjon for barnet det gjelder. Dette er både fordi en flytting innebære at den opprinnelige institusjonsplassen står ledig i noe tid etter at barnet har flyttet ut, og den nye institusjonsplassen holdes av i noe tid før barnet flyttes inn, slik at barnet i en periode vil ta opp to plasser. I tillegg vil flyttingen i seg selv kreve at barnet bruker tid på å tilpasse seg et nytt sted, nye barn og nye ansatte, og dermed kunne forlenge den samlede tiden det tar før barnet er klar for å flytte ut av institusjon. Det er usikkert hvor mye en enkelt unngått

flytting vil bidra til reduserte oppholdsdøgn, og dette vil variere fra gang til gang. Vi har ikke noe godt datagrunnlag for å anslå hvor mye en redusert flytting kan redusere bruken av institusjonskapasiteten. Som et illustrerende regneeksempel har vi lagt til grunn at vi at en unngått flytting vil resultere i 90 sparte oppholdsdøgn på en institusjon, med en tilhørende kostnadsbesparelse på litt over 1,8 millioner kroner i hvert tilfelle⁵⁹.

Dersom økt bruk av supplerende boliger kan bidra til 50 unngåtte flyttinger, vil det spare kostnader som følge av reduserte oppholdsdøgn ved unngåtte flyttinger tilsvarende 90 millioner kroner årlig i vårt regneeksempel.

Reduserte oppholdskostnader («Miriam»)

Økt bruk av supplerende boliger kan være verdifullt for å ivareta barn som er på vei ut av institusjonsoppholdet, hvor det er ønskelig å gi dem mulighet til å trene seg på å bo alene i en periode før de skrives ut. Barn i denne situasjonen, som «Miriam», kunne sannsynligvis blitt tilbudt et annet tiltak, som for eksempel kommunale botiltak, i overgangen mellom institusjon og livet etter. Samtidig kan tilgangen på slike tiltak være begrenset, og det kan ha en merverdi for barnet å fortsatt være tilknyttet den samme institusjonen med de samme ansatte.

Vi antar i våre regneeksempler at tiltaket i hvert tilfelle fører til besparelser tilsvarende en statlig omsorgsplassering, med en tilhørende kostnad på i underkant av 5,3 millioner kroner⁶⁰. Vi antar også her at oppholdet i enklere bolig vil vare et år.

Vi benytter et regneeksempel for å synliggjøre gevinstpotensial. Dersom 80 barn som «Miriam» per år kan få et mindre ressurskrevende tilbud ved å bo i en supplerende bolig med noe oppfølging i tilknytning til institusjon, vil det utgjøre om lag 420 millioner kroner årlig i kostnadsbesparelser.

Skattefinansieringskostnader

I en samfunnsøkonomisk beregning vil reduserte utgifter for offentlige budsjetter også medføre reduserte skattefinansieringskostnader, tilsvarende 20 prosent av de samlede budsjettvirkningene.

⁵⁸ Basert på tilsendte nøkkeltall fra Bufdir per september 2024. Gjennomsnittlig pris per enkeltkjøp per år er 9 054 190 kr.

⁵⁹ Basert på tilsendte nøkkeltall fra Bufdir per september 2024. Utgift per oppholdsdag i statlige institusjoner er 20 476 kr (alle målgrupper).

⁶⁰ Basert på tilsendte nøkkeltall fra Bufdir per september 2024. Pris per statlige plass på omsorg per år er 5 269 370 kr.

Oppsummering av prissatte virkninger

I tabellene under oppsummerer vi de identifiserte prissatte virkningene ved økt bruk av supplerende boliger, avhengig av hvor mange barn som kan benytte seg av tiltaket. Vi skiller mellom tilfeller hvor slike boliger kan brukes for å gi barn med behov for midlertid opphold borte fra institusjonen et tilpasset tilbud (se Tabell 9-5) og tilfeller hvor supplerende boliger kan brukes for å gi et mindre ressursintensivt

tilbud for barn som er i overgangsfase fra institusjon til mindre omfattende tilbud (se Tabell 9-6).

Det er betydelig usikkerhet om hvor mange barn som berøres av tiltaket, og virkningene for Bufetat avhenger i hovedsak av dette omfanget. Vi drøfter det mulige omfanget under den samlede vurderingen.

Tabell 9-5: Illustrerende regneeksempler: Prissatte samfunnsøkonomiske virkninger ved økt bruk av supplerende boliger med tilpasset bemanning, for barn med behov midlertidig plassering vekke fra institusjonen (tilfeller som Tom), avhengig av antall barn tiltaket kan brukes for

	20 barn	50 barn	80 barn
Kostnader ved leie av enklere boliger	- 20	-50	-80
Merkostnader ved bemanning av tiltak i enklere, supplerende boliger	-60	-145	-235
Unngåtte flyttinger	35	90	145
Unngåtte enkeltkjøp	180	455	725
Spart skattefinansieringskostnad	30	70	110
Netto prissatte virkninger	165	420	670

Note: Skattefinansieringskostnader beregnes som 20 prosent av budsjettvirkningene. Vi har avrundet til nærmeste fem millioner for alle virkninger, og avrundingen kan medføre «summeringsfeil» i tabellen.

Tabell 9-6: Illustrerende regneeksempler: Prissatte samfunnsøkonomiske virkninger ved økt bruk av supplerende boliger for barn med mindre oppfølgingsbehov i overgangsfasen fra institusjon (tilfeller som Miriam), avhengig av antall barn tiltaket kan brukes for

	40 barn	80 barn	120 barn
Kostnader ved leie av enklere boliger	40	80	120
Kostnader ved oppfølging i supplerende bolig i overgang til utskrivning	20	40	60
Reduserte oppholdskostnader for barn i overgang til utskrivning	210	420	630
Spart skattefinansieringskostnad	30	60	90
Netto prissatte virkninger	180	360	545

Note: Skattefinansieringskostnader beregnes som 20 prosent av budsjettvirkningene. Vi har avrundet til nærmeste fem millioner for alle virkninger, og avrundingen kan medføre «summeringsfeil» i tabellen.

Ikke-prissatte virkninger

Økt bruk av supplerende boliger vil medføre virkninger for barna. Vi har identifisert følgende ikke-prissatte

virkninger: Økt stabilitet og livskvalitet ved unngått flytting (i tilfeller som «Tom»), potensielt økt skaderisiko dersom den supplerende boligen ikke tilfredsstillt krav til forsvarlighet (i tilfeller som

«Tom»), og økt livskvalitet ved at barn som «Miriam» får et bedre tilpasset tiltak.

Økt stabilitet og livskvalitet ved unngått flytting («Tom»)

I enkelte tilfeller («Tom») kan muligheten til å bruke supplerende boliger bidra til å unngå flytting. Gitt at tiltaket benyttes på forsvarlig vis, har det betydelige positive konsekvenser for barna. Å unngå unødvendige flyttinger er et omforent mål på tvers av sektoren, blant annet med utgangspunkt i at barn har behov for stabilitet. Å unngå flytting bidrar til økt stabilitet og livskvalitet sammenlignet med alternativet. Samtidig må det anerkjennes at et opphold i en supplerende bolig kan oppleves som en flytting for barnet likevel. De negative faktorene knyttet til dette kan begrenses gjennom at de samme ansatte følger opp barnet og at den supplerende boligen ikke er langt unna institusjonen den tilhører.

Verdien av økt stabilitet og livskvalitet vil gjøre seg gjeldende for et begrenset antall barn, men påvirkningen på hvert enkelt barn kan være svært høy. Vi vurderer derfor at virkningen har et stort kvantum. Videre vurderer vi enhetsverdien, som er relatert til barnets livskvalitet, som høy. Vi vurderer dermed at den samlede verdien av økt stabilitet og livskvalitet ved unngått flytting er av meget stor positiv verdi.

Økt skaderisiko for barn, bemanning og bygg

Det stilles omfattende krav til bygg som skal benyttes til barnevernsformål. Det er svært viktig at institusjonsbyggene er egnet for å gi barna et tilbud av høy kvalitet, og som ivaretar sikkerheten og helsen til barna og de ansatte. Bruk av enklere, supplerende bygg på en forsvarlig og kostnadseffektiv måte kan sette større krav til skjønsmessige vurderinger av forsvarlighet, og dermed også en økt risiko for at å plassere barn i enklere bygg medfører økt skaderisiko for barn, bemanning og bygg.

Formålsbygg vil i større grad oppfylle krav til sikkerhet, inkludert brannsikkerhet og rømningsikkerhet. Tilsvarende kan enklere boliger mangle fasiliteter som påvirker de ansattes arbeidsmiljø, inkludert garderobe og kontor. Bruk av enklere boliger kan medføre skaderisiko barn, bygg og bemanning ved eventuelle feilvurderinger knyttet til forsvarlighet.

Ettersom bruken av supplerende boliger skal bygge på forsvarlighetsvurderinger i hvert enkelt tilfelle, vurderer vi at skaderisiko i liten grad vil øke som følge av tiltaket. Vi vurderer altså at tiltaket ikke skal benyttes i tilfeller hvor det er betydelig risiko for at bruk av enklere boliger som ikke er tilpasset formålet,

medfører økt risiko for skade, særlig dersom dette innebærer risiko for skade på barn eller ansatte. Samtidig vil det ikke alltid være enkelt å vurdere risikoen for dette i ethvert tilfelle, og i praksis vil en utvidet bruk av slike enklere og ikke-tilpassede boliger også nødvendigvis øke risikoen for slike skader.

I den grad tiltaket vurderes å medføre økt risiko for skade på barn eller bemanning, vil risikobegrensende tiltak måtte vurderes. Eventuell bruk av risikobegrensende tiltak vil også kunne ha en kostnad.

Vi vurderer kvantumet av virkningen som lite negativt, fordi vi legger til grunn at tiltaket i hovedsak ikke benyttes for barn hvor risikoen for slik skade vurderes som betydelig. Samtidig er de potensielle negative konsekvensene ved personskader betydelige, og vi vurderer dermed enhetsverdien som høy. Verdien av denne virkningen vurderes dermed som middels negativ.

Usikkerhet

Det er betydelig usikkerhet knyttet til de identifiserte virkningene av tiltaket. Virkningene av tiltaket er drevet av antallet barn som berøres av tiltaket. Dette er barn som kan ha nytte av å bo i supplerende boliger som følge av endringer i behov eller i en overgangsfase på vei ut av institusjon. Vi har lite grunnlag for å vurdere antallet barn som vil påvirkes, og det må tas høyde for stor usikkerhet i anslagene.

Det er også betydelig usikkerhet knyttet til kostnads- og nyttevirkningene i seg selv. Merkostnadene ved leie av supplerende boliger til institusjonsplasseringer vil avhenge av priser i markedet og av kostnadene ved tilpasninger. Behovet for tilpasninger vil igjen avhenge av behovene til barna som skal benytte boligene, og de vil variere. Merkostnader ved å bemanne midlertidige boliger har vi også begrenset grunnlag for å vurdere, og det må tas høyde for betydelig usikkerhet.

Gjennomføringen av tiltaket forutsetter også at bruk av supplerende boliger er til det beste for barnet i enkelte tilfeller, at det vurderes som forsvarlig og at det er mulig å gjøre anskaffelser av midlertidige boliger raskt nok til å imøtekomme barns behov i tide. Dette er også forutsetninger som påvirkes av faglige vurderinger, styring og insentiver og er usikkert om realiseres i praksis.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til antallet berørte barn og virkninger av tiltaket. Samtidig er kostnadene av tiltaket relativt små og i stor grad variable, og det vil være begrenset risiko for store kostnader dersom man ikke lykkes med å realisere gevinster av tiltaket.

9.3.3 Samlet vurdering

Tabell 9-7 gir oversikt over virkninger vi har identifisert og vurdert knyttet til økt bruk av supplerende boliger. For Bufetat medfører tiltaket økte kostnader knyttet til leie av bygg og økt bemanning når supplerende boliger tas i bruk. Dette oppveies imidlertid av kostnadsbesparelser knyttet til unngåtte flyttinger og unngåtte enkeltkjøp i tilfeller som «Tom», hvor barna med økende behov kan få et tilpasset tilbud innenfor eksisterende institusjon i stedet for å flyttes til ny institusjon, og reduserte oppholdskostnader i tilfeller som «Miriam», hvor barna har bedre nytte av et nedskalert tilbud. Tiltaket vil i sum redusere de samlede utgiftene til Bufetat.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor mange barn som kan omfattes av tiltaket, og gevinstene vil avhenge proporsjonalt med antall barn som vil berøres. Vi har beregnet eksempler hvor tiltaket vil kunne berøre 20-80 barn som «Tom», som gjennom bruk av tiltaket kan unngå flytting og bruk av enkeltkjøp, og 40-120 barn som «Miriam», hvor tiltaket kan brukes for å gi barn med redusert oppfølgingsbehov et nedskalert tilbud. Samlet gir dette reduserte utgifter for Bufetat i størrelsesorden 350 millioner til 1,2 milliarder kroner. Det er altså betydelig usikkerhet knyttet til gevinstpotensialet.

De samlede virkningene for barna vurderes også som positive. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor barn som følge av tiltaket kan unngå flytting, og dermed at tiltaket bidrar til økt stabilitet for barna. Økt stabilitet vil gi barna bedre forutsetninger for en riktig utvikling og bedre livskvalitet i institusjonsoppholdet (meget stor positiv verdi). For barn som får et nedskalert tilbud i tråd med egne behov, kan dette også ha en betydelig verdi, dersom tilbudet i større grad ruster barna for overgangen til et liv utenfor institusjonsbarnevernet (meget stor positiv verdi).

Samtidig kan bruk av supplerende boliger, som ikke er tilpasset formålet, innebære økt risikoen for skade på barn, bemanning eller bygninger. Det er en forutsetning at det gjøres vurderinger av forsvarlighet i hvert enkelt tilfelle hvor et barn skal plasseres i slike boliger. Samtidig anerkjenner vi at det ikke alltid vil være mulig å forutsi skaderisiko, og at en plassering i en mindre tilpasset bolig nødvendigvis vil øke risikoen. De negative konsekvensene ved personskafer er betydelige, og til tross for at risikoen i liten grad vurderes å øke, vurderer vi derfor den økte risikoen å ha middels negativ verdi.

De samlede virkningene for barna vurderes som positive, under forutsetninger av at tiltaket ikke brukes i tilfeller hvor det vurderes å medføre risiko for

skader på barn og bemanning. Omfanget av gevinster for barna vil, på samme måte som omfanget av kostnadsbesparelser, avhenge av hvor mange barn som berøres i praksis. Dette er svært usikkert.

Tiltaket medfører i liten grad faste og varige kostnadsøkninger. En forutsetning for at tiltaket ikke skal medføre kostnadsøkninger for Bufetat på kortsikt, er at de supplerende boligene har lave leiekostnader, relativt til driftsutgiftene knyttet til alternative plasser i barnevernsinstitusjoner. I tillegg må det ikke leies inn flere boliger enn det er grunn til å tro at vil kunne benyttes på en hensiktsmessig måte. Risikoen for kostnadsøkninger knyttet til tiltaket vurderes som lav.

Økt bruk av supplerende boliger kan iverksettes uavhengig av andre tiltak. Samtidig vil det sannsynligvis være mulig å benytte seg av tiltaket ved flere anledninger, dersom det ses i sammenheng med økt bruk av bemanning på tvers. Dette fordi bruk av supplerende boliger kan kreve økt bemanning på relativt kort sikt. Behovet for økt bemanning vil avhenge blant annet av nærhet til institusjonen boligen tilhører og behov for benamningstetthet for barnet som flyttes til supplerende bolig. Tiltaket antas å særlig å være mer kostnadseffektivt i kombinasjon med økt bruk av bemanning på tvers, fordi det kan bidra til en mer effektiv skalering av bemanning ved en institusjon. Også i regneeksemplene for estimerte virkninger, har vi lagt til grunn merkostnader ved økt bemanningsgrad.

Tiltaket vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi vurderer at tiltaket kan være hensiktsmessig for å tilføre økt fleksibilitet for enkelte barn. Det kan være barn som i en periode har behov for å bo adskilt fra andre barn, uten at de nødvendigvis har behov for spesielt tilpassede boliger. Det kan også være hensiktsmessig å bruke supplerende boliger i en periode, for barn med behov for et nedskalert tiltak i overgangen mellom institusjon og tilbakeføring til kommunen. Hvor mange barn dette tiltaket berører er usikkert, og dermed er også det samlede gevinstpotensialet usikkert. Vi er kjent med at etaten benytter enklere, supplerende boliger til en viss grad allerede i dag, men vi mener det er et gevinstpotensial knyttet til å øke bruken av enklere boliger. Hensiktsmessigheten av å bruke supplerende boliger må vurderes i hvert tilfelle, herunder konsekvenser både for barnet og ansatte.

Tabell 9-7: Samlede estimerte virkninger av økt bruk av supplerende boliger, avhengig av antall barn som vil kunne berøres av tiltaket (NB: det er betydelig usikkerhet om hvor mange barn som vil kunne berøres)

Virkning	Antall barn	Verdi (mill. kr)
Prissatte virkninger		350 – 1 210
Kostnader ved leie av bygg i 60 – 200 det private markedet		-(60 – 200)
Merkostnader ved bemanning ved bruk av midlertidige boliger	20 – 80	-(60 – 235)
Kostnader ved oppfølging i supplerende bolig i overgang til utskrivning	40 – 120	-(20 – 60)
Reduserte oppholdsdøgn ved unngåtte flyttinger	20 – 80	35 – 145
Unngåtte enkeltkjøp	20 – 80	180 – 725
Reduserte oppholdskostnader	40 – 120	210 – 630
Spart skattefinansieringskostnad		60 – 200
Ikke-prissatte virkninger		Verdi
Økt stabilitet og livskvalitet	Stort kvantum, høy enhetsverdi	Meget stor positiv verdi
Bedre egnede tiltak	Stort kvantum, høy enhetsverdi	Meget stor positiv verdi
Økt skaderisiko for barn, bemanning og bygg	Lite kvantum, høy enhetsverdi	Middels negativ verdi

Økt bruk av supplerende boliger kan etter vår vurdering gjennomføres uavhengig av andre tiltak, gitt at det også er iberegnet noe økt bruk av bemanning. Samtidig vil tiltakets gevinster delvis påvirkes av om de andre to tiltakene vi har utredet i dette kapittelet gjennomføres. Dersom det i større grad benyttes supplerende boliger, parallelt med en åpning for økt mulighet til å blande målgrupper, samt økt bruk av bemanning på tvers, vil dette samles sett tilføre flere

muligheter for fleksibilitet enn enkelttiltakene hver for seg. Det samlede gevinstpotensialet av de tre tiltakene vil trolig være betydelig lavere enn summen av de beregnede gevinstene av de tre tiltakene hver for seg, da det trolig vil være en del av de samme barna og den samme institusjonskapasiteten som potensielt vil berøres. Gevinstene av de tre tiltakene samlet vurderes likevel å være noe høyere enn gevinsten av hvert enkelttiltak. Det er stor usikkerhet knyttet til gevinstene av hvert enkelt av disse tiltakene, og det er tilsvarende enda større usikkerhet knyttet til den samlede gevinsten av å innføre alle tre tiltakene.

9.3.4 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

For at tiltaket skal være vellykket og realisere antatte nyttevirkninger forutsettes det at bruken av boliger foregår på en forsvarlig måte, og til barnets beste, samt at involverte aktører har verktøy og insentiver til å benytte supplerende boliger i tilfeller hvor det er forsvarlig og ønskelig.

Vi er klar over at enkelte institusjoner allerede i dag har tilgang til enklere boliger i tilknytning til institusjonen, som brukes til de formålene vi også har beskrevet, og at dette oppleves som hensiktsmessig. Vi mener det er et potensial for at dette tiltaket kan brukes i enda større grad enn i dag, ved flere institusjoner. Det at tiltaket allerede benyttes i dag, innebærer etter vår forståelse også at det er et begrenset behov for å utarbeide nye retningslinjer eller rutiner før tiltaket tas i bruk ved flere institusjoner. Bufetat må imidlertid selv vurdere behov for retningslinjer på dette området som en del av iverksettelsen av tiltaket.

Retningslinjer for innleie av enklere boliger

Leie av bygg for statlige virksomheter er unntatt anskaffelsesloven og forskrifter, men instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor gir retningslinjer for innleie av bygg (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Anskaffelser av leiekontrakter for bygg bør etter instruksene likevel gjennomføres med utgangspunkt i prinsippene i anskaffelsesloven.

Anskaffelser av enklere, supplerende boliger skal gjøres med utgangspunkt i tydelige kravspesifikasjoner, et tilstrekkelig markedssøk, innhenting av relevante tilbud og et valg av tilbyder basert på objektive kriterier. Å skrive kravspesifikasjoner, innhente tilbud og gjøre vurderinger kan være tidkrevende. Ressursbruken bør imidlertid samsvare med den økonomiske risikoen knyttet til anskaffelsen, som ofte vil være lav. Hvordan

anskaffelse av enklere, supplerende boliger til barnevernsformål skal gjøres i tråd med gjeldende retningslinjer fremstår uklart, særlig fordi formålet er svært ulikt fra en ordinær anskaffelse av leide lokaler i staten, som ofte er kontorformål.

Ved utstrakt bruk av midlertidige boliger vil det være fordelsmessig at Bufdir etablerer retningslinjer eller andre systemer som ivaretar administrative hensyn ved innleie av boliger til bruk i avgrensede tidsperioder. Dette vurderes imidlertid ikke å være en forutsetning for at institusjonene kan fremskaffe tilgang til mer varige løsninger for supplerende boliger.

Boliger som ikke er tilpasset formålet kan kun benyttes når det er forsvarlig

Bygg som benyttes til institusjonsformål må ivareta sikkerheten til ansatte og barn i tilstrekkelig grad. Dette er et absolutt krav. Minimumskravene til utforming av bygg for å ivareta sikkerhet og trygghet for barn i barnevernet er høye. De bygningsmessige kravene omhandler blant annet brannsikkerhet, rømningsikkerhet, personvern og arbeidsmiljø. For at en ordinær enebolig skal imøtekomme kravene til bygg med institusjonsformål krever det investeringer i tilpasninger.

Tiltaket forutsetter at hensynene til forsvarlighet ivaretas i alle plasseringer. Vi antar at bruk av enklere boliger med små tilpasninger kan være forsvarlig dersom barnets behov og situasjon tillater det. Krav til bygg bør vurderes ut fra barns behov og andre forhold knyttet til situasjonen, som for eksempel antatt lengde på opphold og reelle konsekvenser av alternative tiltak. Hvem som skal gjennomføre forsvarlighetsvurderinger ved bruk av enklere boliger, samt beslutte tiltak, må defineres tydelig. For eksempel kan regiondirektør i Bufetat ha beslutningsfullmakt, basert på vurderinger gjort av barnevernstjenesten, institusjonen og Bufetat om at bruk av midlertidige boløsninger er forsvarlig og til barnets beste.

Beslutningstakere må ha insentiver til å bruke enklere, supplerende bygg når det er forsvarlig og til barnets beste

Vi vurderer at bruk av enklere boliger i noen tilfeller kan bidra til positive nyttevirksomheter i form av et bedre og mer stabilt tilbud til barna, samtidig kan det også bidra til ressursbesparelser som følge av unngåtte flyttinger og reduserte bokostnader for enkelte barn. Bruk av enklere boliger kan likevel medføre noe skaderisiko, da byggene ikke vil holde samme standard for utforming som ordinære institusjonsbygg.

Realisering av gevinster av tiltaket forutsetter at beslutningstakere i barnevernstjenesten og Bufetat, har insentiver til å benytte enklere boliger når det er til barnets beste. Dette inkluderer å fjerne eventuelle insentiver til å ikke ta noe risiko selv om det er til barnets beste. Insentiver kan for eksempel oppnås ved å måle antall flyttinger per barn på institusjonen eller å utvikle kriterier for hvordan nyttevirksomheter og skaderisiko kan vurderes for å gi økt trygghet til beslutningstakerne i prosessen.

Samlet vurdering av forutsetninger for gjennomføring av tiltaket

Vår samlede vurdering er at tiltaket kan iverksettes på kort sikt, og at det i liten grad er behov for forberedende aktiviteter før tiltaket kan iverksettes. For at tiltaket skal utløse endret praksis på institusjonsnivået, kan det imidlertid være behov for å se på hvordan dette styres og insentiveres. På kort sikt mener vi at tiltaket må vurderes i hvert enkelt tilfelle, før et barn flyttes mellom institusjoner og før et barn plasseres i enkeltkjøp med begrunnelse manglende plasser i grunnkapasiteten.

9.4 Økt bruk av bemanning på tvers

9.4.1 Beskrivelse av tiltak

Bemanning er den klart største innsatsfaktoren i institusjonsbarnevernet, og institusjonenes evne til å tilpasse bemanningen etter variasjon i behov er avgjørende for å levere tjenester av høyest mulig kvalitet på en effektiv måte over tid. Vår forståelse fra intervjuer er at bruk av bemanning på tvers gjøres i noen grad i dag, men at det kunne vært gjort mer.

Vi har utredet virkninger av tiltak for å øke fleksibilitet i bemanning i institusjoner ved å øke bruk av bemanning på tvers av avdelinger når det er oppstått behov for det. Gjennom å dele bemanningsressurser kan man bruke eventuelle ledige ressurser til å styrke tilbudet der behovet er størst, for eksempel i institusjoner hvor barnas behov øker på kort sikt eller hvor det er særlig høyt sykefravær i perioder.

Deling av bemanningsressurser mellom institusjoner gjøres i noen tilfeller allerede, og flere institusjoner har erfaringer med å låne ansatte inn og/eller ut. Vi har utredet mulige konsekvenser av å øke omfanget av bruk av bemanning på tvers. Det kan gjøres ulike grep for å gå i retning av økt bemanning på tvers. Dette inkluderer planlegging for utvikling av større driftsmodeller, utvikling av rutiner for og avtaler om deling av ressurser mellom institusjoner, og i større grad vektlegge muligheter for arbeid på tvers i ansattkontrakter.

9.4.2 Virkninger

Institusjonenes tilgang på bemanning med riktig kompetanse er begrenset, og mangel på ønsket bemanning kan være til hinder for å ivareta flere barn innenfor grunnkapasiteten. Mulighetene for å skalere bemanning basert på svingninger i etterspørsel over tid og på tvers av institusjoner er også få, slik vi forstår det. Høyt sykefravær er en annen utfordring som kan medføre kostnader til vikarer og reduksjon i institusjonenes kapasitet og kvalitet. Økt bruk av bemanning på tvers av avdelinger kan gjøre det mulig å bygge opp og ned bemanningskapasitet på kort sikt på en effektiv måte. Dette kan igjen bidra til bedre utnyttelse av kapasiteten i institusjonene og bedre kvalitet i tilbudet til det enkelte barn i noen tilfeller. Vi har vurdert virkninger av å øke bruk av bemanning på tvers, herunder prissatte kostnader, prissatte gevinster og ikke-prissatte virkninger.

Prissatte virkninger

Økte kostnader ved bemanning

Vi vurderer det særlig relevant å benytte bemanning på tvers i tilfeller hvor det er et behov for å øke bemanningen på institusjonen for å tilpasse tilbudet til et barn for å unngå flytting som følge av endret behov, eller når det gjør det mulig å ta imot et ekstra barn innenfor eksisterende kapasitet.

For å beregne kostnadene ved å øke bemanning på tvers har vi lagt til grunn forutsetninger om hva det vil koste å øke bemanningen for henholdsvis å unngå flytting når et barns behov endrer seg («Tom») og å unngå enkeltkjøp ved å ivareta et ekstra barn innenfor dagens institusjonskapasitet («Sara»). Ansatte som arbeider på tvers av institusjoner vil ikke være nye ansettelser, men vi antar at det vil påløpe noen merkostnader, for eksempel knyttet til reisetid.

Som et regneeksempel kan vi anta en gjennomsnittlig merkostnad per barn som «Tom» og «Sara» som følge av økt bemanning på tvers på i underkant av 3 millioner kroner i året, tilsvarende 50 prosent av gjennomsnittlig bemanningskostnad per utnyttede plass i statlige institusjoner i dag.⁶¹ Med utgangspunkt i at hver bemanningsøkning vil vare et år, benytter vi i underkant av 3 millioner kroner i merkostnader til

bemanning per barn som berøres av tiltaket i regneeksempler.

Som et illustrerende regneeksempel antar vi at tiltaket årlig vil benyttes for å unngå flytting for 30 barn (tilfeller som «Tom») og å unngå enkeltkjøp for 50 barn (eksempelvis ved 30 tilfeller som «Tom» og 20 tilfeller som «Sara»). Dersom bemanning på tvers benyttes for 50 barn, vil det ha en årlig kostnad på 145 mill. kr.

Reduserte oppholdsdøgn som følge av unngått flytting

Økt bruk av bemanning på tvers kan bidra til at en institusjon kan øke bemanningstettheten for barn som trenger det i kortere eller lengre perioder på en mer effektiv måte. Dette kan bidra til å redusere antall flyttinger, da institusjonene får bedre muligheter til å tilpasse seg behovene til barn i eksisterende tiltak ved endrede behov.

Vi vurderer at å unngå flytting også bidrar til besparelser i form av reduserte oppholdsdøgn. Først og fremst kan flytting være et «tilbakeslag» for barnet og resultere i økt behov for plassering i institusjon over tid. Videre vil ikke en plass kunne fylles umiddelbart etter den blir ledig, og flyttinger resulterer dermed til at plasser står ledig i større grad enn de ellers ville.

Vi har ikke noe godt datagrunnlag for å anslå hvor mye en redusert flytting kan redusere bruken av institusjonskapasiteten. Som et illustrerende regneeksempel antar vi at en flytting resulterer i 90 «ekstra» oppholdsdøgn som følge av økt behov for oppholdsdøgn og friksjon i kapasitetsutnyttelsen. Dette tilsvarer en kostnad på litt over 1,8 millioner kroner per flytting.⁶² I regneeksempelen antar vi at økt bruk av bemanning på tvers kan bidra til å unngå 30 flyttinger (av barn som «Tom») i året, med en tilhørende årlig besparelse på 55 millioner kroner.

Unngåtte enkeltkjøp

Økt bruk av bemanning på tvers kan som beskrevet resultere i unngåtte enkeltkjøp når man unngår flytting (tilfeller som «Tom»). Samtidig legger vi til grunn at bemanning på tvers kan benyttes for å gi plassering til en ekstra person innenfor eksisterende grunnkapasitet (tilfeller som «Sara»). I sistnevnte tilfelle finnes ikke et egnet tilbud innenfor

⁶¹ Basert på tilsendte nøkkeltall fra Bufdir per september 2024. Kostnad per utnyttede statlige plass er 7 473 740 kr. Vi antar at 78 prosent (5 849 014 kr) er bemanningskostnader. Merkostnad ved bemanning i supplerende bolig i vårt regneeksempel er 2 924 507 kr (50 prosent).

⁶² Basert på tilsendte nøkkeltall fra Bufdir per september 2024. Utgift per oppholdsdag i statlige institusjoner er 20 476 kr (alle målgrupper).

eksisterende kapasitet som følge av utilstrekkelig bemanning i aktuelle institusjoner med ubenyttede godkjente plasser, og det eneste alternativet er å benytte enkeltkjøp som plasserer barnet utenfor grunnkapasiteten.

Vi antar som et regneeksempel at enkeltkjøp i gjennomsnitt har en kostnad på i overkant av 9 millioner kroner per tilfelle⁶³. I eksempelberegninger forutsetter vi at denne kostnaden i sin helhet bortfaller for hvert tilfelle av unngåtte enkeltkjøp. I vårt regneeksempel forutsetter vi at 50 enkeltkjøp kan unngås årlig som følge av tiltaket, inkludert 30 tilfeller tilsvarende «Tom» og 20 tilfeller tilsvarende «Sara». Regneeksempellet tilsier en gevinst på 455 millioner kroner årlig.

Skattefinansieringskostnader

I en samfunnsøkonomisk beregning vil reduserte utgifter for offentlige budsjetter også medføre

reduserte skattefinansieringskostnader, tilsvarende 20 prosent av de samlede budsjettvirkningene.

Oppsummering av prissatte virkninger

I tabellene under oppsummerer de identifiserte virkningene for Bufetat ved økt bruk av bemanning på tvers, avhengig av hvor mange barn tiltaket kan brukes for. Vi skiller mellom tilfeller hvor tiltaket kan bidra til å unngå flyttinger og bruk av enkeltkjøp, ved å tilføre økt bemanning når barnas behov øker (Tabell 9-8) og tilfeller hvor tiltaket kan bidra til å gi flere barn et tilbud innenfor eksisterende grunnkapasitet i første omgang (Tabell 9-9).

Det er betydelig usikkerhet om hvor mange barn som berøres av tiltaket, og de prissatte virkningene avhenger i hovedsak av dette omfanget. Vi drøfter det mulige omfanget under den samlede vurderingen av tiltaket i kapittel 9.4.3.

Tabell 9-8: Illustrerende regneeksempler: Samfunnsøkonomiske virkninger ved bruk av økt bemanning, for barn som kan unngå flytting gjennom bruk av økt bemanning (tilfeller som Tom), avhengig av antall barn tiltaket kan brukes for

	10 barn	30 barn	50 barn
Kostnader ved økt bemanning	-30	-90	-145
Unngåtte flyttinger	20	55	90
Unngåtte enkeltkjøp	90	270	455
Spart skattefinansieringskostnad	15	50	80
Netto prissatte virkninger	95	285	480

Note: Skattefinansieringskostnader beregnes som 20 prosent av budsjettvirkningene. Vi har avrundet til nærmeste fem millioner for alle virkninger, og avrundingen kan medføre «summeringsfeil» i tabellen.

⁶³ Basert på tilsendte nøkkeltall fra Bufdir per september 2024. Pris per enkeltkjøp per år er 9 054 190 kr.

Tabell 9-9: Illustrerende regneeksempler: Samfunnsøkonomiske virkninger ved bruk av økt bemanning, for barn som kan plasseres innenfor eksisterende grunnkapasitet med økt bemanning (tilfeller som Sara), avhengig av antall barn tiltaket kan brukes for

	10 barn	20 barn	30 barn
Kostnader ved økt bemanning	-30	-60	-90
Unngåtte enkeltkjøp	90	180	270
Spart skattefinansieringskostnad	10	25	35
Netto prissatte virkninger	75	145	220

Note: Skattefinansieringskostnader beregnes som 20 prosent av budsjettvirkningene. Vi har avrundet til nærmeste fem millioner for alle virkninger, og avrundingen kan medføre «summeringsfeil» i tabellen.

Ikke-prissatte virkninger

Økt bruk av bemanning på tvers for å ivareta flere barn innenfor grunnkapasiteten, både gjennom å hindre flytting ut og å ta flere inn, medfører også konsekvenser for barna. Barn som unngår flytting ved bruk av tiltaket, vil oppnå økt stabilitet i livet og ha bedre forutsetninger for livskvalitet og utvikling. Samtidig innebærer tiltaket at større grupper av barn, med ulike behov, samles innenfor eksisterende institusjoner. I prinsippet vil større grupper og mer varierte behov innenfor gruppene medføre økt risiko for negativ påvirkning mellom barna.

Økt stabilitet og livskvalitet ved unngått flytting

Økt bemanning på tvers kan bidra til å unngå flyttinger gjennom at man kan skalere opp støtten til et barn etter hvert som hjelpebehovet endrer seg. I enkelte tilfeller («Tom») bidrar dette til å unngå flytting. Gitt at tiltaket benyttes på forsvarlig vis, har det betydelige positive konsekvenser for barna. Å unngå unødvendige flyttinger er et omforent mål på tvers av sektoren, blant annet med utgangspunkt i at barn har behov for stabilitet. Å unngå flytting bidrar til økt stabilitet og livskvalitet sammenlignet med alternativet.

Verdien av økt stabilitet og livskvalitet vil gjøre seg gjeldende for et begrenset antall barn, men påvirkningen på hvert enkelt barn kan være svært høy. Vi vurderer derfor at virkningen har et stort kvantum. Videre vurderer vi enhetsverdien, som er relatert til barnets livskvalitet, som høy. Vi vurderer dermed at den samlede verdien av økt stabilitet og livskvalitet ved unngått flytting er av meget stor positiv verdi.

Økt risiko for negativ påvirkning ved større grupper

Tiltaket kan bidra til å ivareta flere barn innenfor dagens grunnkapasitet, som ellers ville ha vært plassert ved hjelp av enkeltkjøp. Vi forutsetter at institusjoner som i dag ikke kan ivareta enkelte barn i plasseringstiltak som i prinsippet er ledige, i noen tilfeller kan gjøre det med bedre tilgang på bemanning. Dette vil både medføre større grupper av barn i institusjonene det gjelder og at institusjonene tar imot barn med relativt store behov. Begge elementer bidrar hver for seg til økt risiko for negativ påvirkning mellom barn på en gitt institusjon.

Verdien av økt risiko for negativ påvirkning vil gjøre seg gjeldende for alle barn på institusjonene som benytter seg av økt bemanning for å unngå en flytting eller ivareta et ekstra barn. Dette antallet vil imidlertid være begrenset. Vi vurderer at påvirkningen på hvert enkelt barn er liten, ettersom vi forutsetter grundige vurderinger av forsvarlighet. Vi vurderer derfor kvantumsverdien av virkningen som liten negativ. Ettersom tiltaket medfører risiko knyttet til livskvalitet vurderer vi enhetsverdien som høy. Den samlede verdien av økt risiko for negativ påvirkning ved større grupper vurderer vi som middels negativ.

Usikkerhet

Det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til tiltaket, både knyttet til gjennomførbarhet og gevinster. Tilgangen på bemanningsressurser med tilstrekkelig kompetanse er usikker både på kort og lengre sikt. Dette påvirkes både av ansattes vilje til å arbeide på tvers av institusjoner og samlet tilgang på ansatte med ønsket kompetanse i institusjonene, tiltaket avhenger også av rutiner og verktøy for å bruke bemanning på tvers på en effektiv måte.

Antallet barn som påvirkes av tiltaket, det vil si barn som kan unngå å flytte eller ivaretas på institusjoner hvor de ikke kan ivaretas i dag ved hjelp av forsterket bemanning, er usikkert. Både kostnader og gevinster av tiltaket vil påvirkes av antallet berørte barn. Vi har begrenset med grunnlag for å vurdere antallet barn som vil påvirkes og størrelsen på virkningene.

Tiltaket legger til grunn at barn som unngår flytting vil få positive virkninger i form av økt stabilitet, samtidig som det kan være noe økt risiko for negativ påvirkning ved å plassere flere barn i samme institusjon, selv ved ekstra bemanning. Det er usikkerhet knyttet til den reelle størrelsen på disse virkningene.

Samlet sett legger vi til grunn en betydelig usikkerhet i våre vurderinger av tiltakets virkninger. Samtidig vurderer vi også for dette tiltaket at nedsiderisikoen er svært begrenset, fordi kostnadene er relativt små og variable, og bruken av bemanning på tvers kan reduseres på kort sikt dersom gevinster ikke realiseres.

9.4.3 Samlet vurdering

Samlet vurderes tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Tabell 9-10 gir en oversikt over virkningene vi har identifisert og vurdert knyttet til økt bruk av bemanning på tvers av institusjoner. I denne oppstillingen har vi lagt til grunn at bemanningen som tilføres en gitt institusjon, for å kunne ivareta flere barn innenfor institusjonen, også medfører økte utgifter til bemanning for Bufetat totalt sett. I noen tilfeller kan det være mulig å flytte bemanning mellom institusjoner. Dette vil avhenge av at det er ledig bemanning i andre institusjoner som er plassert i nærheten, slik at de ansatte kan bytte arbeidsplass uten for store omkostninger. Det legges likevel til grunn for beregningen at det ikke er mulig å flytte bemanning fra andre institusjoner, og anslått kostnad av tiltaket kan derfor være for høy. Vi omtaler tiltaket som økt bruk av bemanning på tvers, men legger i praksis til grunn at dette vil innebære at de samlede ressursene til bemanning økes dersom det er behov for det knyttet til enkelte barn.

Vi legger altså til grunn at tiltaket medfører økte utgifter til bemanning. Dette veies opp av reduserte utgifter knyttet til flyttinger og enkeltkjøp. For at dette regnestykket skal være positivt for Bufetat, innebærer det altså at de økte bemanningskostnadene er mindre enn gevinstene i form av reduserte flyttinger og utgifter til enkeltkjøp for samme barn. Dette mener vi er mulig i en del tilfeller, men det er stor usikkerhet om hvor mange det vil gjelde.

Tabell 9-10: Samlede estimerte virkninger av økt bruk av bemanning på tvers, avhengig av antall barn som vil kunne berøres av tiltaket (NB: det er betydelig usikkerhet om hvor mange barn som vil kunne berøres)

Virkning	Antall barn	Verdi (mill. kr)
Prissatte virkninger		170 – 700
Økte kostnader ved bemanning	20 – 80	-(60 – 235)
Reduserte oppholdsdøgn ved unngåtte flyttinger	10 – 30	20 – 90
Unngåtte enkeltkjøp	20 – 80	180 – 725
Spart skattefinansieringskostnad		30 – 115
Ikke-prissatte virkninger		
Økt stabilitet og livskvalitet	Stort kvantum	Meget stor positiv verdi enhetsverdi
Økt risiko for negativ påvirkning	Lite kvantum, høy	Middels negativ verdi enhetsverdi

Vi anslår at tiltaket årlig kan benyttes for omtrent 10-50 barn som gjennom dette kan unngå flytting til enkeltkjøp, og i tillegg for 10-30 barn som gjennom tiltaket kan plasseres i eksisterende grunnkapasitet og unngå enkeltkjøp i utgangspunktet. Det tilsier at de reduserte utgiftene for Bufetat av tiltaket samlet sett har en estimert verdi i størrelsesorden 200-700 millioner kroner hvert år.

Barna som gjennom bruk av tiltaket unngår flytting, oppnår betydelige gevinster ved økt stabilitet, bedre forutsetninger for utvikling og dermed økt livskvalitet. Dette vurderes også som en svært viktig verdi av tiltaket (meget stor positiv verdi). Samtidig gir tiltaket også økt risiko for negativ påvirkning mellom barn, ved at gruppestørrelsene øker og flere barn med ulike behov samles. Det må gjøres forsvarlighetsvurderinger i hvert enkelt tilfelle hvor dette tiltaket benyttes, samt vurderes risikoreducerende tiltak dersom det vurderes å medføre økt risiko for negativ påvirkning mellom barna. Samlet sett vurderer vi derfor at denne risikoen

ikke vil øke betydelig, og virkningen vurderes til middels negativ verdi.

Vi vurderer at tiltaket vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er usikkert hvor mange flere barn dagens grunnkapasitet vil kunne ivareta med dette tiltaket, og hvor mange barn som kan unngå flytting. Etaten benytter tiltaket til en viss grad allerede i dag, og mener det er potensial for å øke bruken. Hensiktsmessigheten må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Økt bruk av bemanning på tvers kan gjennomføres uavhengig av andre tiltak. Samtidig vil tiltakets gevinster delvis påvirkes av om de andre to tiltakene vi har utredet i dette kapitlet gjennomføres. Dersom det i større grad benyttes bemanning på tvers, parallelt med bruk av supplerende boliger og en åpning for økt mulighet til å blande målgrupper, vil dette samles sett tilføre flere muligheter for fleksibilitet enn enkelttiltakene hver for seg. Det samlede gevinstpotensialet av de tre tiltakene vil trolig være betydelig lavere enn summen av de beregnede gevinstene av de tre tiltakene hver for seg, da det trolig vil være en del av de samme barna og den samme institusjonskapasiteten som potensielt vil berøres. Gevinstene av de tre tiltakene samlet vurderes likevel å være noe høyere enn gevinsten av hvert enkelttiltak. Det er stor usikkerhet knyttet til gevinstene av hvert enkelt av disse tiltakene, og det er tilsvarende enda større usikkerhet knyttet til den samlede gevinsten av å innføre alle tre tiltakene.

9.4.4 Forutsetning for vellykket gjennomføring

Tilgang på bemanning med riktig kompetanse

Tilgangen på kvalifiserte institusjonsansatte er begrenset, og særlig i perioder hvor kapasitetsutnyttelsen er høy kan det være få muligheter til å flytte ansatte på tvers av enheter. For at tiltakets gevinster skal realiseres må det være mulig for en institusjon som har behov for det å hente inn ekstra ressurser. Dersom ressursene hentes fra en annen institusjon, må institusjonen være i stand til å friggi sine ressurser på kort sikt, uten at det går på bekostning av tilbudet. Mulighetene for dette påvirkes av både kapasitet og ønske til de enkelte ansatte som eventuelt skal arbeide på en annen institusjon. Tilgangen på ekstra bemanning med tilstrekkelig kompetanse vil sannsynligvis variere over tid.

Organisering som tillater bruk av ansatte på tvers av avdelinger

Bruk av bemanning på tvers av institusjoner avhenger av at det finnes systemer for å gjøre dette på en

effektiv måte. Utvikling av samarbeidsavtaler mellom institusjoner, organisering i større driftsenheter over tid og bedre oversikt over utnyttelse av ressurser på tvers på regionsnivå er eksempler på tiltak som kan bidra til dette. Dersom det er gode og enkle rutiner for å dele bemanning på tvers, vil terskelen for å gjøre det være lavere og det blir mer sannsynlig at gevinster av tiltaket realiseres. Felles turnusordninger kan også være en forutsetning for at det skal kunne gjennomføres i praksis.

For mange institusjoner vil det være urealistisk å utnytte bemanningsressurser på tvers i særlig grad. For eksempel vil det være mer krevende å dele på ressurser på denne måten særlig i korte perioder, i deler av landet hvor avstandene mellom institusjonene er store og reiseveien vil være lang. Vi antar dermed at tiltaket med flytting av ansatte på tvers av institusjoner, i størst grad vil bidra til positive effekter for institusjoner i mer sentrale og tettbebygde områder. I den grad ansatte har arbeidskontrakter som tilsier at de skal arbeide på en gitt institusjon, kan det være en begrensning for muligheten til å flytte ansatte ved behov. Dette tilsier at institusjonene ved nyansettelser bør vurdere om avtalt arbeidssted bør gjøres fleksibelt, slik at arbeidsgiver har muligheten til å flytte bemanningen på tvers etter behov. For ikke å påføre de ansatte urimelige merkostnader, bør fleksibiliteten begrenses til et avgrenset geografisk område.

Behov for faglig felleskap og tillit mellom ansatte som skal jobbe sammen

Arbeidshverdagen på barnevernsinstitusjoner kan være utfordrende. De ansatte blir stilt overfor krevende situasjoner på jobb, inkludert situasjoner med høy risiko. Tilliten til kolleger og deres evne til å håndtere situasjoner på en god måte er viktig for trygghet på jobb. Trygghet på jobb påvirker igjen den ansattes evne til å levere tjenester av høy kvalitet til barna på institusjonen, samtidig som det påvirker den ansattes evne og mulighet til å stå i en krevende jobb over tid.

Arbeidet med sårbare barn og unge krever en felles faglig tilnærming mellom de ansatte som jobber i institusjonen, og at alle ansatte har fått opplæring i institusjonens rutiner, systemer og fagmodell. For at ansatte skal være trygge på jobb og ha tillit til hverandre, må de også kunne være trygge på at kollegaene har den kompetansen og faglige tilnærmingen som er nødvendig for å håndtere barna på en forsvarlig måte, innenfor den gjeldende institusjonens rammer. Ved bruk av bemanning på tvers, eller tilførsel av midlertidig bemanning, kan dette utfordres.

En vellykket gjennomføring av tiltaket forutsetter dermed at ansattes trygghet ivaretas. For å oppnå dette bør det sørges for at relasjoner utvikles mellom ansatte på tvers av avdelinger som kan dele ressurser på tvers, og at man har felles fagmodeller i ulike institusjoner. Dette kan bidra til sterkere relasjoner og tillit til hverandres fagkompetanse på tvers av avdelinger og bidra til at ansatte blir tryggere på jobb.

Det kan være behov for tiltak for å sørge for at bemanningen som tilføres får en opplæring i institusjonens fagmodeller og rutiner. På lengre sikt vil en overgang til felles fagmodeller på tvers av institusjoner også bidra til å redusere disse barrierene for bruk av bemanning på tvers og tilførsel av midlertidig bemanning etter behov.

Samlet vurdering av forutsetninger for gjennomføring av tiltaket

Vår samlede vurdering er at tiltaket kan iverksettes på kort sikt, og at det i liten grad er behov for forberedende aktiviteter før tiltaket kan iverksettes. For at tiltaket skal utløse endret praksis på institusjonsnivået, kan det imidlertid være behov for å se på hvordan dette styres og insentiveres. På kort sikt mener vi imidlertid at tiltaket må vurderes i hvert enkelt tilfelle, før et barn flyttes mellom institusjoner og før et barn plasseres i enkeltkjøp grunnet manglende plass i grunnkapasiteten.

10 Innretning av bistandsplikten

Institusjonsbarnevernets absolutte bistandsplikt innebærer at Bufetat på anmodning fra den kommunale barnevernstjenesten må skaffe plass i en barnevernsinstitusjon, uavhengig av om etaten vurderer at opphold i institusjon er det barnet har behov for med hensyn til å sikre forsvarlig hjelp og hensiktsmessig utvikling. Det at bistandsplikten ikke er nærmere avgrenset, verken faglig eller økonomisk, er en viktig medvirkende årsak til at det samlede institusjonstilbudet er organisert og innrettet som det er, ettersom Bufetat må ha et tiltaksapparat som er både tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert til å kunne dekke bredden i behovet til barna som skal plasseres i institusjon. Bistandsplikten innebærer at Bufetat er forpliktet til å ta imot alle barn, uavhengig av om man mener det er et egnet tilbud, samtidig som andre aktører kan si nei. Samtidig skal minste inngrepsprinsipp skal ligge til grunn for vurdering av tiltaksvalg. Plassering i barnevernsinstitusjon er ansett som det mest inngripende tiltaket i barnevernet i dag, og det er en gjeldende oppfatning at barn som hovedregel ikke bør vokse opp i institusjon.

De barna som bor i barnevernsinstitusjonene i dag, utgjør en svært sammensatt gruppe med ulike behov og varierende forutsetninger for å kunne ha et formålstjenlig utbytte av institusjonsoppholdet. Kunnskapen om barnas behov og mulige utviklingsforløp ved innskriving til institusjon varierer stort, og for mange barn er kunnskapen mangelfull. Særlig er det i dagens system utfordrende å sikre god nok kunnskap om hvorvidt de barna som plasseres i institusjon vil ha nytte av oppholdet, eller om barn som plasseres ikke vil ha noen reell effekt av å bo i institusjon, i noen tilfeller til og med negativ utvikling, og snarere burde ha mottatt andre tilbud som i større grad ville kunne bidra til deres utvikling. Den manglende faglige avgrensingen av bistandsplikten medfører at det ikke er tydelig hvordan barnevernets tjenestetilbud skal avgrenses mot tilbudet barna får i andre sektorer, og hvilke forpliktelser andre sektorer har til å bistå med ivaretagelse av barnas behov.

Som beskrevet i del 1 og del 2 viser områdegjennomgangen at det i Bufetat er en opplevelse av at institusjonstilbudet gradvis har blitt en forskyvning bort fra det som er grunnformålet til barnevernet (sikre at barn og unge som trenger det får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse), til at institusjonsbarnevernet i større grad kompensere for manglende tjenester i andre sektorer. I et refleksjonsnotat om bistandsplikten skriver Bufdir at «det er dokumentert at en del barn som skulle hatt

tiltak fra andre sektorer plasseres i barnevernstiltak som ikke er tilpasset deres utfordringer og behov. Bufdir stiller spørsmål ved om bistandsplikten i slike tilfeller står i veien for at enkelte barn får tilgang på tiltak og tjenester de har rett på fra andre sektorer» (Bufdir, udatert). Det har de siste to årene vært et betydelig omfang av brudd på bistandsplikten på grunn av mangel på tilgjengelig institusjonskapasitet. Det er også en utfordring med manglende gjennomstrømming i institusjonene, særlig på akuttområdet, på grunn av at andre tiltak ikke er tilgjengelige.

En konsekvens av at det ikke i større grad er avklart hvilke barn barnevernsinstitusjon er det rette tilbudet for, er at dagens institusjonsbarnevern er innrettet for å kunne håndtere barn med et svært bredt spekter av problemstillinger og behov. Det er i dag mangelfullt samsvar mellom behovene til de barna som bor i institusjon og barnevernets forutsetninger for å gi dem rett hjelp, noe som bidrar til både høye kostnader og at mange barn ikke får den hjelpen de trenger. Dette medfører en ressursbruk knyttet til blant annet bemanningstetthet, kompetansebehov blant ansatte og bygningsmessige behov og tilpasninger som varierer mye og tidvis er høy, og som også er vanskelig å kontrollere på en tilfredsstillende og forutsigbar måte. Manglende tydeliggjøring av hvilke barn institusjon egner seg som tiltak for, medfører med stor sannsynlighet at det er et visst antall barn i institusjon som hadde hatt bedre utbytte av andre tilbud/tiltak. En annen konsekvens er trolig at et barn blir boende lenge på institusjon, eller stadig vender tilbake til nye opphold, selv om oppholdene i institusjon ikke gir ønskede resultater.

Det finnes ikke en helhetlig oversikt over omfanget av barn som Bufetat mener ville ha hatt bedre hjelp i andre tiltak og sektorer. En tydeligere innramming og avgrensning av hvilke barn som bør (og ikke bør) være i barnevernsinstitusjon, og som sikrer at flest mulig barn følges opp gjennom riktig tiltak, vil kunne ha betydning både når det gjelder det samlede utgiftsnivået i institusjonsbarnevernet og for evnen til kostnadskontroll i sektoren. I tillegg vil en bedre innramming og avgrensning kunne bidra til å styre tilbudet mer målrettet overfor de barna som faktisk har behov for å være i institusjon for at de skal få tilstrekkelig og forsvarlig hjelp til omsorg og utvikling, og til å identifisere og adressere gap i det samlede tiltaksapparatet til barn og unge med sammensatte behov.

KOMMUNENES ANSVAR FOR TILTAK TIL BARN ETTER BARNEVERNENSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN

Kommunen har et omfattende ansvar for 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, samt for å tilby nødvendige helsetjenester til barn, inkludert barn med omfattede omsorgs- og oppfølgingsbehov som følge av store funksjonsnedsettelse. Dette ansvaret er forankret i henholdsvis barnevernsloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Barneverntjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd. Dette inkluderer hjelpetiltak som råd og veiledning, økonomisk støtte, avlastningstiltak, tilrettelegging i hjemmet, eller plassering utenfor hjemmet. Kommunen skal også samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier som trenger helhetlig og koordinert oppfølging.

Barnevernstjenesten er forpliktet til ikke å iverksette tiltak som er mer inngripende enn nødvendig, og må alltid vurdere om det finnes mindre inngripende tiltak som kan ivareta barnas behov på en forsvarlig måte.

Dersom kommunen vurderer at barnet har behov for plassering utenfor hjemmet, er plasseringsalternativene i dag enten i fosterhjem eller i institusjon. Kommunale botiltak, det vil si boliger utenfor hjemmet der ungdom får ulik grad og form for oppfølging mens tiltaket varer, kan brukes som frivillig hjelpetiltak i barnevernet. Tilbudet er imidlertid lite utbygd for ungdom under 18 år. Det er ikke anledning til å benytte kommunale botiltak som omsorgstiltak. Barneverninstisjonsutvalget foreslo som en del av sitt arbeid å åpne for bruk av kommunale botiltak som omsorgstiltak.

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven har kommunen ansvar for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester til alle som oppholder seg i kommunen, inkludert barn. Dette inkluderer en plikt til å tilby barnebolig til barn med omfattende funksjonsnedsettelse. Kommunens plikt til å tilby barnebolig er forankret i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2, som pålegger kommunen å tilby plass i institusjon. Barnebolig er definert i forskrift om kommunal helse- og omsorgsinstitusjon som "institusjon med heldøgns helse- og omsorgstjenester for barn og unge under 18 år som bor utenfor foreldrehjemmet som følge av behov for tjenester". Foreldrene har fortsatt foreldreansvaret for barn som bor i barnebolig, men de ansatte i boligen ivaretar den daglige omsorgen for barnet på vegne av foreldrene.

Kilde: Barnevernsloven, Helse- og omsorgstjenesteloven, Forskrift om kommunal helse- og omsorgsinstitusjon, NOU 2023: 24 Med barnet hele veien - barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit.

10.1 Mulige løsninger på utfordringsbildet

Barnevernet har en vesentlig funksjon som et sikkerhetsnett for å unngå at barn står uten forsvarlig omsorg. Det er gode argumenter for dette, og institusjonstilbudet er en etablert del av det statlige tiltaksapparatet for å ivareta dette ansvaret.

10.1.1 Mulighet for videreføring av dagens situasjon

Barna som bor i institusjon vil i de fleste tilfeller ha behov som vil og kan kreve tiltak og oppfølging fra andre sektorer, inkludert fra helsesektoren, kriminalomsorgen eller ulike kommunale tjenester, samtidig som de oppfyller vilkårene for å bli ivarettet gjennom barnevernet. Det innebærer at mange av barna nærmest per definisjon vil befinne seg «gråsoner» mellom ulike sektorer og ulike nivåer i tiltaksapparatet. Dette innebærer både et stort behov for samordning av tjenester, og risiko for uenigheter knyttet til ansvarsforhold mellom sektorer og hyppige

flyttinger mellom tiltak. En forskyvning av ansvar over til andre sektorer, samtidig som bistandsplikten består, vil også kunne innebære en risiko for at deler av finansieringen flyttes til andre sektorer, men at bistandsplikten likevel medfører at barna plasseres i institusjon, med svakere økonomiske rammer, når øvrige tiltak er avsluttet.

Selv om tilbudet i psykisk helse og i kriminalomsorgen skulle bygges ut mer enn i dag vil dette være tidsavgrensede opphold, og mange av de aktuelle barna likevel ha behov for en omsorgsbasis utenfor hjemmet i perioder før og etter andre tiltak. Dagens kommuner er i varierende grad rustet til å bygge opp varige botiltak i egen regi, og det er vedvarende utfordringer knyttet til å rekruttere fosterhjem, spesielt for enkelte målgrupper. En sannsynlig konsekvens av dette vil være at barn som i dag utfordrer rammene til institusjonsbarnevernet også i fremtiden vil ha behov for institusjonstiltak i løpet av sin oppvekst.

Det er derfor gode argumenter for at institusjonsbarnevernet i større grad må gis bedre forutsetninger for å ivareta barna som har behov som grenser opp mot psykisk helsevern, samfunnsvern og habilitering. Dette knytter seg både til fysiske forutsetninger i form av bedre tilpassede bygg, bemannings- og kompetansemessige forutsetninger og juridiske og faglige forutsetninger. Flere av disse forutsetningene omtales i andre deler av rapporten.

Samtidig mener vi at utviklingen som er beskrevet i vår kartlegging av utfordringsbildet, der barnevernsinstitusjonene opplever å ivareta barn med økende grad av komplekse behov og/eller som er utenfor deres primære målgruppe, tilsier at både kompleksiteten i barnas behov og behovet for tiltak som favner elementer av både helsehjelp og samfunnsvern i tillegg til omsorg og utviklingsstøtte vil fortsette å øke. En videreføring av dagens situasjon vil innebære at det i liten grad etableres incentiver eller forutsetninger for å lukke de gapene i tiltaksapparatet som i dag bidrar til at barn ikke får den hjelpen de trenger. Utviklingen i barnas behov kombinert med inkrementelle endringer i synet på forsvarlighet for barn og ansatte tilsier at dagens utfordringer vil forsterke seg i årene som kommer, med tilhørende høye utgiftsnivåer og uforutsigbarhet i kostnadene, samtidig som det vil være usikkerhet knyttet til om barna får den hjelpen de trenger.

10.1.2 Mulighet for å avgrense eller utvide bistandsplikten

Bistandsplikten gjelder i dag både for planlagte og akutte plasseringer. Argumentet knyttet til bistandsplikten som et sikkerhetsnett i tilfeller der barnet ellers vil stå uten omsorg kan tilsi at plikten er mest relevant i akutte tilfeller, der alternativet er at barnet står uten omsorg.

Bufdir har selv skissert muligheten for at bistandsplikten kan avgrenses til akutte plasseringer, mens Bufetat gis økt myndighet til å beslutte plassering i planlagte tilfeller og at det opprettes et beslutningsorgan med myndighet til å overprøve Bufetats vurderinger ved uenighet (Bufdir, udatert). Sistnevnte har enkelte likheter med tiltak som omtales i denne rapporten, herunder innføring av faglige kriterier for barnevernsinstitusjonenes målgruppe og endringer i utskrivingsprosessen (se omtale senere).

Som beskrevet over er en av utfordringene i dag at institusjonsbarnevernet, som følge av bistandsplikten, kan bli en «hvilepute» for andre sektorer og aktører ved å fungere som en siste instans. Risikoer ved å avgrense denne plikten til kun akutte tilfeller er, på den ene siden, at man kun ser en forskyvning av

praksis dithen at majoriteten av alle plasseringer i institusjon gjøres med akutthjemmel, selv om saken ikke oppfyller vilkår for å være akutt. Dette beskrives allerede i dag som et problem ved plassering i institusjon, da definisjonen på hva som anses som akutt er uklar. Det vil derfor kreve effektive håndhevingsmekanismer som kan etterprøve om vilkårene er oppfylt. På den andre siden vil en avgrensning av bistandsplikten kunne få utilsiktet konsekvens ved at kommunen venter med å gi rett tiltak til situasjonen er akutt, med tilhørende risiko for at barnet får feil hjelp, for sent og med høy risiko for flytting.

En avgrensning av bistandsplikten til kun akutte tilfeller vil ikke adressere behovet for spesialiserte tiltak som i større grad møter barnas behov. Det er tvert imot risiko for at en slik avgrensning vil føre til at styringen av Bufetat i større grad retter seg mot det området hvor plikten er gjeldende, og at utviklingen og forbedringen av andre tiltak nedprioriteres. Flere informanter til vår utredning har pekt på at bistandsplikten medfører at utviklingen av andre tiltak og ansvarsområder som Bufetat har, herunder spesialiserte hjelpetiltak som er ment å redusere behovet for mer inngripende tiltak som institusjonsplassering, får lavere prioritet enn områdene som har bistandsplikt. I forlengelsen av dette kunne en mulig løsning ha vært å utvide bistandsplikten til også å gjelde mindre inngripende (og i de fleste tilfeller, mindre kostbare) tiltak, heller enn å avgrense den. Dette vil imidlertid kunne redusere kommunenes incentiver til å bygge opp egne tiltak, og vil også kunne medføre risiko for uklarheter i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune.

GJELDENE RETT OM BISTANDSPLIKTEN

Barnevernet skal 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 (bvl § 1-1). Barn har rett til nødvendige tiltak etter loven når vilkårene er oppfylt (bvl § 1-6), og barnevernets tiltak skal være til barnets beste (bvl § 1-3). Bistandsplikten blir i NOU 2023: 24 omtalt som en viktig del av «sikkerhetsnett» som skal sikre at det alltid finnes et tilbud til barn som lever under skadelige forhold og som har behov for et tilbud utenfor hjemmet.

Bufetat har ubetinget plikt til å bistå barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet (bistandsplikten), jf. barnevernsloven § 16-3 andre ledd. Plikten inntre på anmodning fra kommunen og innebærer at Bufetat skal finne frem til et egnet fosterhjem eller en egnet institusjonsplass til det enkelte barn uavhengig av plasseringsgrunnlag.

Bestemmelsen kommer til anvendelse både i akutsituasjoner og ved planlagte plasseringer utenfor hjemmet, og den gjelder både ved plasseringer basert på samtykke og plasseringer etter tvangshjemlene i barnevernsloven. Bufetat kan ikke avslå kommunens forespørsel, verken av økonomiske eller faglige grunner. Loven åpner ikke for at Bufetat kan avslå kommunens anmodning om bistand ut fra egne vurderinger av muligheten til å ivareta barn innenfor rammene av barnevernsloven. Dette gjelder både ved ordinære plasseringer og akutt plasseringer.

Barnevernstjenesten bestemmer om et barn skal plasseres utenfor hjemmet og type tiltak (institusjon eller fosterhjem).

Når kommunen ber Bufetat om bistand med institusjonsplasser, er det Bufetat som, etter dialog med, og på bakgrunn av utredninger fra kommunen, avgjør hvilken institusjonsplass Bufetat skal tilby i den enkelte sak. Ved plassering i fosterhjem er det kommunen som, gjennom godkjenningen, avgjør om et fosterhjem er egnet for et bestemt barn.

I tvangssaker er det nemnda som avgjør om vilkårene for å flytte barnet ut av hjemmet er oppfylt. Når barneverns- og helsenemnda treffer vedtak om omsorgsovertakelse, skal det fremgå av vedtaket om barnet skal bo i et fosterhjem eller i en barnevernsinstitusjon. Ved atferdsplasseringer uten samtykke, vil nemndas vedtak også regulere hvilken institusjon barnet skal plasseres på. Det er et vilkår for plassering at nemnda finner at institusjonen er faglig og materielt i stand til å tilby barnet forsvarlig hjelp.

Formålet med bistandsplikten, slik innholdet er i dag, er å sørge for at barn som har behov for et tiltak utenfor hjemmet, får et egnet plasseringssted, og at alle kommuner skal kunne treffe avgjørelser om tiltak som ivaretar hensynet til barnets beste. Kommunen kan imidlertid også etablere institusjoner, som da følger regelverket for institusjoner. Kommunen kan også plassere direkte i private institusjonstiltak. For å oppfylle bistandsplikten må Bufetat til enhver tid ha et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat som er egnet til å ivareta barns ulike behov.

Kilde: Prop. 133 L (2020-2021) Lov om barnevern og lov om endringer i barnevernloven; Tolkningsuttalelse fra Bufdir nr. 2023/73305-4, Bufdir.

10.1.3 Mulighet for å påvirke inntak og oppholdstid uten vesentlige endringer i bistandsplikten

Vi vurderer det som lite hensiktsmessig på dette tidspunktet å utrede videre tiltak som inkluderer en avskaffelse eller andre inngripende justeringer i bistandsplikten, og som krever omfattende endringer i lovverket. Som et første steg på veien mot en faglig avgrensning av bistandsplikten vurderer vi det som hensiktsmessig å vurdere endringer av dagens innretning som kan bidra til en tydeliggjøring av hvilke barn som vil ha positivt utbytte av plassering i institusjon, og hvilke barn som i større grad vil være tjent med et annet tilbud.. Dette omfatter både tiltak for å påvirke hvilke barn som plasseres i institusjon, og tiltak for å sikre at barna flytter ut av institusjon når de er klare for det, og ikke blir boende lenger enn nødvendig. Vi har i områdegjennomgangen ikke gått nærmere inn i oppbygging av tiltak i andre sektorer. For diskusjonen om tiltak som kan påvirke hvilke barn som plasseres i institusjon og hvor lenge de blir boende der er det imidlertid en nødvendig

forutsetning at det samlede tiltaksapparatet til barn og unge med sammensatte behov tilpasses bedre enn i dag på tvers av sektorer, og at sektorene og forvaltningsnivåene samhandler godt til det beste for barnet.

Vi mener det er behov for en tydeligere faglig forventningsstyring fra Bufdir om hva institusjonstilbudet skal være, når og for hvem, for slik å signalisere en faglig forståelse av bistandspliktens omfang og i hvilke tilfeller institusjon er et tiltak til barnets beste. Dette må sees i sammenheng med behovet for et tydeligere formål for institusjonsbarnevernet, som beskrevet i kapittel 7 og 12. Videre mener vi det er behov for tiltak som bidrar til at barn ikke bor lenger enn nødvendig i institusjon. Her er særlig grenseoppgangen opp mot kommunene relevant, både når det gjelder tjenester kommunene har plikt til å tilby etter helse- og omsorgstjenesteloven, og tiltak til barn som er klare for å flytte ut av institusjonen og tilbake til kommunen.

Ambisjonen med tiltakene vil være å bidra til at det samlede offentlige tiltaksapparatet er riktig innrettet for å gi rett hjelp til rett tid, med de samfunnsøkonomiske gevinstene det innebærer, samt gi barnevernsinstitusjonene bedre forutsetninger for målrettet, ressurseffektiv, stabil og forutsigbar drift.

10.1.4 Tiltak som utredes videre

Basert på drøftingen av de mulige tiltakene over, har vi i de neste delene utredet de følgende to tiltakene:

- Innføring av faglige kriterier for å tydeliggjøre institusjonenes primære målgruppe
- Mekanismer og kriterier for å flytte barn ut av institusjon når de er klare for det

10.2 Innføring av faglige kriterier for å tydeliggjøre institusjonenes primære målgruppe

10.2.1 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer innføring av faglige kriterier for å tydeliggjøre hvem man mener ikke vil ha nytte av et opphold i barnevernsinstitusjon under dagens forutsetninger (gjeldende barnevernlov), samt mekanismer for å følge opp plassering av barn som plasseres til tross for at de faller inn under kriteriene. Formålet med tiltaket er å tydeliggjøre hvem institusjonstilbudet er egnet og ikke egnet for, for å styrke sjansen på lengre sikt for at barnet får rett tiltak til rett tid og for å sikre at institusjonsbarnevernet har de rette forutsetningene for å ivareta barna som bor der. Videre er et viktig formål med tiltaket å skape et kunnskapsgrunnlag for videre innretning av tiltaksapparatet til barn med sammensatte behov.

Barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24) peker i sin utredning på at et godt og tilpasset institusjonstilbud kan være det beste tiltaket for barn med følgende behov:

- Barn som har behov for forsterket utviklingsstøtte og rammer utover det som kan tilbys i en familie.
- Barn med akutt behov for tiltak utenfor hjemmet, hvor det ikke er egnede tiltak tilgjengelig i kommunen, og barnets situasjon og behov bør avklares nærmere.
- Barn som har opplevd flere brudd, hvor det er risiko for at et nytt opphold i fosterhjem vil føre til nytt brudd, og det ikke er egnede tiltak tilgjengelige i kommunen.
- Barn som ikke kan bo med egen familie og som ikke ønsker fosterhjem, men opphold på institusjon, og det ikke er egnede tiltak tilgjengelige i kommunen.

- Barn som har behov for utredning før valg av tiltak.

Vi ser det som hensiktsmessig å supplere og nyansere Barnevernsinstitusjonsutvalgets kriterier med kriterier som beskriver hvem man mener at *ikke* er i institusjonsbarnevernets primære målgruppe. På denne måten kan man tydeligere avgrense institusjonstilbudet opp mot andre sektorer og tiltak, og med dette signalisere en tydeligere faglig innramming for bistandsplikten og forventningsstyring overfor andre sektorer og kommunene. Vår kartlegging av utfordringsbildet viser at det er noen barn som i dag bor i barnevernsinstitusjon, men som har behov som tilsier at de burde ha hatt et annet type tilbud eller tiltak enn det statlige barnevernet har forutsetninger for å gi, eller som ville ha hatt like god eller bedre nytte av rimeligere tiltak. Punktene under oppsummerer noen hovedkategorier av kjennetegn som er beskrevet:

- Barnet har medfødte eller tilegnede funksjonsnedsettelse/diagnoser som krever heldøgnsomsorg utenfor hjemmet, eller omfattende oppfølging i hjemmet
- Ungdommen fungerer i utgangspunktet godt på egenhånd/er selvstendig, men har behov for noe oppfølging/tilsyn.
- Foreldrenes omsorgsevne er i utgangspunktet til stede og tilstrekkelig, men forhold ved barnets helsetilstand (medfødt eller tilegnet) medfører at foresatte ikke makter å stå i omsorgsoppgavene.
- Ungdommer som har begått alvorlig kriminalitet og hvor det er vesentlig behov for samfunnsvern
- Ungdommer med omfattende innagerende og skadelig atferd som krever betydelig helsebehandling (f. eks suicid atferd, spiseforstyrrelser og andre alvorlige psykiatriske diagnoser)

I forbindelse med utredning av tiltaket har vi bedt Bufetat om å gjøre et anslag på hvor mange barn som i dag som omfattes av kategoriene beskrevet i punktlisten. Dette er ikke kategorier som eksisterer i Bufetats systemer eller prosesser. I dialog med Bufdir ble det foretatt en operasjonalisering som ble lagt til grunn for et anslag fra regionene:

- Alle barn der regionen har fremsatt, arbeider med å fremsette eller bør fremsette krav om forhøyet egenandel som følge av psykisk eller fysisk funksjonshemming – altså barn med rettigheter etter flere lovverk enn barnevernsloven
- Ungdom som kommunene ber Bufetat om forlengelse med begrunnelse i at de ikke har kommunalt tiltak klart
- Barn som er anmeldt for alvorlige kriminelle handlinger

- Barn som har vært innlagt for alvorlig selvskading/intox/ spiseforstyrrelser/andre alvorlige psykiske lidelser eller vært fremsatt for legevakt med spørsmål om innleggelse for alvorlig selvskading/spiseforstyrrelse mer enn to ganger siste året

Kategoriene og anslagene må tolkes med særlig varsomhet, da det ligger skjønsmessige vurderinger til grunn for rapporteringen. Samtidig mener vi de har verdi for å gi en indikasjon på omfanget av barn i kategoriene som har behov som kan gå ut over de rammene og forutsetningene som institusjonsbarnevernet i utgangspunktet har, eller som kunne ha hatt tilbud i mindre ressursintensive tiltak dersom dette var tilgjengelig. Regionenes svar kan indikere at rundt 10 prosent av barna som bor i institusjon faller inn under hver av disse operasjonaliserte kategoriene. Siden barnas behov og utfordringer er sammensatte er det rimelig å anta at noen vil havne inn under flere av kategoriene. Når det gjelder barn med behov som grenser mot kriminalomsorgen og psykisk helsevern ser vil anslagene kunne gi et bilde av behovet for oppbygging eller styring av tiltak i disse sektorene, eller i grensesnittet mellom barnevernet og disse sektorene. Det pågår arbeid rettet mot å utrede disse problemstillingene, og vi har derfor ikke gått nærmere inn i vurderinger av disse problemstillingene. Vi legger til grunn at mange av barna i grensesnittet mellom barnevern og hhv. kriminalomsorg og psykisk helsevern vil ha behov for tiltak i barnevernet på et tidspunkt i sine forløp uansett, og at det i den sammenheng primært er viktig å sikre at de får tilgang til den hjelpen de har behov for. I forbindelse med områdegjennomgangen har vi primært lagt vekt på grensesnittet mellom stat og kommune, både innad i barnevernet der barnet i utgangspunktet er klart til å flytte ut, men kommunen ikke har annet tilbud tilgjengelig, og i tilfeller der barnet har krav på heldøgns omsorg etter helse- og omsorgstjenesteloven i en barnebolig kommunal regi.

Som beskrevet over foreslår vi ikke å avgrense bistandsplikten med hensyn til å gi Bufetat avvsningsmulighet ved plassering. Det er derfor en forutsetning at kommunene kan velge å utløse bistandsplikten til tross for at barnet faller innenfor én eller flere av kategoriene over. For at tiltaket skal ha effekt på etterspørselen etter institusjonstiltak og/eller muligheten for effektiv og målrettet drift av institusjoner over tid er det derfor nødvendig å vurdere hvilke mekanismer som kan understøtte at kriteriene blir implementert i praksis. Videre anses tiltaket som et utgangspunkt for å monitorere omfanget av saker og behov i tiltaksapparatet.

Under følger noen mulige løsninger for slike mekanismer, enten alene eller i kombinasjon. Mekanismene vil i hovedsak knytte seg til planlagte plasseringer. Ved akutte plasseringer bør kriteriene vurderes i forbindelse med eventuell overflytting til andre institusjonstiltak.

Innledende vurdering hos Bufetat

Ved henvisning fra kommunen gjør inntaksenheten i Bufetat en innledende vurdering av hvorvidt barnet oppfattes å være i en eller flere av de beskrevne kategoriene. Kvaliteten på vurderingen avhenger av om det foreligger tilstrekkelig kartlegging av barnas behov (se eget tiltak) og at kommunen har beskrevet barnets behov og bakgrunn på en tilfredsstillende måte, som gir grunnlag for å vurdere om barnet faller inn under institusjonsbarnevernets primære målgruppe eller ikke, jf. kategoriene beskrevet over. Videre forutsetter det en harmonisering av kommunens og Bufetats systemer og begrepsbruk for beskrivelse og vurdering av barnets behov. Det bør være et mål at Bufetat og kommunene har en omforent forståelse av kriteriene. Det vil også gi Bufetat et faglig grunnlag for å veilede kommunene i forbindelse med henvisning om institusjonsplassering. Bufetat hadde tidligere fagteam i sine inntaksenheter som skulle gi råd, veiledning og bistand til kommunene. Disse har senere blitt avvirket, blant annet for å tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom stat og kommune. Råd og veiledning er imidlertid fremdeles en del av det opprinnelige mandatet til enhet for inntak. Dette har blitt løst ulikt på tvers av regionene, og Bufdir opplyser at det pågår et arbeid for å formalisere og tydeliggjøre dette ansvaret.

Bufdir har i et refleksjonsnotat om bistandsplikten skissert muligheten for å gi Bufetat myndighet til å vurdere om vilkår for innskrivning er oppfylt ved planlagte plasseringer, det vi si å flytte beslutningsmyndigheten om institusjonsplassering fra kommunen til Bufetat (Bufdir, udatert). Bufdir skisserer videre at et beslutningsorgan kan gis myndighet til å overprøve Bufetats vedtak. Vårt foreslåtte tiltak innebærer ikke en overføring av ansvar, men legger opp til mer systematisk etterprøving og/eller oppfølging av tilfeller som ikke oppfyller kriteriene. Formålet med dette vil primært være å sikre at barna får rett hjelp til rett tid, og at aktører ansvarliggjøres til å gi barna den hjelpen de trenger.

Etterprøving av kriterier for plassering i institusjon

Vi har sett på ulike løsninger for oppfølging av tilfeller der barn som faller innunder kriterier for barn som *ikke* er i institusjonsbarnevernets primære målgruppe og plasseres i institusjon. En mulighet er at Statsforvalteren informeres om henvisninger i tilfeller som vurderes å være utenfor institusjonsbarnevernets primære målgruppe. Det kan tenkes ulike løsninger for Statsforvalters rolle og oppgaver i slike tilfeller.

En mulighet er at Statsforvalter i større grad enn i dag involverer seg i slike saker gjennom sitt veiledningsmandat for å veilede kommunen knyttet til regelverksforståelse med formål om å finne hensiktsmessige løsninger for barnet. Dette vil særlig være relevant i tilfeller der Bufetat mener barnet har rett til barnebolig etter helse- og omsorgstjenesteloven. I slike tilfeller kan det være uenigheter mellom tjenestene internt i kommunen (hhv. barnevern og helse- og omsorgstjenesten) som må håndteres for at barnet skal få et riktig og godt tilpasset tilbud. Videre kan en slik veiledning være rettet mot saker der barn kunne ha hatt bedre nytte av kommunale tiltak, eksempelvis kommunale botiltak.

En annen mulighet er at Statsforvalter åpner tilsyn med barnevernstjenesten i saker der det vurderes å være tvil om hvorvidt vurderingen av barnas behov er godt nok fundert i barnevernstjenestens vedtak. Dette kan være særlig relevant i tilfeller der barnet plasseres i institusjon på frivillig grunnlag. I dag gjøres det i begrenset grad ekstern kvalitetssikring av slike vedtak, da sakene ikke behandles i barnevern- og helseneemnda.

En tredje mulighet er at Statsforvalter kan registrere saken som en risikosak og vurdere hvorvidt det er behov for tilsyn en viss tid etter plassering, samt ha særlig oppmerksomhet på den konkrete saken i sine regelmessige tilsyn med barneverninstitusjonen. I intervju med representanter for statsforvalteren vises det til at i tilfeller der Bufetat mener de ikke har forutsetninger for å gi et forsvarlig tilbud, vil bistandsplikten innebære at Statsforvalter vil pålegge Bufetat å etablere et forsvarlig tilbud. For at det foreslåtte tiltaket skal ha en virkning vil det derfor forutsette at kriteriene som foreslås kan legges til grunn i Statsforvalters vurdering av forsvarlighet.

Fra Statsforvalterens perspektiv vil en slik rolle innebære et økt ressursbehov. Det kan også medføre risiko for utvanning av effekten av tilsyn dersom bruken av dette skal økes betraktelig. Videre vil et risikomoment være at Statsforvalteren får en dobbeltrolle dersom de på et senere tidspunkt åpner

tilsyn for å vurdere forsvarligheten i en sak for de tidligere har hatt en veiledende rolle. En måte å imøtekomme noen av disse risikoene på vil kunne være å gi utvalgte embeter et særlig mandat til å vurdere slike saker.

STATSFORVALTERENS HOVEDOPPGAVER PÅ BARNEVERN SOMRÅDET

Statsforvalteren fører tilsyn med barnevernsvirksomheten i kommunen. Dette innebærer blant annet at Statsforvalteren behandler klager på barnevernstjenestens saksbehandling og tar stilling til om barnevernstjenesten har utført sitt arbeid etter barnevernsloven og forvaltningsloven.

Statsforvalteren er klageinstans for enkeltvedtak som barnevernstjenesten fatter etter barnevernsloven. Dette vil i de fleste tilfeller være saker der barn eller foreldre klager over at de ikke får det hjelpetiltaket de ønsker.

Statsforvalteren fører også tilsyn med at barn på barnevernsinstitusjoner får forsvarlig omsorg og god behandling. Videre skal tilsynet se til at barna blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet. Dette innebærer blant annet at barn som blir utsatt for tvang på en barnevernsinstitusjon, kan klage til Statsforvalteren.

Statsforvalteren har et lovpålagt ansvar for å gi råd og veiledning til kommunene i deres arbeid på barnevernområdet. Dette omfatter både generell veiledning og bistand i konkrete saker.

Kilde: Instruks for statsforvaltere, Forskrift om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m., statsforvalteren.no

En annen mulighet for etterprøving av om kriteriene for plassering i institusjon er oppfylt er å gi **Barneverns- og helsenemnda** mandat til å gjøre en vurdering av kriteriene. Institusjonsplasseringer som i dag gjøres i forbindelse med omsorgsovertakelse eller etter atferdsparagraf uten samtykke besluttes av Barnevern- og helsenemnda. Denne prosessen er utfyllende beskrevet i tekstboksen under Nemnda vurderer da om lovens vilkår for omsorgsovertakelse og/eller atferdsplassering er oppfylt, og i dette ligger også i prinsippet en kvalitetssikring og godkjenning av barnevernstjenestens vedtak om plassering og av om vilkårene for plassering er oppfylt. I praksis skjer det imidlertid svært sjeldent at nemnda ikke gir kommunens begjæring medhold. Nemndas beslutning vil være en godkjenning eller en underkjenning av

plasseringen og eventuelt det konkrete tiltaket basert på hvilket lovverk saken er fremlagt etter. Dersom nemnda ikke gir kommunen medhold har den ikke mulighet til å pålegge andre tiltak. Samtidig ligger det i nemndas mandat at de skal legge minste inngreps prinsipp til grunn i sine vurderinger, samt vektlegge hensynet til barnets beste, og det kan argumenteres for at nemnda i prinsippet har mulighet til å mene noe om hvorvidt andre tiltak vil kunne være riktigere for barnet.

En mulighet i vårt foreslåtte tiltak vil være at Barnevern- og helsenemnda vurderer hvorvidt barnet faller inn under institusjonenes primære målgruppe i forbindelse med plassering med utgangspunkt i en vurdering av barnets beste og prinsippet om minste

BARNEVERNS- OG HELSEMEMNDAS VURDERINGER I FORBINDELSE MED PLASSERING I INSTITUSJON

Barneverns- og helsenemnda kan vedta å overta omsorgen for et barn dersom vilkårene i barnevernsloven § 5-1 er oppfylt. For at nemnda skal kunne fatte vedtak om omsorgsovertakelse, må barnevernstjenesten ha reist sak om omsorgsovertakelse for nemnda, jf. barnevernsloven § 14-8 første ledd. Når barnevernstjenesten reiser sak om omsorgsovertakelse er det på bakgrunn av at de vurderer at vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt. Når barneverns- og helsenemnda treffer vedtak om omsorgsovertakelse, skal det fremgå av vedtaket hvilken «plasseringskategori» skal bo i. Normalt sett vil det plasseringskategorien være enten fosterhjem eller institusjon. Dersom det skal gjennomføres en mellomplassering, må denne også nedfelles i vedtaket. Nemnda kan i vedtaket legge helt konkrete føringer for plasseringen i den enkelte saken, eksempelvis at barnet skal plasseres i en konkret institusjon.

Adgangen til å fatte vedtak om plassering i barnevernsinstitusjon av barn som har vist alvorlige atferdsvansker, uten at barnet eller de som har foreldreansvar samtykker, er regulert i barnevernsloven § 6-2. Når barnevernstjenesten vurderer at vilkårene for plassering etter § 6-2 er oppfylt, må saken legges frem for barneverns- og helsenemnda som har kompetanse til å fatte vedtak om slik tvangsplassering. Nemnda kan bare fatte vedtak etter § 6-2 hvis den vurderer at institusjonen er faglig og materielt i stand til å gi det konkrete barnet forsvarlig hjelp, jf. § 6-2 fjerde ledd. Dette innebærer at vedtaket kun er gyldig for det institusjonstiltaket som omfattes av vedtaket. Barnet kan ikke flyttes til et annet institusjonstiltak eller avdeling med mindre det er uttrykkelig hjemlet i vedtaket. Hvis det er behov for å flytte barnet til en institusjon eller institusjonsavdeling som ikke er omfattet av nemndas vedtak, må barnevernstjenesten fremme ny sak etter § 6-2. Nemnda kan i også i denne type vedtak legge helt konkrete føringer for plasseringen i den enkelte saken, jf. barnevernsloven § 6-2 fjerde ledd som sier at § 5-3 også gjelder for denne type plassering.

Barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan treffe akuttvedtak om omsorgsovertakelse og om plassering i barnevernsinstitusjon av barn som har vist alvorlige atferdsvansker. Dette følger av §§ 4-2 og 4-4. Et akuttvedtak etter barnevernsloven §§ 4-2 og 4-4 første ledd skal sendes barneverns- og helsenemnda umiddelbart etter at det er iverksatt, jf. barnevernsloven § 14-22. Vedtaket skal snarest, og om mulig innen 48 timer etter at nemnda mottok saken, godkjennes av nemnda. Foreldrene og/eller barnet hvis det er part i saken, kan klage på vedtaket.

Ved akuttvedtak om omsorgsovertakelse etter § 4-2 skal begjæring om eventuelle videre tiltak sendes til nemnda snarest, og senest innen 6 uker, jf. § 4-2 tredje ledd.

Akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon etter § 4-4 må følges opp med en begjæring om plassering i behandlingsinstitusjon innen 2 uker, jf. § 4-4 andre ledd.

Både barnevernstjenesten og nemnda er forpliktet til å vurdere om mindre inngripende tiltak enn institusjonsplassering vil være tilstrekkelig til å oppnå formålet med tiltaket. De må alltid vurdere om hjelpetiltak kan bidra til en forsvarlig omsorgssituasjon.

Det samme gjelder for atferdsplassering i institusjon. Før det blir gjort vedtak etter barnevernsloven § 6-2, skal barnevernstjenesten og nemnda ha vurdert om barnets behov kan ivaretas ved hjelpetiltak.

Det er også et vilkår for plassering at institusjonstiltak anses å være til barnets beste.

inngripen, og godkjenne eller avvise plassering på bakgrunn av dette. I dag skjer det som nevnt i liten grad at nemnda avviser plassering, selv i de tilfeller der barnets behov er dårlig kartlagt eller nemnda har mangelfull informasjon om tiltaket barnet er planlagt plassert i. Det reelle handlingsrommet til nemnda blir dermed begrenset dersom en avvisning av plasseringen fører til risiko for at barnet blir stående uten omsorg. Denne risikoen vil kunne forsterke seg dersom nemnda skulle få et større sett av kriterier som grunnlag for å avvise plassering. For at nemnda skal kunne gjøre reelle vurderinger av kriteriene fordrer det derfor tilstrekkelig kartlegging av barnets behov, og en tilstrekkelig tilgang til tiltak som er egnet for å møte behovet.

På sikt kan det vurderes hvorvidt nemnda i større grad skal kunne forplikte andre sektorer eller kommunen å tilby tiltak for barna på grunnlag av annet regelverk enn barnevernsloven. Dette vil kreve endringer i dagens lovverk. En risiko ved denne løsningen vil være dersom den aktuelle sektoren eller kommunen *ikke* evner å levere tiltak. Dette kan medføre at barnet blir stående uten tiltak, eller gi grunnlag eksempelvis erstatningsprosesser i tilfeller der barna ikke får det tiltaket som nemnda mener det har krav på.

En mindre omfattende endring kan være å stimulere til økt bruk av samtaleprosess som prosessform. I samtale med representanter fra sentralenheten for barnevern- og helsenemndene pekes det på at dette er en prosessform som i større grad gir rom for å drøfte løsninger som går ut over barnevernslovens tiltak, og at dette kan bidra til mer skreddersydde tiltak som treffer det enkelte barnets behov. Samtaleprosess som prosessform er for tiden under evaluering og vi mener det vil være relevant å se hen til resultatene av denne i videre vurdering av om en slik løsning kan være hensiktsmessig. En tredje mulighet for å ansvarliggjøre og stimulere rett sektor og forvaltningsnivå til å tilby tiltak kan være gjennom finansielle incentiver, det vil si at Bufetat ansvar for å betale for tiltaket utfordres i de tilfeller hvor barna kan ha rett til andre tiltak. I dag kan Bufetat, etter samtykke fra kommunen, fremsette krav om forhøyet egenandel i saker der det vurderes at kommunen har ansvaret for å gi barna tiltak i hht. helse- og omsorgstjenesteloven. I disse tilfellene vil det være en vurdering av hvorvidt barna har krav på heldøgn omsorg i en barnebolig i habiliteringstjenesten. I anslagene som Bufetat har gjort i forbindelse med områdegjennomgangen har regionene samlet sett oppgitt at de har fremsatt, arbeider med å fremsette eller bør fremsette krav om forhøyet egenandel som følge av psykisk eller fysisk funksjonshemming – altså barn med rettigheter etter flere lovverk enn

barnevernsloven – for nesten ti prosent av barna som per oktober 2024 bor i institusjon.

Saker hvor det vurderes å være grunnlag for en slik vurdering kan fremmes for **barnevernets tvisteløsningsnemnd (BTN)**. Tvisteløsningsnemnda er et uavhengig organ som skal gi rådgivende uttalelser ved uenighet mellom stat og kommune om hvem som skal dekke utgifter til tiltak som er gjort etter blant annet barnevernsloven. Uenigheten må dreie seg om statens betalingsansvar etter barnevernsloven og kommunens betalingsansvar etter andre lover. Nemnda skal gi rådgivende uttalelser om hvem som skal dekke utgiftene til tiltak innen barnevern der det er uenighet mellom stat og kommune om kostnadsfordeling.

Det er betalingsrundskrivet (Rundskriv Q-08/2007) til den tidligere barnevernloven (lov om barneverntjenester) som ligger til grunn for tvisteløsningsnemndas vurderinger. Det pågår en diskusjon om det rettslige grunnlaget for tvisteløsningsnemndas vurderinger. Det er anført fra flere kommuner at det ikke er klar lovhjemmel for å pålegge kommunene et økt betalingsansvar (Bufetat, 2024). Dette indikerer at det er behov for tydeligere lovreguleringer knyttet til betalingsansvar og kostnadsdeling mellom stat og kommune på dette området.

En ny forskrift som blant annet skal erstatte betalingsrundskrivet (forskrift om Bufetats saksbehandling ved tilbud om barnevernstiltak til kommunen) var på høring i perioden november 2022-februar 2023. Videre fremdrift med forskriften har imidlertid stanset opp.

Det har de senere årene vært få saker til behandling i tvisteløsningsnemnda, og forrige sak ble behandlet i juni 2023. En gjennomgang gjennomført av Enhet for inntaksstøtte i Bufetat i 2022 viste at det i perioden 2019-2022 var inngått 47 avtaler om kostnadsdeling med kommuner. Kartleggingen viste at bare et fåtall av disse sakene hadde vært til behandling i tvisteløsningsnemnda før det ble inngått avtale med kommunene. (Bufetat 2024).

I intervjuer med Bufdir er det vist til at det historisk sett er store forskjeller mellom regionene i hvor aktivt de har fremmet krav om forhøyet egenandel. Bakgrunnen for dette er blant annet at det ikke foreligger merinntektsfullmakter som gjør at den aktuelle regionen selv vil kunne disponere de ekstra midlene som slik kostnadsdeling vil generere.

10.2.2 Virkninger

Gevinster

Redusert innstrøm til institusjonsbarnevernet på lang sikt

På kort sikt vil formålet med en tydeliggjøring av målgruppen være å etablere en tydelig faglig forståelse fra Bufdir og Bufetat og en forventningsavklaring overfor andre aktører om hvem institusjons-barnevernet er rett tilbud for. På lang sikt legger vi til grunn at en tydeliggjøring av barnevernsinstitusjonenes primære målgruppe vil kunne bidra til å stabilisere og potensielt redusere omfanget av barn som plasseres i institusjon. Vi legger til grunn at dette vil innebære at andelen av barn med behov for heldøgns omsorg som i dag bor i barnevernsinstitusjon på sikt vil kunne reduseres noe og ivretas gjennom mindre kostbare tiltak, enten i eller utenfor barnevernet. Realisering av dette potensialet forutsetter oppbygging av tilbudet i øvrige sektorer og mekanismer for å ansvarliggjøre disse til å tilby egne tiltak.

Potensiale for riktigere dimensjonering og bedre kapasitetsutnyttelse på lang sikt

Dersom kriteriene bidrar til at gruppen av barn som bor på institusjon over tid blir mer i samsvar med barnevernets formål, kan dette bidra til mindre behov for omfattende individuelle tilpasninger og at tilbudet i større grad kan normeres og standardiseres. Videre kan det bidra til færre tilfeller av at barn opptar flere plasser i en institusjon eller har store behov for oppbemanning for å ivareta barnas behov. Dette forventes på sikt å kunne bidra til bedre kostnadskontroll og stabilisere utgiftsveksten i det statlige barnevernet.

Barn får rett hjelp til rett tid og bedre forutsetninger for å klare seg selv som voksne samfunnsborgere

På lang sikt er formålet med etablering av kriteriene å sikre at barn får rett hjelp til rett tid, uavhengig av sektor og forvaltningsnivå, og dermed for bedre forutsetninger til å klare seg i livet som voksne og som aktive bidragsyttere i samfunnet. Dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt på lang sikt.

Økt kunnskap om behovet for tiltak i hele tiltakskjeden

En tydeliggjøring av institusjonsbarnevernets primære målgruppe vil være et styrket kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle tiltakskjeden for barn i og i tilgrensning til barnevernet, både i og utenfor det statlige barnevernet. Omfanget av plasseringer som faller inn

under kriteriene bør derfor monitoreres og benyttes i videre arbeid med innretning av tjenestetilbudet til denne gruppen.

Kostnader

Kostnader knyttet til saksbehandling

Tiltaket innebærer at det kan gjøres vurderinger og oppfølging fra ulike aktører, herunder Bufetat og potensielt Statsforvalter, Barneverns- og helsenemnda og en tvisteløsningsmekanisme. Implementering av tiltaket innebærer at disse må tilføres kapasitet, kompetanse og ressurser for å kunne utføre disse oppgavene.

For *Bufetat* legger vi til grunn at tiltaket vil kreve ressurser til å gjøre barnevernfaglig, juridisk og økonomifaglige vurderinger i forbindelse med inntak.

For *Statsforvalter* legger vi til grunn at ett eller utvalgte embeter kan få et særlig ansvar for oppfølging av saker knyttet til kriteriene. Dette vil innebære etablerings- og driftskostnader for en slik enhet. I etablering av enheten bør det legges vekt på å unngå en uforholdsmessig administrasjonsbyrde og byråkratisering, og som ikke fører til unødige forsinkelser i barnets forløp. Omfanget av ressursbehovet vil avhenge av omfanget av saker hvor det oppstår uenighet, og hvilke prosessuelle krav som legges til grunn for en slik funksjon.

For at Bufetat skal kunne gjøre kvalifiserte vurderinger av om barna faller inn under institusjonenes primære målgruppe er det behov for god informasjon om barnet og barnets behov. Dette vil innebære kostnader knyttet til kartlegging i forbindelse med inntak. Kostnaden knyttet til dette er ikke nærmere utredet i områdegjennomgangen, men vi legger til grunn som en forutsetning at barnas behov kartlegges bedre i forbindelse med inntak. Behovet for bedre kartlegging av barna i forbindelse med inntak er inngående beskrevet i flere andre utredninger, blant annet av Barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU2023:24). Vi er kjent med at det pågår et arbeid knyttet til dette i oppfølgingen av Barnevernsinstitusjonsutvalgets utredning.

Kostnader knyttet til oppbygging og drift av tiltak i andre sektorer og i kommunene

Dersom barna skal bo og får hjelp andre steder enn barnevernsinstitusjon må disse være tilgjengelige. Vi legger til grunn at noen av barna kunne ha fått minst like god hjelp i tiltak som er mindre kostbare å drifte, for eksempel i kommunale botiltak, i hjelpetiltak i hjemmet eller to-baseløsninger, det vil si løsninger der

barnet bor delvis i en institusjon og delvis i fosterhjem. I tilfeller der dette ikke finnes tilgjengelig vil det imidlertid være en kostnad ved å etablere og drifte tiltaket i kommunen.

Kostnaden ved å drifte tiltak for barna i andre sektorer vil avhenge av både etableringskostnader knyttet til oppbygging av nye tiltak, og varigheten av oppholdet for det enkelte barnet. For enkelte andre barn kan alternative tiltak til institusjon innebære minst like kostbare tiltak, men der denne kostanden bæres av andre aktører enn Bufetat, og med andre forutsetninger for å ivareta barnas behov. Vi har ikke utredet nærmere kostnaden til oppbygging av tiltak i andre sektorer, forvaltningsnivå eller i det statlige barnevernets tiltakskjede som en del av områdegjennomgangen, men på bakgrunn av våre undersøkelser legger vi til grunn at de alternative tiltakene samlet sett potensielt vil kunne ha en lavere kostnad enn i dagens institusjonsbarnevern.

Usikkerhet og risikoer

Det er usikkert hvor mye av innstrømmen det er mulig å redusere gjennom etablering av kriterier knyttet til institusjonenes målgruppe. Så lenge Bufetats bistandsplikt består vil dette avhenge av hvilke tiltak som ellers er tilgjengelige for barna.

Videre er det fremdeles usikkerhet knyttet til hvor mange barn som vil falle inn under kriteriene, og dermed hvor stor kostnaden knyttet til å monitorere og følge opp disse sakene vil være.

Tiltaket innebærer noen risikoer som bør hensyntas i videre vurdering og oppfølging.

Slik tiltaket er foreslått innebærer det ikke en avgrensing der Bufetat kan nekte inntak av barn som faller inn under kriteriene. Vi vurderer derfor at tiltaket ikke innebærer økt risiko for at barn blir stående uten et forsvarlig tilbud.

Samtidig kan tiltaket innebære en negativ signaleffekt for barn som faller inn under kriteriene og blir plassert et sted som Bufetat mener at de ikke vil kunne gi dem riktig hjelp. Vi mener dette er en legitim innvendig. Samtidig mener vi at denne risikoen er like stor i dagens situasjon, der institusjon fremdeles i stor grad blir ansett som «siste utvei» når alle andre tiltak er prøvd. Vi mener derfor at en tydeligere beskrivelse av når institusjon er det rette tiltaket for barnet vil kunne bidra til å motvirke dette synet på institusjon, og til å tydeliggjøre institusjonenes verdi som et riktig tiltak for barn som faller inn under deres primære målgruppe. Dette er i samsvar med Barnevernsinstitusjonsutvalgets vurderinger.

Kriteriene er primært rettet mot statlig og kommunalt barnevern, andre sektorer og tilsynsmyndighetene som grunnlag for en mer omforent forståelse av institusjonenes formål og rolle i tiltaksapparatet.

Det er likevel en risiko for at kriteriene kan gi grunnlag for rettslig oppfølging i etterkant dersom barn plasseres i institusjon der Bufetat har vurdert og dokumentert at barnet har andre behov. Slik tiltaket er utformet mener vi imidlertid at denne risikoen er lav, da Bufetat fremdeles vil plikte å stille et forsvarlig tilbud til rådighet i de tilfeller der kommunen velger å utløse bistandsplikten.

Risikoer knyttet til forhøyet egenandel for kommunene er drøftet nærmere under kapittel 10.3.2.

Kommunene har i dag det helhetlige ansvaret for å vurdere barnas behov for tiltak. Tidligere eksisterte det fagteam i Bufetat som hadde en rolle som veileder for kommunene i valg av tiltak. Noe av bakgrunnen for at disse ble nedlagt var at det bidro til uklarheter i ansvarsforholdene mellom stat og kommune og hvem som har beslutningsmyndighet i forbindelse med plassering. Det er en risiko for at det foreslåtte tiltaket vil kunne medføre uklarheter knyttet til ansvarsforhold, og risiko knyttet til konflikter i samhandlingen mellom stat og kommune dersom disse har ulik vurdering av barnas behov. Dette bør hensyntas i en eventuell utforming og implementering av tiltakene.

10.2.3 Samlet vurdering

Tiltaket vurderes å ha begrenset samlet gevinstpotensial på kort sikt da forutsetningene som må være på plass for at innstrømmen av barn faktisk reduseres innebærer investeringer i og drift av andre tiltak, i andre sektorer.

Vi mener likevel det er grunnlag for å anbefale at det innføres faglige kriterier for å tydeliggjøre institusjonenes primære målgruppe. Tiltaket må sees i sammenheng med vårt forslag om å tydeliggjøre institusjonsbarnevernets formål, det vil si hva man ønsker å oppnå med barnevernsinstitusjoner som tiltak, for å tydeliggjøre hvilke barn man mener vil ha nytte av institusjonsopphold. Bakgrunnen for vår anbefaling er at vi mener det er behov for tiltak som på sikt kan begrense innstrømmen til institusjonsbarnevernet, som er det dyreste og mest inngripende tiltaket i barnevernets tiltakskjede, og at det er behov for oppbygging av andre tiltak som bedre kan ivareta barnas behov, potensielt også på en mer kostnadseffektiv måte.

Omfanget av plasseringer som faller inn under kriteriene bør derfor monitoreres og benyttes som kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle tiltakskjeden for barn i og i tilgrensning til barnevernet, både i og utenfor det statlige barnevernet. På lang sikt er formålet med etablering av kriteriene å sikre at barn får rett hjelp til rett tid, og at tjenestene er satt opp med de rette forutsetningene for å gi barna den hjelpen de trenger mest mulig effektivt.

Vi legger til grunn at dette vil innebære at andelen av barn med behov for heldøgns omsorg som i dag bor i barnevernsinstitusjon på sikt vil kunne reduseres noe. Dette gjelder særlig barn som kan ivaretas i kommunale tiltak i og utenfor barnevernet. Vi legger også til grunn at tiltaket kan bidra til at flere barn får rett hjelp til rett tid og tilpasset sine behov, og at dette bidrar til samfunnsøkonomisk lønnsomhet på lengre sikt.

Vi har skissert noen mulige løsninger for innføring av håndhevings- eller oppfølgingsmekanismer knyttet til kriteriene. Alle disse innebærer risikoer og på nåværende tidspunkt er det for stor usikkerhet knyttet til gevinstene av dette til at vi anbefaler innføring av noen av løsningene.

Det må derfor gjøres grundigere vurderinger dersom Statsforvalter eller Barneverns- og helsenemnda skal få tilført flere oppgaver i denne sammenheng.

Det er vår oppfatning at Bufetat har juridisk rom til, og bør mer systematisk fremsette krav om, kostnadsdeling i saker der barn har rettigheter etter flere lovverk, for eksempel gjennom økt bruk av tvisteløsningsnemnda. Det bør vurderes å gi regionene sterkere insentiver for dette, for eksempel i form av merinntektsfullmakter regionalt.

10.2.4 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Faglige kriterier vil ikke kreve lovendring

Vi mener det er innenfor Bufdir og Bufetats handlingsrom å beskrive og kommunisere sin faglige forståelse av institusjonsbarnevernets målgruppe. Så lenge kommunene, i vårt forslag, fremdeles kan velge å utløse bistandsplikten er det vår vurdering at slike faglige kriterier ikke vil medføre vesentlige behov for lovendringer.

Det vil imidlertid være behov for lovendringer dersom kriteriene skal understøttes av håndhevingsmekanismer, for eksempel i form av at Bufetat får økt mulighet til å eskalere saker som vurderes som utenfor institusjonenes målgruppe til en

tilsyns- eller kontrollmyndighet med mandat til å treffe beslutninger om tiltakstype og/eller sektor. Sistnevnte vil kreve til dels vesentlige lovendringer. Å gi Bufetat økt mulighet til å etterprøve eller utfordre kommunens vedtak vil påvirke gjeldende ansvarsforhold mellom stat og kommune. En eventuell rolle for statsforvalter eller nemndene vil medføre behov for endringer i deres oppdrag. De spesifikke lovmessige konsekvensene av slike endringer må vurderes på bakgrunn av hvilken løsning som eventuelt utredes videre.

Oppbygging av andre tiltak

For at tiltaket skal kunne gi gevinster på lengre sikt er det en forutsetning at det legges til rette for oppbygging av alternative tiltak, både i og utenfor barnevernsektoren. Internt i barnevernsektoren kan dette inkludere behov for nye eller styrkede tiltak som eies av det statlige barnevernet, eller nye samarbeidsformer mellom stat og kommune. Bufdir har foretatt en egen utredning av behovet for andre tiltak blant annet for barn der verken fosterhjem eller institusjon anses som egnet alternativ (Bufdir, 2023b). Områdegjennomgangen har ikke utredet nærmere slik oppbygging av andre tiltak.

Realisering av gevinster av tiltaket forutsetter en tydeliggjøring av ansvar og plikter til å ivareta barn med behov som ikke skal falle inn under institusjonsbarnevernets ansvar, herunder kommunene, kriminalomsorgen (f.eks. ungdom i påvente av straffegjennomføring) og helse og omsorg (f.eks. barn med store og sammensatte psykiske utfordringer, f.eks. knyttet til suicid atferd og selvskading, barn med rett til barnebolig).

Bedre kartlegging i forbindelse med inntak

For å kunne gjøre vurderinger av hvorvidt barn faller inn under institusjonsbarnevernets primære målgruppe, kreves god kunnskap om barna og deres behov og utfordringer. Det er behov for vesentlig bedre og mer systematisk kartlegging av barnas behov. Prosess og systemer for kartleggingen bør normeres for hele institusjonsbarnevernet, uavhengig av hvem som leverer tiltaket. Vi er kjent med at det pågår arbeid for å sikre bedre kartlegging av barna i forbindelse med inntak i institusjon og ser dette arbeidet som viktig også for å sikre mer formåls effektive tjenester enn i dag.

10.3 Mekanismer og kriterier for å flytte barn ut av institusjon

10.3.1 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å gi Bufetat økt mulighet og mandat til å påvirke tidspunktet for avsluttet institusjonsoppholdet og å styrke insentivene til kommunene for å ha tiltak klart ved utskrivning av barnet. Formålet med tiltaket er å bidra til at barn ikke bor lengre i institusjon enn nødvendig og å bidra til større gjennomstrømming i institusjonene slik at det ikke oppstår mangel på kapasitet for de barna som har størst behov for opphold. Videre er det et formål å stimulere til økt oppbygging av tiltak i kommunal regi.

Dagens praksis er at når et barn er plassert i barnevernsinstitusjon kan kommunen opprettholde vedtaket om plassering så lenge den vurderer det som nødvendig. Det er kommunen som gjør vurderinger og evalueringer av tiltakene som er iverksatt og hvorvidt det er behov for endringer i disse. Dersom barnet har behov for mer langvarig behandling etter barnevernsloven § 6-2, kan nemnda vedta at barnet skal plasseres i institusjon inntil tolv måneder. Nemnda kan forlenge vedtaket med inntil ett år i særlige tilfeller.

Analysen gjort av Bufdir viser at barna i institusjon har lengre oppholdstid enn tidligere, i påvente av enten plan for barnet det gjelder eller neste tiltak i kommunen eller hos Bufetat (Bufdir, 2024). Data vi har innhentet fra Bufetat indikerer at per oktober 2024 bodde om lag 65 ungdommer i institusjon hvor kommunen har bedt om forlenget opphold på grunn av at de ikke har nytt tilbud klart.⁶⁴ Dette bidrar til uforutsigbarhet i driften og dimensjonering av tilbudet, og til økte kostnader knyttet til opphold i institusjon, særlig i de tilfeller der det at et barn opptar kapasitet i institusjonen medfører behov for kjøp av institusjonsplasser for andre barn.

Dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune knyttet til inntak i institusjon er blant annet basert på at den kommunale barnevernstjenesten kjenner barnet best og dermed har best forutsetninger for å vurdere hvilken hjelp barnet har behov for, herunder om det er behov for plassering i institusjon. Det er også kommunen som har ansvaret for oppfølging av barn mens de bor i institusjonen. Samtidig er det den enkelte institusjonen som, i løpet av oppholdet, er tetttest på i den daglige oppfølgingen av barna. Det er derfor også rimelig å legge til grunn at institusjonen etter en viss tid vil ha best innsikt i, og grunnlag for å

vurdere, barnets utvikling og når barnet er klart for å flytte ut av institusjonen.

Tiltaket innebærer at Bufetat gis økt mandat til å påvirke når barnet skal avslutte oppholdet i institusjon. Konkret kan dette gjøres ved å etableres noen konkrete kriterier for å vurdere når et barn er utflyttingsklart. Dette kan for eksempel være basert på en plan for barnets opphold som utformes i forbindelse med inntak og en vurdering av når målene for oppholdet er nådd. Det bør da, i forbindelse med plasseringen, fastsettes når evaluering av tiltaket skal finne sted og det skal gjøres en vurdering av utskrivingsklarhet. Vi legger til grunn at vurderingen bør gjøres av Bufetat på regionalt nivå.

For adferdsplasseringer etter bvl §6-2 skal barnevernstjenesten vurdere tiltaket på nytt når det har gått seks måneder. I øvrige tilfeller fastsetter ikke loven noen krav til hvor ofte kommunen skal gjøre en fornyet vurdering og evaluering av tiltaket, men barnevernsloven forutsetter at dette gjøre regelmessig. I lovens forarbeider er det lagt til grunn at det, i et samarbeid mellom barnevernstjenesten og institusjonen, skal foreligge tydelige mål for oppholdet og konkrete planer for barnevernets ivaretagelse av barnet etter oppholdet.

Vårt forslag innebærer at i tilfeller der Bufetat vurderer at barnet er klart for å flytte ut, gis kommunene en frist for å stille nytt tiltak klart. Hvorvidt dette skal være et fast tidsrom på eksempelvis to måneder, eller hvorvidt det skal fastsettes en frist i hvert enkelt tilfelle, bør utredes videre. Dersom kommunen ikke klarer å fremskaffe et egnet tilbud innen denne fristen kan man se for seg at det innføres en økt egenandel for den aktuelle plasseringen. Forslaget har likheter med regler for kommunal betaling for utskrivingsklare pasienter i spesialisthelsetjenesteloven. Forslaget forutsetter at det etableres kriterier for utskrivning som ivaretar barnets behov og barnets medvirkning.

Forslaget innebærer at Bufetat får myndighet til å vurdere og definere forventet utskrivningstidspunkt. Eventuelle uenigheter mellom kommunen og Bufetat knyttet til vurdering av utskrivingsklarhet bør kunne behandles i et egnet organ. Det vises til beskrivelsen i kapittel 10.2 for drøftinger knyttet til innretning av slike håndhevingsmekanismer.

For plasseringer etter §6-2 kan det vurderes om barneverns- og helsenemnda bør vurdere hvorvidt vilkår for utflytting er oppfylt i de tilfeller der Bufetat

⁶⁴ Se 10.2.1

vurderer at barnet er klart for utflytting. I dag besluttes det opphold i ett år i den store majoriteten av saker som behandles i barneverns- og helsenemnda etter §6-2, selv om loven sier at plasseringen kan gjelde i inntil et år. Vi mener det kan være hensiktsmessig å se på om nemnda i større grad bør beslutte kortere oppholdstid for å sikre at barn ikke bor unødvendig lenge i atferdstiltak. Dette er ikke utredet nærmere som en del av vårt arbeid.

10.3.2 Virkninger

Formålet med endringer i utskrivningsprosessen er å sikre økt gjennomstrømning i institusjonene og at barna får rett tilpasset hjelp til rett tid, med rett ressursinnsats.

Gevinster

Reduserte kostnader for staten som følge av økt kommunal egenandel

For det statlige barnevernet vil tiltaket kunne bidra til økte inntekter som følge av økte kommunale egenandeler i de tilfeller der kommunen ikke klarer å stille et nytt tiltak klart til utskrivningstidspunktet. Dette er imidlertid en kostnad som vil veltes direkte over på kommunene, og potensielt også kan påvirke kommunens forutsetninger for å bygge opp egnede tilbud og for å prioritere det forebyggende arbeidet i sine tjenester til barn og unge.

Risikoer knyttet til virkninger av økte kommunale egenandeler drøftes i avsnittet «usikkerhet og risikoer».

Barna får hjelp på rett nivå

Tiltaket forutsetter at barna som flytter ut av institusjon som følge av at Bufetat får økt myndighet til utskrivning, faktisk har nødvendige forutsetninger for å gå videre til neste tiltak. Dersom barnet blir boende lenger i institusjon enn nødvendig kan det ha negative konsekvenser for deres videre utvikling, for eksempel knyttet til selvstendighetstrening eller når det gjelder muligheten for å kunne returnere til en mer familiebasert omsorgssituasjon. Ved å flytte videre til et tiltak i kommunen vil barnet kunne få hjelp nærmere sitt nærmiljø og nettverk, en mer normalisert hverdag og dermed hjelp som er bedre tilpasset deres behov. Dette forutsetter naturligvis at tilbudet som kommunen stiller til disposisjon er tilstrekkelig forsvarlig, og at kommunene har nødvendige forutsetninger for å tilby forsvarlige og godt egnede tiltak.

Færre oppholdsøgn og frigjøring av kapasitet

Vi legger til grunn at tiltaket vil kunne føre til en viss reduksjon i antall oppholdsøgn for det enkelte barnet da en viss andel av barna vil kunne flytte ut av institusjonen på et tidligere tidspunkt enn de gjør i dag. Under forutsetning av at kommunen klarer å stille et egnet tilbud til disposisjon mener vi dette kan bidra til at barna får et bedre tilpasset tilbud i sitt nærmiljø med en lavere ressursinnsats.

Den til enhver tid tilgjengelige kapasiteten blir redusert ved forskyvninger i utskrivningsdato hos enkeltbarn. Dette bidrar også til en uforutsigbarhet i tilgjengelig kapasitet. Ved å gi Bufetat økt mulighet til å påvirke tidspunkt for utskrivning vil det bidra til bedre forutsetninger for å dimensjonere, planlegge og drifte institusjonstilbudet på en hensiktsmessig måte.

I dagens situasjon, hvor Bufetat har utfordringer med å levere på bistandsplikten, vil tiltaket kunne føre til at Bufetat i større grad frigjør kapasitet til å kunne levere på bistandsplikten, uten å måtte benytte seg av kjøp i markedet. Dette vil også kunne bidra til at barn som ikke lenger har behov for et så intensivt og spesialisert tiltak som institusjon ikke opptar plasser for barn som kanskje har større behov for det. I situasjoner der Bufetat har tilstrekkelig kapasitet til å levere på bistandsplikten vil tiltaket kunne bidra til et lavere antall oppholdsøgn i institusjon totalt sett. For at dette skal kunne gi økonomiske gevinster er det imidlertid en forutsetning at ressursbruken kan skaleres ned i takt med aktivitetsnivået, eller at aktivitetsnivået påvirkes såpass mye at den totale kapasiteten kan tas ned. Det er derfor vanskelig å tallfeste eventuelle gevinster knyttet til redusert oppholdstid hos enkeltbarn.

Kostnader

Lovendringer

Tiltaket vil trolig medføre lovendringer (se kapittel 10.3.4), som innebærer behov for de prosessene som følger av en lovendring og kostnader knyttet til dette.

Flere oppgaver til Bufetat

Det antas at tiltaket vil innebære at Bufetat må innrette seg med nødvendig kapasitet, kompetanse og prosesser for å kunne gjøre vurderinger av utskrivingsklarhet i samråd med institusjonene. Disse kostnadene vil dels være implementeringskostnader og delvis økte driftskostnader i form av behov for personell med ansvar for vurderinger av utskrivingsklarhet samt dialog med kommunene. Vi antar at dette vil kreve noe mer personellressurser enn det som finnes i dag. Vi legger til grunn at denne oppgaven bør ligge på regionnivå og organiseres i tilknytning til inntaksfunksjonen, og det vil være behov

for personell med både barnevernfaglig, juridisk og økonomifaglig kompetanse for å kunne gjennomføre vurderingene og dialog med kommunen. Konkret organisering hos Bufetat, inkludert mekanismer for samhandling med institusjonene, må utredes videre.

Etablering av tvisteløsningsmekanisme

Dersom Bufetat i større grad enn i dag skal kunne påvirke når barnet vurderes som utflyttingsklart vil det medføre en risiko for at stat og kommune kan ha ulik oppfatning av hvorvidt barnet er klart for å flytte ut, og når en eventuell frist for å stille nytt tiltak klart skal gjelde fra. Tiltaket vil derfor medføre kostnader knyttet til både å etablere og drifte en tvisteløsningsmekanisme for håndtering av uenighet mellom stat og kommune om hvorvidt kriteriene for utflytting er oppfylt.

Kostnader for kommunene

Tiltaket vil medføre kostnader for kommunene i form av økte egenandeler i tilfeller der de ikke har tiltak klart når barna er klare for å flytte ut av institusjon. Videre vil forslaget innebære kostnader for kommunene knyttet til å tilby og drifte tiltak for barna som flytter ut. Dette er oppgaver som allerede ligger til kommunenes ansvar. Omfanget av disse kostnadene vil variere fra kommune til kommune og fra sak til sak avhengig av hvilke behov barnet har og avhengig av hvilket tiltaksapparat kommunen allerede har tilgjengelig, enten selv eller i samarbeid med andre kommuner. Det bør vurderes hvordan negative økonomiske insentiver for kommunene kan suppleres med positive insentiver til oppbygging av tiltak, eksempelvis i form av økt tilgang til faglig støtte eller hjelpetiltak fra Bufetat for å sikre at barnet får tilstrekkelig og godt tilpasset hjelp etter avsluttet opphold i institusjon.

Usikkerhet og risikoer

Våre data og analyser gir ikke et klart bilde av hvor stor gevinst tiltaket vil ha i form av kostnadsbesparelser for det statlige barnevernet. Dette vil komme an på både hvor mange oppholdsdøgn det faktisk er mulig å ta ned og hvordan og hvorvidt den frigjorte kapasiteten utnyttes. Det vil også være usikkerhet knyttet til i hvilken grad disse eventuelle gevinstene står i samsvar med kostnader knyttet til implementering og risiko i kommunene.

Tiltaket innebærer noen risikoer som bør vurderes nærmere før eventuelle endringer settes i verk.

Tiltaket innebærer en endring i dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune, noe som kan

medføre et økt konfliktnivå mellom stat og kommune når det gjelder myndighet og kompetanse til å vurdere barnets behov. Av hensyn til barnets beste er det viktig at stat og kommune samarbeider godt om å sikre at tjenestene er til barnets beste.

I tilfeller der barnet flytter ut av institusjonen er det risiko for at kommunene, som følge av ressurs-, kompetanse eller kapasitetsutfordringer, tilbyr tiltak som ikke er tilstrekkelig forsvarlig eller egnet til å ivareta barnas behov. Dette kan gå utover barnets beste og i verste fall medføre negativ og skadelig utvikling for barnet. Det bør derfor vurderes hvorvidt saker der kommunen og Bufetat er uenige om barnet er utskrivningsklart, bør følges opp særskilt av for eksempel statsforvalter (se også beskrivelse i kapittel 10.2). Dersom barnets situasjon forverres i et tiltak som ikke er egnet vil det medføre risiko for ny institusjonsplassering, der barnet potensielt har enda større behov enn da det flyttet ut.

I motsatt ende er en risiko for at finansielle insentiver fører til at Bufetat skriver ut barna tidligere enn det som er forsvarlig.

Med dagens innretning av bistandsplikten vil det også være risiko for at der Bufetat skriver ut barnet, kan kommunen umiddelbart fatte nytt vedtak om plassering i institusjon og på denne måten utløse bistandsplikten, med tilhørende kostnader både for barnas beste og for saksbehandling hos de ulike aktørene. Denne risikoen må håndteres dersom tiltaket skal kunne realiseres.

Det er ulike argumenter for og mot (økte) kommunale egenandeler for institusjonsopphold. På den ene siden kan økte egenandeler innebære insentiver til å jobbe bedre forebyggende for barn og unge for å unngå dyre institusjonsplasseringer på lengre sikt, og til å bygge opp egnede tiltak i kommunal regi. De økte egenandelene som fulgte med barnevernsreformen, var blant annet basert på denne argumentasjonen. Dersom egenandelen ved institusjonsplassering er lavere enn kostnaden ved å drifte tiltak i egen regi vil kommunene tvert om ha økonomiske insentiver til å velge institusjonsplassering fremfor andre tiltak som er mindre inngripende, bedre tilpasset barnas behov og mindre kostnadskreven for samfunnet samlet sett.

På den andre siden kan økte egenandeler føre til at kommuner som allerede er i en presset økonomisk situasjon får svekket økonomi, og dermed mindre handlingsrom til å jobbe forebyggende. Videre kan det føre til at kommunene gir barna dårlig egnede tiltak i stedet for å betale økt egenandel ved fortsatt opphold

i institusjon, selv om tiltakene ikke svarer til behovene som barna har.

10.3.3 Samlet vurdering

Det foreslåtte tiltaket innebærer endringer i dagens ansvarsfordeling og finansiering av institusjonstilbudet. Gevinstpotensialet er usikkert, og det vil være behov for nærmere vurderinger av konkret innretning av tiltaket før dette kan besluttes implementert. Vi vurderer imidlertid at det bør jobbes videre med endringer i utskrivingsprosessen i tråd med forslaget som er beskrevet over, der Bufetat i større grad gis myndighet til å påvirke utskrivningstidspunktet fra institusjon og der det innføres insentiver for at kommunene i større grad enn i dag har egnede tiltak klare når barnet er klart for utflytting.

Vi vurderer at gevinstpotensialet for det foreslåtte tiltaket er størst knyttet til at barna får rett hjelp til rett tid, og at barna ikke blir boende lenger i inngripende tiltak enn nødvendig. Vår vurdering er at det er et behov for å bygge opp og styrke tiltak i kommunal regi for barn og ungdom som er i grenseland mellom institusjon og andre tiltaksformer, for eksempel barn som i utgangspunktet er tilstrekkelig selvstendig, men har behov for noe oppfølging/tilsyn. Vi mener forslaget vil kunne bidra til å stimulere oppbygging av slike tiltak.

I en situasjon der Bufetat har utfordringer med å levere på bistandsplikten på grunn av kapasitetsmangel forventes tiltaket også å gi økonomiske gevinster i form av redusert behov for kjøp av institusjonsplasser, dersom det kan frigjøres plasser i eksisterende kapasitet.

10.3.4 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Som beskrevet under risiko- og usikkerhetsfaktorer er det flere forutsetninger som må være på plass for at tiltaket kan implementeres og gjennomføres på en måte som gir gevinst. Risikomomentene som er beskrevet i forrige avsnitt må adresseres på en forsvarlig måte før en eventuell iverksetting av tiltaket.

I vurderingen av innføring av økte egenandeler hvis kommunen ikke har et nytt tiltak klart bør det sees hen til vurderinger av virkningen av de endrede egenandelssatsene som ble innført for kommunene i forbindelse med barnevernsreformen.

Lovendringer

Når det gjelder *juridiske forutsetninger* vil tiltaket kreve endringer i barnevernsloven når det gjelder ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Myndighet til utskrivning fra institusjon er ikke eksplisitt omtalt i barnevernsloven, og det må derfor utredes nærmere hvordan den lovfestede ansvarsfordelingen mellom stat og kommune vil påvirkes av å gi Bufetat en økt myndighet til utskrivning. Bufetats rett til å kreve kommunal egenandel for opphold i barnevernsinstitusjon fremgår av barnevernslovens §16-5. Det bør også vurderes juridiske endringer som vil gi kommunene forutsetninger for å bygge opp tiltak, eksempelvis når det gjelder bruk av kommunale botiltak som omsorgstiltak. Dette er ikke utredet nærmere som en del av vårt arbeid. Vi er kjent med at det pågår et arbeid knyttet til kommunale botiltak og anbefaler at resultatene av dette arbeidet følges opp.

Omforente kriterier for vurdering av utskrivingsklarhet

Når det gjelder *styringsmessige forutsetninger* er det sentralt at det etableres kriterier eller vilkår for vurdering av utskrivingsklarhet som kan benyttes mest mulig objektivt som grunnlag for Bufetats beslutning, og av klagemekanismens vurdering av saken. Dette vil også være viktig i de tilfeller der institusjonen, Bufetat og kommunen har ulike vurderinger av hvorvidt barnet er utskrivningsklart. Videre vil tiltaket forutsette at det etableres gode samarbeidsformer mellom regionene og institusjonene slik at de som sitter nærmest kunnskapen om barnets utvikling og behov kan gi Bufetat nødvendig informasjon og kunnskap som grunnlag for vurderingen av utskrivingsklarhet. Dette er av særlig betydning der tiltaket er levert av en privat leverandør, hvor Bufetat i utgangspunktet sitter på mindre informasjon om barnet enn dersom barnet var plassert i en statlig institusjon, blant annet på grunn av at fagsystemene som benyttes ikke er harmonisert.

I dag mangler det både god kartlegging av barna i forbindelse med inntak, og gode planer for hva som skal oppnås for barnet under og etter oppholdet, inkludert realistisk framskrivning når det gjelder forventet oppholdstid og en plan for videre tiltak, og individuelle mål og ønskede resultater for barnets utvikling i løpet av oppholdstiden. Vi mener det er stort behov for å styrke både kartleggingen av barna og planene for barna. Det bør sees nærmere på om kartleggingsresultater ved inntak og barnets plan for oppholdet kan legges til grunn for en vurdering av når barnet er klar til å flytte ut.

Barnets medvirkning

I vurderingen av hvorvidt barnet er utskrivningsklart må barnets medvirkning ivaretas slik loven forutsetter.

11 Normering og estimering av ressursbehov

11.1 Mulige løsninger på utfordringsbildet

Tilbudet i institusjonsbarnevernet omfatter per i dag ikke noen form for normering eller standardisering av ressursbruk per plassering, som gjelder for hele institusjonsbarnevernet. Ressursbehovet knyttet til den enkelte plassering blir i stor grad definert sak for sak og på lokalt nivå i dialogen mellom kommune, Bufetats inntaksenhet og den enkelte institusjon, uten at det er definert en øvre grense for ressursbruk knyttet til det enkelte barn. Barna har ulike og sammensatte behov, og tjenestetilbudet og ressursinnsatsen fra Bufetat tilpasses i stor grad til krav og forventninger utenfra og nedenfra. Dette gjelder særlig ulike aktørers vurderinger av hvilken ressursinnsats som er påkrevd for å gi hvert enkelt barn et forsvarlig tilbud. Dette bidrar til en individualisering av tilbudet, og medvirker til at kostnadene drives opp. Denne effekten forsterkes også av det vi i utfordringsbildet har pekt på som en inkrementell økning i synet på hva som er forsvarlige tjenester, og som bidrar til stadig dyrere tjenester. Dette gjør at det er krevende å på forhånd identifisere faktiske kostnader ved opphold i institusjon, som grunnlag for vurdering av økonomiske behov og utarbeidelse av prognoser og budsjett for institusjonsbarnevernet.

Institusjonsbarnevernet er rammefinansiert over kapittel 855 i statsbudsjettet, *Statlig forvaltning av barnevernet*. Budsjettammen fastsettes gjennom de prosesser som er etablert for regjeringens utarbeidelse av forslag til statsbudsjett. Som en del av disse prosessene avgir Bufdir årlige budsjettinnspill, som vurderes av BFD i forbindelse med departementets forslag til satsinger og budsjettiltak som bør vurderes ut fra virksomhetens driftsutgifter i foregående budsjett. Bufdirs budsjettinnspill knyttet til statlig forvaltning av barnevernet, er basert på blant annet kjent informasjon om aktivitet- og kostnadsutvikling i institusjonsbarnevernet, planer for kapasitetsutvikling (både statlig og privat), prisutvikling mv., i tillegg til informasjon som gjelder øvrige tjenester og tiltak i det statlige barnevernet (og som sorterer under det samme kapittelet i budsjettet).

Rapportering og beregninger fra regionene i Bufetat gjennom året inngår i Bufdirs arbeid med innspill til neste års statsbudsjett, herunder behovsvurderinger

og analyser/prognoser av forventet aktivitet med utgangspunkt i historikk og trender i institusjonsbruken for de siste årene, kunnskap om sammensetningen av barn/tiltak i institusjon i hver enkelt region, og forventede kostnader til kjøp av plasser. Som en del av regiondirektørens budsjettfullmakt, har regionene i tilknytning til budsjettildeling og disponeringsbrev fra direktoratet, et selvstendig ansvar for utarbeidelse av behovsvurderinger og planer for budsjettbalanse med beregning av kostnader til plassering per funksjon og målgruppe. Til hjelp i dette arbeidet foreligger det standardiserte maler og støtteverktøy lagt til rette av Bufdir (blant annet for hvordan regionene skal utarbeide prognoser over antall barn/tiltak kommende år).

Det er likevel i stor grad opp til regionene å ta stilling til hvilke kostnader som skal inkluderes i de kostnadsestimater som rapporteres til Bufdir. Arbeidet med estimering av selve kostnadene for plasseringer, er i liten grad standardisert nærmere og harmonisert på tvers av regionene. Det er stor variasjon i praksis for, og kvaliteten på, de estimatene og prognosene som utarbeides i regionene. Estimaten fra regionene videreføres ikke automatisk i Bufdirs videre beregninger, men direktoratet gjør selvstendige vurderinger av hva som benyttes av regionenes budsjettinnspill i det videre arbeidet med innspill til statsbudsjettet.

Etter at statsbudsjett er vedtatt fordeles bevilgning ut til den enkelte region i Bufetat gjennom disponeringsbrev, i henhold til Bufdirs kriteriemodell for fordeling av budsjettmidler. Kriteriemodellen utleder hvor stor andel den enkelte region skal ha av den bevilgede ramme. Modellen tar utgangspunkt i demografi og sosioøkonomiske variabler som er statistisk testet og vurdert ha høyest forklaringskraft knyttet til etterspørsel etter barnevernstiltak, og skal sånn sett bidra til at variasjoner i utgiftsbehov mellom regionene som følge av ulikheter i befolkningsstørrelse og befolknings sammensetning i størst mulig grad tas hensyn til. Den tildelte rammen til statlig forvaltning av barnevernet skal ivareta finansieringsbehovet for hele tiltaksporteføljen som sorterer under statsbudsjettets kapittel 855 (statlig forvaltning av barnevernet). Det er

regionsdirektørene som i henhold til gjeldende budsjettfullmakter har ansvar for å forvalte tildelte midler på en måte som sikrer at alle tjenester dimensjoneres og ivaretas innenfor fastsatt budsjett, uavhengig av om de tildelte midlene i utgangspunktet vurderes som dekkende for behovet.

Ettersom budsjettmidlene til regionene fordeles på post-nivå i henhold til andel utledet av kriteriemodellen (og skal ivareta mest mulig dekkende fordeling av ressurser til flere tjenester enn bare institusjonsbarnevernet), vil ikke tildelte midler nødvendigvis alltid korrespondere 1-til-1 med behovene og kostnadene regionene i Bufetat vurderer å ha med hensyn til å drifte den enkelte tjeneste, herunder behov og kostnader til plassering i institusjon. Over de siste årene har det vært gjentakende utfordringer med å overholde rammene Stortinget har vedtatt i statsbudsjettet, bl.a. som følge av større utgifter enn det sektoren har forventet. For institusjonsbarnevernet spesifikt har det særlig vært et problem at kostnader til kjøp av institusjonskapasitet i markedet har økt de siste årene (jf. kapittel 8.1), uten at det har blitt budsjettert tilstrekkelig for dette på en måte som bidrar til forutsigbarhet, god kostnadskontroll og begrenning av utgiftsvekst.

Den manglende normeringen av ressursbruk knyttet til den enkelte institusjonsplassering medfører at det er vanskelig å identifisere kostnaden ved den enkelte plassering på forhånd. Videre har modellen for budsjettering og finansiering ikke gjennomgående bidratt til å sikre et bevilgningsnivå som samsvarer med faktiske kostnader til plassering, og som dermed har utløst behov for tilleggsbevilgninger. I kombinasjon bidrar dette til at det er krevende å budsjettere driften av institusjonsbarnevernet på forutsigbar måte som bidrar til god kostnadskontroll, budsjettetterlevelse, og begrenning av utgiftsvekst. Dette på tross av at det arbeides med å identifisere tiltak som kan bidra til at budsjettbalanse oppnås, f.eks. tiltak for å øke kapasitetsutnyttelsen og redusere antall enkeltkjøp, forhandlinger for å redusere pris på enkeltkjøp, reduksjon av aktivitet på ikke-bistandspliktige tjenester mv.

11.1.1 Konsekvenser av ingen videre normering

Det finnes argumenter for å videreføre dagens tilnærming, uten noen form for normering eller standardisering av forventet ressursbruk for den enkelte plassering i institusjon.

I lovgivningen er det et vilkår at de konkrete tiltak som benyttes er til barnets beste, herunder er tilpasset

barnets behov på en forsvarlig måte og forventes å ha ønsket effekt. Innenfor disse rammene har barnevernet handlingsrom til å velge tiltak som samtidig gir god ressursutnyttelse, men økonomiske begrensninger skal altså ikke være årsak til at forsvarlige tiltak ikke identifiseres og iverksettes (Prop. 133 L (2020-2021), s. 83). En standardisering av forventet ressursinnsats kunne skapt økonomiske insentiver for å plassere barn i relativt sett billigere målgrupper. En kan og se for seg motsatt effekt, ved at dyrere plasseringer blir ansett å være av høyere kvalitet, noe som kunne skapt insentiver for å plassere barna der ressursinnsatsen er høyest. Videre kan det også være risiko knyttet til drift av et normeringssystem i praksis, med hensyn til bl.a. om det er treffende for barnas behov og om nødvendig fleksibilitet i forbindelse med plassering i institusjon blir lavere. Eksempelvis kan man i et slik system risikere å gi både for lite hjelp (barna trenger mer enn det den normerte satsen gir rom for) eller for mye hjelp (altså at ressursinnsatsen er høyere enn hva barnet har behov for).

Vi mener imidlertid at dette ikke er tilstrekkelige argumenter mot å gå videre med en normering av ressursinnsatsen basert på barnas behov. Manglende normering av ressursinnsatsen svekker BFDs og Bufdirs mulighet til å styre institusjonstilbudet på en langsiktig og helhetlig måte betydelig, både faglig og økonomisk.

Uten nærmere normering vil det fortsatt være krevende å sikre forutsigbar budsjettering og god kostnadskontroll. Dette ettersom man i liten grad har verktøy som gjør det mulig å predikere ressursbruk i institusjonsbarnevernet i størst mulig grad i flest mulig tilfeller, med utgangspunkt i de behovene barna har. Vi mener også at normering av tilbudet vil spille en rolle med hensyn til å styre institusjonstilbudet faglig, på en måte som bidrar til positiv utvikling blant barna.

Vi vil imidlertid understreke at det ved utforming av en modell for normering av ressursinnsats, vil være viktig å sikre at denne tar høyde og korrigerer for de risikoene og potensielt skadelige insentivstrukturene som er nevnt over. Dette er det gått nærmere inn i ved utredning av tiltak under.

11.1.2 Normering av ressursinnsats som grunnlag for estimering av ressursbehov

En normering av ressursbruken ved plassering i institusjon, vil ha flere ulike formål. Et viktig formål med normering, er det styringsmessige. Ved å normere ressursbruk og definere kostnadene knyttet til dette, vil institusjonsplassering rammes tydeligere inn rent økonomisk. Da vil regionene i Bufetat og

Bufdir få et tydeligere styringsverktøy for både estimering og oppfølging av kostnader til plassering, som kan bidra til økt forutsigbarhet i budsjettering og bedre kontroll over kostnadsbruk. Videre kan normering bidra til en mer målrettet oppfølging av tilfeller med store avvik fra normert sats, for å forstå driverne bak disse avvikene.

Et annet formål med å normere ressursinnsatsen, er som grunnlag for tydeligere forventningsstyring overfor kommuner og leverandører med hensyn til hva som vurderes å være en riktig dimensjonering av ressursbruk når det gjelder å sikre forsvarlige tjenester. Denne forventningsstyring vil igjen være viktig med hensyn til kostnadsstyring og -kontroll, gitt at kostnadene til plassering i institusjon påvirkes av blant annet kommuners og leverandørers vurderinger av hvilken ressursinnsats som er nødvendig med hensyn til å ivareta barns behov. En normering av ressursinnsats vil også sikre et tydelig utgangspunkt for forhandlinger med private leverandører ved inngåelse av avtaler og direktekjøp av plasser. I så måte bør den samme normeringen tilstrebes å gjelde uavhengig av om det er Bufetat eller private som leverer tiltakene (men der også markedsmessige forhold hensyntas ved forhandling av priser med leverandører, jf. kap. 3).

Et tredje formål med normering av ressursinnsats knytter seg til finansiering. En tydeligere definering og styring av hvilke kostnader den enkelte institusjonsplassering skal ha, vil kunne utgjøre et av flere grunnlag for finansiering av institusjonsbarnevernet. Med de riktige beregningene av aktivitet i bunn, vil normering av ressursbruk kunne medvirke til en forutsigbar finansiering som også hensyntar faktiske kostnader knyttet til aktivitet/bruk av plasser, samtidig som andre vesentlige forhold legges til grunn (f.eks. behov for basisfinansiering av en gitt grunnkapasitet).

Selv om et viktig formål med normering av ressursbruk er å bidra til å begrense utgiftsveksten i institusjonsbarnevernet, gjennom mer forutsigbar budsjettering av driftskostnader som grunnlag for bedre kostnadskontroll, innebærer ikke normeringen å definere et «tak» for utgifter knyttet til en enkelt plassering eller et enkelt barn. Dette blant annet ettersom det ikke er mulig å forutse hva slags behov et barn vil ha gjennom hele institusjonsoppholdet, allerede ved oppstart/inntak. Tiltaket har i så måte ikke nødvendigvis en kostnadsreduserende effekt i seg selv. Tiltaket har imidlertid et kostnadsreduserende potensial, avhengig av hvilket normerings- og kostnadsnivå som legges til grunn. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.2. Videre er det ikke tenkt at tiltaket skal innebære en stykkprisfinansiering av

institusjonsplasser. Finansieringen av institusjonstilbudet må også ta høyde for at andre faktorer enn kun aktivitet påvirker ressursbruken, samt at det ved finansieringen av det statlige barnevernet skal tas hensyn til både utgifter til andre tiltak og risikoer knyttet f.eks. drift og sikkerhet.

Det er likevel viktig at tiltak for normering gjør det mulig å si noe om forventet kostnadsbruk og -utvikling på gruppenivå, for en så stor andel av institusjonspopulasjonen som mulig. Dette er noe enkelte av regionene i Bufetat allerede arbeider med, som et ledd i å sikre bedre og mer forutsigbar budsjettering og kostnadskontroll. Eksempelvis har Region Øst arbeidet med å undersøke ressursbehovet per plass i Bufetats egne institusjoner nærmere, i form av undersøkelser av aktiviteter og tidsbruk, som grunnlag for å identifisere hva det koster å drifte en institusjonsplass i statlig regi.

Det arbeides også med å harmonisere bedre hvordan regionene kommer frem til behovsvurderinger, aktivitetsprognoser og planer for budsjettbalanse, men det er fortsatt både variasjoner og forbedringspotensial i regionene med hensyn til å gjøre dette enhetlig og presist. Vi mener det er behov for å følge opp dette ytterligere, for å sikre en felles tilnærming i regionene til normering av ressursinnsats og budsjettering av forventede utgifter til plassering.

Normering basert på dagens målgruppeinndeling

En mulig tilnærming til normering av ressursinnsats, er å normere den forventede ressursinnsatsen per plassering basert på dagens målgruppeinndeling. Eksempelvis kunne man med utgangspunkt i hvilke målgrupper de ulike institusjonene og avdelingene er godkjent for, definert en forventet ressursinnsats knyttet til bemanningstetthet, husleie, bygningsmessige standarder osv. for akutt plasseringer, omsorgsplasseringer, behandlingsplasseringer mv. Videre kunne man beregnet hvilke kostnader det vil ha å drifte etter disse normene, med utgangspunkt i dagens kostnadsbilde og data om forventet varighet for den enkelte plassering. Denne tilnærmingen ville økt forutsigbarheten ved budsjettering av plasseringer innen de ulike definerte målgruppene, sett opp mot dagens praksis. Innenfor denne tilnærmingen kunne det også fortsatt ha vært rom for fleksibilitet på individuelt nivå, men med en uttalt norm/forventning knyttet til oppholdstid som kunne gjort det enklere å budsjettere på en forutsigbar måte også i tilfeller der det var behov for å avvike fra den normerte ressursinnsatsen.

Vi mener imidlertid at en normering av ressursinnsats basert på dagens målgruppeinndeling vil være et lite hensiktsmessig tiltak. Som beskrevet i kapittel 7.2, er dagens målgrupper med tilhørende segmentering av tilbudet, lite egnet til å sikre et ressurseffektivt institusjonstilbud med god utnyttelse av tilgjengelig kapasitet. Dette medfører økte krav til samlet kapasitet, og er med på å drive frem et høyt kostnadsnivå til institusjonsdrift.

Dagens målgruppeinndeling synes heller ikke å være godt egnet til å sikre et formålseffektivt institusjonstilbud der barnas samlede behov ivaretas på beste mulige måte, jf. kapittel 9.1.1. Blant annet synes den stringente klassifiseringen av institusjoner i henhold til plasseringshjemmel, ikke å være godt nok egnet til å sikre et tilbud som er tilstrekkelig tilpasset til de behovene barna har (behov som en del tilfeller ikke vil være avgrenset til å kunne dekkes av det tilbudet som er bygget opp i den hjemmelsgodkjente institusjonseenheten barna plasseres i). Eksempelvis kan det være stor variasjon i behov hos barn som er plassert innenfor samme hjemmel og/eller innenfor samme målgrupper, og barn som er plassert på omsorgshjemmel vil kunne ha like store hjelpebehov og utfordringer som barn som er plassert på atferdshjemmel. De eksisterende målgruppene utgjør dermed ikke nødvendigvis gode verktøy for å normere ressursinnsats, da avvikene fra de budsjetterte kostnadene raskt vil kunne bli store ettersom andre behov hos barna avdekkes.

Selv om det er fullt mulig å normere ut fra dagens målgruppeinndeling, mener vi at det vil være mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i noen mindre finindelte målgrupper. Dette spesielt ettersom normering basert på dagens målgrupper vil gi større usikkerhet mht. treffsikkerhet, grunnet utfordringene med målgruppene slik disse er i dag. I det videre utreder vi derfor å normere med utgangspunkt i en oppdatert målgruppeinndeling.

Normering basert på en oppdatert gruppeinndeling

Ved å legge en oppdatert gruppeinndeling for driften av institusjonsbarnevernet fremover til grunn, er det mulig å sikre et mer fleksibelt tilbud som både er ressurseffektivt og som gjør det mulig å jobbe helhetlig med barnas sammensatte behov på en måte som understøtter deres utvikling. Eksempelvis kan man vurdere muligheten for en normering av ressursinnsats som følger samme retning som barneverns-institusjonsutvalgets forslag til innretning av institusjonstilbudet, og som innebærer en stor (grunnopphold) og to mindre kategorier/segmenter av barn (akutttopphold og høyintensiv-opphold). Dette i

motsetning til dagens vesentlig mer detaljerte segmentering, jf. kapittel 7.2.

Innenfor hver av disse tre kategoriene, kan man undersøke mulighetene for å definere en forventet ressursbruk med tilhørende standardiserte kostnads-satser for et sett nærmere definerte variabler. Ulike trekk ved de tre kategoriene når det gjelder blant annet mulige forskjeller i behov for ressursinnsats, gjør at vi mener dette synes hensiktsmessig å gå nærmere inn i. Eksempelvis gjelder dette forskjeller i behov for å legge til rette for å finansiere et tilbud for barn med behov for tettere oppfølging og andre rammer enn majoriteten av barn som er plassert i institusjon. Dette kan eksempelvis knyttet seg til særlig komplekse behov som krever særskilt tett bemanning, fysisk tilpassede bygg, eller avgrensning med hensyn til barn som ikke kan bo sammen med andre. Tilsvarende kan det ved normering av ressursinnsats være av betydning å trekke et skille mellom akutte og planlagte plasseringer. Dette ettersom det ved normering av ressursinnsats for akutt-plasseringer vil kunne være større behov for å ta hensyn til f.eks. at institusjonene vil måtte ivareta behov hos barn som er ukjente på tidspunktet for plassering, og at det derfor kreves at det i den normerte ressursinnsatsen tas høyde for et større behov for fleksibilitet.

11.1.3 Tiltak som utredes videre

Basert på drøftingen av de mulige tiltakene over, har vi i de neste delene utredet de følgende to tiltakene:

- Normering av ressursbehov knyttet til plasseringer i institusjon
- Bedre prognoser og analyser for aktivitet og utgifter i institusjonsbarnevernet på kort og lang sikt.

11.2 Normering av ressursinnsats knyttet til plasseringer i institusjon

11.2.1 Beskrivelse av tiltaket

Overordnet innretning

Som påpekt i beskrivelsene av utfordringsbildet, mener vi at det uten en nærmere normering av ressursinnsats knyttet til plassering i institusjon, vil være krevende å redusere utgiftsveksten, sikre forutsigbar budsjettering og god kostnadskontroll. Vi foreslår derfor en normering av ressursinnsats for de to mest sentrale kostnadsdriverne i institusjonsdriften, som grunnlag for tydeligere økonomisk innramming av plassering i institusjon, herunder tydeligere forventningsstyring overfor kommuner og leverandører med hensyn til dimensjonering av

ressursbruk per plassering. For å adressere problematikken knyttet til høye kostnader til kjøp av institusjonskapasitet i markedet de siste årene, mener vi at normeringen av ressursinnsats ikke bare må gjelde de statlige institusjonene, men også legges til grunn for kjøp av private institusjonsplasser (gjennom blant annet innarbeidelse i kravspesifikasjoner og kontrakter med leverandører). Den foreslåtte normeringen av ressursinnsats er altså ment å gjelde alle plasseringer, uavhengig av om det er staten eller private leverandører som står for tilbudet.

Størstedelen av kostnadene til drift av Bufetats institusjoner knytter seg til lønn (ca. 80 %), mens utgifter til leie av lokaler utgjør i underkant av 10 %. Ved å normere på disse to innsatsfaktorene og legge normerte satser til grunn for budsjettering, er det mulig å legge til rette for mer forutsigbar budsjettering av opp mot 90 % av de samlede driftskostnadene for det statlige institusjonstilbudet.

Basiskonseptet i det anbefalte tiltaket innebærer å definere et nivå på forventet bemanning (knyttet til både bemanningstetthet og arbeidstidsordninger) og husleie, med tilhørende standardiserte kostnadssatser (døgnsats), for plassering innenfor tre ulike kategorier:

1. Akuttopphold
2. Grunnopphold
3. Høyintensiv-opphold

Den største kategorien av de tre (målt i antall barn), vil være grunnopphold. Denne gruppen vil omfatte majoriteten av institusjonsplasseringene, herunder både barn som i dag er på omsorgshjemmel og barn som er på atferdshjemmel. Vi mener det er gode faglige grunner til å operere med en større kategori som omfatter størstedelen av barna som er plassert i institusjon, jf. også institusjonsutvalgets gjennomgang og vurderinger knyttet til tilpasning av tilbudet slik at dette i større grad egner seg til å ivareta bredden og utviklingen i barns behov over tid.

I tillegg vurderer vi at det også fra et kostnadsperspektiv gir mening å samle flere barn i en større kategori/segment enn det man opererer med i dag, med hensyn til blant annet bedre utnyttelse av kapasitet i institusjon og større fleksibilitet knyttet til bruk av vesentlige innsatsfaktorer som bemanning og husleie (jf. drøftelser i kapitlene 9.2 og 9.3). Data fra undersøkelser som er utført i Region øst av ressursbehovet per plass, indikerer også at det er begrenset variasjon i behov for bemanning mellom

ulike funksjoner og målgrupper. Eksempelvis viser undersøkelsene at variasjonen i antall årsverk per plass det er behov for innen omsorg, behandling høy/behandling lav og rus ligger mellom ca. 4 og 5 årsverk, og det trekkes i undersøkelsene frem at bemanningsbehovet er tilnærmet det samme for avdelinger av ulike størrelse (3, 4 og 5 barn) og for alle funksjonsområder. Vi mener dette viser at det er mulig å finne et normert nivå av ressursinnsats for bemanning som vil kunne dekke behovene for barn i en større grunnoppholdskategori.⁶⁵

Videre foreslår vi å normere forventet ressursinnsats for plassering av barn med behov som krever en tyngre ressursinnsats; en form for høyintensiv-opphold. Dvs. at barna i denne gruppen har behov for tettere oppfølging og andre rammer enn barn i grunnopphold-kategorien. Dette kan eksempelvis knyttet seg til særlig komplekse behov som krever særskilt tett bemanning, fysisk tilpassede bygg, eller som ikke kan bo sammen med andre. I denne forbindelse bør det etableres tydelige kriterier for å vurdere hva som skal kvalifisere til bruk av høyintensiv-opphold, for å unngå at for mange og «feil» barn havner i denne kategorien. Varigheten på høy-intensivopphold bør også tidsavgrenses, tilsvarende som det gjøres med dagens behandlingsplasseringer.

Vi foreslår også å normere forventet ressursinnsats knyttet til akuttopphold som en egen gruppe. Dette for å kunne ta høyde for at det ved akuttopphold vil kunne være behov for å ta hensyn til f.eks. at institusjoner må være tilrettelagt for ivaretagelse av behov hos barn som ikke er fullt ut kjente på tidspunktet for plassering (noe som krever at det i ressursinnsatsnormering tas høyde for fleksibilitet), og at det vil være behov for at standardiserte satser inneholder et påslag for å opprettholde og finansiere en viss bufferkapasitet. Det vil også kunne være behov for at det gjøres en noe annen vurdering av bemanningsbehovet enn for planlagte plasseringer, slik at man ivaretar en beredskap til å kunne ta imot barn til alle døgnets tider.

Innenfor typene akutt- og høyintensiv-opphold vil det være behov og forutsetninger som skiller seg fra grunnopphold, og som må hensyntas ved normering av ressursinnsats og beregning av kostnadssatser, knyttet eksempelvis til høyere kostnader grunnet behov for forsterkede tiltak. Det vil videre kunne være kostnadsforskjeller mellom de ulike regionene i Bufetat som bør hensyntas (som er reelle, og ikke

⁶⁵ Også variasjonen i antall årsverk per plass det er behov for innenfor hhv. akutt og behandling høy er iht. Region Øst

undersøkelser begrenset, men de identifiserte behovene ligger noe høyere enn for målgruppene omsorg, behandling lav og rus.

skyldes manglende evne til å drive kostnadseffektivt). Dette kan eksempelvis handle om forskjeller knyttet til innretning av turnuser eller forskjeller i husleiekostnader, som begge påvirker det reelle kostnadsnivået i regionene. Dette bør hensyntas ved normering og beregning av kostnadssatser for plassering. Det kan derfor tenkes at det mest hensiktsmessige er å operere med satser i hver kategori som er ulike mellom regionene, slik at satsene blir et best mulig uttrykk for døgnprisen per plassering i den enkelte region, noe som vil være viktig for å sikre et godt grunnlag for presis budsjettering.

Vesentlige hensyn ved beregning av kostnadssatser for normert ressursinnsats

Ved nærmere detaljberegning av døgnsatser, er det viktig å ta hensyn til hvorvidt kostnadene det tas utgangspunkt i ligger på et hensiktsmessig nivå og reflekterer en ønsket normalsituasjon for drift av institusjon. Eksempelvis bør det vurderes hvorvidt det å ta utgangspunkt i kostnadsnivået de siste årene, vil bidra til at de standardiserte kostnadene blir liggende på et høyere nivå enn nødvendig og ønskelig. For eksempel var siste år preget av at mange av de statlige institusjonene var i omstilling og tidvis hadde lav kapasitetsutnyttelse, med dertil høye utgifter, noe som vil kunne bidra til å drive opp størrelsen på den standardiserte satsen.

For å unngå at standardiserte kostnadssatser i for stor grad påvirkes av et gitt kostnadsnivå på et bestemt tidspunkt/for en bestemt periode (med de sårbarheter dette medfører), mener vi det vil være hensiktsmessig å benytte en «top down»-tilnærming til arbeidet der man identifiserer de sentrale elementene som påvirker bemanningsfaktoren, og benytter dette til å beregne en normert ressursinnsats og et standardisert kostnadsnivå. Elementer det kan være viktig å vurdere, er f.eks. grunnbehov for bemanning gitt funksjon og målgruppe, innretning og bruk av turnusordninger, behov for støttefunksjoner, tidsbruk på fag- og personalmøter, tidsbruk som følge av nødvendig overlapp mellom vakter, avsatt tid til trening i trygghet og sikkerhet, tidsbruk knyttet til bruk og oppfølging av ulike fagmodell/-metoder, arbeid med dokumentering mv.

I tilknytning til normering av bemanning, vil vi trekke frem at dette kan gjøres basert på dagens inngåtte arbeidstidsavtaler, men at vi mener det bør gjøres en vurdering av om det er mulig å gjøre endringer i avtalene det normeres med utgangspunkt i, for å sikre en mer effektiv utnyttelse av årsverk. Som påpekt i kapittelet om overordnet dimensjonering, er det betydelige forskjeller mellom ulike turnusordninger når det gjelder hvor mange arbeidsdøgn det er mulig å

få ut av det enkelte årsverk, og analyser av hvordan disse ordningene benyttes i dag, viser at ansatte i private institusjoner i snitt jobber rundt 40 arbeidsdøgn mer enn ansatte i statlige institusjoner. I dette ligger et potensial for kostnadsreduksjon i forbindelse med normering som bør utforskes (f.eks. med hensyn til om kommersielle bør brukes i større grad enn i dag og/eller gjennom endring i eksisterende statlige tariffavtaler).

Utover den normerte ressursinnsatsen for bemanning og husleie, bør det som en del av døgnsatserne også inkluderes et tillegg for usikre variable kostnader som er nødvendige for å ivareta spesifikke behov knyttet til hver enkelt plassering (per oppholds-døgn). Det bør gjennomføres egne analyser av hvor store usikkerhetsavsetningene per plassering per døgn bør være. Dette kan for eksempel gjøres med utgangspunkt i tidligere års forbruk, restkostnader som gjenstår etter at kostnader til bemanning og husleie er trukket fra, og forventede kostnader som knytter seg til ulike andre faglige behov.

I tillegg til normering av ressursinnsats for bemanning og husleie som grunnlag for utarbeidelse av kostnadssatser, bør det også defineres en forventet normert oppholdstid/varighet for den enkelte plassering, basert på eksisterende data og kunnskap om forløp og lengde på forløp, barns utvikling/ progresjon og negative effekter av lange opphold (særlig ved akutt- og høyintensiv-opphold). Dette vil være vesentlig for å kunne budsjettere kostnader til plassering mest mulig presist i hver enkelt region i Bufetat.

11.2.2 Virkninger

Gevinster

Hensikten med og den sentrale gevinsten av å innføre en normering av ressursbruk som er felles for institusjonsbarnevernet, er å motvirke budsjettoverskridelser og kostnadsvekst, gjennom å sørge for en mer forutsigbar budsjettering og bedre kostnadskontroll. Forventningsstyring overfor både regionene, kommuner og leverandører er også viktig som en del av dette, ettersom tydeligere styring av hvilken ressursinnsats som forventes lagt til grunn ved opphold i institusjonsplasser, vil ha stor betydning for Bufetats evne til å styre sine kostnader og overholde sine budsjetter.

Uten større grad av normering, mener vi at utfordringene knyttet til å forutse faktisk kostnad ved opphold i institusjoner og til å treffe i budsjettingen av institusjonsdrift vil vedvare, og dermed bidra til at budsjettingen heller ikke fremover blir forutsigbar

og gir grunnlag for god styring og kontroll av kostnadene til institusjonsdrift. Normering av ressursinnsats som foreslått i tiltaket vurderes følgelig å ha en vesentlig positiv virkning med hensyn til å gi bedre budsjettmessig forutsigbarhet og begrense utgiftsvekst utover budsjett.

Tiltaket har også en gevinst i form av potensiell kostnadsbesparelse som følger av mulige endringer knyttet til arbeidstidsavtaler og turnusordninger som benyttes i statlige institusjoner, med tilhørende økning i hvor mange arbeidsdøgn hvert enkelt årsverk produserer. Som påpekt over er det betydelige forskjeller mellom ulike turnusordninger når det gjelder hvor mange arbeidsdøgn det er mulig å få ut av det enkelte årsverk. Som et ledd i å sikre at normerte kostnadssatser som fastsettes ikke er høyere enn nødvendig, mener vi at det forut for satsfastsettelsen bør gjøres en vurdering av muligheten for å endre turnusordninger for å sikre en mer effektiv utnyttelse av årsverk og på denne måten redusere kostnader til bemanning.

Kostnader

Det er i utgangspunktet ikke lagt opp til at gjennomføring av tiltaket skal medføre kostnader for Bufdir og Bufetat. Det kan samtidig tenkes at det vil kunne være behov for tilføring av kapasitet og kompetanse til utførelse av arbeidet med å definere et riktig nivå for normering av ressursinnsats og beregning av riktig kostnadsnivå og -satser tilpasset den normerte ressursinnsatsen, noe som vil føre til kostnader. Ev. kan det være behov for å tilføre kapasitet og/eller kompetanse til ivaretagelse av eksisterende arbeidsoppgaver som de ressursene som blir satt til å gjøre arbeidet med normering av ressursinnsats ikke nødvendigvis vil ha tilstrekkelig kapasitet til å utføre i tillegg.

Risikoer og usikkerheter

Våre data og analyser gir ikke et klart bilde av hvor stort gevinstpotensial tiltaket vil ha i form av kostnadsbesparelser for det statlige barnevernet mht. endringer i arbeidstidsordninger som er i bruk. Dette vil blant annet komme an på hvor mange arbeidsdøgn ekstra som kan realiseres, og om det eventuelt skulle påløpe kostnader knyttet til annen kompensasjon for ansatte som kan komme til i avtalene gjennom forhandlinger.

Det foreslåtte tiltak omfatter ikke et konkret forslag til hvor store døgnsatser for plassering i de ulike oppholdskategoriene skal være. For å komme frem til de konkrete satsene er det viktig at det gjennomføres nøyaktige beregninger og analyser som sikrer at fastsatte satser er et best mulig uttrykk for

sentraltendensen i hver av kategoriene, dvs. at satsene fanger opp den typiske kostnaden ved flest mulig plasseringer og i størst mulig grad reflekterer hva det vil koste å plassere ett barn i ett døgn i den aktuelle kategorien. I dette ligger en risiko som bør vurderes nærmere før eventuelle endringer settes i verk, knyttet til hvorvidt man anser det som sannsynlig å lykkes med å treffe tilstrekkelig godt i fastsettelsen av satsene.

Som et ledd i å sikre det ovenstående, kan det være hensiktsmessig å gjennomføre detaljerte analyser av spredning, eksempelvis for å identifisere tilfeller av plassering innad i kategori som ligger langt unna det typiske (ekstremverdier) og som vil kunne gi en uforholdsmessig påvirkning på en gitt sats. Avhengig av funn i slike analyser, kan det vurderes om ekstremverdier skal holdes utenfor satsberegning og om kostnader som gjelder spesifikke tilfeller heller skal kostnadsestimeres særskilt (se også kap. 11.3.1 om kostnadsestimering av usikre variable kostnader).

Det er og andre risikoer å ta hensyn til ved fastsettelse av kostnadssatser. Som påpekt over, er en risiko at normerte satser er høyere enn nødvendig, noe som kan være kostnadsdrivende. Det er derfor viktig at de normerte satsene beror på en grundig kartlegging og analyse av kostnadene til bemanning og husleie over tid (for å redusere sårbarhet for at satser påvirkes av uforholdsmessig kostnadspåvirkende situasjoner i enkeltperioder, som eksempelvis markedssituasjonen i et gitt år). Det er også viktig at det er rom for tilstrekkelig fleksibilitet i modellen, dersom et lavere kostnadsnivå er mulig.

Tilsvarende kan det ligge en risiko i at dyrere plasseringer blir ansett å være av høyere kvalitet, noe som kan skape insentiver for å plassere barna på et høyere nivå enn nødvendig. Det vil da være viktig å utarbeide insentivstrukturer som forhindrer at barn forskyves mot et høyere kostnadsnivå enn nødvendig. Dette vil eksempelvis kunne ivaretas gjennom tydelige definerte inntaksprosesser og mekanismer knyttet til vurdering, jf. kap. 10, slik at barn plasseres «korrekt» uten at hensyn til kostnad vektlegges.

Det er en forutsetning at normering av ressursinnsatsen kan gjøres på en måte som ikke medfører at kravet om forsvarlige tjenester brytes.

Ytterligere en risiko som må vurderes i tilknytning til fastsettelse av kostnadssatser, er om det fanges tilstrekkelig godt opp at bygningsmessig beskaffenhet ved de bygg som brukes som institusjon ikke bare påvirker husleiekostnader, men også bemanningsbehov og dermed kostnader til bemanning. Det er følgelig viktig at de analyser og beregninger som

gjennomføres når kostnadssatser knyttet til normert ressursinnsats skal defineres, tar høyde for denne problemstillingen.

11.2.3 Samlet vurdering

Det foreslåtte tiltaket vurderes å være viktig med hensyn til å innfri flere av formålene med å normere ressursinnsats. For det første har tiltaket viktige gevinster med hensyn til å ramme institusjonsplasseringer tydeligere inn økonomisk. En tydeligere innramming av hva hver enkelt institusjonsplassering bør koste, vil gi et tydeligere styringsverktøy for både estimering og oppfølging av kostnader til plassering. Dette er viktig med tanke på å sikre økt forutsigbarhet i budsjettering og bedre kontroll over kostnadsbruk. Tydeligere innramming av og styring på kostnader vil også være av betydning med hensyn til å styre utviklingen av det samlede institusjonstilbudet mer målrettet, med utgangspunkt i felles faglige og driftsmessige standarder som legges til grunn for normering av ressursinnsats. Innrettet på en god måte, har tiltaket også et potensial for å redusere de samlede kostnadene til institusjonsplassering.

For det andre bidrar tiltaket til å tydeliggjøre forventninger overfor både Bufetats regioner, kommunene og leverandører med hensyn til hva som vurderes å være en hensiktsmessig dimensjonering av ressursbruk for å sikre forsvarlige tjenester. Dette vurderes som særlig viktig når det gjelder å innfri potensialet for kostnadsreduksjon som ligger i tiltaket, og det vil i tilknytning til dette være viktig å jobbe med å definere et nivå på den normerte ressursinnsatsen som er så lavt som mulig med tanke på å sikre økonomisk bærekraftighet i sektoren, men samtidig så høyt som nødvendig for å sikre at tilbudet ivaretar barnas beste og sikrer ønsket effekt.

Det er i utgangspunktet ikke lagt opp til at gjennomføring av tiltaket skal medføre kostnader, men det kan tenkes at det vil kunne være behov for tilføring av kapasitet og kompetanse til utførelse av arbeidet med å definere et riktig nivå for normering av ressursinnsats og beregning av kostnadssatser, noe som vil utløse behov for kostnader.

11.2.4 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

En vellykket gjennomføring av tiltaket knyttet til normering av ressursinnsats, avhenger av flere ulike forutsetninger.

Økt faglig normering og standardisering av faktorer som gir variasjon i utgifter

Organisatorisk er det en viktig forutsetning at det også foretas en større grad av faglig normering av tilbudet innenfor hver av de tre kategoriene akutt opphold, grunnopphold og høyintensiv-opphold. For at det skal være mulig å normere ressursinnsats og husleie, samt standardisere kostnadssatser, er det viktig å utvikle et felles faglig grunnlag for hvordan det skal arbeides for å sikre et tilbud som er egnet til å ivareta behovene til barna innenfor hver av de tre kategoriene, herunder med hensyn til bemanningstetthet og bygningsmessige kvaliteter. Denne forutsetningen samsvarer også med anbefalingen fra Barnevernsinstitusjonsutvalget knyttet til ny inndeling av målgrupper. Utvalget viser i sin rapport til behov for utvikling av felles faglig kunnskapsbasert innhold og tydelige driftsmodeller i alle de tre kategoriene, og at utvikling i en mer standardisert retning er betydningsfullt for å skape et mer tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud. Økt grad av faglig normering, eksempelvis det å legge en gitt fagmodell til grunn som en variabel for å vurdere bemanningsbehov og normere bemanning, vil altså styrke muligheten for å realisere gevinstene ved tiltaket.

Tilsvarende bør standardisering av driftsmodeller og sentrale faktorer for å redusere utilsiktet variasjon i utgifter mellom regioner og enkeltinstitusjoner gjennomføres. Dette vil blant annet kunne handle om standardisering av bruk av turnusordninger, definering/normering av tetthet av ledere og ansatte som ikke går i turnus mv. I tillegg bør det vurderes å standardisere regionenes arbeid i større grad, herunder med hensyn til hvordan regionene har organisert seg for å løse sine oppgaver, hvordan skjønnsutøvelse ifm. vurdering av plassering utøves, hvordan regionene arbeider med å vurdere usikkerhet og risiko og hensyntar dette ved plassering mv. Ved å i større grad standardisere slike sentrale faktorer som i dag gir variasjon i utgifter på tvers av regionene i Bufetat, vil det legges bedre til rette for å oppnå den ønskede effekten av det foreslåtte tiltaket.

Styring av Bufetat med hensyn til ressursbruk/-innsats

Tiltaket vil ha en påvirkning på hvordan man forholder seg til Bufetats gjeldende budsjett- og styringsfullmakter, ved at man i større grad enn i dag går inn og gir føringer for et forventet ressursnivå, stiller krav til bruk av bestemte faglige tilnærminger, turnusordninger mv., samt også inkluderer realisering av normert ressursinnsats i grunnlaget for Bufdirs styring og oppfølging av sektoren. Dette for å legge best mulig til rette for å hente ut gevinsten av det

foreslåtte tiltaket og sikre en god styring av ressursbruken i sektoren.

Buudir bør også sørge for oppfølging av regionene med hensyn til om estimatene som produseres fungerer hensiktsmessig med tanke på å predikere faktiske kostnader til plassering i institusjon, og som i dag følge opp avvik fra budsjett og årsakene til disse. Slik oppfølging vil være viktig for å kunne evaluere og ved behov justere normert ressursinnsats og standardiserte satser, praksis for å utarbeide estimater for regionenes kostnader til videre bruk i budsjettssammenheng, eller andre aktiviteter som knytter seg til regionenes arbeid med budsjettering og gjennomføring av plasseringer.

Evaluering og analyse av økonomiske resultater og regionenes kvalitetsarbeid med hensyn til å sikre god drift innenfor vedtatte rammer, vil også være hensiktsmessig med tanke på en mer langsiktig benchmarking og styring av regionene mot en felles beste praksis for institusjonsdrift. Ved å legge et felles utgangspunkt for hva plassering i institusjon skal forventes å koste, samt standardisering av ulike forhold som gir variasjon i utgifter til grunn, vil det være lettere å sammenlikne arbeidet i regionene, identifisere og korrigere årsaker til variasjon i kostnader på tvers av regionene.

11.3 Bedre prognoser og analyser for aktivitet og utgifter i institusjonsbarnevernet på kort og lang sikt

11.3.1 Beskrivelse av tiltaket

For å estimere kostnadene til institusjonstilbudet mest mulig treffsikkert, er det behov for en mest mulig presis beregning av både aktivitet og utgifter i hele institusjonsbarnevernet. Dette er både viktig på kort sikt for å kunne forutse kostnadsnivået per år, og på lang sikt for å kunne identifisere utviklingstrekk som kan påvirke dimensjoneringen og behov for finansiering i et lengre tidsperspektiv.

I dag er det regionene i Bufetat som står for arbeidet med å estimere antall oppholdsdøgn per år, med utgangspunkt i mal og støtteverktøy for utarbeidelse av behovsvurdering som viser forventet antall barn/tiltak kommende år, lagt til rette Buudir. Estimeringen er i stor grad basert på historiske aktivitetsdata i Bufetat (BiRK), og inkluderer i begrenset grad konkrete beregninger eller framskrivinger av aktivitet basert på f.eks. demografiske og sosioøkonomiske kvantitative analyser. Hvordan regionene inkluderer andre

opplysninger og særlige forhold i sine analyser som kan påvirke behovsvurderingene, er i stor grad opp til den enkelte region å vurdere. Blant annet må regionene selv vurdere hvilken dialog de skal ha med kommuner og andre aktører om forhold, satsinger og trender som vil kunne påvirke antall plasseringer og døgnopphold i institusjon i den enkelte region, og hvordan dette kvalitativt skal inkorporeres i behovsvurderingen. Behovsvurderingene regionene utarbeider inngår også i mer langsiktige regionale forsyningsplaner for dimensjonering av tilbudet, sammen med andre faktorer som kan påvirke etterspørselen (eksempelvis innføring av oppvekstreformen og hvordan endringer i ansvars- og oppgavedeling i barnevernet ev. påvirker etterspørsel etter institusjonsplasser).

Variasjonen i hvor stor aktivitet som kan forventes år for år, er forholdsvis begrenset, og regionene i Bufetat treffer dermed i hovedsak godt i sine årlige beregninger av forventet aktivitet- og utgiftsnivå i egne institusjoner i det kommende året. Det som imidlertid har vist seg som utfordrende med hensyn til å utarbeide gode prognoser for samlede utgifter, har vært at forutsetninger om kapasitetsutnyttelse ikke har blitt innfridd, noe som igjen har ført til at andelen enkeltkjøp har fortsatt å holde et høyt nivå, til høyere priser enn det som er lagt inn regionenes planer for å oppnå budsjettbalanse og i budsjettinnspill til statsbudsjett. Segmenteringen av institusjonstilbudet gjør dessuten at små avvik mellom prognoser og faktisk aktivitet, kan gi tidvis store utslag med hensyn til forutsigbarhet i drift og utgiftsnivå. Regionenes prognoser har dermed likevel, på tross av forholdsvis god treffsikkerhet i beregning av aktivitet i egne institusjoner, ikke fungert tilstrekkelig godt med hensyn til å forutsi det totale kostnadsnivået og behov for finansiering av på kort og lang sikt.

Som det fremgår av rapportens første del om det samlede utfordringsbildet i institusjonsbarnevernet, har aktiviteten i sektoren gått ned i perioden 2015-2023. Totalt sett var det færre barn i institusjon ved utgangen av perioden (1392 barn i løpet av året i 2023) enn i starten (1738 barn i løpet av året i 2015). Nedgangen skyldes primært en reduksjon i antall barn plassert i omsorgsinstitusjoner (nedgang på i underkant av 30 % i perioden). Samtidig var det i perioden en økning i antall barn plassert i behandlingsinstitusjoner (både med lav og høy risiko), og som redegjort for både i rapportens første del og i foregående kapittel, har det vært en kostnadsøkning i perioden knyttet til kjøp av private institusjonsplasser og gjentatt behov for tilleggsbevilgninger utover de rammene Stortinget har vedtatt i statsbudsjettet for å finansiere dette. Kostnadsøkningen skyldes særlig økte priser per oppholdsdag kjøpt fra private leverandører.

Prisøkningen knytter seg til flere ulike årsaker, herunder Bufetats forhandlingsposisjon overfor leverandørene, økte kvalitets- og kompetansekrav som trolig påvirker tilbyderens fleksibilitet og kostnader, økte risikopåslag fra leverandørene som følge av økt usikkerhet knyttet til fremtidige rammebetingelser, samt også omstilling av det statlige institusjonstilbudet og manglende evne til å utnytte kapasiteten i egne institusjoner.

Arbeid med prognoser for aktivitet og utgifter

Vi mener at måten det arbeides på i dag for å utarbeide prognoser for aktiviteter og forventede utgifter, kan og bør styrkes. Arbeidet med prognoser bør ta sikte på å anslå

- antall oppholdsdøgn per år i ulike kategorier og segmenter,
- grad av forventet kapasitetsutnyttelse i egne institusjoner og for avtaleplasser (basert på kunnskap om blant annet kompleksiteten i barnas behov, byggenes utforming og institusjonenes evne til parallelt å utnytte godkjente plasser og ivareta barnas behov),
- behov for kapasitet til plassering som ikke kan dekkes gjennom egne institusjoner og inngåtte avtaler med leverandører, og som må dekkes gjennom enkeltkjøp.
- forventede utgifter tilhørende de ovenstående punktene, beregnet med utgangspunkt i blant annet normert ressursinnsats og forventet utvikling av markedspriser.

Sett i lys av de utfordringene sektoren har hatt med hensyn til å overholde budsjetttrammer vedtatt av Stortinget og behovet for tilleggsbevilgninger for å dekke kostnader, mener vi det vil være et hensiktsmessig tiltak å legge slike detaljerte prognoser til grunn for å estimere kostnadsbehovet til drift av institusjoner, og videre hensynta disse estimatene i forbindelse med innspill til Statsbudsjettet som grunnlag for finansiering. Etter vår vurdering vil dette gi et bedre grunnlag for styring og kontroll av kostnader i institusjonsbarnevernet. Vi gjentar for ordens skyld at dette ikke er ment å innebære en stykkprisfinansiering av institusjonstilbudet, men heller en mekanisme for å sikre bedre et kunnskapsgrunnlag for finansierings-behov og økonomistyring.

Analysen av trender, risikoer og utfordringer som påvirker finansiering på lengre sikt

I tillegg til å styrke arbeidet med å sikre presise prognoser av aktivitet og tilhørende utgifter, mener vi at det i større grad også bør arbeides mer med langsiktige analyser av trender, risikoer og utfordringer som vil kunne påvirke behov for kapasitet

og nivå på driftskostnader over tid, og dermed behov for finansiering av sektoren. Analysene bør ha som mål å produsere kunnskap om hvordan institusjonstilbudet bør dimensjoneres over tid, herunder med tanke på fremtidige forsyningsplaner innenfor ulike målgrupper og segmenter, prioritering av satsinger for å sikre nødvendig dimensjonering (inkl. vurdering av behov for kjøp av plasser fra private leverandører) og finansiering av institusjonstilbudet.

Oppfølging av tiltaket vil for eksempel kunne dreie seg om å analysere trender i aktivitet på meldinger til barnevernet og bruk av hjelpetiltak, utviklinger og trender i andre relevante sektorer (helse, justis), framskrivninger av befolkning og modellering av etterspørselen etter institusjonstjenester med utgangspunkt i statistisktestede sammenhenger for hvordan sosiodemografiske forhold påvirker denne etterspørselen.

Videre bør det i analysene også jobbes med å vurdere risiko og mulige utfordringer som vil kunne påvirke sektoren økonomisk, f.eks. med hensyn til hvordan statens tilnærming til og praktisering av anskaffelser av institusjonstjenester fra private leverandører vil kunne påvirke tilgjengeligheten på plasser over tid, utvikling i markedspriser mv. Dette for å sikre størst mulig kunnskap om forventede kostnader ved kjøp av institusjonsplasser over tid, slik at dette kan hensyntas og bidra til økt forutsigbarhet i den langsiktige finansieringen av institusjonsbarnevernet.

Analyse-/beregningsutvalg for institusjonsbarnevernet

For å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for forventet aktivitets- og kostnadsutvikling for institusjonsbarnevernet mener vi det bør vurderes å etablere et tverrfaglig analyse-/beregningsutvalg. Utvalgets mandat vil være å utarbeide analyser på kort og lang sikt av fremtidig forventet aktivitet, kapasitetsbehov og pris- og kostnadsutvikling, og dermed finansieringsbehov for institusjonsbarnevernet. Basert på nærmere utredning kan det også vurderes om utvalget bør dekke hele ansvarsområdet til det statlige barnevernet. Utvalgets arbeid bør danne et omforent grunnlag for dialogen mellom BFD og FIN om finansieringsbehov i sektoren, og som utgangspunkt for oppfølging av økonomistyring og resultater i hele styringslinjen i institusjonsbarnevernet.

I tilknytning til tiltaket bør det vurderes hva som er den mest hensiktsmessige organiseringen for å hente ut ønskede gevinster, herunder med hensyn til hvilke aktører som bør involveres for å sikre at analysene dekker flest mulig relevante parameter og holder

nødvendig kvalitet. BFD, Bufdir, Bufetat, kommunene, helse- og justissektorene, statsforvalterembetene, SSB kan vurderes som relevante deltakere.

Områdegjennomgangen har ikke gått nærmere inn i utredning av et slik utvalg, og eventuell innretning og mandat bør utredes nærmere.

11.3.2 Virkninger

Gevinster

Styrking av prosessen for utarbeidelse av prognoser for aktivitet og forventede utgifter til institusjonsdrift, som igjen inkluderes i grunnlag for innspill til statsbudsjett, vil kunne være viktig for å sikre bedre styring og kontroll med kostnader til institusjonsplassering. Det foreslåtte tiltaket vil etter vår vurdering kunne bidra til å sikre bedre sammenheng mellom forventet aktivitet og utgifter og faktiske kostnader (forutsatt at regionene realiserer disse i samsvar med forutsetningene i modellen om en normert ressursbruk).

Vi vil understreke at det gjennom det foreslåtte tiltaket ikke er ment at disse estimatene alene skal danne grunnlag for finansiering av institusjonsbarnevernet. Som en del av direktoratets innspill til statsbudsjettet vil det fremdeles, som i dag, være behov for at også andre hensyn enn forventet aktivitet/bruk av institusjonsplasser vektlegges med hensyn til finansieringsbehov. Eksempelvis vil det være nødvendig å sikre tilstrekkelig finansiering til samlet drift av en gitt grunnkapasitet i institusjon, jf. også kapittel 3.2 og drøftingene der. Det vil nødvendigvis ikke alltid være fullt samsvar mellom aktivitet/bruk av tilgjengelige plasser og behovet for å sikre en viss kapasitet/antall plasser (både grunn- og beredskapskapasitet) i institusjon, og dette må tas høyde for ved finansiering av sektoren. Analyser av hvordan ulike trender og utfordringer vil kunne påvirke dimensjonerings- og finansieringsbehov over tid vil være viktig når det gjelder vurderinger av finansiering og for å sikre at denne er både tilstrekkelig og forutsigbar over tid. Samlet vil dette kunne virke positivt inn på evnen til å sikre god kostnadsstyring og -kontroll i institusjonsbarnevernet.

I tilknytning til tiltaket er det viktig å understreke at også andre tiltak og tjenester enn institusjonsbarnevernet inngår i rammefinansieringen av det statlige barnevernet, og at det i oppfølgingen av det foreslåtte tiltaket ikke bør legges til grunn en øremerking av midler til institusjon. Det vil fremdeles være viktig at også behovene på de andre områdene som inngår på samme kapittel i statsbudsjettet, vurderes grundig mht. det totale finansieringsbehov som spilles inn til budsjettet fra Bufdir.

Kostnader

Hvorvidt det knytter seg kostnader til gjennomføring av tiltaket, avhenger av valg som gjøres knyttet til organisering av arbeid med tiltaket og behov for kompetanse. Dersom oppfølging av tiltaket vurderes som hensiktsmessig å gjøre innenfor eksisterende strukturer og rammer, vil det ikke nødvendigvis påløpe ytterligere kostnader til ressursbruk (gitt at oppgavene er håndterbare fra dagens ansatte). Dersom det i tiltaksoppfølgingen for eksempel opprettes et analyse-/beregningssutvalg vil dette kunne medføre kostnader knyttet til opprettelse og drift.

Risikoer og usikkerheter

Det foreslåtte tiltaket er ikke ment å innebære systemiske endringer i selve hovedprosessen for hvordan Bufdir avgir sine samlede innspill til statsbudsjettet eller følger opp Bufetats økonomiske resultater og etterlevelse av budsjett. Tiltaket har som hovedformål å øke presisjonen i beregningen av forventede kostnader til institusjonsdrift på et aggregert nivå, og dermed forutsigbarheten og muligheten for god kostnadskontroll og begrensning av utgiftsvekst knyttet til plassering i institusjon.

Som påpekt over, vil det som en del av tiltaket imidlertid være hensiktsmessig å følge opp regionene med hensyn til hvor godt utarbeidede kostnadsestimater treffer og hva ev. feil og avvik skyldes. Dersom slik oppfølging og evaluering skulle vise at regionene ikke lykkes tilstrekkelig med å estimere og realisere kostnader i samsvar med gjeldende premisser og praksis, bør det vurderes om arbeidet med dette må organiseres på en annen måte og et annet nivå, eksempelvis gjennom å løfte dette ansvaret opp fra dagens etatsnivå. I denne forbindelse må det da vurderes om det med hensyn til å sikre forutsigbar budsjettering, langsiktig finansiering og god kostnadskontroll for hele institusjonsbarnevernet, er hensiktsmessig at hver enkelt regiondirektør har de budsjettfullmakter som foreligger i dag. Selv om det på mange områder ikke vil være hensiktsmessig med en detaljstyring fra direktoratsnivå av alle arbeidsprosesser i etaten, kan det være at akkurat dette området likevel bør styres mer detaljert, for å sikre nødvendig kostnadskontroll og budsjettetterlevelse.

11.3.3 Samlet vurdering

Tiltaket vurderes å være av stor betydning når det gjelder både styring og finansiering. Når det gjelder styring vil tiltaket kunne bidra til mer treffsikre prognoser for de sentrale kostnadsdriverne og utgiftene som følger av disse, som grunnlag for bedre økonomisk styring og oppfølging av tilbudet.

Kunnskapen disse prognosene vil gi, vil være viktig med hensyn til blant annet å sikre økt presisjon og forutsigbarhet i vurdering av finansieringsbehovet for institusjonsbarnevernet. Tiltaket vil bidra til å sikre et mer avstemt forhold mellom budsjettinnspill og faktiske kostnader knyttet til aktivitet/bruk av plasser, samtidig som andre vesentlige forhold kan vektlegges i innspill til statsbudsjettet (eks. behov for basisfinansiering av en gitt grunnkapasitet).

Effekten av tiltaket på lang sikt er betydningsfullt også med hensyn til finansiering av sektoren over tid, gjennom at utarbeidede prognoser og analyser av trender, risikoer og utfordringer kan legges til grunn for dimensjonering av antall plasser, som igjen kan inngå som et av flere grunnlag for finansiering av institusjonsbarnevernet.

Eventuelle kostnader til gjennomføring av tiltaket avhenger av hvordan arbeidet med tiltaksoppfølgingen organiseres.

11.3.4 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

For å sikre den intenderte effekten av tiltaket, er det en viktig forutsetning at det settes sammen et utførende team som sikrer både faglige kvalitet til utarbeidelse av prognoser for aktivitet og utgifter, tilstrekkelig innsikt i behov, særtrekk og forhold ved den enkelte region og god forankring av arbeidet både per region og for Bufetat samlet. Tilsvarende er det en viktig forutsetning at det sikres tilstrekkelig kompetanse til å utarbeide langsiktige analyser av trender, risikoer og utfordringer som vil kunne påvirke behov for kapasitet, nivå på driftskostnader og behov for finansiering av sektoren over tid.

12 Helhetlig og langsiktig styring

12.1 utfordringer og behov knyttet til styringen av institusjonsbarnevernet

Mange av tiltakene som er utredet i tidligere kapitler er nært knyttet til styring, eller har viktige styringsmessige forutsetninger og konsekvenser. Dette har vi funnet mest hensiktsmessig å adressere sammen med beskrivelsene av tiltak på disse områdene, da dette handler om styring som en forutsetning for at tiltaket skal fungere.

I dette kapitlet om helhetlig og langsiktig styring og prioriteringer beskriver vi anbefalinger og tiltak innenfor styringsprosessene i hele kjeden, det vil si mellom BFD og Bufdir, og mellom Bufdir og Bufetat, basert på vår beskrivelse av utfordringer i dagens styring.

Kapitlet legger særlig vekt på:

- Økonomistyringen i det statlige barnevernet, herunder beslutningsstrukturer og ansvarsforhold knyttet til overholdelse av mål, krav og forventninger
- Mål og resultatstyring, herunder BFDs styring av Bufdir, Bufdirs styring av Bufetat og behov for økt kunnskap om resultater og måloppnåelse i hele styringskjeden.

12.1.1 Overordnede utfordringer i styringen

Fleire av utfordringene i institusjonsbarnevernet knytter seg til styringsrelaterte forhold. I denne rapportens del 1 og 2 har vi pekt på hvordan ulike forhold i dagens styring og hvordan dette begrenser muligheten for kostnadskontroll. Noen av de sentrale faktorene i utfordringsbildet er oppsummert i punktene under:

- Institusjonsbarnevernet preges av en desentralisert beslutningsstruktur. Barnevernfaglige beslutninger som har økonomiske implikasjoner tas på mange ulike nivå. Enkelte av beslutningstakerne, som kommuner, barneverns- og helsenemnda, statsforvalter og til dels private leverandører, ligger utenfor det statlige barnevernets styrings- og beslutningslinje. Dagens beslutningsstruktur er derfor kjennetegnet ved en «nedenfra-og-opp» styring der Bufetats samlede utgifter i stor grad bindes opp av barnevernfaglige vurderinger som er delegert langt ute i organisasjonen, eller gjøres av andre aktører utenfor det statlige barnevernet.
- Bistandsplikten er forstått som ubetinget og ubegrenset, og BFD og Bufdir har i liten grad «rammet inn» bistandsplikten faglig og økonomisk, for eksempel gjennom å definere og kommunisere sin faglige forståelse av avgrensning opp mot andre sektorer eller forventet ressursinnsats knyttet til ulike behov. Dette fører til at barnevernmyndighetene har blitt reaktive i diskusjoner om forsvarlighet og ressursbruk i forbindelse med plasseringer, og medfører risiko for at bistandsplikten favner bredere enn forutsatt. Større grad av faglig innramming av forståelsen av forsvarlighet fra Bufetat, Bufdir og BFD, vil etter vår vurdering være viktig for å øke forståelsen i systemet for (behovet for) å gjøre prioriteringer innenfor en økonomisk ramme. Aktører med ansvar for finansiering og økonomistyring opplever å bli satt i en situasjon der de ikke har annet valg enn å legge til grunn de enkelte faglige vurderingene av forsvarlighet med bakgrunn i bistandsplikten, eller at bistandsplikten benyttes som et argument på ulike styringsnivåer for å skyve ansvaret for overholdelse av økonomiske rammer fra seg.
- Institusjonstilbudet er fragmentert i form av mange institusjoner, fordelt på ulike funksjonsområder og uten en felles faglig tilnærming til hvordan tilbudet kan bidra til resultater for barna. Dette bidrar til ineffektiv ressursbruk i sektoren og gjør det krevende å vurdere hva man oppnår for barna.
- Svakheter knyttet til å samle, aggregere og følge opp viktig data og informasjon om barnas behov og institusjonstilbudet de får, gjør det krevende å få god innsikt i og å håndtere driverne for kostnadsutviklingen de senere årene. Det er utfordringer knyttet til styringsdata, og det mangler god informasjon om hva som oppnås med tilbudet. Dette gjør det vanskelig å målrette ressurser og prioriteringer effektivt i Bufetats virksomhet.
- Det er vanskelig for beslutningstakerne å vurdere hva som er et hensiktsmessig og realistisk behov for finansiering i institusjonsbarnevernet, og hva som er driverne bak dette. Prosesser knyttet til finansieringen av det statlige barnevernet fremstår dermed som reaktive svar på kostnader som allerede er oppstått, og svakt egnet til å ivareta behov for langsiktighet, stabilitet og forutsigbarhet i styringen

- Sektoren har høy politisk og offentlig oppmerksomhet, og alvorlige hendelser eller spørsmål knyttet til kvaliteten i tilbudet utløser et behov for handling og nye mål og krav for Bufdir, Bufetat og institusjonsapparatet, som vanskeliggjør langsiktig styring. Det mangler en systematisk tilnærming til hvordan tjenestenes høye iboende risiko for eksempelvis alvorlige hendelser skal håndteres i styringen.
- En ytterligere vesentlig rammebetingelse er at sektoren er satt opp med to leverandører av institusjonstjenester, staten selv og private leverandører, som gjør at Bufdir og Bufetat må ha ulike styringsstrategier overfor de som leverer tilbudet for å sikre overholdelse av mål og krav.

12.1.2 Potensielle målkonflikter i sektoren og behov for prioritering

Flere av forholdene som er beskrevet i punktlisten ovenfor har bakgrunn i at sentrale mål og krav for institusjonsbarnevernet innebærer en viss grad av målkonflikt. Det er etter vårt syn særlig tre overordnede krav og rammebetingelser som legger føringer for styringen av sektoren:

1. Rammefinansiering av tilbudet, fundert i økonomireglementet i staten, som stiller krav om at tildelte budsjettammer overholdes (i likhet med for andre statlige virksomheter).
2. Bistandsplikten, som innebærer at Bufetat har plikt til å levere tiltak når kommunene vurderer at det er behov for det. Tjenestene skal være forsvarlige.
3. Tildelingsbrev til Bufdir fra BFD som gir føringer for forventet kvalitet, resultater og måloppnåelse for tilbudet.

Institusjonsbarnevernet ivaretar en svært sårbar målgruppe med komplekse utfordringer i sine liv, og er derfor et tjenesteområde med høy iboende risiko for alvorlige hendelser, manglende resultater for barna og kapasitets- og ressursutfordringer. Denne risikoen vil aldri kunne elimineres helt, uavhengig av hvor mye ressurser man tilfører sektoren. Samtidig er toleransen i samfunnet for alvorlige hendelser og svikt i tjenestene svært lav.

I dag er Bufdir og Bufetat i en situasjon der de ikke oppnår fastsatte resultatkrav og føringer på de to første kulepunktene om krav og rammebetingelser, og hvor det fremstår uklart i hvilken grad de oppnår resultatkrav i tildelingsbrevet på institusjonsområdet. Dette skyldes delvis at rapporteringen gir begrenset informasjon om status på styringsparameterne, og

delvis at resultatkravene ikke er nådd. Dette omtales nærmere i kapittel 12.4.

Målene står dels i motstrid til hverandre, for eksempel oppleves det i Bufdir og Bufetat at det er konflikt mellom bistandsplikten på den ene siden der etaten har finansieringsansvar uten å kontrollere aktiviteten, og tildelt ramme på den andre siden.

Vi oppfatter at det i liten grad er gjort vurderinger av hvordan disse potensielt motstridende målene og hensynene skal veies opp mot hverandre, hvordan risikoen i tjenesten både kan reduseres og hensyntas og hvordan ressursene i sektoren kan og bør prioriteres for å kunne sikre nødvendig etterlevelse av krav og tilfredsstillende måloppnåelse.

Etter vår vurdering er det behov for en langt sterkere forståelse og praksis i BFD, Bufdir og Bufetat for at det i situasjoner med krevende rammebetingelser, for eksempel trange økonomiske rammer, høy etterspørsel eller driftsutfordringer, gjøres prioriteringer eller tilpasninger av tjenestetilbudet. Mangelen på en slik praksis synes å hindre fleksibiliteten i systemet i en situasjon hvor tjenestene er presset, som i stedet fører til brudd på bistandsplikten og overskridelse av budsjettammer. For eksempel påvirkes muligheten til å gjøre prioriteringer innenfor rammen av en rekke begrensninger som delvis har grunnlag i lovmessige krav og tolkningen av disse, og delvis i etablert forståelse, praksis og kultur. Dette gjelder blant annet innretningen av tilbudet med små, geografisk spredte enheter og mange segmenter, inkludert fininddelte målgrupper som dels ikke kan blandes, samt forståelsen av bistandsplikten som ubetinget og uten begrensninger, både faglig og økonomisk.

12.1.3 Behov for tiltak

Det statlige barnevernets bistandsplikt er på noen områder unik i sin innretning, og dette bidrar til noen ekstra utfordringer for styringen, og særskilt for økonomistyringen. Det unike med Bufetats bistandsplikt, sammenlignet med andre sektors lovpålagte oppgaver, er at Bufetat etter regelverket ikke selv kan prioritere hvilke barn som til enhver tid skal få tilbud om tjenestene. Samtidig finnes det noen mekanismer også innenfor bistandsplikten som gjør det mulig for Bufetat å påvirke innstrøm og utstrøm noe, og de har på samme måte som andre sektorer, mulighet til å definere innholdet i tilbudet og gjøre prioriteringer innenfor dette. Rammebetingelsene i form av at lovpålagte oppgaver og tjenester skal løses innenfor tildelte rammer, er tilsvarende for alle offentlige tjenesteytere.

Vi mener det er behov for tiltak som påvirker muligheten og evnen til å gjøre prioriteringer i institusjonsbarnevernet, og at det er mulig å i større grad gjøre prioriteringer innenfor gjeldende rammer uten at det trenger å gå utover forsvarligheten i tjenestene. Tvert om mener vi tydeligere prioriteringer, både faglig og økonomisk, også vil kunne legge til rette for bedre kvalitet, og mer enhetlige og helhetlige tjenester.

Andre tiltak som er presentert tidligere i rapporten kan også bidra til større muligheter for å gjøre tilpasninger og prioriteringer i tjenestene, blant annet når det gjelder bruk av fleksibel kapasitet for å håndtere etterspørselstopper, økt fleksibilitet i tilbudet, større mulighet til å påvirke utskrivningstidspunkt og mer enhetlig praksis for ressursbruk, prognoser og budsjettering.

Som vist i utfordringsbildet preges i dag finansieringen av institusjonsbarnevernet av uforutsigbarhet, hyppige endringer og manglende beslutningsgrunnlag. Det er krevende å vurdere både hva som er det reelle og rette ressursbehovet i institusjonsbarnevernet og hva man faktisk får ut av de pengene man bruker på tilbudet. Dette bidrar til å komplisere dialogen mellom Finansdepartementet (FIN) og Barne- og familiedepartementet (BFD), og de interne budsjettprosessene mellom BFD, Bufdir og Bufetat.

Finansieringen av det statlige barnevernet må etter vår vurdering i større grad baseres på en omforent forståelse av hvordan hensynene til hhv. økonomi, forsvarlighet, tjenestekvalitet og forventede effekter skal vektas, og hvilken risiko man er villig til å akseptere for at målene på disse faktorene ikke nås. Dette vil legge grunnlaget for å vurdere et rimelig

finansieringsbehov for institusjonsbarnevernet på kort sikt og investeringsbehov på lengre sikt.

Vår innledende diskusjon om formålet til institusjonsbarnevernet er relevant i denne sammenheng. I finansieringen av tilbudet må det ligge til grunn en vurdering av hva man ønsker å oppnå med institusjon som virkemiddel, da vi mener dette også vil ha betydning for hvordan man skal vurdere ressursbehovet og ambisjonsnivået for hvilke resultater det er mulig å forvente innenfor dette. Dette er komplekse prinsipielle og politiske spørsmål.

I kapittel 11 har vi drøftet behovet for at det blir utviklet bedre prognoser for populasjons- og prisutviklingen i institusjonsbarnevernet og kort drøftet muligheten for et beregningsutvalg med mandat om å fremskaffe et omforent grunnlag for forventet aktivitets- og prisutvikling. Dette grunnlaget bør brukes som et omforent utgangspunkt i dialogen mellom BFD og FIN, og som utgangspunkt for oppfølging av økonomistyring og resultater i hele styringslinjen.

Vi har definert tre overordnede tiltak og behov som vi vurderer som mest relevante for å adressere de utfordringene vi har påpekt i styringen av institusjonsbarnevernet. Disse tre tiltakene omtales nærmere i de påfølgende delkapitlene:

- Tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger
- Styring fra BFD som gir mer handlingsrom til å levere på overordnede prioriteringer
- Mer kunnskap om resultater og effekter som grunnlag for styring

FULLMAKTSTRUKTUR I BARNEVERNSEKTOREN

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), er underlagt instruks for økonomi- og virksomhetsstyring fastsatt av Barne- og familiedepartementet. Instruksen beskriver **myndighet- og ansvarsfordelingen mellom BFD og Bufdir, styringsdialogen og krav til interne styringsprosesser** i direktoratet.

BFD styrer Bufdir gjennom følgende kanaler:

- **Tildelingsbrev med tillegg:** Formidler departementets mål, styringsparametere, resultatkrav, oppdrag og krav til rapportering. Inneholder bevilgninger og en oversikt over Bufdirs administrative og økonomiske fullmakter i budsjettåret.
- **Etatsstyringsmøter:** Bufdir redegjør for oppnådde resultater og eventuelle faglige og økonomiske utfordringer, avvik og andre saker av interesse for BFD.
- **Rapportering:** Bufdir skal i årsrapporten gi en vurdering og analyse av måloppnåelse på mål fastsatt i tildelingsbrev. Bufdir skal varsle BFD dersom det er risiko for avvik og informere om igangsatte og foreslåtte tiltak.
- **Styringsmøter etter behov:** Det gjennomføres styringsmøter i løpet av et år utover de faste etatsstyringsmøtene, eksempelvis har det i de senere år blitt gjennomført økonomistyringsmøter knyttet til det statlige barnevernet

Departementene setter mål og formulerer styringsparametere, mens direktoratet som hovedregel skal vurdere hvilke virkemidler som er best egnet for å oppnå direktoratets mål og gjennomføre sitt oppdrag på en selvstendig måte.

Bufdir er **faglig rådgiver, iverksetter av vedtatt politikk, forvalter av lov og regelverk** samt **etatsstyrer** for det statlige barnevernet, og er overordnet fagorgan som skal bidra til å sikre kvalitet, kompetanse og forsvarlig praksis i det kommunale barnevernet gjennom veiledning, undersøkelser og faglig støtte.

Bufdir er gitt følgende budsjettfullmakter fra BFD, som må delegeres hvert år:

- Nettobudsjettering ved utskifting av utstyr (post 01 Driftsutgifter), jf. R-110, punkt 2.2.
- Inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret, jf. R-110, punkt 2.3.
- Overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter, jf. R-110, punkt 2.4.

Bufdir må søke BFD om samtykke til overføring av ubrukt driftsbevilgning fra et år til neste, og overskridelse mot innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår.

Bufetat er underlagt Bufdir som mottar fullmakter på vegne av BFD. Direktoratet er ansvarlig for den faglige og administrative ledelsen av etaten. Hver av Bufetats regioner ledes av en regiondirektør som er ansvarlig for hele regionens virksomhet og ansvarsområde. Bufdir delegerer myndighet til regiondirektørene gjennom instruks og årlig disponeringsbrev til Bufetats regioner.

Bufdirs styring av Bufetat skjer gjennom følgende kanaler:

- **Instruks til Bufetat:** angir regionenes oppgaver og ansvar.
- **Årlige disponeringsbrev:** fastsetter mål, føringer, resultatkrav, oppdrag, rapporteringskrav, økonomiske rammer og fullmakter til regionene.
- **Formell styringsdialog** med månedlig og tertialvis rapportering, månedlige driftsmøter og virksomhetsstyringssamtaler to ganger i året.
- **Regelmessige møter** mellom Bufdir og regionsdirektørene.

Bufdir setter mål og formulerer styringsparametere, mens regionene som hovedregel skal vurdere hvilke virkemidler som er best egnet for å oppnå direktoratets mål og gjennomføre sitt oppdrag på en selvstendig måte.

Ansvar for Bufetats regioners virksomhet, inkludert budsjett disponeringsmyndighet, er lagt til regiondirektøren. Denne myndigheten kan delegeres videre til ansatte i virksomheten dersom det ikke eksplisitt fremgår at en gitt myndighet ikke kan delegeres. Regiondirektøren kan delegere fullmakten til en av lederne i ledergruppen. Denne fullmakten kan ikke videredelegeres. Når direktøren delegerer budsjett disponeringsmyndighet til regiondirektørene, skal økonomistyringen utøves innenfor de fullmakter og retningslinjer direktøren gir.

Direktoratet eier økonomimodellen og fastsetter rammer, retningslinjer, regelverk og prinsipper for budsjett og økonomistyringen i etaten.

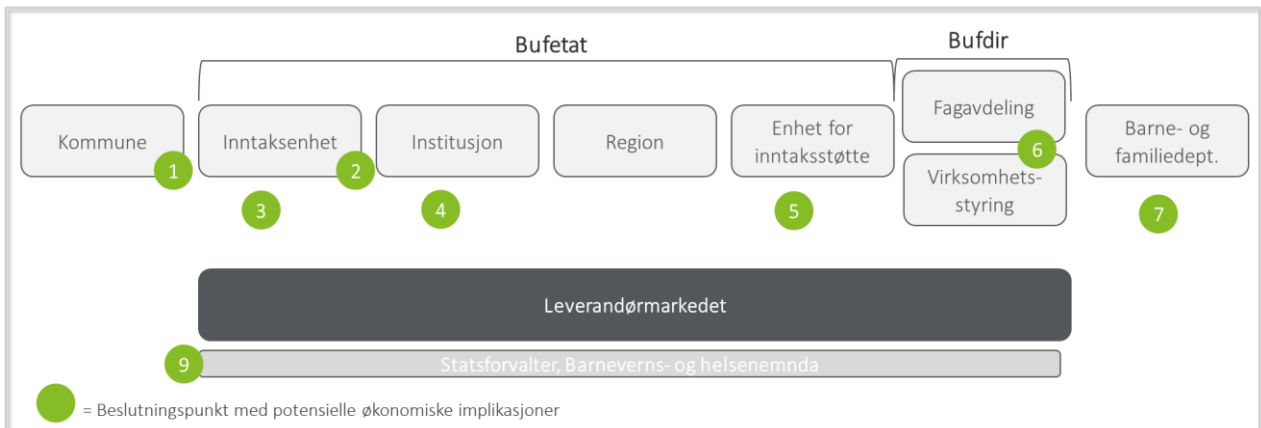
Kilder: Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2023, Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Bufetat, Disponeringsbrev 2024 til Bufetat.

12.2 Tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger

I dagens system tas beslutninger om plassering av barna en rekke ulike steder underveis i forløpet, som både har resultatmessige og økonomiske implikasjoner. Vi har illustrert dette forløpet og sentrale beslutningspunkter i figuren under. Som figuren illustrerer, er systemet i dag bygget opp slik at beslutninger på mange nivå påvirker kostnadsutviklingen i det statlige barnevernet. Beslutninger som ligger nær det enkelte barnet er fundert i faglige vurderinger av barnets beste. Dette inkluderer kommunens og barneverns- og helsenemndas beslutning

om plassering av barnet og hvilke ressurser det har behov for i form av bemanning og tjenestetilbud, samt institusjonenes og/eller inntaksenhetenes vurderinger av forsvarlighet og ressursbehov i forbindelse med plassering. I tillegg vil eventuelle vurderinger fra Statsforvalter i forbindelse med tilsyn være rettet mot forsvarligheten i tilbudet. I enkelte av disse beslutningene er også kostnadsmessige forhold vurdert, blant annet i forhandlinger med private leverandører om vilkår i forbindelse med kjøp av institusjonsplasser. Likevel er det vår forståelse at det i hovedsak er barnevernfaglige og juridiske hensyn som er lagt til grunn i vurderinger av eksempelvis ressursbehov.

Figur 12-1: I dagens praksis for plassering i institusjon tas beslutninger om plassering av barna underveis som både har resultatmessige og økonomiske implikasjoner. Figuren er en forenkling og er ikke å anse som uttømmende. Se forklarende tekst på neste side



POTENSIELLE BESLUTNINGSPUNKTER MED ØKONOMISKE IMPLIKASJONER

Figuren over viser eksempler på hvor i styrings- og beslutningskjeden ulike driftsmessige beslutninger tas, som har kostnadmessige konsekvenser. Under følger en forklaring til hva de ulike driverne er, og hvordan de påvirker prosessen for plassering av barna. Merk at figuren er laget for å illustrere eksempler på forhold som kan oppstå, og er ikke å anse som uttømmende.

1. Bistandsplikten forplikter Bufetat til å levere institusjonsplasser til barna som kommunene ber om plass til. Kommunene og barnevern- og helsenemnda er premissgiver for ressursbehovet til barna.
2. Inntaksheten i region kontakter aktuell institusjon om plassering. Institusjonen kan vurdere det som ikke forsvarlig å ta inn barnet, grunnet eksempelvis hensyn til barnegruppen som er på institusjon – selv om de har ledig plass. De økonomiske konsekvensene av dette er at de ikke får fylt opp tilgjengelig kapasitet og at Bufetat kan ende opp med å måtte kjøpe plass hos private tilbydere.
3. Inntaksheten i region kontakter aktuell leverandør om kjøp av plass. Her er det risiko for t det oppstår forhold som påvirker kostnadene, blant annet
 - a) Regionene opptrer hver for seg i markedet overfor de samme leverandørene, noe som gir leverandøren mulighet til for eksempel å ta i bruk en ny avdeling per region fremfor å fylle opp avdelinger hvor det allerede er plassert barn fra andre regioner. Regionene opptrer også delvis i konkurranse seg imellom i dette markedet
 - b) I tilfeller der barnas behov endrer seg underveis, for eksempel ved overgang fra rammeavtale til enkeltkjøp, der leverandøren mener det er behov for å bemanne opp, kan leverandøren bli premissgiver for ressursbehovet og kan diktere hva bemanningen og forsterkningen bør være overfor inntaksheten (EIS årsrapport 2023).
4. Institusjonen er fylt opp av andre barn enn forutsatt (eksempelvis akuttinstitusjoner), noe som kan gi behov for enkeltkjøp for å sikre ivaretagelse av bistandsplikten.
5. Dialog mellom nasjonal enhet for inntaksstøtte (EIS) og regionene: Regionene bruker ikke alltid EIS' støtte i forbindelse med endringer i kjøp for å sikre ivaretagelse av anskaffelsesfaglige hensyn, eller til å ha oversikt over hvor de private leverandørene kan ha ledig plass basert på inngåtte kjøp.
6. Begrenset faglig styring fra Bufdir fører til stor variasjon i ressursbruk og resultater i institusjonstilbudet, og lite grunnlag for prioriteringer basert på faglige vurderinger av hva som gir best forutsetninger for formåls- og ressurseffektive tjenester.
7. Bufdir og Bufetat har ikke klart å finne tiltak som kan motvirke budsjettoverskridelser.
8. Styring og føringer fra BFD på et operasjonelt nivå i Bufetat påvirker handlingsrommet til Bufetat og Bufdir til å gjøre prioriteringer innenfor fastsatte rammer
9. Ved tilsyn eller plassering gjør Statsforvalter og barnevern- og helsenemnda vurderinger av forsvarlighet som har direkte implikasjoner for ressursbehov i form av bemanning og kapasitet.

Der vurderinger og beslutninger knyttet til enkeltbarn har vesentlige driftsmessige eller økonomiske konsekvenser løftes disse til regiondirektør. Vi oppfatter at det i dag er praksis for at for eksempel enkeltkjøp og tilfeller der en institusjon vurderer at det ikke er forsvarlig å ta imot et barn, godkjennes av regiondirektør.

Det er i dag begrenset koordinering mellom regionene når det gjelder kjøp av institusjonsplasser.

Beslutninger lenger opp i systemet knyttet til dimensjonering og drift av tilbudet tar i større grad hensyn til økonomi. I mange tilfeller vil imidlertid handlingsrommet for regionen sentralt være begrenset som følge av at ressurser er bundet opp av beslutninger og vurderinger lenger ut i organisasjonen, for eksempel på institusjonene, eller utenfor Bufetat, for eksempel i kommunene. Konsekvensen er at regionene og Bufdir opplever et stort press på å kutte kostnader uten å ha

reelt handlingsrom til å gjøre det, og at etaten regelmessig overskrider tildelte rammer.

Regionenes autonomi står sterkt i det statlige barnevernet. Bufetats regiondirektører har ansvar for hele regionens virksomhet og ansvarsområde, og har budsjettdisponeringsmyndighet for sin virksomhet. Bufdir følger regionene tett opp i økonomistyringen. Det synes imidlertid å mangle klare føringer og praksis for hvilke konsekvenser det har når tildelte budsjettammer overskrides eller det er risiko for overskridelse. Bufdir henviser til regionenes budsjettfullmakter som begrunnelse for at de i begrenset grad kan eller vil gripe inn i økonomistyringen i regionene. Som beskrevet innledningsvis i kapittelet fremstår det å være en oppfatning i hele styringslinjen av at man ikke har annet valg enn å akseptere budsjettoverskridelser, og at man ikke har klart å finne tiltak som kan motvirke

overskridelsene. Dette synes også å være tilfelle i BFDs styring av Bufdir.

For å sikre bedre kostnadskontroll er det behov for en tydeligere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger, klarere føringer for prioriteringer og tydeligere prosesser for håndtering av budsjettoverskridelser. Våre anbefalinger er presentert i kapittel 13.4.

12.3 Styring fra BFD som gir mer handlingsrom

Det statlige barnevernet styres gjennom lovverk, budsjettproposisjon og instruks, og gjennom BFDs årlige styring i tildelingsbrev med tillegg. Her fastsettes oppgaver, mål og krav for Bufdir og Bufetat på institusjonsområdet. I tillegg kommer løpende styringsdialog og skriftlige bestillinger til direktoratet og etaten.

På institusjonsområdet er hovedmålet at barn som trenger tiltak utenfor hjemmet, skal få et tilpasset og forutsigbart tilbud som fremmer trygghet og positiv utvikling. Det er etablert fem styringsparametere med tilhørende resultatkrav knyttet til stabilitet (nedgang i flyttinger), behovstilpasset tilbud og positiv utvikling, trygghet, skolegang og barnets medvirkning. Målene har i stor grad et kortsiktig perspektiv knyttet til ivaretagelse av barnas omsorgs- og beskyttelsesbehov «her og nå», og adresserer i begrenset grad hva som skal oppnås med institusjonstilbudet og hva tilbudet skal bidra til for barna i et lengre tidsperspektiv.

Årlige prioriteringer i tildelingsbrevet er i stor grad rettet mot innsatsfaktorer og aktivitet, og disse er til dels skiftende. Et eksempel på dette er føringer knyttet til omstilling av det statlige institusjonstilbudet. Bistandsplikten og rammestyring på den andre siden drar oppmerksomheten mot innsatsfaktorer og aktivitet.

På generelt grunnlag kan stor oppmerksomhet på innsatsfaktorer og aktivitet medføre risiko for at effektene av tilbudet mistes litt av syne i styringen og at det fokuseres mer på interne prosesser og leveranser og mindre hva man oppnår med tilbudet for barna. Dette innebærer på den ene siden en fare for å overfokusere på områder som er enkle å måle, som ressursbruk og kapasitetsutnyttelse, uten at dette nødvendigvis gir de beste resultatene for «positiv utvikling» for barna. På den andre siden fører det til at man ikke har godt nok grunnlag for å vite hvor mye penger som trengs for å levere tilfredsstillende resultater, hva man faktisk får ut av de pengene man bruker og hva man oppnår for barna i institusjonstilbudet.

Institusjonsbarnevernet har høy offentlig og politisk oppmerksomhet, og alvorlige enkelthendelser i institusjon utløser et opplevd handlingsbehov og nye mål og krav både for Bufdir, Bufetat og institusjonsapparatet. Dette gjør at mye av styringen blir reaktiv, særlig når det er politisk oppmerksomhet på hendelser som inntreffer. Det synes å være en lite systematisk tilnærming til hvordan den høye iboende risikoen i tilbudet skal ivaretas i styringen. Dette inkluderer planer for håndtering av alvorlige hendelser, slik at reaksjoner også blir mer forutsigbare hvis og når dette inntreffer.

BFDs styring av Bufdir bærer, etter vår vurdering, preg av mangel på tydelig retning, langsiktighet og prioriteringer. Vår oppfatning er at det i dag kommuniseres prioriteringer, men at det i liten grad gjøres vurderinger av hva som kan eller bør prioriteres ned. Kommuniserte prioriteringer kommer da ofte på toppen av andre prioriteringer og gir i begrenset grad retning og mulighet for faktiske tilpasninger. Samlet bidrar dette til å begrense handlingsrommet hos aktørene i styringskjeden. I andre tilfeller kommuniseres prioriteringer der det ikke er tatt høyde for risikoer og konsekvenser av disse prioriteringene, eksempelvis når det gjelder føringen om omstilling av det statlige institusjonstilbudet for barna med størst behov, som kan gå ut over måloppnåelsen på andre områder. Fra Bufdirs side oppleves det også som at forsøk på å gjøre prioriteringer innenfor rammen, for eksempel ved omdisponering av midler mellom ulike tiltak som det statlige barnevernet har ansvar for, blir avvist av departementet av ulike årsaker.

Bufdir mottar et stort omfang av bestillinger fra BFD i tillegg til mål og krav i tildelingsbrev av ulik art og omfang. Slike oppdrag og bestillinger er en naturlig del av samspillet mellom et departement og et direktorat. Samtidig kan de, dersom de ikke er godt samordnede og behovsvurdert, bidra til å skape uklarhet om prioriteringer eller i praksis påvirke handlingsrommet i den daglige driften av etaten i form av tidsbruk og oppmerksomhet.

Vårt inntrykk er at styringsdialogen mellom BFD og Bufdir synes å bære preg av en «negativ spiral» der mangelfull eller utydelig rapportering om etterspurt informasjon fra Bufdir genererer ytterligere spørsmål og detaljstyring, samt reduserer tilliten mellom forvaltningsnivåene.

Konsekvensen av disse forholdene er at det brukes betydelige midler på institusjonsbarnevernet, uten nok informasjon om det faktisk bidrar til at barna får det bedre.

Vi mener det er behov for mer langsiktighet og mindre detaljorientert styring for å gi Bufdir mer forutsigbarhet og handlingsrom til å styre på overordnede prioriteringer

og mål. Våre anbefalinger knyttet til dette er beskrevet i kapittel 13.4.

12.4 Mer kunnskap om resultater og effekter som grunnlag for styring

Som beskrevet i forrige avsnitt er det etablert mål, styringsparametere og resultatkrav for institusjonsbarnevernet. Disse er gjengitt i Tabell 12-1. I tillegg til disse vil andre mål som gjelder for hele sektoren også påvirke institusjonsområdet, herunder mål og krav knyttet til barn og foreldres rettssikkerhet (Barn og foreldres rettssikkerhet skal ivaretas under hele barnevernssaken), kunnskapsbasert arbeid i barnevernet (Barnevernet skal arbeide systematisk, kunnskapsbasert og tillitsskapende i møtet med barn, familier og andre tjenester) og arbeid mot utenforskap (Gode oppvekstvilkår som motvirker risiko for utenforskap blant barn og unge).

Det finnes imidlertid lite informasjon om måloppnåelsen og herunder status for de ulike styringsparameterne og resultatkravene.

For flere av de etablerte resultatkravene finnes det begrenset informasjon om status og måloppnåelse:

- Det mangler gode data om omfang av flyttinger, både totalt sett og for det enkelte barnets forløp.
- Det finnes begrenset informasjon om mål og planer for barnas opphold
- «Positiv utvikling» er i begrenset grad definert/operasjonalisert utover kartleggingsresultater, som kun eksisterer for en mindre gruppe av barna og som omhandler endring i risikofaktorer knyttet til adferd
- Det mangler gode data og systematisert informasjon om overgang til livet etter institusjon og samlet forløp for barnet
- Det er ikke systematiske/enhetlige metoder for å samle inn og analysere data om barnas opplevelse av trygghet i institusjonstilbudet
- På flere områder er det vedvarende svak oppnåelse av resultatkrav, for eksempel knyttet til skoleoppmøte. Dette skyldes delvis forhold som Bufdir/Bufetat i begrenset grad kan påvirke og som for eksempel knytter seg til kommunenes arbeid med kartlegging av barnas behov og plan/mål for oppdraget.

Dette medfører at det mangler informasjon og kunnskap om både kvaliteten i institusjonstilbudet, hvordan det går med barna og hvilke kvalitetsfaktorer som bidrar til resultater for barna.

Videre mangler det både klart definerte mål for, og informasjon om hvordan det går med barna på lengre sikt. Dette er informasjon som er langt mer krevende å fremskaffe enn kunnskap om barnas konkrete institusjonsopphold, og som fordrer forskningsbasert kunnskap. Like fullt mener vi informasjon om hvordan det går med barna på lang sikt er vesentlig for å vurdere om barnevernet oppfyller sitt samfunnsoppdrag, og for de samfunnsøkonomiske gevinstene av institusjonstilbudet på lang sikt.

Mangelfull informasjon bidrar til at det er krevende å innrette og styre institusjonstilbudet på en effektiv måte, som gir god kvalitet og gode resultater for barna, og som kan benyttes i resultatorientert styring.

Bufdirs styringssystem gir informasjon om status for en rekke styringsparametere og -indikatorer på ulike nivå, fra institusjon og opp til aggregert nivå i Bufdir, og for ulike deler av resultatkjeden. Bufdir bruker informasjon fra regionene til sammenligning på tvers og til oppfølging i styringsdialogen. Bufetats regioner har fullmakt til å styre og disponere tildelte midler innenfor rammene.

Det er vår forståelse at Bufdir i begrenset grad benytter eksisterende informasjon om økonomi, kvalitet og resultater for å gjøre endringer og prioriteringer i tilbudet på områder der resultatene ikke samsvarer med målene (faglig og økonomisk).

Bakgrunnen for disse utfordringene er blant annet at muligheten til å samle, analysere og følge data om barnas behov, bruk av tjenestene, kapasitet og prognoser, er begrenset i dagens systemer. Dette følger både av systemmessige begrensninger, ulik rapporteringspraksis mellom regioner og at informasjon om barn som er plassert i private institusjoner er mindre tilgjengelig for Bufetat og Bufdir. Konsekvensen er at man ikke vet om, eller i hvilken grad, pengene som brukes i tilbudet faktisk bidrar til at barna får det bedre.

Vi mener det er behov for tiltak som bidrar til bedre kunnskap om kvalitet i tilbudet og resultater for å kunne innrette tilbudet på en måte som bidrar til best mulig kvalitet i tiltakene og best mulig resultater for barna. Mer kunnskap om kvalitet i og resultater av tjenestene, er nødvendig for å kommunisere godt rundt hva man lykkes med og hvordan, og for å adressere den iboende høye risikoen knyttet til manglende måloppnåelse og mulige årsaker til dette. Videre mener vi det er behov for at Bufdir bruker styringsinformasjon om måloppnåelse og resultater aktivt inn i planer og strategier for utvikling av institusjonstilbudet. Våre anbefalinger knyttet til dette er beskrevet i kapittel 13.4.

Tabell 12-1: Oversikt over mål, styringsparameter og resultatkrav i institusjonsbarnevernet

Mål: Barn som trenger tiltak utenfor hjemmet, skal få et tilpasset og forutsigbart tilbud som fremmer trygghet og positiv utvikling (Institusjon)	
Styringsparametere	Resultatkrav
Stabilitet for barn i institusjon og nedgang i utilsiktede flyttinger.	Færrest mulig opplever utilsiktede flyttinger i institusjon, og at disse blir redusert over tid.
Behovstilpasset institusjons-tilbud som fremmer positiv utvikling og forutsigbarhet etter institusjonsopphold.	a) Alle barn med institusjonstiltak skal ha konkrete mål for oppholdet, og et tilbud tilpasset sine behov.
	b) Kartleggingsresultater viser at barna i gjennomsnitt har bedre skår ved utskrivning enn ved innskrivning.
	c) For alle barn med institusjonstiltak skjer overgangen til livet etter institusjon i henhold til plan.
Barn opplever trygghet i institusjonstilbudet.	Barn rapporterer gjennom erfaringsinnhenting og brukerundersøkelser at de opplever at det er trygt på institusjonen de bor på.
Skolegang for barn med tiltak utenfor hjemmet.	a) Alle barn som har rett og plikt til grunnskoleopplæring mens de bor i tiltak utenfor hjemmet (statlig/privat), benytter seg av et fulltids grunnskoletilbud eller går på skole iht. individuell opplæringsplan.
	b) Økt andel barn med tiltak utenfor hjemmet (statlig og privat) tar videregående opplæring.
Barns medvirkning i valg av institusjon og medvirkning under Institusjonsoppholdet.	a) Alle barn i omsorgs- og behandlings-institusjoner har fått anledning til å medvirke i valg av institusjon og under institusjonsoppholdet, og medvirkning er dokumentert.
	b) Kvalitativ vurdering av styringsparameter, herunder status, utvikling og utfordrings-bilde samt Bufdirs egen innsats.

13 Anbefalinger

13.1 Overordnet formål med anbefalingene

Utfordringene i barnevernsinstitusjonene er komplekse og har ulike årsaker. For å løse utfordringene trengs innsats og tiltak på flere områder. Å endre de underliggende og strukturelle utfordringene og adressere forsterkende faktorer, er tidkrevende og krever at flere tiltak, prosesser og aktører virker sammen. Det pågår allerede et omfattende arbeid i BFD og Bufdir for å vurdere endringer på feltet, blant annet som oppfølging av flere av anbefalingene fra

Barnevernsinstitusjonsutvalgets rapport (NOU 2023: 24, 2023). Dette er viktige prosesser for å sikre at barn som bor i barnevernsinstitusjon får den hjelpen de trenger til rett tid.

Vårt mandat i områdegjennomgangen har vært rettet mot tiltak som kan sikre effektiv ressursbruk og begrense utgiftsveksten i institusjonsbarnevernet, samtidig som barnevernslovens formål ivaretas og det gis et tjenestetilbud som ivaretar behovene hos barn i barnevernet og som er i tråd med faglige standarder og kvalitetskrav. I henhold til mandatet er det et særlig mål å utnytte ressursene effektivt og bedre mulighetene for kostnadskontroll og forutsigbar budsjettering sammenlignet med i dag.

Utfordringen knyttet til kostnadsvekst i institusjonsbarnevernet har eskalert de senere årene (se kapittel 2.5). Vi mener det finnes få løsninger som raskt eller enkelt vil stabilisere og snu denne utviklingen. Utfordringene fremstår særlig å være drevet av mangelfull overordnet styring av det faglige og ressursmessige innholdet i tjenestene, som har gjort at innholdet og ressursbruken i stor grad defineres nedenfra og fra aktører utenfor Bufetat. Det blir dermed en viss grad av målkonflikt mellom en rammestyrte finansiering i sektoren og ivaretagelse av bistandsplikten slik denne fungerer i dag, hvor Bufetat både mangler kontroll over hvilke barn som skal være i institusjonsbarnevernet og til dels også har begrenset kontroll med hvilket nivå av tjenester de får. Samtidig synes det å være en manglende aksept for og håndtering av institusjonsbarnevernets iboende risikoer i styringen, som gjør det utfordrende å gjøre prioriteringer mellom forsvarlighetskrav og ressursbruk. De siste årene har disse utfordringene blitt forsterket av en svært krevende markedssituasjon i sektoren, hvor prisene fra private leverandører har økt, som primært synes å skyldes en ønsket utfasing av kommersielle aktører. Bufetat har samtidig i liten grad lyktes med parallelle forsøk på utvidelser av tilbudet i statlig eide institusjoner.

Både rammefinansieringen av det statlige barnevernet og bistandsplikten har viktige begrunnelser, som gjør at vi ikke foreslår inngripende endringer i dagens innretning. I våre vurderinger av relevante og virksomme tiltak, herunder styring og organisering av sektoren, samt private aktørers rolle, har vi kun vektlagt behovet for best mulige tjenester til barna, innenfor de avsatte ressursene. Vi har, i tråd med områdegjennomgangens mandat, ikke vektlagt eventuelle hensyn som går utover formålseffektive tjenester i institusjonsbarnevernet.

I områdegjennomgangen har vi utredet tiltak og endringer som vi mener er relevante for å adressere noen av de grunnleggende utfordringene vi har identifisert når det gjelder samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk, utgiftsvekst og kostnadskontroll. Formålet med tiltakene er å bidra til et mer formåls- og kostnadseffektivt institusjonsbarnevern. Effektene og gevinstene av tiltakene avhenger av flere forhold og forutsetninger, som er beskrevet nærmere i drøftingene av de enkelte tiltakene. Noen av tiltakene vil fungere best sammen, mens andre kan gjennomføres relativt isolert. Samlet sett er det vår vurdering at det er få sterke avhengigheter mellom tiltakene vi foreslår, men der det er det, er disse avhengighetene drøftet i teksten under de relevante anbefalingene.

Tabell 13-1 oppsummerer kort våre anbefalinger og viser hvilket kapittel i rapporten som omtaler de enkelte tiltakene nærmere. I kapittel 1 beskrives prosessen for prioritering av hvilke områder og tiltak som har blitt nærmere utredet og vurdert i områdegjennomgangen.

Tiltakene vi anbefaler kan overordnet knyttes til tre hovedmål og behov som vi har identifisert i utfordringsbildet: (i) *tilstrekkelig og kostnadseffektiv institusjonskapasitet som er tilpasset barnas behov*, (ii) *økt kostnadskontroll og redusert utgiftsvekst* og (iii) *riktigere bruk av institusjonstilbudet*. For hvert av disse hovedmålene har vi identifisert noen delmål og behov som er sentrale for å oppfylle målet. Figur 13-1 viser hvordan hver enkelt anbefaling understøtter disse og underliggende delmål. I det videre beskriver vi våre anbefalinger og drøfter hvordan disse bidrar til å understøtte formålene og delmålene. Flere av anbefalingene bidrar til å understøtte flere av målene og vil etter vår vurdering bidra til gevinster når det gjelder mer kostnads- og formålseffektiv ressursbruk, reduserte utgifter og bedre forutsigbarhet i budsjetteringen.

Bakerst i dette kapittelet har vi lagt inn en tabell med en mer utfyllende oppsummering av anbefalingene,

inkludert vurderinger av sentrale forutsetninger og risikoer, gevinstpotensial og prioritering i videre oppfølging (Tabell 13-1).

Tabell 13-1: Overordnet oversikt over anbefalinger

Anbefaling nummer	Anbefaling	Tilhører kapittel
1	Definere og kommunisere en tydelig plan for langsiktig bruk av private tilbydere	8 Overordnet dimensjonering
2	Økt grad av likestilling mellom ideelle og kommersielle tilbydere	8 Overordnet dimensjonering
3	Inngå langsiktige avtaler med private	8 Overordnet dimensjonering
4	Definere og videreutvikle tilbudet til barn med høy-intensive behov	8 Overordnet dimensjonering
5	Åpne for å blande målgrupper	9 Flexibilitet i institusjonstilbudet
6	Økt bruk av fleksibel bemanning og supplerende boliger	9 Flexibilitet i institusjonstilbudet
7	Etablere et normert nivå for ressursinnsatsen knyttet til plasseringer i institusjon	11 Normering og estimering av ressursinnsats
8	Utarbeide bedre prognoser og analyser for aktivitet og utgifter i institusjonsbarnevernet på kort og lang sikt	11 Normering og estimering av ressursinnsats
9	Etablere en tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger i Bufdir og Bufetat	12 Helhetlig og langsiktig styring
10	Tydeliggjøre institusjonsbarnevernets primære målgruppe gjennom faglige kriterier	10 Innretning av bistandsplikten
11	Styrke insentivene for at kommunene fremskaffer tiltak for barn som er klare for utflytting	10 Innretning av bistandsplikten
12	Tydeliggjøre formålet til institusjonsbarnevernet. BFD bør i større grad styre overordnet mot dette formålet	12 Helhetlig og langsiktig styring
13	En tydeligere faglig styring av institusjonsbarnevernet fra Bufdir	12 Helhetlig og langsiktig styring
14	Forbedre kvaliteten i, og bruken av, styringsdata knyttet til institusjonsbarnevernet	12 Helhetlig og langsiktig styring

13.2 Formål i): Tilstrekkelig og kostnadseffektiv kapasitet tilpasset barnas behov

Dagens situasjon er preget av at Bufetat har store kapasitetsutfordringer. Det er ulike og sammensatte årsaker til dette, men forsøket på å fase ut kommersielle tilbydere fremstår som en utløsende faktor for kapasitetsutfordringene og kostnadsveksten de siste to årene. Konsekvensene er blant annet at Bufetat må gjøre enkeltkjøp i markedet til høye og uforutsigbare priser, og at etaten i enkelte saker bryter bistandsplikten slik at barn kan bli stående uten tilbud. Problemet kan særlig knyttes til mangel på plasser innen målgruppen *behandling høy*, som rommer barna med de største behovene. Manglende tilbud til denne gruppen fører til en opphopning av plasseringer i akuttinstitusjon. Kapasitetsutfordringene innen *behandling høy* gir derfor ringvirkninger til andre målgrupper.

For å sikre en tilstrekkelig kostnadseffektiv kapasitet tilpasset barnas behov ser vi det som særlig sentralt å etablere et bedre fungerende marked og mer effektiv bruk av private tilbydere. Det er særlig behov for å gi tilbyderne mer stabile og forutsigbare rammebetingelser enn i dag. I tillegg mener vi det er viktig å øke fleksibiliteten i det eksisterende institusjonstilbudet, både i statlig og privat eide institusjoner, slik at flere kan ivaretas innenfor dagens tilbud og unngå flytting, samt å sikre god informasjon om behovet for institusjonskapasitet. I dette delkapittelet omtaler vi våre anbefalinger som kan bidra til en hensiktsmessig dimensjonering og effektiv bruk av private leverandører (anbefaling 1-4) og økt fleksibilitet (anbefaling 5-6). Anbefalinger som bidrar til sikre god informasjon om behovet for institusjonskapasitet omtales nærmere i delkapittel 13.3.1 (anbefaling 8 om bedre prognoser) og i delkapittel 13.4.3 (anbefaling 14 om styringsdata).

13.2.1 En hensiktsmessig dimensjonering og effektiv bruk av private leverandører

Forholdet mellom hva staten selv skal levere i egen regi og hva private leverandører skal bidra med, har vært en sentral problemstilling i de økonomiske utfordringene som Bufdir og Bufetat har stått i de senere årene. Vi mener det er behov for en mer realistisk og hensiktsmessig strategi for å sørge for en tilstrekkelig og kostnadseffektiv forsyning av institusjonsplasser.

Anbefalingene våre forutsetter at institusjonsbarnevernet fremdeles skal være i statlig regi, men at staten kan benytte både kommersielle og ideelle

leverandører i driften av tilbudet. Vår vurdering er at institusjonsbarnevernet vil være avhengig av private, herunder kommersielle, leverandører for å kunne levere på bistandsplikten på kort og mellom lang sikt, og at kommersielle tilbyderne også vil kunne bidra med kostnads- og formålseffektiv kapasitet på lengre sikt. For at staten skal kunne bruke private tilbydere på en formålseffektiv måte, må staten som innkjøper være tydelig på forventninger og krav til faglig innhold, og også følge opp kvalitet. Etter vår vurdering er statens muligheter til å styre innholdet i leveransene de får, ikke nødvendigvis dårligere dersom tjenestene kjøpes inn fra privat eide institusjoner, sammenlignet med drift av statlig eide institusjoner. Kontroll med leveranser fra private leverandører fordrer imidlertid en annen form for styring enn av institusjoner i statlig drift og eie.

Anbefaling 1: Definere og kommunisere en tydelig plan for langsiktig bruk av private tilbydere

Vi anbefaler at det defineres og kommuniseres en tydelig plan for bruk av private tilbydere både på kort, mellomlang og lang sikt for å gjøre tilbyderne bedre i stand til å rigge seg med et tjenestetilbud og en kapasitet som samsvarer med Bufetats behov.

I dag opplever de private tilbyderne at de har lite forutsigbare rammebetingelser. Det er gitt politiske signaler om at kommersielle tjenestekjøp skal begrenses, samtidig som at etaten har behov for kapasitet fra kommersielle tilbydere for å kunne innfri bistandsplikten. De kommersielle tilbyderne etterlyser tydeligere signaler om hvilken rolle det er ønskelig at de skal ha på kort og lengre sikt.

For å gi tilbyderne forutsigbarhet bør BFD definere og signalisere en langsiktig rolle for private (ideelle og kommersielle) tilbydere på overordnet nivå. Vurderingene av de private tilbydernes rolle bør etter vår vurdering ta utgangspunkt i behovet for formålseffektive tjenester til barna, og bør baseres på faglige tilrådninger fra Bufdir om hvordan kapasitetsbehovet kan dekkes mest mulig effektivt på kort og lang sikt. Videre bør Bufdir utarbeide en oppdatert strategi og plan for bruk av private tilbydere fremover. En slik plan bør ta stilling til hvilken type rolle og hvor stor andel av tilbudet private tilbydere bør ha i barnevernet, og hvilke rammebetingelser som skal gjelde for kommersielle og ideelle tilbydere. Ved å bidra til mer forutsigbare rammebetingelser og redusere usikkerheten for tilbyderne, vil en slik plan kunne bidra til å dempe pris- og kostnadsvekst for Bufetat. I hvilken grad, avhenger av i hvor stor grad det åpnes opp for private tjenestekjøp fremover og hvor stor trygghet planen gir for de private tilbydernes rolle fremover.

Det er både fordeler og ulemper ved bruk av private tilbydere i institusjonsbarnevernet. På kort og mellomlang sikt vil Bufetat trolig være avhengig av private tilbydere for å skaffe tilstrekkelig kapasitet. Det kan også være grunner for å la private tilbydere stå for en viss andel av tilbudet også på lengre sikt. Private tilbydere har i mange tilfeller kostnadsfortrinn sammenlignet med staten, som følge av blant annet mer fleksible bemanningsmodeller, mindre kostnadskrevende turnusmodeller, enklere tilgang på bygg og raskere omstillingstakt. Særlig når det gjelder turnusmodeller er det en vesentlig forskjell mellom private og statlige institusjoner i dag, hvor de statlige ordningene for langturnus som er fremforhandlet mellom partene er betydelig mer kostnadskrevende enn medleverordningene som brukes i det private. Dette bidrar til at en del private tilbydere trolig kan drifte institusjonstilbud til en lavere kostnad enn staten, særlig for barna med størst behov hvor det ofte benyttes langturnus i tjenestene.

I dag er også private tilbydere bedre rustet til å levere fleksibel kapasitet på grunn av raskere omstillingstakt og enklere tilgang på bygg og bemanning. Flexibel kapasitet brukes i dag både for å håndtere svingninger i etterspørselen, men også til å levere tilpassede tiltak til barn som har behov for økt bemanningstetthet eller som av ulike grunner ikke kan bo sammen med andre barn. Bistandsplikten, slik den er forstått og praktiseres i dag, innebærer at Bufetat til enhver tid må ha tilgjengelig kapasitet til å håndtere en varierende inn- og utstrøm. Dette tilsier etter vår vurdering at det er effektivt med et visst innslag av fleksibel kapasitet fra private tilbydere for å unngå høye kostnader til ubrukt kapasitet.

Samtidig er barnevernstjenester komplekse tjenester rettet mot en sårbar målgruppe. Når et barn bor på en institusjon som driftes av en privat leverandør, vil institusjonen kunne opparbeide seg informasjon om barnets behov som en statlig innkjøper ikke besitter eller får tilgang til. Slik asymmetrisk informasjon, kan gi den private tilbyderen en mulighet til å innrette tilbudet på en måte som ikke er i samsvar med Bufetats ønsker og prioriteringer.

Staten som innkjøper må derfor sikre tilstrekkelig kontroll og styring med de private institusjonene for å demme opp for ulikheten i informasjonstilgang og sørge for kostnads- og formåls effektive tjenester. Asymmetrisk informasjon og hensynet til styring og kontroll kan isolert sett tale for å mindre bruk av private. Samtidig gjelder utfordringene som oppstår i anskaffelser fra private, også til dels i styringen av institusjoner som driftes i regi av staten selv. Den enkelte institusjon vil alltid ha mer informasjon om barnet enn Bufetat sentralt, og også andre incentiver

til å innrette tjenestetilbudet på en gitt måte, som til dels skaper styringsutfordringer også innenfor den statlige styringslinjen.

Viktigere enn at staten selv eier og drifter institusjonene, er etter vår vurdering at staten har kontroll med og er en reell premissgiver for det faglige innholdet og kvaliteten i tilbudet. En tydeligere faglig styring fra Bufdir og bedre styringsdata også fra private tilbydere (se anbefaling 13 og 14, omtalt i delkapittel 13.4.3), vil understøtte Bufetats muligheter til å benytte private leverandører på en formåls effektiv måte. For å kunne ta en slik rolle som faglig premissgiver og styrer av tjenestene, kan det være fordelaktig at staten drifter en viss andel av institusjonstilbudet selv, innenfor de ulike målgruppene, eller innfor de deler av tjenestetilbudet med en kvalitativ ulik faglig innretning. Dersom staten selv drifter en minimumsandel av tilbudet kan det blant annet gi bedre innsikt i målgruppens behov, bedre grunnlag for å utvikle og teste ut nye fagmodeller og gir bedre grunnlag for å sammenligne private og statlige institusjonstilbud.

Anbefaling 2: Økt grad av likestilling mellom kommersielle og ideelle tilbydere

De siste årene har Bufetat implementert politiske føringer om at ideelle tilbyderes andel av institusjonstilbudet skal øke, og at de kommersielle tilbydernes rolle skal begrenses. Føringene om at de ideelle tilbyderne skal sikres en viss andel av tilbudet har vært kostnadskrevende av flere årsaker. Ambisjonen om å øke de ideelles andel av tjenestetilbudet har for det første medvirket til at de ideelle tilbyderne har fått en sterk forhandlingsposisjon, blant annet fordi det har vært behov for en vesentlig oppskalering av det ideelle tjenestetilbudet for å imøtekomme de politiske ambisjonene. De ideelle og kommersielle tilbyderne har også litt ulik spesialisering og risikovilje, og Bufetat har hatt utfordringer med å få de ideelle tilbyderne til å tilby enkeltkjøp og tjenester til barna med de største behovene i tilstrekkelig grad. Disse erfaringene viser at det er viktig å ha et mangfold av både ideelle og kommersielle aktører på tilbudssiden, for å sikre tilstrekkelig tilgang på differensiert kapasitet.

Vi anbefaler at Bufetat står fritt til å kunne kjøpe institusjonstjenester fra både ideelle og kommersielle tilbydere, ut fra begrunnelser om forventet kvalitet og kostnadseffektivitet. Å fjerne

konkurransbegrensningene som en sterk prioritering av ideelle tilbydere utgjør, vil etter vår vurdering bidra til at Bufetat kan gjøre mer kostnadseffektive anskaffelser av institusjonstjenester fremover. For økt kostnadseffektivitet bør Bufetat kunne gjøre egne

faglige vurderinger av hvilke tilbydere som kan levere de mest formålstjenlige og kostnadseffektive tjenestene, uten å måtte forholde seg til politiske føringer i valg av tilbydere. Hvis det likevel av ideologiske årsaker er ønskelig å sikre ideelle tilbydere en andel av tjenestetilbudet, bør andelen være basert på faglige anbefalinger om hvilke type tjenestetilbud og hvilken kapasitet som de ideelle realistisk sett kan levere uten at konsekvensene for Bufetats muligheter til å anskaffe effektive institusjonstjenester blir for store.

En full likestilling av kommersielle og ideelle tilbydere i anskaffelsesprosesser kan imidlertid medføre en risiko for at ideelle tilbydere utkonkurreres, og dermed økt konsentrasjon i markedet. Bufetat vil være tjent med at dagens tilbydere vil fortsette å levere institusjonstjenester også fremover, uavhengig av eierskap. Dagens kapasitetsutfordringer fordrer også at kapasiteten som er tilgjengelig i markedet i dag utnyttes i størst mulig grad.

Ideelle tilbydere har andre rammebetingelser enn kommersielle tilbydere og har blant annet lavere risikovilje og omstillingsevne sammenlignet med kommersielle. Det kan derfor tenkes at det vil være hensiktsmessig for konkurransen i markedet å velge differensierte kontraktsstrategier, for å sikre at også ideelle tilbydere kan levere institusjonstjenester fremover. Vellykket gjennomføring forutsetter derfor at det gjøres gode markedsanalyser og at Bufetat velger konkurransestrategier som tilrettelegger for et velfungerende leverandørmarked både på kort og lang sikt. I overgangen til økt likestilling mellom kommersielle og ideelle aktører bør Bufetat iverksette tiltak som tilrettelegger for at ideelle aktører får tilstrekkelig forutsigbarhet, for å sørge for virksom konkurranse i markedet også fremover.

Gevinstpotensialet av å likestille ideelle og kommersielle tilbydere vurderes potensielt som høyt, men det vil kunne ta tid før gevinster i form av økt tilbud og lavere prisvekst i markedet oppnås, og omfanget er usikkert.

Anbefaling 3: Inngå langsiktige avtaler med private tilbydere

Det bør også inngås mer langsiktige avtaler med private tilbydere enn i dag. Ideelle tilbydere har allerede stor grad av langsiktighet i sine avtaler, så i praksis vil tiltaket innebære at det i større grad også inngås mer langvarige avtaler med de kommersielle tilbyderne. Å øke varigheten i avtalene vil kunne bidra til mer forutsigbarhet for tilbyderne og gi signaler om deres rolle også på lengre sikt. Samtidig kan kapasitetsbehovet endre seg over tid, og det er viktig

at mer langvarige avtaler også har stor grad av innebygd fleksibilitet til å endre eksempelvis antall plasser og målgrupper til hvilke behov Bufetat har til enhver tid. Etter hva vi forstår er det stor grad av fleksibilitet i dagens rammeavtaler til å endre både målgrupper, volum og geografiske krav til tilbudet underveis i avtaleperioden. Det er imidlertid også viktig at fleksibilitet utnyttes på en forutsigbar måte. Økt varighet på rammeavtaler må derfor ses i sammenheng med tiltak for tett og forutsigbar kontraktsoppfølging. Det er på kort sikt særlig behov for å inngå varige avtaler for å forbedre kapasitetssituasjonen innenfor målgruppen behandling høy, som omfatter om lag 60-80 barn til enhver tid. Dette er barn som ofte trenger ekstra rammer og ressurser og større grad av skjerming fra andre barn. I en del tilfeller må også disse barna bo alene.

En andel av plassene i nye avtaler bør ha kjøpsgaranti, men konkret hvor stor andel som bør ha kjøpsgaranti bør vurderes i dialog med markedet. Det bør i dialog med markedet også vurderes om avtaletyper med mer differensierte priser kan være hensiktsmessig for å gi bedre betingelser i avtaler. Differensierte priser kan gi bedre betingelser siden tilbyderne i mindre grad vil prise inn risikokompensasjon i alle plasseringer, siden bemanningsfaktorer og andre innsatsfaktorer i større grad tilpasses barnas faktiske oppfølgingsbehov. Samtidig forutsetter en slik prismetode god kartlegging av barnas behov og tett kontraktsoppfølging, slik at ikke en slik prisstruktur bidrar til å presse ressursbehovet oppover.

Det er usikkert i hvilken grad inngåelse av mer varige avtaler vil bidra til reduserte kostnader. Isolert sett vil et mer langsiktig og forutsigbart samarbeid med private tilbydere kunne gi bedre betingelser enn i dag. Betingelsene vil imidlertid avhenge av den generelle markedesusikkerheten, og særlig hvis de politiske signalene rundt de kommersielles rolles ikke tydeliggjøres, vil denne usikkerheten kunne påvirke prisingen. Prisingen vil også påvirkes av risiko knyttet til barnas oppfølgingsbehov. Jo større risiko det er knyttet til barnas oppfølgingsbehov, jo høyere blir prisene. Økt kapasitet vil også isolert sett kunne bidra til kostnadsbesparelser, som følge av raskere overføring fra akuttinstitusjon til planlagt plassering og dermed kortere opphold i akuttinstitusjoner for en del barn.

Mer varige avtaler bør følges opp med rutiner for regelmessig og samordnet markedsdialog og overordnet kontraktsoppfølging som holder tilbyderne i markedet løpende orientert om Bufetats kapasitetsbehov fremover i tid. For at tilbyderne skal innrette seg med en kapasitet som i størst mulig grad

svarer til Bufetats behov, er det viktig at tilbyderne får mest mulig informasjon om Bufetats forventede behov for tjenestekjøp. Gjennom regelmessige dialogmøter kan tilbyderne og Bufetat sammen vurdere å gjøre endringer i avtalene i lys av fremtidige behov. Dette kan bidra til kostnadsbesparelser ved å unngå at kapasitetsutnyttelsen i avtalene blir lav eller at det må gjøres enkeltkjøp i avtalene i stort omfang utenfor avtalene. Vi anbefaler derfor at enten Bufdir, eller en instans på regionalt nivå som får delegert ansvaret fra Bufdir, koordinerer en løpende markedsdialog på vegne av etaten.

Å legge til rette for mer markedsdialog vil kunne bidra til kostnadsbesparelser ved at tilbyderne tilpasser seg med en kostnadsstruktur og et tjenestetilbud som er mest mulig tilpasset den rollen det er ønskelig at de tar. Gjennom en mer riktig dimensjonert privat kapasitet, vil en tettere markedsdialog kunne bidra til reduserte priser og kostnadsbesparelser. Gitt de politiske føringene og en uforutsigbar etterspørsel er det trolig utfordrende for Bufetat i dag å si noe sikkert om etatens kapasitetsbehov fremover i tid. Å likevel være mest mulig åpen om kapasitetsbehov vil kunne hjelpe tilbyderne å innrette tilbudene sine på en måte som er i tråd med Bufetats behov.

Tiltakene forutsetter god styring og samordning av anskaffelser. I dag bidrar etter vår vurdering en fragmentert organisering av anskaffelsesområdet, hvor 16 ulike underenheter kjøper tjenester i til dels det samme markedet, til store styrings- og koordineringsutfordringer. For bedre utnyttelse av kapasiteten som er tilgjengelig i rammeavtaler og i markedet, er det behov for gode styringsdata om tilgjengelig kapasitet både på rammeavtaler og i institusjoner som brukes til enkeltkjøp. Rutinene for samordning av anskaffelser på tvers av regionene bør også forbedres og videreutvikles. Det bør også vurderes om dagens organisering av anskaffelsesfunksjonene er hensiktsmessig. En samling av anskaffelsesressursene i regionene under en felles paraply, kan bidra til bedre informasjonsflyt internt og mer koordinert dialog utad mot markedet. Hvordan en slik samling av anskaffelsesmiljøene konkret bør gjøres, og hva det vil kreve, bør imidlertid utredes nærmere.

Anbefaling 4: Definere og videreutvikle tilbudet til barn med høy-intensive behov

Etter vår vurdering bør ambisjonen om at barna med størst behov skal ivaretas i statlige institusjoner, konkretiseres nærmere før det er grunnlag for å vurdere å realisere den. Det er blant annet behov for å operasjonalisere hvordan dette skal gi bedre kvalitet i tilbudet for barna og/eller bedre kostnadseffektivitet

i tilbudet, som grunnlag for å kunne definere kriterier for hvilke barn det skal gjelde og hvordan ambisjonen skal kunne gjennomføres best mulig. Etter vår vurdering fremstår det usikkert om begrunnelsen er fundert i behovet for kvalitet i tjenestene, eller om det er andre samfunnsbehov som skal ivaretas gjennom denne ambisjonen. Dagens utfordringer i institusjonsbarnevernet er store, samtidig som barnas sårbarhet og alder tilsier at samfunnsverdien av formåls effektive tjenester er svært stor. Formåls effektive tjenester til barna bør derfor være det førende hensynet for beslutninger om innretningen av institusjonstilbudet.

Det er særlig behov for å utvide beredskap og definere innholdet i tilbudet til barn med høy-intensive behov, som i dag klassifiseres i målgruppen behandling høy. Gitt at det er ønskelig å bygge opp tilbudet til disse barna i statlig eide institusjoner, anbefaler vi at kapasitetsoppbyggingen skjer stegvis slik at etaten kan høste erfaringer underveis og redusere risikoen for overdimensjonering og/eller lav kapasitetsutnyttelse. Mange av barna med størst behov ivaretas i dag gjennom enkeltkjøp. Hvis disse barna skal ivaretas i statlig eide institusjoner, er det behov for å etablere ny og mer fleksibel og robust grunnkapasitet i statlig eie, og det vil medføre en vesentlig og langvarig økning i driftsutgifter. Ettersom de statlig eide institusjonene i dag er lite fleksible til å håndtere svingninger i etterspørsel, vil det også trolig innebære høye kostnader til ubrukt kapasitet. I tillegg er det en risiko knyttet til om man faktisk vil lykkes med å få plassert barna med mest intensive behov i statlig eide institusjoner, gitt manglende fleksibilitet og begrenset omstillingsevne i denne delen av tilbudet. Hvis kapasitetsutnyttelsen likevel blir lav, risikerer Bufetat å bli stående med uutnyttet kapasitet og samtidig måtte kjøpe inn dyre plasseringer gjennom enkeltkjøp fra private tilbydere, og/eller risikere fortsatt kapasitetsmangel, dersom det ikke er tilgjengelig kapasitet i markedet.

Det finnes også andre måter å sørge for god tjenestekvalitet til barna med størst behov, enn at staten skal drifte tilbudet selv. Blant annet gjennom tett oppfølging av leverandører og sterk faglig styring, kan staten sørge for god tjenestekvalitet og kontroll.

Vi anbefaler at tilbudet til barn med høy-intensive behov videreutvikles. Dagens mangel av institusjonsplasser til barn med høy-intensive behov, fordrer at det iverksettes tiltak for å bedre tilgangen på institusjonsplasser på kort sikt. Samtidig er det risiko for at en rask utbygging av kapasitet vil bli svært kostnadskrevende, og at utvidet kapasitet bidrar til varige økninger i forventningene til institusjonstilbudet og økt etterspørsel over tid. Det

er derfor behov for å ulike strategier på kort og lang sikt, for å løse utfordringene.

På kort sikt bør behovet for kapasitet løses mest mulig kostnadseffektivt. Det innebærer trolig at Bufetat bør inngå langsiktige avtaler med private, men uten å binde Bufetat til å kjøpe flere plasser på mellomlang og lang sikt, enn det etter all sannsynlighet uansett vil være behov for. Samtidig bør en utvidet kapasitet i statlig eide institusjoner vurderes, men med en stegvis tilnærming og i lys av kostnadsnivået som er mulig å oppnå både i statlig eie og hos private leverandører.

På lengre sikt er det behov for en avklaring av hvordan tjenestene til denne gruppen skal innrettes og dimensjoneres. Det synes å være behov for at staten i større grad enn i dag tar kontroll over det faglige innholdet og ressursinnsatsen i dette tilbudet. Flere av de andre anbefalingene våre, vil bidra til å kunne avklare behovene for dimensjonering av tjenestetilbudet til barn med høy-intensive behov fremover. En avklaring av de private aktørenes rolle på lang sikt, er avgjørende for langsiktig dimensjonering av denne delen av tilbudet (anbefaling 1). Det vil også være avgjørende å få etablert et normert nivå for ressursbehovet knyttet til plasseringer i institusjon, før beslutninger om langsiktig investeringer tas (anbefaling 7, omtales i delkapittel 13.3.4). Det pågår også en rekke prosesser i sektoren, og i samarbeid med andre sektorer, som vil bidra til å avklare behovet for disse tjenestene på lengre sikt, både i oppfølgingen av Barnevernsinstitusjonsutvalgets anbefalinger (NOU 2023: 24) og andre prosesser i sektoren. Regjeringen har også nylig nedsatt en ekspertgruppe som skal vurdere tiltak overfor barn og unge som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Ekspertgruppens anbefalinger vil kunne få betydning for hvordan tilbudet av barnevernsinstitusjoner til denne gruppen bør innrettes.

I tillegg mener vi det er grunn til å utvide den statlig eide institusjonskapasiteten noe for barn med høy-intensive behov, som i dag er i målgruppen behandling høy. Begrunnelsen for dette er todelt.

For det første er det i dag en betydelig kapasitetsmangel på tilbudet til disse barna, som i dag bidrar til opphopning av barn i akuttinstitusjoner. Det er derfor av stor betydning å få etablert et tilstrekkelig tilbud for denne målgruppen. Å inngå varige avtaler med private vil trolig være den raskeste måten å fremskaffe større kapasitet til denne målgruppen på. Samtidig er det usikkert hvor stor kapasitet de private vil kunne levere av disse tilbudene på en kostnadseffektiv måte, og det er derfor behov for at

også de statlige eide institusjonene utvider kapasiteten i denne retningen for å supplere det private tilbudet. Utvidelser av statlig eid institusjonskapasitet må vurderes i lys av hva dette koster, opp mot det alternative kostnadsnivået som det vil vise seg være mulig å oppnå gjennom mer langsiktige avtaler med private leverandører. Utvidelser må også vurderes i lys av institusjonenes reelle evne til å ivareta flere barn med store behov i samme institusjon, for å sikre at det ikke bygges en rekke institusjoner dimensjonert for flere barn enn de vil kunne klare å ivareta i praksis. Kapasitetsutvidelser i statlige eide institusjoner må kunne håndtere utfordringene med lav kapasitetsutnyttelse på en bedre måte enn i dag. Dette tilsier en stegvis utvidelse, slik at man kan høste erfaringer underveis og tilpasse den videre utviklingen til disse.

Den andre delen av begrunnelsen er mer langsiktig, og er basert på at staten bør drifte en minimumsandel av tilbudet innenfor hver målgruppe for å ha gode forutsetninger for å drive tjenesteutvikling og være en god bestiller av institusjonstjenester. Statlig eide institusjoner forventes i 2025 å kunne ivareta 35-50 prosent av barna som i dag er plassert i institusjoner for målgruppen behandling høy. Dersom vi også tar høyde for at en del barn i denne målgruppen i dag venter på plass, er andelen statlig eid kapasitet av det reelle behovet noe lavere, men kan likevel vurderes som tilstrekkelig høyt for at staten kan opparbeide seg tilstrekkelige driftsmessige erfaringer og kunnskap om målgruppen generelt. Samtidig er barna med størst behov innenfor behandling høy, trolig overrepresentert i private institusjoner. Disse barna plasseres oftere gjennom enkeltkjøp hos private aktører, fordi de statlig eide institusjonene i mindre grad har forutsetninger for å ivareta dem. Dersom staten også skal opparbeide seg nødvendig erfaring og forutsetninger for faglig utvikling og kontroll med tilbudet til disse barna, kan det innebære behov for at staten også bygger opp og drifter noe mer kapasitet i egen regi.

Det er også behov for å vurdere hvordan institusjonstilbudet til barn med høy-intensive kan innrettes og organiseres nasjonalt, fremfor regionalt som det er i dag. For spesialiserte institusjonstilbud hvor etterspørselen er begrenset i den enkelte region, vil større grad av nasjonal dimensjonering og bruk av kapasitet gi bedre kapasitetsutnyttelse og medføre behov for færre plasser. Alternativet er at hver region bygger opp en kapasitet for å dekke etterspørselen i sin region, men dette vil medføre behov for en større samlet kapasitet, sammenlignet med et nasjonalt tilbud hvor regionene deler på kapasiteten. Et nasjonalt tilbud kan også tilrettelegge for økt kvalitet i de mer spesialiserte tilbudene som følge av større

fagmiljø og samling av kompetanse. Samtidig vil mer nasjonal dimensjonering medføre at barna vil kunne plasseres i institusjoner som er lenger borte fra hjemkommunen. Dette er hensyn som balanseres opp mot hverandre. For de spesialiserte tilbudene, og da særlig tilbud til barn med høy-intensive behov (dagens behandling høy), vurderer vi likevel at nasjonal dimensjonering trolig vil være mest hensiktsmessig. Det er behov for å utrede nærmere hvordan en nasjonal dimensjonering av denne delen av tilbudet kan gjennomføres i praksis, og hvilke organisatoriske endringer dette vil medføre i Bufetat/Bufdir.

13.2.2 Øke fleksibiliteten i tilbudet for at flere kan ivaretas innenfor dagens tilbud og unngå flytting

Det er i dag krevende å sikre god utnyttelse av eksisterende institusjonskapasitet. Dette skyldes blant annet at tilbudet består av ulike lag av segmenteringer (geografi og målgruppe) som legger begrensninger på hvilke barn som kan bo hvor og med hvem, og dermed også på muligheten til å benytte tilgjengelig kapasitet fullt ut. Dette innebærer videre at endringer i barnas behov ofte vil medføre behov for flytting, med tilhørende kostnader og konsekvenser både for barnet og for institusjonsdriften.

En annen årsak til at eksisterende kapasitet ikke kan utnyttes fullt ut er knyttet til ulike former for driftsbrudd eller forhold som påvirker driften. Dette kan for eksempel knytte seg til materielle skader (brann, hærverk etc.), bemanningsmessige eller organisatoriske forhold (sykefravær, omstilling mv.) eller at et barn har behov som fører til at det opptar flere enn en plass.

I tillegg til å sikre tilstrekkelig kapasitet, som beskrevet i forrige punkt, er det et behov for å kunne utnytte eksisterende kapasitet bedre, og for å legge bedre til rette for at barn ikke trenger å flytte dersom behovene endrer seg. Dette gjelder særlig i tilfeller der barna ikke har så sterke atferdsuttrykk at de må ivaretas i spesielt tilpassede institusjoner, men barn som av andre grunner har behov for fleksibilitet og tilpasninger i tjenestetilbudet. Våre anbefalinger for økt fleksibilitet vil i liten grad treffe barn med høy-intensive behov, da en forsvarlig ivaretagelse av disse barna ofte vil innebære behov for tilpasset bygningsmasse som ivaretar krav til sikkerhet for barn og ansatte, som innebærer at tilbudet i større grad bør innrettes spesifikt for denne gruppen. Samtidig kan tiltakene vi anbefaler bidra til færre flyttinger mellom institusjoner for målgruppene omsorg og behandling lav, og dermed mindre press på kapasiteten i akuttinstitusjoner, som også til dels vil

kunne frigjøre kapasitet til barn med høy-intensive behov.

Vi anbefaler flere tiltak for å understøtte mer fleksibel bruk av kapasiteten på kort og mellomlang sikt, både i statlig og privat eide institusjoner. Tiltakene beskrives under:

Anbefaling 5: Åpne for å blande målgrupper

På kort sikt anbefaler vi mindre rigid praktisering av målgruppedifferensieringen, ved å åpne for at barn i ulike målgrupper kan plasseres i samme institusjonsavdeling. Det innebærer at barn i prinsippet kan plasseres på institusjoner som er innrettet for andre målgrupper, slik at lov hjemmelen som utgjør det rettslige grunnlaget for plasseringen ikke i seg selv blir førende for hvilke institusjoner barnet kan bo i. Dette vil muliggjøre en mer effektiv utnyttelse av institusjonskapasiteten, både fordi det gir økt fleksibilitet til å plassere barn på tvers av institusjoner, men også fordi det reduserer behovet for å flytte barn når plasseringsgrunnlaget endres.

Kunnskapsgrunnlaget for dagens målgruppedifferensiering som dagens institusjoner er klassifisert i henhold til, ble utarbeidet av Bufdir i 2010. Risikoen for uheldig påvirkning mellom barn (negativ påvirkning), samt mulige problemer knyttet til å ha barn med både introvert og ekstrovert problematferd i samme behandlingsmiljø, var forhold som i kunnskapsgrunnlaget ble trukket frem som vesentlige argumenter for den målgruppedifferensiering som til sist ble valgt.

Barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24) stiller spørsmål ved om gjeldende målgruppedifferensiering har bidratt til å redusere graden av negativ påvirkning mellom barn, og også om tilnærmingen til risiko for negativ påvirkning står seg tilstrekkelig i dag. Utvalget anbefaler en endring i målgruppedifferensieringen, slik at tilbudet innrettes etter tre nye målgrupper, som erstatning for dagens syv målgrupper. Anbefalingen er basert på en barnevernfaglig vurdering om at den stringente klassifiseringen av institusjoner i henhold til plasseringshjemmel er lite egnet til å sikre et tilbud som er godt nok tilpasset til de behovene barna har.

Etter vår vurdering er dagens finmaskede og rigide målgruppedifferensiering også til hinder for en kostnadseffektiv bruk av tilbudet. Målgruppedifferensieringen er et hinder for full utnyttelse av eksisterende kapasitet og bidrar til behov for å flytte barn når plasseringshjemmelen endres, uten at det nødvendigvis er til barnets beste.

Vi har utredet en løsning hvor plasseringshjemmel frikobles fra plasseringssted, det vil si å åpne for at barn kan plasseres sammen i institusjon uavhengig av årsak til plassering, gitt at dette vurderes som forsvarlig i det enkelte tilfellet. Tiltaket vil gi Bufetat økt fleksibilitet med hensyn til utnyttelse av institusjonskapasitet. Samtidig må Bufetat fortsatt, i hvert enkelt tilfelle, vurdere forsvarligheten av å plassere barn med ulike typer utfordringer og atferdsuttrykk sammen.

Vår forståelse er at Bufetat allerede gjør vurderinger av forsvarligheten av gruppesammensetningen ved enhver plassering i dag, og at dette i en del tilfeller hindrer at barn også innenfor samme målgruppe plasseres sammen. Vårt forslag er derfor at Bufetat fortsetter å vurdere forsvarligheten av gruppesammensetningen i hvert enkelt tilfelle, men at den fastsatte begrensningen for å kunne plassere barn på tvers av målgrupper sammen oppheves.

Det innebærer at det fortsatt vil være mange tilfeller hvor det ikke vil anses forsvarlig å plassere barn i ulike målgrupper i samme avdeling, av hensyn til f.eks. barnas utvikling eller sikkerhet. Typisk vil dette kunne dreie seg om barn med potensielt skadelig atferd eller særlig komplekse behov som det vil være vanskelig å håndtere tilstrekkelig godt, samtidig som tilbudet til de andre barna og sikkerheten til de ansatte er forsvarlig. Det kan tilsi at det sjeldent vil vurderes som forsvarlig å plassere barn som i dag er i målgruppen behandling høy, sammen med barn i andre målgrupper. Trolig er det størst potensial for å plassere barn i målgruppene omsorg og behandling lav sammen. Det kan derfor være hensiktsmessig å starte med å åpne opp for en fleksibel plassering på tvers av disse målgruppene, før man vurderer en utvidelse også for de resterende målgruppene.

Vi vurderer at dette tiltaket vil føre til flere positive virkninger. Tiltaket vil gi mulighet til å plassere flere barn innenfor det eksisterende institusjonstilbudet, og redusere kostnadene ved å kjøpe inn nye plasser utenom det eksisterende tilbudet. I tillegg vil det redusere behovet for å flytte barn i tilfeller hvor plasseringshjemmelen endres på grunn av endringer i barnas behov i løpet av oppholdstiden. Reduserte flyttinger vil i seg frigjøre kapasitet i institusjonene, fordi barn i flytteperioden tar opp plasser både i institusjonen de flytter fra og i institusjonen de flytter til. Den største kostnaden ved flyttinger er imidlertid den negative påvirkningen det ofte vil ha for barnet, med brutte relasjoner og behov for å etablere nye relasjoner og stabilitet i en ny hverdag. Flyttinger kan dermed også bidra til å forlenge barnas samlede oppholdstid i institusjon, fordi arbeidet med å stabilisere barnet til dels må starte på nytt hver gang

barnet flyttes. Ved å redusere behovet for flytting, vil tiltaket dermed også kunne bidra til å redusere den samlede oppholdstiden for barna.

Samtidig anerkjenner vi at tiltaket også vil kunne øke risikoen for negativ påvirkning mellom barn, dersom det i praksis fører til at flere barn med ulike behov plasseres sammen. Den fysiske nærheten det innebærer å bo under samme tak, vil øke risikoen for negativ påvirkning, både mellom barn med samme type utfordringer og mellom barn med ulike type utfordringer.

Bufetat bør vurdere hvorvidt det samtidig er behov for å innføre tydeligere føringer for og krav til forsvarlighetsvurderinger forut for plassering, samt mekanismer for å effektivt identifisere og plassere de barna som av ulike hensyn ikke kan bo sammen med andre.

Hvor stort gevinstpotensialet av tiltaket er, avhenger av hvor mange flere barn som i praksis vil kunne plasseres innenfor det eksisterende institusjonstilbudet, og hvor mange uønskede flyttinger som i praksis vil kunne unngås. Dette er usikkert. I praksis vil det avhenge av hvordan forsvarlighetskravene vurderes, og hvordan risikoen for negativ påvirkning mellom barn vektlegges og håndteres.

Dersom det skulle vise seg at det er få barn som i praksis påvirkes, mener vi at tiltaket likevel er hensiktsmessig å gjennomføre fordi det fjerner det vi vurderer som en unødvendig rigiditet i systemet. Det gir økt mulighet til bedre kapasitetsutnyttelse og det gir mulighet til å tilpasse tilbudet til barnas behov, fremfor å flytte barna når behovene endres. Tiltaket understøtter dermed både økonomisk kostnadseffektivitet og et kvalitativt bedre tilbud til barn gjennom et mer stabilt institusjonstilbud og økt mulighet for tilpasning til den enkeltes behov.

På noe lenger sikt mener vi, i likhet med barneverninstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24), at det **bør gjøres en ny og helhetlig vurdering av hvilke målgrupper barna klassifiseres i, og hvordan tjenestetilbudet skal innrettes i tråd med dette**. Det synes å være behov for en inndeling i målgrupper som i større grad reflekterer barnas behov for tjenester, som grunnlag for å dimensjonere tjenestetilbudet etter barnas behov. Vi er klar over at det pågår et arbeid på dette området i sektoren. En eventuelt ny målgruppeinndeling bør både understøtte en kostnadseffektiv innretning av tjenestene, slik at barna får tjenester tilpasset sitt ressursbehov, men også fleksibilitet, slik at barna i minst mulig grad må flyttes fysisk dersom behovene endres. En mindre

finmasket målgruppeinndeling vil trolig understøtte dette.

Anbefaling 6: Øke bruk av fleksibel bemanning og supplerende bygg

Bemanning og bygg er de viktigste innsatsfaktorene i barnevernsinstitusjoner, hvorav bemanning står for majoriteten av kostnadene. Jo mer fleksibelt institusjonene kan skalere disse innsatsfaktorene opp og ned etter behov, desto mer fleksibel blir også den eksisterende institusjonskapasiteten til å kunne ivareta et varierende antall barn med varierende behov.

Vi anbefaler at institusjonene i større grad enn i dag skalerer bemanningen etter behov, for å kunne ivareta flere barn innenfor dagens institusjonskapasitet og for å unngå å flytte barn når behovene endres. Det innebærer at bemanning bør kunne flyttes mellom avdelinger og institusjoner, dersom det er overkapasitet i bemanningen et sted mens det samtidig er mangel på bemanning et annet sted. I dagens arbeidsmarked er det en knapphet på arbeidskraft generelt, og både Bufetat og private leverandører har utfordringer med å rekruttere personell med riktig kompetanse. Dette understreker behovet for at eksisterende bemanning benyttes effektivt. Når barns behov varierer betydelig over tid og sted, kan fleksibilitet og bruk av bemanning på tvers bidra til å sikre at ressursene benyttes der det er størst behov for dem.

Ved å tilføre økt bemanning til enkelte institusjoner eller avdelinger i perioder, kan man bidra til at flere barn kan plasseres innenfor dagens institusjonskapasitet og redusere behovet for flytting når et barns behov øker eller endres. Å tilføre økt bemanning i en periode kan samlet sett være langt billigere enn å kjøpe enkeltplasser hos private utenfor rammeavtale eller å flytte et barn, som har noe økte behov. Dersom det bidrar å unngå uønskede flyttinger av barn vil det også ha en betydelig kvalitetsmessig fordel for barna. Det innebærer at institusjonene også bør vurdere å tilføre mer midlertidig bemanning i slike tilfeller, også dersom det ikke finnes ledig bemanning i andre, nærliggende institusjoner eller avdelinger.

Muligheten til å flytte bemanning på tvers av institusjoner og avdelinger avhenger av de fysiske avstandene. Det vil være mest aktuelt å flytte bemanningen mellom institusjoner og avdelinger som ligger i en viss geografisk nærhet, slik at reiseavstandene for de ansatte ikke blir for lange. Det innebærer at det er mindre aktuelt i institusjoner eller avdelinger som ligger geografisk langt fra hverandre.

Slike ordninger innebærer trolig behov for egne avtaler med de ansatte. I tillegg vil det være en forutsetning at de ansatte har en felles forståelse for det faglige innholdet i tjenesten, slik at de kan jobbe godt sammen uten omfattende opplæring, og en grunnleggende tillit mellom de ansatte slik at de kan fungere godt i et faglig fellesskap. Felles fagmodeller fremstår derfor som en viktig forutsetning for muligheten til å benytte bemanning på tvers.

Vi er klar over at det gjøres et arbeid i enkelte av Bufetats regioner for i større grad å kunne flytte bemanning på tvers av institusjoner. Vår vurdering er at dette arbeidet også bør utvides til andre regioner.

Vi anbefaler også at institusjonene i større grad enn i dag tar i bruk supplerende boliger, for å kunne ivareta flere barn samtidig og barn med et større spenn i behov. Med supplerende boliger mener vi ordinære boliger i geografisk nærhet til eksisterende institusjoner, som ikke nødvendigvis er tilpasset kravene som stilles til bygg som benyttes til institusjonsformål på lengre sikt, men som likevel kan fungere godt for enkelte barn i perioder.

Mangel på egnede bygg fremstår som en viktig barriere for å kunne ivareta flere barn innenfor dagens institusjonskapasitet i dag. En del barn i institusjonsbarnevernet har behov for å bo i formålstilpassede bygninger, som ivaretar krav til sikkerhet både for barn og ansatte. Dette gjelder særlig mange barn i målgruppen behandling høy, men trolig også en del barn i målgruppene behandling lav og omsorg. Disse barna vil det ikke være forsvarlig å plassere i boliger som ikke er tilpasset formålet. Det er likevel vår forståelse at det også er barn i institusjonsbarnevernet som med fordel kan bo i ordinære boliger i en periode, uten de krav til tilpasninger som ligger i formålsbygg. Ved økt tilgang til supplerende boliger kan institusjonsbarnevernet trolig ivareta flere barn i eksisterende institusjoner, i tilfeller eller perioder når enkelte barn har behov for å ikke være sammen med andre barn, men likevel kan ivaretas innenfor institusjonens overordnede rammer.

I mange tilfeller vil det trolig innebære behov for å tilføre ekstra bemanning i tillegg, og tiltaket må derfor sees i sammenheng med anbefalingen om mer fleksibel bruk av bemanning, som nevnt over. I den grad supplerende bolig og tilførsel av bemanning skal kunne bidra til et mer kostnadseffektivt tilbud, er det primært fordi det kan bidra til å unngå uønskede flyttinger, og dermed at barna tar opp kapasitet flere steder samtidig og forlenger behovet for institusjonsplassering. Bruk av supplerende bolig og tilførsel av bemanning kan imidlertid også innebære lavere samlede kostnader for Bufetat, dersom

behovet for å ikke bo sammen med andre barn innebærer at barnet tar opp en hel avdeling på en ordinær institusjon. Bruk av tiltaket bør i hvert enkelt tilfelle vurderes både med hensyn til Bufetats samlede kostnader og med hensyn til kvaliteten i tilbudet.

Supplerende boliger kan også benyttes for barn som er i en overgangsfase mellom institusjon og tilbakeføring til kommuner. Vår kartlegging tyder på at det er en del barn som bor i institusjonsbarnevernet i dag, som etter Bufetats vurdering kunne vært tilbakeført til kommunen, men som i mangel av tiltak som kommunale botiltak blir værende i institusjon lenger enn nødvendig. I slike tilfeller mener vi at supplerende boliger kunne spilt en viktig rolle for å redusere kostnadene i institusjonsbarnevernet og gi barna et bedre tilpasset tilbud. Dette bør imidlertid ikke brukes på en måte som reduseres kommunenes incentiver til å etablere egnede tilbud i egen regi.

I kommuner som har et utviklet tilbud av kommunale botiltak, fremskaffes egnede boliger til den enkelte ungdom gjennom leie av leiligheter i det private boligmarkedet. Det bør vurderes om dette også kan være en hensiktsmessig løsning for å fremskaffe supplerende boliger i institusjonsbarnevernet, slik at boligen som benyttes kan ivareta den enkelte ungdommens spesifikke behov, for eksempel for nærhet til institusjonen, skole, fritidsaktiviteter eller annet.

Kostnaden av slike supplerende boliger er lav, sammenlignet med kostnaden ved at et barn tar opp en helt ny plass i en annen institusjon, og den samlede kostnaden ved flytting. Det innebærer at det også kan være kostnadseffektivt å etablere flere slike supplerende boliger på fast basis, i tilknytning til eksisterende institusjoner, for å kunne ivareta flere barn ved behov. Slike bygg kan også leies på mer kortsiktige kontrakter, som ikke innebærer behov for å binde opp utgifter på lang sikt, slik investeringer i tilpassede formålsbygg krever.

Bruk av supplerende bygg for å kunne ivareta barn med endrede behov i perioder benyttes i institusjonene allerede i dag. Vår vurdering er at dette tiltaket med fordel kunne vært benyttet oftere. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvor ofte dette kan være hensiktsmessig, eller hvor stor andel av barna dette kan gjelde.

Gevinstpotensialet ved mer fleksibel bruk av bemanning og bruk av supplerende bygg er usikkert. I mangel av gode data som gir en oversikt over barnas reelle behov, er det usikkert hvor mange barn disse tiltakene i praksis kan benyttes for på en hensiktsmessig og forsvarlig måte. Uavhengig av hvor

mye tiltakene vil brukes i praksis, så vil de utvide mulighetene til en kostnadseffektiv utnyttelse av dagens institusjonskapasitet. Vi mener Bufetat særlig bør vurdere økt bruk av disse tiltakene i dagens situasjon hvor kapasiteten er presset, og det er av stor betydning å kunne ivareta flere barn innenfor institusjonsbarnevernets eksisterende rammer. På lenger sikt kan det tenkes at kapasitetsmangelen vil bli mindre prekær, og det kan tenkes sektoren har kommet lenger i å få etablert større, og mer fleksible bygg, som reduserer behovet for supplerende boliger. Vi mener likevel enklere, supplerende boliger kan være et nyttig supplement også i en slik fremtidig institusjonsstruktur, som kan tilføre fleksibilitet til en lav kostnad.

På lengre sikt er det behov for å vurdere en overgang til større og mer sentraliserte driftsmodeller, for å understøtte økt bruk av bemanning på tvers og mer fleksibel tilgang til bygg. Større og mer sentraliserte institusjoner, med flere avdelinger som er lokalisert i geografisk nærhet til hverandre, vil gjøre det mulig å benytte bemanningen på tvers av avdelinger i større grad enn i dag. På samme måte vil en slik utvikling også gjøre det lettere å dele tilgang til stående, supplerende bygg. En overgang til større og sentraliserte driftsmodeller vil dermed understøtte behovene for økt fleksibilitet på flere måter.

Barnevernsinstitusjonsutvalget anbefaler en overgang til større og mer fleksible driftsenheter, hvor flere avdelinger er lokalisert i geografisk nærhet. Formålet med dette er nettopp at bemanning i større grad kan benyttes på tvers og for at den samme institusjonen kan ivareta et bredere spekter av barns behov og unngå å flytte barna når behovene endres. Dette omtales som en tunmodell eller sentermodell.

Sektoren er i gang med å prøve ut både tunmodeller og sentermodeller, og det vurderes ytterligere og langsiktige investeringer i større og mer fleksible formålsbygg, som grunnlag for å etablere flere slike institusjoner. I tillegg til de barnevernfaglige fordelene disse modellene kan understøtte, vil de også kunne medføre betydelige økonomiske fordeler, både gjennom stordriftsfordeler og ved at ressursbruken i større grad kan tilpasses behov som varierer over tid. Samtidig vil slike modeller kunne kreve betydelige investeringer i bygg og tilpasninger i organisatoriske modeller. Det er også usikkert i hvilken grad en slik modell i praksis vil utløse de ønskede gevinstene av å kunne ivareta et bredere spekter av barns behov, uten at det øker risikoen for negativ påvirkning mellom barna i betydelig grad.

Når det investeres i nye formålsbygg er det trolig hensiktsmessig at disse langsiktige investeringene

understøtter en endring i retning av større og mer fleksible driftsmodeller, sammenlignet med dagens institusjonsstruktur. Samtidig bør denne endringen trolig gjennomføres gradvis, slik at man kan høste erfaringer underveis, i lys av at det innebærer store økonomiske investeringer som også binder opp ressurser på lang sikt. Ved en betydelig endring i retning av større og mer fleksible bygg, bør det trolig utredes nærmere hva de økonomiske konsekvensene av dette blir, sett i lys av forventet etterspørsel og sammensetning av barnas behov over tid.

Kostnadene av investeringer i bygningsmasse vil i stor grad påvirkes av kvalitetskravene som stilles til disse og særlig kravene til å kunne ivareta barn med et bredt spekter av behov. Kvalitetskravene til byggene synes å være i endring, ved at det i planleggingen av nye bygg fremstår som at det stilles langt høyere krav til kvalitet, og dermed kostnadsnivå, sammenlignet med de faktiske forholdene i dagens institusjonsbygg. Det kan være gode grunner til å investere i formålsbygg med bedre kvalitet, som tilrettelegger for en mer effektiv drift og fleksibel bruk. Samtidig bør behovet for kvalitet også vurderes opp mot kostnaden, og risikoen for at byggene blir stående ubrukt dersom behovet for barnevernsinstitusjoner skulle endres i fremtiden.

13.3 Formål ii): Økt kostnadskontroll og begrenset utgiftsvekst

De senere årene har vært preget av betydelig utgiftsvekst i det statlige barnevernet og behov for tilleggsbevilgninger for å dekke utgiftene. Mens aktivitetsnivået samlet sett er relativt stabilt, har kostnadene knyttet til enkeltplasseringer, spesielt gjennom kjøp av institusjonsplasser, økt betydelig og langt mer enn forutsatt. Det er behov for både å få kontroll på og begrense utgiftsveksten og å få bedre forutsigbarhet i budsjetteringen og treffsikkerhet i prognosene.

Vi mener det er nødvendig med et bedre og mer transparent beslutningsgrunnlag knyttet til finansieringsbehovet i sektoren. Dette forutsetter bedre bruk av styringsdata og prognoser som grunnlag for en mer omforent forståelse om finansierings- og dimensjoneringsbehovet for institusjonsbarnevernet og mer treffsikre prognoser som ligger til grunn for budsjettering, inkludert når det gjelder prisutviklingen i markedet.

Finansieringen av sektoren bør hensynta hvilken risikotoleranse man er villig til å legge til grunn når det gjelder sentrale mål i sektoren, for eksempel kvalitet i tjenesten, ivaretagelse av bistandsplikten og overholdelse av budsjettrammen. Videre mener vi det

er behov for at tjenestetilbudet innrettes og styres på en måte som i større grad gjør det mulig å prioritere ressursene innenfor fastsatte rammer, og at overholdelse av de til enhver tid gjeldende økonomiske rammene følges mer aktivt opp i styringen.

Flere av våre anbefalte tiltak underbygger behovet for bedre kostnadskontroll og begrenset utgiftsvekst gjennom å rette seg mot mer hensiktsmessig bruk av markedet og private leverandører i institusjonsbarnevernet på kort sikt. Disse er omtalt i delkapittel 13.2.1.

Gitt dagens markedssituasjon med få aktører og der staten av ulike årsaker er i en dårlig forhandlingsposisjon er det rimelig å forvente at det vil ta noe tid før situasjonen stabiliserer seg. Tiltakene vi foreslår vil derfor måtte virke sammen med andre forhold for å kunne bidra til bedre forutsigbarhet og kostnadskontroll.

For å understøtte målet om økt kostnadskontroll og begrenset utgiftsvekst mener vi det særlig er sentralt å bedre forutsigbarheten i utgifter til drift og kjøp av institusjonsplasser, samt å tydeliggjøre koblingen mellom økonomiske og faglige vurderinger og beslutninger i Bufdir og Bufetat.

13.3.1 Bedre forutsigbarhet i utgifter til drift og kjøp av institusjonsplasser

Institusjonsbarnevernet har de senere årene vært preget av at faktiske utgifter overskrider tildelte budsjettrammer og et stadig behov for uforutsette tilleggsbevilgninger. For å kunne bedre kostnadskontrollen og mener vi det er behov for bedre forutsigbarhet og transparens og å begrense variasjonen i utgiftene knyttet til drift og kjøp av institusjonsplasseringer. Våre anbefalte tiltak for dette beskrives nærmere under.

Anbefaling 7: Etablere et normert nivå for ressursbehovet knyttet til plasseringer i institusjon

Vi mener det bør etableres et normert nivå for ressursbehovet knyttet til plasseringer i institusjon for å bidra til god kontroll over kostnadene til plassering i institusjon, mer forutsigbar budsjettering og større tydelighet knyttet til forventet ressursinnsats ved plassering i institusjon. Som beskrevet i denne rapportens del 2, synes det å være en inkrementell endring i synet på forsvarlighet for barn og ansatte og en gjennomgående opplevelse av at barna i institusjonsbarnevernet har stadig mer sammensatte behov. Dette, kombinert med stor bredde i faglig og driftsmessig innretning av institusjonene i dag bidrar

til betydelige variasjoner i kostnadene for hvert institusjonsopphold, både mellom statlige og private institusjoner og innad i de statlige institusjonene.

Vi foreslår at det normeres en ressursinnsats for bemanning og husleie, som er de sentrale kostnadsdriverne i institusjonsdriften. Basiskonseptet i det anbefalte tiltaket innebærer å definere et nivå på forventet bemanning (knyttet til både bemanningstetthet og arbeidstidsordninger) og husleie, med tilhørende standardiserte kostnadssetser (døgnsats), for plassering innenfor tre ulike kategorier:

1. Akutttopphold
2. Grunnopphold
3. Høyintensiv-opphold

Ved å definere hva som er et hensiktsmessig og forventet nivå på bemanning og bygningsmessige behov for å ivareta behovene til barna i ulike kategorier, kan man utarbeide standardiserte kostnadssetser som kan benyttes til å estimere kostnad per plassering og videre på aggregert nivå. Dette vil slik vi vurderer det kunne bidra til økt transparens og forutsigbarhet i budsjetteringen av utgifter til institusjonsplassering, gi grunnlag for bedre kostnadskontroll og gjennom dette bidra til å motvirke utgiftsvekst og budsjettoverskridelser.

Formålet med tiltaket er å gi et grunnlag for å ramme inn institusjonstilbudet tydeligere økonomisk, gi et grunnlag og en økonomisk referanseramme for styringen av institusjonsdriften og bidra til et bedre grunnlag for mer treffsikker budsjettering av institusjonstilbudet. Nivåene som defineres vil gjenspeile et gjennomsnitt av forventet kostnad per plassering. Samtidig er det vesentlig at satsene tar høyde for nødvendig variasjon i behov innenfor de ulike kategoriene, og at dette gjøres på en måte som ikke bidrar til at gjennomsnittskostnaden blir høyere enn nødvendig. Formålet vil da være å ha et grunnlag for å kunne holde oversikt over, og styre på, forhold som medvirker til at det er behov for ressurser utover normert sats i enkelttilfeller. Med et tydeligere utgangspunkt for forventet behov vil man også ha bedre forutsetninger for å kunne gjøre reelle vurderinger av endringer i barnegruppens behov over tid som kan ligge til grunn for eventuelle behov for endringer i normeringen.

I tillegg til normering av ressursinnsats for bemanning og husleie som grunnlag for utarbeidelse av kostnadssetser, bør det også defineres en forventet normert oppholdstid/varighet for den enkelte plassering, basert på eksisterende data og kunnskap

om forløp og lengde på forløp, barns utvikling/ progresjon og negative effekter av lange opphold (særlig ved akutt- og høyintensiv-opphold). For at satsene skal kunne brukes aktivt i styringen og budsjetteringen av tilbudet må det også tas hensyn til et realistisk og hensiktsmessig nivå på kapasitetsutnyttelsen i institusjonene.

Nytten og treffsikkerheten ved normering av ressursbruk vil etter vår vurdering øke dersom målgruppen av barn som ivaretas i institusjon samsvarer i størst mulig grad med de rammene som institusjonstilbudet opererer innenfor. Vårt tiltak knyttet til tydeliggjøring av institusjonenes primære målgruppe har blant annet som formål å på sikt bidra til at målgruppen i større grad kan ivaretas innenfor eksisterende kapasitet. Dette omtales i kapittel 13.4.

Anbefaling 8: Utarbeide bedre prognoser for aktivitet og utgifter i institusjonsbarnevernet på kort og lang sikt

For å estimere kostnadene til institusjonstilbudet mest mulig treffsikkert, er det behov for en mest mulig presis beregning av både aktivitet og utgifter i hele institusjonsbarnevernet. Dette er både viktig på kort sikt for å kunne forutse kostnadsnivået per år, og på lang sikt for å kunne identifisere utviklingstrekk som kan påvirke dimensjoneringen og behov for finansiering i et lengre tidsperspektiv. For at dimensjoneringen av institusjonstilbudet skal treffe på det faktiske behovet for plasser trengs det tilstrekkelig gode prognoser for aktiviteten og etterspørselen innenfor de til enhver tid gjeldende målgruppene og segmentene og for utviklingen av behovene som skal ivaretas.

Variasjonen i hvor stor aktivitet som kan forventes år for år, er forholdsvis begrenset, og regionene i Bufetat treffer dermed i hovedsak godt i sine årlige beregninger av forventet aktivitetsnivå i egne institusjoner i det kommende året. Det som imidlertid har vist seg som utfordrende med hensyn til å utarbeide gode prognoser for samlede utgifter, har vært at forutsetninger om kapasitetsutnyttelse ikke har blitt innfridd, noe som igjen har ført til at andelen enkeltkjøp har fortsatt å holde et høyt nivå, til høyere priser enn det som er lagt inn regionenes planer for å oppnå budsjettbalanse og i budsjettinnspill til statsbudsjett. Segmenteringen av institusjonstilbudet gjør dessuten at små avvik mellom prognoser og faktisk aktivitet, kan gi tidvis store utslag med hensyn til forutsigbarhet i drift og utgiftsnivå. Regionenes prognoser har dermed likevel, på tross av forholdsvis god treffsikkerhet i beregning av aktivitet, ikke fungert tilstrekkelig godt med hensyn til å forutsi det totale

kostnadsnivået og behov for finansiering av institusjonstilbudet av på kort og lang sikt.

Sett i lys av de utfordringene sektoren har hatt med hensyn til å overholde budsjettammer vedtatt av Stortinget og behovet for tilleggsbevilgninger for å dekke kostnader, mener vi det vil være et hensiktsmessig tiltak å styrke måten det arbeides på i dag for å utarbeide prognoser for aktiviteter og forventede utgifter. Vi mener at arbeidet med prognoser i større grad bør ta sikte på å anslå:

- antall oppholdsøgn per år i ulike kategorier og segmenter,
- grad av forventet kapasitetsutnyttelse i egne institusjoner og for avtaleplasser (basert på kunnskap om blant annet kompleksiteten i barnas behov, byggenes utforming og institusjonenes evne til parallelt å utnytte godkjente plasser og ivareta barnas behov),
- behov for kapasitet til plassering som ikke kan dekkes gjennom egne institusjoner og inngåtte avtaler med leverandører, og som må dekkes gjennom enkeltkjøp.
- forventede utgifter tilhørende de ovenstående punktene, beregnet med utgangspunkt i blant annet normert ressursinnsats og forventet utvikling av markedspriser.

Disse detaljerte prognosene bør legges til grunn for estimering av kostnadsbehovet til drift og anskaffelse av institusjonsplasser, og hensyntas i innspill til Statsbudsjettet som grunnlag for finansiering.

I tillegg til å styrke arbeidet med å sikre presise prognoser av aktivitet og tilhørende utgifter, mener vi at det i større grad også bør arbeides mer med langsiktige analyser av trender, risikoer og utfordringer som vil kunne påvirke behov for kapasitet og nivå på driftskostnader over tid, og dermed behov for finansiering av sektoren. Analysene bør ha som mål å produsere kunnskap om hvordan institusjonstilbudet bør dimensjoneres over tid, herunder med tanke på fremtidige forsyningsplaner innenfor ulike målgrupper og segmenter, prioritering av satsinger for å sikre nødvendig dimensjonering (inkl. vurdering av behov for kjøp av plasser fra private leverandører) og finansiering av institusjonstilbudet. Analyser av hvordan ulike trender og utfordringer vil kunne påvirke dimensjonerings- og finansieringsbehov over tid vil være viktig når det gjelder vurderinger av finansiering og for å sikre at denne er både tilstrekkelig og forutsigbar over tid. Samlet vil dette kunne virke positivt inn på evnen til å sikre god kostnadsstyring og -kontroll i institusjonsbarnevernet.

Både anbefalingen knyttet til normering av ressursinnsats og til bedre prognoser har som formål å bidra til bedre forutsigbarhet i budsjetteringen og finansieringen av institusjonstilbudet. Basert på de senere årenes erfaringer med behov for tilleggsbevilgninger mener det også kan vurderes om det bør opprettes et analyse/beregningsutvalg med ansvar for å utarbeide analyser og beslutningsgrunnlag for finansieringsbehovet for institusjonsbarnevernet.

13.3.2 Tettere kobling mellom økonomiske og faglige vurderinger og beslutninger

Institusjonsbarnevernet preges i dag av en desentralisert beslutningsstruktur, der barnevernfaglige beslutninger som har økonomiske implikasjoner tas på mange ulike nivå. For å sikre bedre kostnadskontroll mener vi det er et behov for en tydeligere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger og tydeligere prosesser for håndtering av budsjettoverskridelser.

En tydeliggjøring av henholdsvis de faglige og de økonomiske rammene i institusjonsbarnevernet har også betydning for å kunne ivareta en hensiktsmessig avveining mellom økonomiske og faglige hensyn i styringen og driften av institusjonsbarnevernet. Våre anbefalinger knyttet til normering av ressursinnsats (anbefaling 7, omtalt i 13.3.1) og til riktigere bruk av institusjonstilbudet (kapittel 13.4) har blant annet som formål å bidra til en tydeligere økonomisk og faglig innramming av institusjonstilbudet.

Anbefaling 9: Etablere en tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger i Bufdir og Bufetat

Vi anbefaler at det etableres tydeligere systemer og rutiner for å styre på overholdelse av økonomiske rammer i Bufdir og Bufetat.

Vi mener det er behov for å se nærmere på beslutnings- og fullmaktsstrukturene for institusjonsbarnevernet for å legge til rette for klarere føringer for økonomiske prioriteringer og avveininger i driften. Blant annet bør det sees på hvorvidt eksisterende internkontrollmekanismer i forbindelse med kjøp fra private leverandører er tilstrekkelige for å ivareta overholdelse av budsjettammer, og hvorvidt den løpende risikostyringen i Bufdir og Bufetat klarer å fange opp og håndtere risikoer knyttet til budsjettoverskridelser.

I denne sammenheng er det også behov for tydeligere rutiner og prosesser for oppfølging av budsjettavvik, herunder eksempelvis at det defineres terskler for

avvik og etableres klare føringer som beskriver hva som inntreffer av tiltak når en avviksgrense er nådd. Dette kan være både økonomiske grenseverdier, for eksempel hvis en region er nærme budsjettoverskridelser, eller det kan være mer kvalitative tiltaksbeskrivelser, for eksempel hvis det er begrenset med kapasitet i akuttinstitusjoner eller behandlingsinstitusjoner og det er stor sjanse for at ytterligere plasser vil måtte anskaffes i form av enkeltkjøp.

Vi mener slike avvik i større grad enn i dag bør følges opp og adresseres i den løpende styringsdialogen mellom Bufdir og regionene i Bufetat. Utfall av en slik dialog kan innebære ulike behov for tiltak, blant annet behov for en strammere styring av regiondirektørens budsjettfullmakter.

En slik tydeliggjøring kan formuleres som kriterier for hvordan beslutninger skal tas, eksempelvis:

1. Beskrive hvilke beslutninger som skal løftes til et høyere nivå og hvordan beslutninger skal eskaleres når det har konsekvenser for budsjettammen, bistandsplikten og/eller resultatoppnåelsen.
2. Beskrive regionene og institusjonenes handlingsrom og hva rammene er for å prioritere, herunder: Hva er de viktigste samfunnsbehovene som skal dekkes? Hvordan prioritere hvilke barn som skal ha hva slags type tilbud? Hvilke kriterier skal legges til grunn i vurderingen av hva som er et forsvarlig tilbud? Hvilken risiko oppstår knyttet til de prioriteringene som gjøres og hvordan kan disse håndteres til et akseptabelt nivå (risikotoleranse)?

Formålet med tiltakene beskrevet over er ikke å øke detaljstyringen i sektoren, men å i større grad enn i dag sikre transparens, konsistens og styrke sektorens evne til å styre på budsjettmessige rammer. For å understøtte disse prosessene mener vi det er behov for å tydeliggjøre hvilke prioriteringer som gjelder, og styre tydeligere på disse prioriteringene. Dette omtales videre i 13.4.

13.4 Formål iii): Riktigere bruk av institusjonstilbudet

Som beskrevet i utfordringsbildet bærer er institusjonstilbudet i dag til en viss grad preg av å være en «siste instans», både innad i barnevernets tiltakskjede og opp mot andre sektorer. Dette gjør at tilbudet er vanskelig å innrette og styre på en måte som gir best mulig resultater for barna. Vi mener det er behov for både en tydeliggjøring av institusjonsbarnevernets primære målgruppe, økt

gjennomstrømming i institusjonene og oppbygging av tiltak i andre sektorer. Generelt mener vi også det er et behov for å kunne gjøre tydeligere prioriteringer, blant annet for å sikre at institusjonstilbudet er tilgjengelig for de som trenger det mest, og som institusjonene er rett tilbud for.

13.4.1 Avgrense innstrømmingen og øke gjennomstrømmingen

Barnevernsinstitusjonene ivaretar i dag barn som har behov som går utover det barnevernet har faglige og juridiske forutsetninger for å ivareta, samt barn som har rett til, eller ville ha hatt bedre nytte av, tiltak i andre sektorer eller i kommunen. Noen av disse barna har behov som utløser dyre enkeltkjøp eller som gjør at de opptar flere plasser i en institusjon. Andre blir boende i institusjon lengre enn nødvendig fordi andre, bedre egnede og, i en del tilfeller, antagelig rimeligere tiltak ikke er tilgjengelige.

På sikt vil det derfor være viktig å jobbe for at målgruppen som bor i institusjon i størst mulig grad samsvarer med institusjonenes formål og rammebetingelser, at man klarer å begrense antallet barn som plasseres i institusjon og å sikre at barn ikke bor lenger enn nødvendig i institusjon. Dette har betydning for kostnadsutviklingen, da institusjon er det mest inngripende og dyreste tiltaket i tiltakskjeden slik denne er innrettet i dag. Først og fremst er det imidlertid viktig for å sikre formåleffektive tjenester der barna får rett hjelp til rett tid, med de samfunnsøkonomiske gevinstene det innebærer på lang sikt.

Vi anbefaler å tydeliggjøre institusjonenes primære målgruppe som et faglig første steg på veien mot en tydeligere avgrensning av hvem som har nytte av å bo i institusjon. Vi mener også at det er behov for å gi Bufetat økt mulighet til å påvirke utskrivningstidspunkt for barna i sine institusjoner. Anbefalingene beskrives nærmere under:

Anbefaling 10: Tydeliggjøre institusjonsbarnevernets primære målgruppe gjennom faglige kriterier

Vi mener det bør etableres noen faglige kriterier som tydeliggjør hvilke barn man mener at plassering i institusjon i dag er rett tilbud for. Anbefalingen må sees i sammenheng med vårt forslag om å tydeliggjøre institusjonsbarnevernets formål (kapittel 13.4.2), det vil si hva man ønsker å oppnå med barnevernsinstitusjoner som tiltak, for å tydeliggjøre hvilke barn man mener vil ha nytte av institusjonsopphold.

På kort sikt vil formålet være å etablere en forventningsavklaring overfor andre aktører om hvem institusjonsbarnevernet er rett tilbud for. I kapittel 5.2 beskrives hovedkategoriene som kriteriene kan ta utgangspunkt i, basert på innsikten fra vårt arbeid.

Kriteriene skal ikke være til hinder for at institusjonsbarnevernet kan ta imot barn som ikke har annet tilbud. De innebærer altså ikke at selve bistandsplikten endres. Omfanget av plasseringer som faller inn under kriteriene bør monitoreres og benyttes som kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle tiltakskjeden for barn i og i tilgrensning til barnevernet, både i og utenfor det statlige barnevernet.

På lang sikt er formålet med etablering av kriteriene å sikre at barn får rett hjelp til rett tid, og at tjenestene er satt opp med de rette forutsetningene for å gi barna den hjelpen de trenger mest mulig effektivt. Vi legger til grunn at dette vil innebære at andelen av barn med behov for heldøgns omsorg som i dag bor i barnevernsinstitusjon på sikt vil kunne reduseres noe. Dette forutsetter imidlertid oppbygging av tilbudet i øvrige sektorer og i kommunene, og vil trolig også innebære behov for å tydeliggjøre ansvaret og forpliktelsen til andre sektorer på sikt.

Vi legger også til grunn at tiltaket vil sikre at flere barn får rett hjelp til rett tid og tilpasset sine behov, og at dette bidrar til samfunnsøkonomisk lønnsomhet på lengre sikt.

I kapittel 10.2 har vi også drøftet ulike muligheter for håndhevingsmekanismer rettet mot å følge opp implementering av kriteriene. Da innføring av slike mekanismer vil innebære mer omfattende endringer og påvirke flere sektorer og aktører har vi ikke på nåværende tidspunkt grunnlag for å anbefale dette. Hvorvidt det er mulig og hensiktsmessig å innføre håndhevingsmekanismer knyttet til kriteriene krever derfor nærmere utredning.

Anbefaling 11: Styrke incentivene for at kommunene fremskaffer tiltak for barn som er klare for utflytting

Plassering i institusjon er i dag det mest kostbare og det mest inngripende tiltaket i barnevernets tiltakskjede. Både for det enkelte barnets beste og for at kapasiteten brukes mest mulig målrettet til de som trenger det er det sentralt at barn ikke bor unødvendig lenge i institusjon og med det opptar kapasitet som andre barn kunne ha hatt bedre nytte av. Dette fordrer at det finnes andre forsvarlige tiltak tilgjengelige for de aktuelle barna. I denne sammenhengen er det særlig kommunene som har et

ansvar for å sikre at neste tiltak er klart når barnet er klar til å flytte ut. Samtidig er det i dag kommunene som foretar vurderingen av hvor lenge barnet skal bli boende i institusjon, og Bufetat har ikke formelt sett mulighet til å påvirke tidspunkt for barnets utflytting.

Vi mener at Bufetat bør gis økt mandat til å påvirke når barnet skal avslutte oppholdet i institusjon. Konkret innebærer dette at det bør etableres noen konkrete kriterier for å vurdere når barnet er klar for å avslutte oppholdet. Dette kan for eksempel være basert på en plan for barnets opphold som utformes i forbindelse med inntak og en vurdering av når målene for oppholdet er nådd. Det bør da, i forbindelse med plasseringen, fastsettes når evaluering av tiltaket skal finne sted og det skal gjøres en vurdering av utskrivingsklarhet. Vi legger til grunn at vurderingen bør gjøres av Bufetat på regionalt nivå.

Vår anbefaling innebærer at i tilfeller der Bufetat vurderer at barnet er klart for å flytte ut, gis kommunene en frist for å stille nytt tiltak klart. Hvorvidt dette skal være et fast tidsrom på eksempelvis to måneder, eller hvorvidt det skal fastsettes en frist i hvert enkelt tilfelle, bør utredes videre.

Vi mener det bør vurderes å innføre finansielle incentiver i form av forhøyede egenandeler dersom kommunen ikke klarer å fremskaffe et egnet tilbud innen fastsatt frist. Målet med dette vil være å sikre at kommunene har tiltak klare til planlagt tid og barnet ikke blir boende lenger enn nødvendig i institusjon. Effekten av en eventuell innføring av finansielle incentiver må vurderes i sammenheng med hvordan dagens egenandeler fungerer. For å kunne lykkes med å tiltaket er det behov for å bygge opp og styrke tiltak i kommunal regi, og det er da avgjørende å sikre at dette prioriteres i kommunene og at tiltakene har nødvendig kvalitet. Her har Bufdir en viktig rolle å spille som fagdirektorat for det kommunale barnevernet.

Det bør også sikres at de nødvendige juridiske forutsetningene er til stede for at kommunene kan bygge opp riktige tiltak. Vi er kjent med at det pågår et arbeid i myndighetene knyttet til kommunale botiltak på bakgrunn av barnevernsinstitusjonsutvalgets anbefalinger om å tilrettelegge bedre for bruk av kommunale botiltak som barnevernstiltak.

Videre mener vi at **Bufetat mer systematisk bør fremsette krav om forhøyet egenandel i saker der barn har rettigheter etter flere lover.** Det bør vurderes å gi regionene sterkere incentiver for å prioritere dette, eller om ansvar for oppfølging av

aktuelle saker kan legges til en sentral funksjon i Bufdir.

13.4.2 Helhetlig og langsiktig styring som understøtter et formålseffektivt institusjonstilbud

Vi mener det er en forutsetning for formåls- og kostnadseffektiv drift av institusjonstilbudet at dette innrettes på en måte som gir ønskede resultater for barna. Dette innebærer etter vårt syn at formålet til institusjonsbarnevernet bør tydeliggjøres, og at styringen av tilbudet rettes inn mot formålet. Vi mener dette behovet treffer alle nivåene i styringskjeden BFD-Bufdir- Bufetat. Våre anbefalinger omtales nærmere i det følgende.

Anbefaling 12: Tydeliggjøre formålet til institusjonsbarnevernet. BFD bør i større grad styre overordnet mot dette formålet

BFD og Bufdir bør tydeliggjøre hva man ønsker å oppnå med institusjonstilbudet, som grunnlag for prioriteringer i sektoren. Vi mener det er behov for å tydeliggjøre formålet med institusjonsbarnevernet, som inkluderer en vurdering av hvilken plass tilbudet skal ha i det samlede statlige tiltaksapparatet på barnevernområdet. For eksempel innebærer dette vurderinger av i hvilken grad institusjoner skal være et tidsavgrenset tilbud, hvilke barn institusjon er det rette tilbudet for og hva man forventer at institusjonene skal bidra til for det enkelte barnet. Formålet bør være styrende for hvordan Bufdir og Bufetat innretter tilbudet på en mest mulig formåls- og kostnadseffektiv måte innenfor fastsatte rammer, for eksempel gjennom tydelig styring av driftsmodeller, faglig tilnærming, dimensjonering, og for hvilke prioriteringer BFD legger til grunn i styringen.

BFD må sikre at styringen av Bufdir er enhetlig og rettet mot overordnede mål og prioriteringer, gir handlingsrom til å levere på overordnede mål og i mindre grad er rettet mot detaljer i drift. Det totale omfanget av og innholdet bestillinger og oppdrag bør gjennomgåes med sikte på en mer samordnet og forutsigbar styring, som gir Bufdir nødvendig handlingsrom i driften og til å styre på omforente mål. Vi mener det bør vurderes om styringsdialog og styringsarenaer mellom BFD og Bufdir i tilstrekkelig grad legger til rette for diskusjoner, avklaringer og en omforent forståelse av mål, prioriteringer og risikoer i sektoren.

BFD og Bufdir bør i samarbeid vurdere hvordan risiko i institusjonstilbudet best kan adresseres, og **etablere en plan for håndtering og adressering av risiko i**

institusjonstilbudet. Dette inkluderer risiko knyttet til manglende måloppnåelse for barna, alvorlige hendelser for barn og ansatte i institusjon, driftsbrudd, kapasitetsbehov og behov for beredskapsplaner, manglende overholdelse av bistandsplikten og overskridelse av økonomiske rammer. Planen bør inneholde en vurdering av risikotoleranse og tiltak for å imøtekomme denne, samt overordnede vurderinger av hvordan hendelser best kan følges opp i form av informasjons- og rapporteringsbehov.

Det må sikres samsvar mellom resultatkrav og rapportering. I dagens situasjon er det etablert resultatkrav som forutsetter tilgang til informasjon som ikke er tilgjengelig. BFD og Bufdir bør i samarbeid identifisere hvilken informasjon som kan benyttes for å gi et tilfredsstillende bilde av måloppnåelse under dagens forutsetninger. Videre bør aktørene sammen etablere en plan for å fremskaffe dekkende informasjon om måloppnåelse i et 2-3 års perspektiv. Arbeidet bør inkludere en vurdering av hvilke styringsparameter og resultatkrav som er hensiktsmessige for å si noe om måloppnåelse, og hvordan nødvendig informasjon og data kan fremskaffes.

Mål for effekt for barna og samfunnet bør tydeliggjøres. BFD og Bufdir bør definere og operasjonalisere hva målet om «positiv utvikling» skal innebære for barna også i lengre perspektiv enn fra innskriving til utskrivning. Konkret mener vi det bør etableres mål og styringsparameter rettet mot deltakelse i arbeidsliv og utdanning, for å få bedre kunnskap om hvordan institusjon som tiltak legger til rette for at barna kan klare seg best mulig i livet som voksen. Vi foreslår å se hen til indikatorer som allerede brukes i deler av Bufetat i dag i forbindelse med kartlegging av risikofaktorer for varige atferdsvansker hos ungdom: bosted, deltakelse i skole og arbeidsliv, lovbrudd, rusmiddelbruk og voldsbruk.

Anbefaling 13: En tydeligere faglig styring av institusjonsbarnevernet fra Bufdir

I dag er det i stor grad opp til den enkelte institusjon å vurdere hvilken faglig tilnærming de benytter i sin drift. Dette bidrar til at det er en stor bredde og variasjon i hvilke metoder og fagmodeller som brukes i institusjonstilbudet. Institusjonenes faglige tilnærming inngår som en del av godkjenningen og må derfor anses som egnet til å ivareta institusjonens målgruppe.

Vi mener at Bufdir bør sørge for at det er felles standarder for institusjonstilbudet, for å bedre kunne vurdere kvalitet i tilbudet på tvers av regioner og for å

få innsikt i om barna som bor i institusjon faktisk får det bedre som følge av oppholdet. Felles standarder handler om eksempelvis en enhetlig faglig tilnærming til institusjonstilbudet, nasjonale fellesfunksjoner som sikrer nødvendig kvalitet i tilbudet og felles standarder for organisering av institusjonsdriften. Økt tydelighet om det faglige innholdet og den faglige tilnærmingen i institusjonene vil etter vår mening også bidra til en klarere dialog med kommunene om forsvarlighet som utgangspunkt for valg av tilbud til det enkelte barn.

Vi mener det bør gjøres en vurdering av behovet for i større grad å samordne flere felles funksjoner på tvers av regionene, for eksempel når det gjelder anskaffelser av institusjonsplasser i forbindelse med inntak og på eiendomsområdet.

Anbefaling 14: Forbedre kvaliteten på og bruken av styringsdata knyttet til institusjonsbarnevernet

Vi mener det er behov for **bedre kunnskap om resultater og kvalitet for å kunne innrette tilbudet på en måte som bidrar til best mulig kvalitet i tiltakene og best mulig resultater for barna**. Mer kunnskap om kvalitet i og resultater av tjenestene er nødvendig for å kommunisere godt rundt hva man lykkes med og hvordan, og for å adressere den iboende høye risikoen i institusjonsbarnevernet knyttet til manglende måloppnåelse og mulige årsaker til dette.

Buudir bør i større grad bruke styringsinformasjon om måloppnåelse og resultater aktivt inn i planer og strategier for utvikling av institusjonstilbudet.

Det bør defineres informasjonsbehov langs hele resultatkjeden og legges til rette for at relevante data samles, analyseres og aggregeres som grunnlag for styringen. Tilgjengelig informasjon om barnas utvikling bør i større grad tas i bruk i styring og oppfølging. Dette inkluderer blant annet behov for systemstøtte, og kobling av økonomidata og informasjon om tjenestene. På litt lengre sikt bør indikatorer og informasjon om barnas forløp videreutvikles slik at rapporteringen blir mer fokusert på å følge opp barnas utvikling og resultat av tilbud de mottar, enn å produsere resultatinformasjonen.

Det kan være behov for systemutvikling, med store investeringskostnader. Vi er kjent med at det er igangsatt et arbeid for utredning på dette området og anbefaler at hensynene beskrevet i dette kapitlet ivaretas i den prosessen.

Måling av resultater og effekter betyr ikke at det ikke skal måles på aktiviteter. Tvert imot vil det være nyttig styringsinformasjon å måle både på innsatsfaktorer og

aktivitet, ettersom dette gir grunnlag for å vurdere bedre hva som gir best effekt.

13.5 Samlet oversikt over anbefalte tiltak, sammenhenger og prioritet

Figur 13-1 gir en oversikt over våre anbefalinger, sortert etter hvilke overordnede formål og delmål anbefalingene er ment å understøtte, samt etter når anbefalingene forventes å kunne utløse ønskede effekter. Det er generelt usikkert hvor lang tid det vil ta, både å iverksette tiltakene og før tiltakene vil utløse ønskede effekter. Vi omtaler kort sikt som innenfor ett til to år, mellomlang sikt som fra to til fem år, og lang sikt som fem år eller mer. Vi har imidlertid ikke gjort detaljerte beregninger av hvor lang tid det vil ta å iverksette tiltakene og oppnå ønskede effekter, så denne omtalen må forstås som overordnede vurderinger av mulig tidsperspektiv.

Tiltakene som har som formål å bidra til et bedre fungerende marked, og å begrense utgiftsveksten knyttet til innkjøp fra private leverandører, bør etter vår vurdering kunne iverksettes relativt raskt. Det er likevel usikkert hvordan tiltakene vil fungere i praksis, hvordan markedet vil respondere på disse tiltakene, og hvor lang tid det vil ta før markedet eventuelt forbedres. Et tydelig signal fra Regjeringen om at kommersielle aktører er ønsket, også på lang sikt, i institusjonsbarnevernet, vil trolig være viktig for at disse skal ønske å etablere seg i markedet. Sammen med langsiktige avtaler og en tettere dialog med private leverandører, kan det bidra til økt tilbud og lavere priser på kort sikt, men det er svært usikkert i hvor stor grad, og hvor lang tid det vil ta før markedet forbedres. Økt faglig styring av innholdet i tjenestene fra Buudir sin side, vil trolig også kunne bidra til et mer velfungerende marked og kostnadseffektivitet, men det vil trolig ta noe lenger tid for Buudir å iverksette dette.

Tiltakene innenfor styring og normering av ressursinnsats, som skal understøtte økt kostnadskontroll gjennom sentralt styrte prioriteringer av ressursinnsats, er etter vår vurdering de mest sentrale tiltakene for å løse utfordringene, sammen med tiltakene som skal bidra til et mer velfungerende marked. Tiltakene innenfor styring og normering av ressursinnsats involverer mange nivåer i etat, direktoratet og departement, og kan innebære betydelige endringer i arbeidsmåter. Vi anerkjenner at slike prosesser vil kunne ta tid, og at det dermed også vil kunne ta tid å oppnå ønskede gevinster i form av økt kostnadskontroll. Samtidig er det etter vurdering mulig å oppnå enkelte gevinster også på kort sikt, gjennom bedre prognoser for aktivitet og

ressursbehov, økt faglig styring fra Bufdir og tettere kobling mellom faglige og økonomiske beslutninger.

Tiltakene som skal bidra til økt fleksibilitet i det eksisterende institusjonstilbudet antas å kunne iverksettes på kort sikt, og også gi effekter på kort sikt. Vi vurderer imidlertid potensialet for gevinster av disse tiltakene som noe mer begrenset. Tiltakene som skal bidra til økt fleksibilitet, vil ikke løse de grunnleggende utfordringene i sektoren. Vi mener likevel disse tiltakene kan ha en viktig funksjon, fordi de i noen grad kan bidra til å avhjelpe dagens utfordringer med manglende kapasitet og eskalerende utgifter, i mangel av andre tiltak som kan forventes å gi effekter på kort sikt. Muligheten for å utnytte tiltaket og utløsning av gevinster vil forsterkes ved økt faglig styring av tilbudet og en tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger i Bufetat og Bufdir. Dette innebærer også at en eventuell økning i risiko som tiltakene isolert sett kan medføre, prioriteres opp mot andre hensyn og risikoer i sektoren.

For tiltakene som skal understøtte riktigere bruk av institusjonstilbudet, gjennom en mer langsiktig og overordnet styring og avgrensning av bistandsplikten, vil det trolig ta lenger tid å utløse ønskede gevinster. Det vil trolig ta tid å etablere en felles forståelse av institusjonsbarnevernets formål og tilbud, og dermed hvilke barn som bør ivaretas av institusjonsbarnevernet, samt å bygge opp et bedre egnet tiltaksapparat, og det vil ta noe tid å utvikle gode styringsdata. Vi vurderer likevel at dette er svært viktige tiltak for å bidra til at institusjonsbarnevernets ressurser på lengre sikt kan utnyttes på en måte som best mulig understøtter formålet. Vi mener derfor at dette arbeidet bør iverksettes nå, selv om det vil ta tid å oppnå ønskede gevinster i form av riktigere bruk.

Tabell 13-2 oppsummerer våre anbefalinger, samt våre vurderinger av hensiktsmessig gjennomføring, sentrale forutsetninger og risikoer, gevinstpotensial og prioritering i videre oppfølging. For de aller fleste tiltakene er det naturlig at både BFD, Bufdir, Bufetat og andre aktører involveres i et eventuelt oppfølgingsarbeid. Kolonnen «hvem og når» indikerer hvilken av aktørene vi mener det er naturlig at har eierskap til tiltaket basert på eksisterende ansvarsfordeling i sektoren, og når vi mener det er mulig å iverksette tiltakene.

Figur 13-1: Oversikt over anbefalinger i områdejennomgangen og hvilke formål de understøtter

Formål	Dellmål	Anbefalinger fra områdejennomgangen, etter når tiltakene forventes å kunne gi effekt (alle tiltakene bør iverksettes i form av planlegging eller gjennomføring på kort sikt)	
		Kort sikt (1-2 år)	Mellomlang sikt (2-5 år)
Tilstrekkelig og kostnadseffektiv kapasitet i tråd med barnas behov	En hensiktsmessig strategi for forsyning av institusjonsplasser		<ul style="list-style-type: none"> 1. Definere og kommunisere en tydelig plan for bruk av private tilbydere 2. Økt grad av likestilling mellom ideelle og kommersielle tilbydere 3. Inngå langsiktige avtaler med private 4. Definere og utvikle tilbudet til barn med høy-intensive behov
	Sikre god informasjon om behovet for institusjonskapasitet		<ul style="list-style-type: none"> 8. Utarbeide bedre prognoser og analyser for aktivitet og utgifter i institusjonsbarnevernet på kort og lang sikt
	Øke fleksibiliteten i tilbudet for at flere kan ivaretas innenfor dagens tilbud og unngå flytting	<ul style="list-style-type: none"> 5. Åpne for å blande målgrupper 6. Økt bruk av fleksibel bemanning og supplerende boliger 	
Økt kostnadskontroll og begrenset utgiftsvekst	Bedre forutsigbarhet i årlige utgifter til drift og kjøp av institusjonsplasser		<ul style="list-style-type: none"> 2. Økt grad av likestilling mellom ideelle og kommersielle tilbydere 3. Inngå langsiktige avtaler med private 7. Etablere normert nivå for ressursinnsatsen knyttet til plasseringer i institusjon 8. Utarbeide bedre prognoser og analyser for aktivitet og utgifter i institusjonsbarnevernet på kort og lang sikt
	Tettere kobling mellom økonomiske og faglige vurderinger og beslutninger	<ul style="list-style-type: none"> 9. Etablere en tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger i Bufdir og Bufetat 	<ul style="list-style-type: none"> 10. Tydeliggjøre institusjonsbarnevernets primære målgruppe gjennom faglige kriterier 7. Etablere normert nivå for ressursinnsatsen knyttet til plasseringer i institusjon
Riktigere bruk av institusjonstilbudet	Avgrense innstrømmingen og øke utstrømmingen		<ul style="list-style-type: none"> 10. Tydeliggjøre institusjonsbarnevernets primære målgruppe gjennom faglige kriterier 11. Styrke insentivene for at kommunene fremskaffer tiltak for barn som er klare for utflytting
	Sikre at drift og innretning av institusjonstilbudet gir forventede effekter på en ressurreffektiv måte	<ul style="list-style-type: none"> 9. Etablere en tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger i Bufdir og Bufetat 	<ul style="list-style-type: none"> 13. En tydeligere faglig styring av institusjonsbarnevernet fra Bufdir 12. Tydeliggjøre formålet til institusjonsbarnevernet. BFD bør i større grad styre overordnet mot dette formålet 14. Forbedre kvaliteten i, og bruken av, styringsdata knyttet til institusjonsbarnevernet

Tabell 13-2: Samlet oversikt over anbefalte tiltak, med nærmere forslag til gjennomføring, forutsetninger og prioritet

Tiltak	Hvem og når	Avhengigheter til andre anbefalinger	Sentrale forutsetninger	Gevinstpotensial, risiko og prioritet
1. Definere og kommunisere en tydelig plan for langsiktig bruk av private tilbydere	BFD og Bufdir, bør iverksettes på kort sikt	Kan gjøres uavhengig av andre tiltak, men må baseres på realistiske muligheter i markedet og i lys av behovet for kostnadseffektive tjenester, som innebærer at de kommersielle bør ha en rolle også på lang sikt. En tydeligere faglig styring fra Bufdir og bedre styringsdata også fra private tilbydere, vil understøtte Bufetats muligheter til å benytte private leverandører på en formålseffektiv måte.	For å gi tilbyderne større forutsigbarhet bør BFD definere og signalisere en langsiktig rolle for private (ideelle og kommersielle) tilbydere på overordnet nivå. Vurderingene bør baseres på faglige tilrådninger fra Bufdir om hvordan kapasitetsbehovet kan dekkes mest mulig effektivt på kort og lang sikt. Bufdir bør følge opp signalene og utarbeide en oppdatert strategi og plan for bruk av private tilbydere fremover. En slik plan bør ta stilling til hvilken type rolle og hvor stor andel av tilbudet private tilbydere bør ha i barnevernet, og hvilke rammebetingelser som skal gjelde for kommersielle og ideelle tilbydere.	Potensielt høyt. Men det er usikkert hvor mye tiltaket vil kunne bidra til et mer velfungerende marked og hvor lang tid dette eventuelt vil ta. Prioritet: høy
2. Økt grad av likestilling mellom ideelle og kommersielle tilbydere	BFD, bør iverksettes på kort sikt	Kan gjøres umiddelbart for å avbøte dagens kapasitetsmangel, men må på mellomlang sikt samstemmes med oppfølging av tiltak 1	Større grad av likestilling av ideelle og kommersielle tilbydere bør skje i tett dialog med tilbyderne, slik at tilbyderne får tilstrekkelig forutsigbarhet og mulighet til å omstille seg til endrede krav.	Potensielt høyt. Det er usikkert hvor mye tiltaket vil kunne bidra til et mer velfungerende marked og hvor lang tid dette eventuelt vil ta. Det er risiko for at ideelle tilbydere utkonkurreres, og Bufetat må derfor vurdere tiltak for å bidra til at ideelle aktører kan omstille seg til endrede krav. Prioritet: høy

<p>3. Inngå langsiktige avtaler med private leverandører</p>	<p>Bufdir, bør iverksettes på kort og mellomlang sikt</p>	<p>Kan gjøres på kort sikt for å avbøte dagens kapasitetsmangel, men må på mellomlang sikt samstemmes med resultatene av tiltak 1, 2, 4</p>	<p>Mer varige avtaler bør følges opp med rutiner for regelmessig og samordnet markedsdialog og overordnet kontraktsoppfølging som holder tilbyderne i markedet løpende orientert om Bufetats kapasitetsbehov fremover i tid. Samtidig er god styring og samordning av anskaffelsesprosessene i Bufetat en forutsetning for effektive anskaffelser.</p>	<p>Potensielt høyt. Men det vil kunne ta tid før gevinster i form av økt tilbud og reduserte priser i markedet oppnås, og omfanget er usikkert.</p> <p>Prioritet: høy</p>
<p>4. Tilbudet til barn med høy-intensive behov bør defineres og videreutvikles</p> <p>a. Konkretisere ambisjonen om at barna med størst behov skal ivaretas i statlige institusjoner</p> <p>b. Videreutvikle tilbudet til barna med høy-intensive behov</p>	<p>4a: BFD, bør iverksettes på kort sikt</p> <p>4b: Bufdir/Bufetat, Det kortsiktige behovet for økt kapasitet bør løses mest mulig kostnadseffektivt. Det innebærer trolig bruk av langsiktige avtaler med private, uten at dette binder Bufetat til å kjøpe flere plasser på lang sikt enn det etter all sannsynlighet uansett vil være behov for.</p> <p>På mellomlang og lang sikt bør tilbudet utvikles i lys av erfaringer fra andre tiltak.</p>	<p>Beslutninger om fremtidig statlig kapasitetsoppbygging bør baseres på vurderinger av behov for statlig ivaretagelse av barn med størst behov (anbefaling 1 og 4a), mulighetene for langsiktige avtaler med private for barna med størst behov (anbefaling 3), prosesser for normering av ressursinnsats (anbefaling 7), og pågående prosesser i samarbeid med helse- og justissektoren for ivaretagelse av barn med høy-intensive behov. Beslutninger om langvarig innretning av tjenestetilbudet til barn med høy-intensive behov bør derfor avvende disse prosessene.</p>	<p>For å øke grunnkapasiteten vil det være behov for at denne blir mer fleksibel enn i dag, slik at man sikrer at utvidelser i grunnkapasiteten også i praksis vil kunne brukes til å ivareta barn med store behov. Den mest kostnadseffektive måten å øke grunnkapasiteten på, vil trolig være å inngå langsiktige avtaler med private. Samtidig er det argumenter for at staten i større grad bør ta kontroll over tilbudet til denne gruppen, og til dels også drifte flere plasser i statlig regi for å opparbeide erfaringer. Ved å starte med kapasitetsutvidelser i det små og høste erfaringer med mer fleksible driftsmodeller i staten, vil etaten ha bedre forutsetninger for å ta beslutninger om fremtidig kapasitetsoppbygging. Det er også behov for å vurdere hvordan institusjonstilbudet til barn med høy-intensive kan innrettes og</p>	<p>Høyt. Vil bidra til mer effektiv dimensjonering av tilbudet til disse barna, bedre beredskap og økt kostnadskontroll. Samtidig er det risiko for kostbare utvidelser i kapasitet og kvalitet, som enten blir stående ubrukt dersom behovet reduseres eller kapasiteten ikke blir utnyttet fullt ut, eller, mer sannsynlig, at utvidelsene bidrar til varige økninger i forventningene til institusjonstilbudet og økt etterspørsel. Tiltaket fordrer derfor en todelt gjennomføring, med ulik strategi på kort og mellomlang/lang sikt (se vurderinger i de andre kolonnene).</p> <p>Prioritet: høy</p>

			organiseres nasjonalt, fremfor regionalt som det er i dag.	
<p>5. Åpne for å blande målgrupper</p> <p>a. Oppheve dagens begrensning om at målgruppene ikke skal blandes</p> <p>b. Det bør gjøres en ny og helhetlig vurdering av hvilke målgrupper barna klassifiseres i og hvordan tjenestetilbudet skal innrettes i tråd med dette</p>	<p>Bufdir</p> <p>5a. Bør gjennomføres på kort sikt</p> <p>5b: Bør vurderes på mellomlang sikt</p>	<p>Kan gjøres uavhengig av andre tiltak</p>	<p>Vi vurderer at tiltaket trolig ikke innebærer behov for lovendringer, men dette bør vurderes nærmere i forkant av gjennomføring. Det bør også vurderes om det er behov for nye retningslinjer for gjennomføring av forsvarlighetsvurderinger i plasseringer av barn i institusjoner som i utgangspunktet er dimensjonert for andre målgrupper.</p> <p>Muligheten for å utnytte tiltaket og utløsning av gevinster vil forsterkes ved økt faglig styring av tilbudet og en tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger i Bufetat og Bufdir. Dette innebærer også at en eventuell økning i risiko som tiltaket isolert sett kan medføre, prioriteres opp mot andre hensyn og risikoer i sektoren.</p>	<p>Mellomhøyt. Vil bidra til færre uønskede flyttinger, redusert kapasitetsbehov (særlig innen akutt), lavere kostnader og bedre kvalitet i tjenestene. Blanding av målgrupper må i hvert tilfelle ta hensyn til den potensielle økningen i risiko dette kan innebære for barna. Det er derfor usikkert hvor mange barn tiltaket i praksis vil kunne treffe. Også dersom tiltaket kun treffer et fåtall barn, mener vi gevinsten vil være betydelig, både for barna og for Bufetats økonomi, dersom det bidrar til færre uønskede flyttinger. Gjennomføringskostnaden vurderes som lav. Prioritet: høy</p>
<p>6. Økt bruk av fleksibel bemanning og supplerende boliger</p> <p>a. Økt bruk av bemanning på tvers</p> <p>b. Økt bruk av supplerende boliger</p> <p>c. Vurdere overgang til større driftsmodeller på sikt</p>	<p>Bufdir</p> <p>6a og b: Bør iverksettes på kort sikt</p> <p>6c: Bør vurderes på mellomlang og lang sikt</p>	<p>Kan gjøres uavhengig av andre tiltak</p>	<p>Muligheten for å utnytte tiltak 6a og utløsning av gevinster vil forsterkes ved organisering i større enheter, samt økt faglig styring av tilbudet og en tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger i Bufetat og Bufdir. Dette innebærer også at en eventuell økning i risiko som tiltaket isolert sett kan medføre, prioriteres opp mot andre hensyn og risikoer i sektoren.</p>	<p>6a og b: Begrenset. Kan bidra til færre uønskede flyttinger, redusert kapasitetsbehov, lavere kostnader og bedre kvalitet i tjenestene. Det er usikkert hvor mange barn som kan treffes av disse tiltakene, og gjennomføringen må ta høyde for en potensiell økt risiko ved bruk av supplerende bygninger som ikke er tilpasset formålet. Prioritet: medium</p>

				6c: Potensielt betydelige gevinster, men også betydelige kostnader. Vil understøtte gevinstpotensialet av tiltakene 6a og 6b. Prioritet: lav
7. Etablere et normert nivå for ressursinnsatsen knyttet til plasseringer i institusjon	Bufdir, bør iverksettes på mellomlang sikt	Kan gjøres uavhengig av andre tiltak, men bør knyttes til endringer i målgruppe	Kan innebære behov for endringer i gjeldende budsjettfullmakter eller oppfølgingen av disse. Vi mener økt grad av faglig og driftsmessig normering og standardisering bør ligge til grunn i vurderinger av hva som er et hensiktsmessig ressursnivå.	Ikke beregnet spesifikt, men antas å kunne ha mellomhøyt gevinstpotensial som følge av potensielt mindre variasjon og lokalt definert ressursbruk. Primært er formålet å bidra til bedre forutsigbarhet og treffsikkerhet i budsjetteringen og bedre kostnadskontroll Prioritet: høy
8. Utarbeide bedre prognoser og analyser for aktivitet og utgifter i institusjonsbarnevernet på kort og lang sikt	Bufdir og BFD, bør iverksettes på kort sikt	Kan gjøres uavhengig av andre tiltak	Forutsetter at det etableres omforente metoder for tilnærming til prognoser. Det bør vurderes å etablere et analyse-/beregningsutvalg med mandat til å utarbeide omforente prognoser som grunnlag for dialog om finansiering av institusjonsbarnevernet.	Primært er formålet å bidra til bedre forutsigbarhet og treffsikkerhet i budsjetteringen og finansieringen og bedre kostnadskontroll Prioritet: høy
9. Etablere en tettere kobling mellom faglige og økonomiske vurderinger og beslutninger i Bufdir og Bufetat	Bufdir, bør iverksettes på mellomlang sikt	Kan gjøres uavhengig av andre tiltak	Kan innebære behov for endringer i gjeldende budsjettfullmakter eller oppfølgingen av disse	Antas å gi gevinster i form av bedre kostnadskontroll og kostnadsstyring, samt som grunnlag for prioriteringer i driften innenfor tildelte rammer Prioritet: Høy
10. Tydeliggjøre Institusjonsbarnevernets primære målgruppe gjennom faglige kriterier	Bufdir, bør iverksettes på mellomlang sikt	Kan gjøres uavhengig av andre tiltak, men ved innføring av håndhevingsmekanismer er det avhengigheter i andre sektorer	Gevinstpotensial på lang sikt forutsetter oppbygging av tiltak i andre sektorer. Ved etablering av håndhevings- eller	Usikkert. Faglige kriterier i seg selv antas å ha begrenset gevinstpotensial, men vurderes som viktig for å tydeliggjøre innretningen av bistandsplikten på sikt og med

			<p>oppfølgingsmekanismer det være behov for lovendringer.</p> <p>Tiltaket forutsetter også bedre systemer og prosesser for kartlegging av barna i forbindelse med plassering.</p>	<p>det potensielt bidra til redusert innstrøm til institusjon og riktigere tiltak til barna.</p> <p>Prioritet: medium</p>
<p>11. Styrke insentivene for at kommunene fremskaffer tiltak for barn som er klare for utflytting</p>	<p>BFD, bør iverksettes på mellomlang sikt</p>	<p>Kan gjøres uavhengig av andre tiltak</p>	<p>Innebærer trolig behov for lovendring med hensyn til ansvarsfordelingen mellom stat og kommune og med hensyn til nivå på kommunenes egenandeler. Risikoer knyttet til økte kommunale egenandeler må adresseres.</p>	<p>Ikke beregnet spesifikt, men antas å være mellomhøyt. Vil kunne bidra til økt utstrømming og bedre bruk av tilgjengelig kapasitet, samt økte inntekter fra egenandeler. Antas imidlertid å innebære kostnader knyttet til saksbehandling og håndheving. Tiltaket innebærer risiko med hensyn til å etablere omforente kriterier for utskrivingsklarhet som ikke fører til et stort antall konflikter mellom stat og kommune, samt risiko knyttet til innføring av økte egenandeler for kommuner som ikke har tiltak klart når barnet er klart til å flyttes ut fra institusjon.</p> <p>Prioritet: høy</p>
<p>12. Tydeliggjøre formålet til institusjonsbarnevernet. BFD bør i større grad styre overordnet mot dette formålet</p>	<p>BFD</p> <p>Bør iverksettes på mellomlang sikt</p>	<p>Kan gjøres uavhengig av andre tiltak, men bør sees i sammenheng med tiltak 10</p>	<p>Større grad av overordnet styring forutsetter at styringsdata og styringsinformasjon har tilstrekkelig kvalitet til at BFD kan vurdere hvorvidt Bufdir og Bufetat oppnår tilfredsstillende resultater opp mot fastsatt mål og krav. Bør sees i sammenheng med en vurdering av det helhetlige tiltaksapparatet for barn og unge med omfattende behov.</p>	<p>Forventede gevinster vil være i form av bedre grunnlag for prioriteringer i sektoren, samt på sikt at tjenestetilbudet i større grad er tilpasset barnas behov og dermed legger grunnlag for mer formåls- og kostnadseffektiv ressursbruk.</p> <p>Prioritet: Medium</p>

13. En tydeligere faglig styring av institusjonsbarnevernet fra Bufdir	Bufdir Bør iverksettes på kort sikt	Kan gjøres uavhengig av andre tiltak		<p>Forventede gevinster vil være i form av mer forutsigbar og enhetlig drift og innretning av tilbudet, bedre mulighet til å styre ressursene på en måte som gir ønskede resultater samt å unngå uønsket variasjon i ressursbruk.</p> <p>Tiltaket vil innebære en styrking av den sentrale styringen av institusjonsbarnevernet, samt vurdering av sentralisering av enkelte oppgaver. Dette medfører risiko knyttet til å sikre gode prosesser og nødvendig forankring internt i Bufdir/Bufetat.</p> <p>Prioritet: Høy</p>
14. Forbedre kvaliteten og bruken av styringsdata knyttet til institusjonsbarnevernet	Bufdir, BFD Bør iverksettes på kort sikt	Kan gjøres uavhengig av andre tiltak	Forutsetter tilstrekkelige systemer og implementert praksis for å samle inn, analysere og aggregere data knyttet til tjenestetilbudet. Kan dermed medføre kostnader knyttet til systemforbedringer.	<p>Forventede gevinster vil være i form mer ressurs- og formåls effektiv innretning og drift av tilbudet basert på økt kunnskap om kvalitet, resultater og driftsmessige forhold.</p> <p>Prioritet: Medium</p>

14 Referanseliste

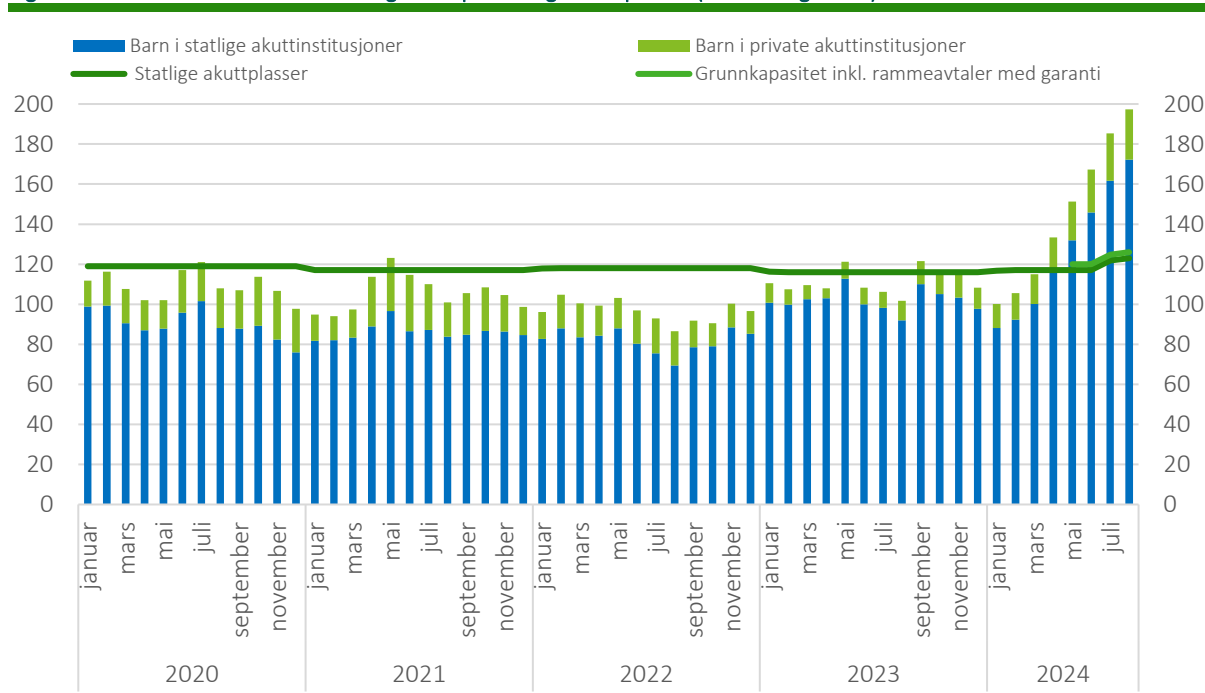
- Agenda Kaupang. (2023). *Alternative finansieringsordninger for barnevernet i Oslo kommune (R1022319)*. Oslo: Oslo kommune.
- Alsos et al. (2019). *Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern*. Fafo. Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2019/20702.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2021). *Innst. 14 S (2021–2022)*. Oslo: Familie- og kulturkomiteen.
- Barne- og familiedepartementet. (2021). *Prop. 133 L (2020–2021)*. Oslo: Regjeringen.
- Barne- og familiedepartementet. (2022). *Prop. 1 S (2022–2023)*. Oslo: Regjeringen.
- Barne- og familiedepartementet. (2024). *Høringsnotat - forslag til endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsreform)*. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3e8bfa8c92e74cd08cffb20449e3f29c/horingsnotat-kvalitetsreform.pdf>
- Barne- og familieetaten. (2023). *Årsberetning 2023*. Barne- og familieetaten Oslo kommune. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13503248-1707211745/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Barne-%20og%20familieetaten/Dokumenter%20Barne-%20og%20familieetaten/A%CC%8Arsberetning%202023%20for%20Barn>
- Barne- og familieetaten. (2023). *Årsberetning 2023 for Barne- og familieetaten*. Oslo: BFE. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13503248-1707211745/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Barne-%20og%20familieetaten/Dokumenter%20Barne-%20og%20familieetaten/A%CC%8Arsberetning%202023%20for%20Barn>
- Bufdir. (2010). *Kvalitet i barnevernsinstitusjoner*. Rapport fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets arbeidsgruppe. Hentet fra https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Kvalitet_i_barnevernsinstitusjoner.pdf
- Bufdir. (2018). *Gjennomgang av institusjoner - del 1 og del 2*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (upublisert).
- Bufdir. (2022). *Anbefaling om kompetanse og utdanning for barnevernsinstitusjoner*. Bufdir. Hentet fra <https://cms.bufdir.no/contentassets/ed7a489b2fbf4c808e4637c037e51450/anbefalinger-om-kompetanse-og-utdanning-for-barnevernsinstitusjoner2253.pdf>
- Bufdir. (2022). *Turnover blant ansatte i barnevernet - hvorfor slutter så mange*. Bufdir. Hentet fra <https://kudos.dfo.no/documents/32680/files/29119.pdf>
- Bufdir. (2023). *Årsrapport 2022*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2023). *Årsrapport 2022*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2023a). *Forsyningsstrategi for institusjonstjenester i barnevernet*. Hentet fra <https://kudos.dfo.no/documents/65332/files/35047.pdf>
- Bufdir. (2023b). *Utredning av tiltaksporteføljen for barn som trenger tiltak*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Hentet fra https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/utredning_av_tiltaksportefoljen_for_barn_som_trenger_tiltak_ut_enfor_hjemmet.pdf
- Bufdir. (2023c). *Utredning av bedre statistikk om barnevernet - svar på oppdrag 3 i tillegg 8 til tildelingsbrevet 2022*. Upublisert.
- Bufdir. (2024). *Plan for ivaretagelse av bistandsplikten i 2024 og 2024*. Internt notat.
- Bufdir. (2024). *Årsrapport 2023*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (u.d.). *Barnevernsinstitusjoner*. Hentet fra bufdir.no: <https://www.bufdir.no/barnevern/institusjoner/>

- Bufdir. (udatert). *Refleksjonsnotat om Buetats bistandsplikt*. Upublisert.
- Bufetat. (2024). *Vedrørende Bufetats tvisteløsningsnemd*. Upublisert.
- Deloitte. (2019). *Vurdering av turnusordninger i barnevernet*. Deloitte. Rapport skrevet på oppdrag for Bufdir.
- Deloitte. (2024). *Betydning og ivaretagelse av fysiske omgivelser ved utforming av formålbygg (institusjonsbygg) i barnevernet*. Rapport til Bufdir. Hentet oktober 2, 2024 fra <https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/deloitte-utforming-av-institusjonsbygg-sluttrapport-2024.pdf>
- DFØ. (2024). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet oktober 3, 2024 fra <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser>
- Drange et al. (2021). *Rapport Delprosjekt 1: Beskrivende analyser – Barn og familier i barnevernet*. Frischsenteret Rapport 4/2021. Hentet fra https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/rapp21_04.pdf
- Drange, N., & Hernæs, Ø. M. (2020). *Kvantitativ beskrivelse av institusjonspopulasjonen*. Frischsenteret. Hentet fra https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/rapp20_03.pdf
- Enhet for inntaksstøtte. (2023). *Årsrapport 2023*. Bufdir.
- Enhet for inntaksstøtte. (2023). *Årsrapport 2023*. Bufdir.
- FHI. (2024). *Folkehelse rapporten: Psykiske plager og lidelser hos barn og unge*. FHI. Hentet fra <https://www.fhi.no/he/folkehelse rapporten/psykisk-helse/psykisk-helse-hos-barn-og-unge/?term=>
- Helsetilsynet. (2023). *Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet*. Rapport fra Helsetilsynet 3/2023. Hentet fra <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2023/gjennomgang-av-saker-der-barn-med-tilknytning-til-barnevernsinstitusjon-har-mistet-livet/#>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-bygge-leie/id670873/>
- Meld. St. 31 (2023-2024). (2024). *Perspektivmeldingen 2024*. Oslo: Finansdepartementet.
- Menon Economics. (2020a). *Institusjonstilbudet i barnevernet*. Menon-publikasjon nr. 54/2020. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2020-54-Institusjonstilbudet-i-barnevernet.pdf>
- Menon Economics. (2020b). *Best egnede tiltak når barn og unge skal bo utenfor hjemmet*. Menon-publikasjon nr. 134/2020. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2020-134-Barn-og-unge.pdf>
- NIM. (2023, november 9). *De norske barnevernssakene – ofte stilte spørsmål*. Hentet fra [www.nhri.no: https://www.nhri.no/2023/de-norske-barnevernssakene-ofte-stilte-sporsmal/](https://www.nhri.no/2023/de-norske-barnevernssakene-ofte-stilte-sporsmal/)
- NOU 2012: 5. (2012). *Bedre beskyttelse av barns utvikling — Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-5/id671400/>
- NOU 2020: 13. (2020). *Private aktører i velferdsstaten — Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-13/id2788017/>
- NOU 2023: 24. (2023). *Med barnet hele vegen - barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- NOU 2024: 17. (2024). *Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester*. Oslo: Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/86a768da997a425fb5c78b7e020078b0/no/pdfs/nou202420240017000dddpdfs.pdf>

- Olberg, D., & Pettersen, K.-S. (2015). *Arbeidstid i barnverninstisusjonene - praktisering og regulering*. Fafo-rapport 2015: 01. Hentet fra <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/arbeidstid-i-barneverninstisusjonene>
- Oslo Economics. (2019). *Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern*. OE-rapport 2019-43. Rapport til Barne- og familiedepartementet.
- Oslo Economics. (2021). *Utredning av risiko ved utfasing av rammeavtaler med kommersielle leverandører av institusjonsplasser i barnevernet i Oslo*. Oslo: Oslo Economics.
- Oslo Economics. (2024). *Gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet*. OE-rapport 2024-74. Utarbeidet på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/eef556d483a847ad9ebd3e5aaafafe1a/gjennomgang-av-bufetats-ivaretagelse-av-bistandsplikten-pa-fosterhjems-og-institusjonsområdet.pdf>
- Pettersen, K.-S., & Olberg, D. (2006). *Arbeidstid i barnevernsinstisusjonene og behandlingstiltaket MST*. NOVA.
- Politiet. (2024, januar 31). *Bekymringsfull utvikling innen ungdomskriminalitet*. Hentet fra www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2024/01/31/bekymringsfull-utvikling-innen-ungdomskriminalitet/
- Prop. 106 L (2012-2013). (2013). *Endringer i barnevernloven*. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-106-l-20122013/id720934/>
- Prop. 133 L (2020-2021). (2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven og lov om endringer i barnevernloven)*. Oslo: Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/>
- Regjeringen. (2023, desember 12). *Satser for kommunal egenbetaling for statlige barnevernstiltak – 2024*. Hentet fra [regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/satser-for-kommunal-egenbetaling-for-statlige-barnevernstiltak-2024/id3020128/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/satser-for-kommunal-egenbetaling-for-statlige-barnevernstiltak-2024/id3020128/)
- Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet*. Riksrevisjonen Dokument 3:8 (2017-2018). Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2017-2018/akuttplasseringerbarnevern.pdf>
- Rundskriv Q-19/2003. (2003). *Strategidokument - statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/rus/2003/0008/ddd/pdfv/258543-strategidokument_-statlig_overtagelse_barnevern_.pdf
- Skrove, G., Lichtwarck, W., Moufack, M. F., Røkkum, N. A., Ulfseth, L. A., & Kojan, B. H. (2021). *Konsekvenser av covid-19 for tjenestetilbudet blant sårbare barn og unge*. Trondheim: NTNU Institutt for sosialt arbeid. Hentet fra https://www.ntnu.no/documents/1272526675/1281525946/NTNU_Covid_rapport_Korr2.pdf/78e1de91-41b2-8043-9561-ea4fd2b2f8c0?t=1617781896470
- Stortinget. (2018). *Representantforslag om et offentlig og ideelt drevet barnevern*. Hentet Desember 21., 2022 fra <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=71518>
- Stortinget. (2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. Hentet Desember 21., 2022 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=84477>

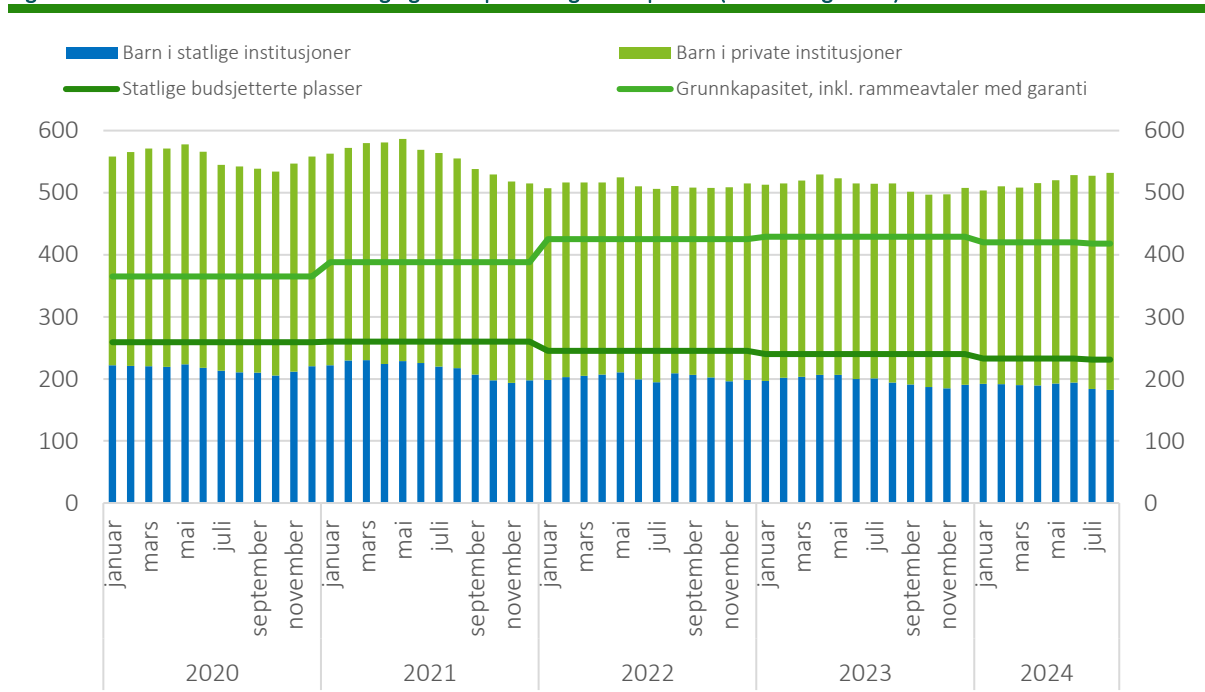
15 Vedlegg

Figur 15-1: Antall barn innenfor akutt og antall plasser i grunnkapasitet (2020 – aug. 2024)



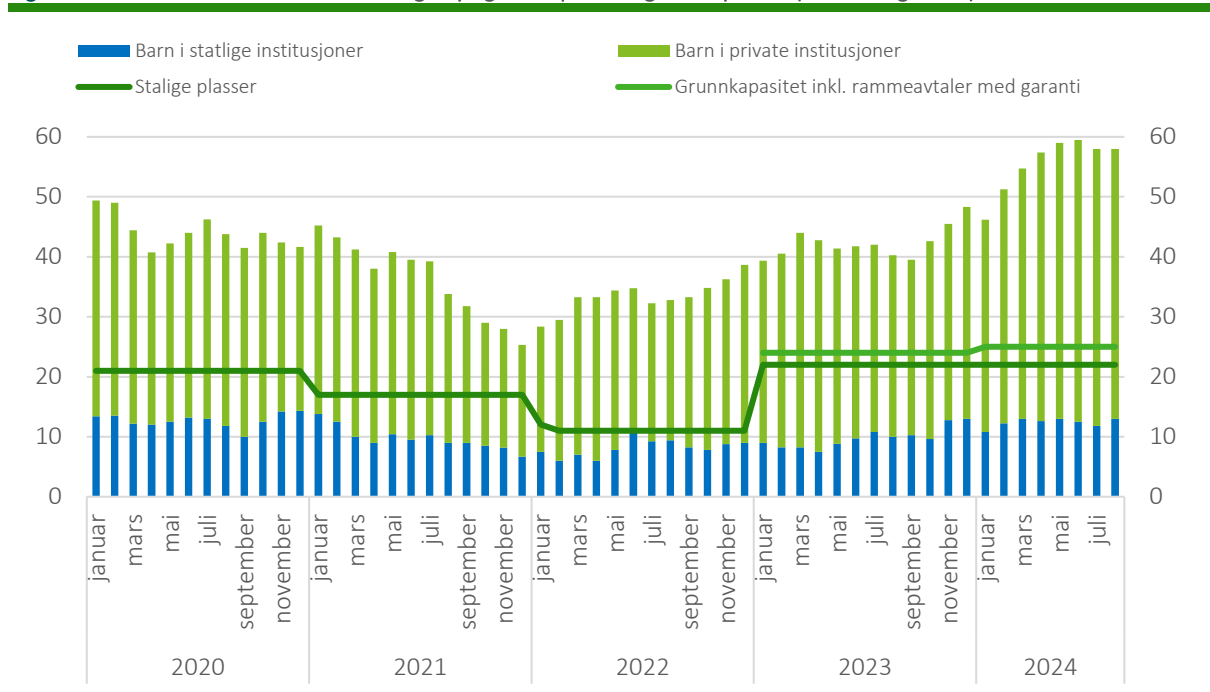
Kilde: Bufdir

Figur 15-2: Antall barn innenfor omsorg og antall plasser i grunnkapasitet (2020 – aug. 2024)



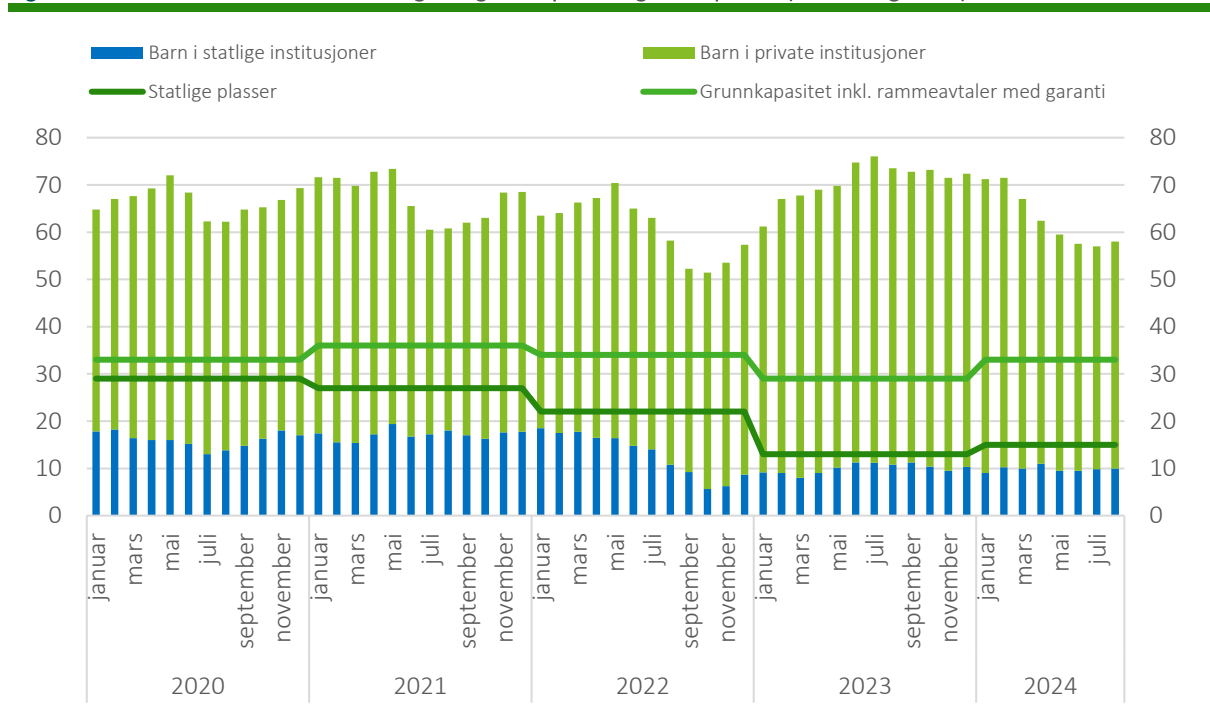
Kilde: Bufdir

Figur 15-3: Antall barn innenfor behandling høy og antall plasser i grunnkapasitet (2020 – aug. 2024)



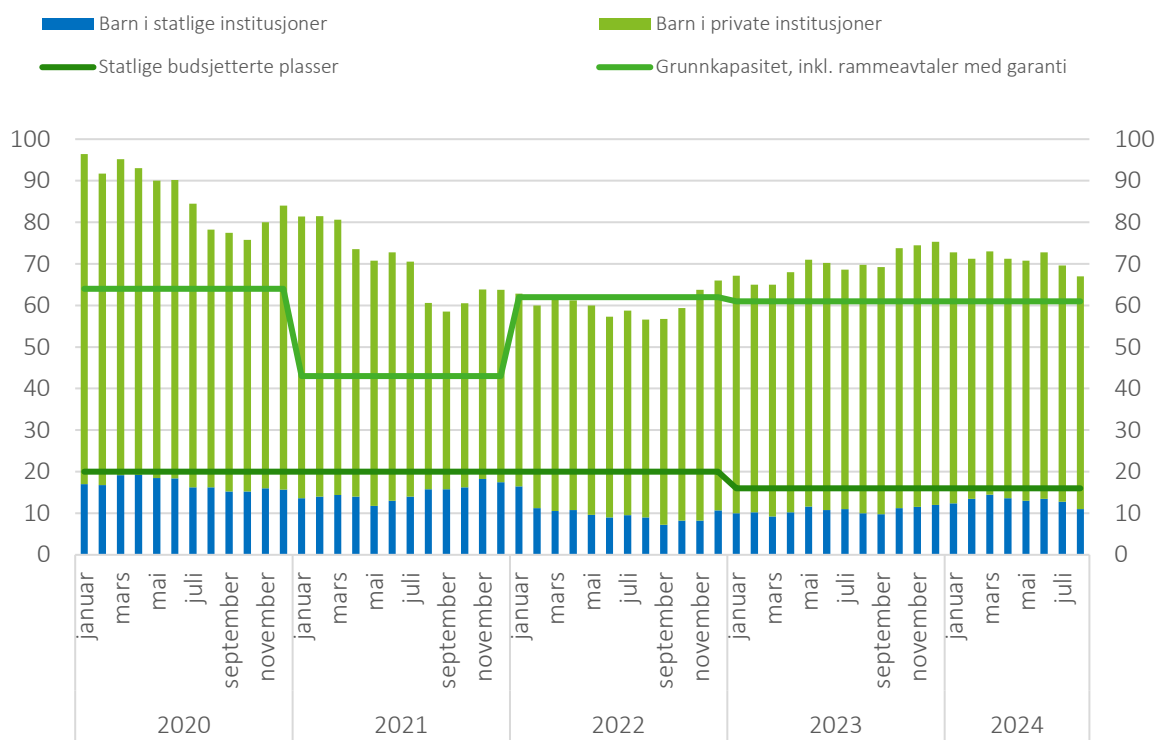
Kilde: Bufdir

Figur 15-4: Antall barn innenfor behandling lav og antall plasser i grunnkapasitet (2020 – aug. 2024)



Kilde: Bufdir

Figur 15-5: Antall barn innenfor rus og antall plasser i grunnkapasitet (2020 – aug. 2024)



Kilde: Bufdir



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.