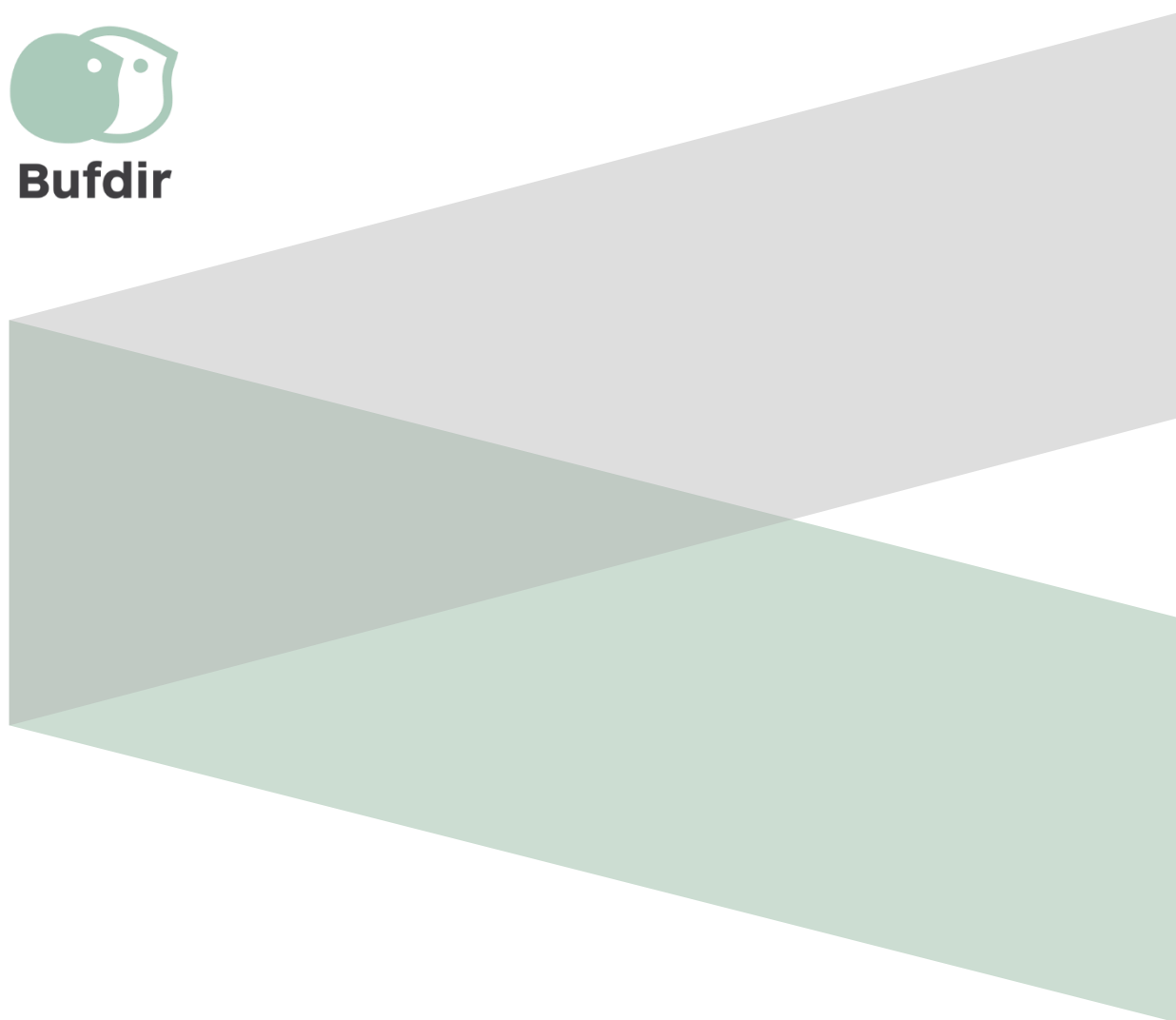


Utredning av Alarmtelefonen for barn og unge – 116 111

Svar på oppdrag 4 i tillegg 4 til tildelingsbrev 2020



Bufdir





**BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET**

Postadresse:
Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Sentralbord:
466 15 000

Utgitt:
2022

ISBN: (digital utgave)
978-82-8286-389-6

Design:
TIBE

bufdir.no

Innhold

SAMMENDRAG	6
1 INNLEDNING.....	17
1.1 OPPDRAGSBESKRIVELSE	17
1.2 OMFANG AV UTREDNINGEN.....	17
1.3 AVGRENSINGER.....	18
1.4 BEGREPSAVKLARINGER	19
1.5 FREMGANGSMÅTE OG KUNNSKAPSGRUNNLAG.....	19
1.6 TILGRESENDE PROSESSER	21
1.7 RAPPORTENS OPPBYGNING.....	22
2 BAKGRUNN: OM ALARMTELEFONEN OG ANDRE DIGITALE HJELPETJENESTER FOR BARN OG UNGE	23
2.1 ALARMTELEFONEN.....	23
2.2 ANDRE DIGITALE HJELPETJENESTER FOR BARN OG UNGE.....	27
3 UTFORDRINGSBILDE	30
3.1 INNLEDNING	30
3.2 BARN OG UNGE SOM ER UTSATT FOR VOLD, OVERGREP OG OMSORGSSVIKT FÅR IKKE RETT HJELP TIL RETT TID	31
3.3 UTFORDRINGER KNYTTET TIL DET BREDERE TILBUDET AV DIGITALE HJELPETJENESTER FOR BARN OG UNGE.....	32
4 MÅL FOR UTREDNINGEN	37
4.1 SAMFUNNSMÅL	37
4.2 MÅLGRUPPE.....	37
4.3 EFFEKTMAÅL	37
5 PRINSIPIELLE HENSYN	41
5.1 INNLEDNING	41
5.2 BARNETS BESTE	41
5.3 LIKESTILLINGSPOLITISKE HENSYN	42
6 FORUTSETNINGER FOR DEN VIDERE UTREDNINGEN	44
6.1 KATEGORIER FOR VURDERING AV VIRKNINGER	44
6.2 FORUTSETNINGER FOR TILTAKSALTERNATIVENE.....	44
7 UTREDNING AV 116 111-TJENESTENS MANDAT	47
7.1 INNLEDNING	47
7.2 NULLALTERNATIVET: VIDEREFØRE ALARMTELEFONEN SOM EN DØGNÅPEN DIGITAL HJELPETJENESTE FOR BARN OG UNGE SOM ER UTSATT FOR VOLD, OVERGREP ELLER OMSORGSSVIKT	48
7.3 ALTERNATIV 1: UTVIDE 116 111-TJENESTENS MANDAT OG ETABLERE EN TJENESTE DER FLERE SEKTORER HAR ANSVAR.....	58
7.4 SAMLET VURDERING OG ANBEFALING	66
8 UTREDNING AV 116 111-TJENESTENS SVARNETTVERK	68
8.1 BAKGRUNN	68
8.2 NULLALTERNATIVET: SENTRALT TJENESTESTED OG SVARNETTVERK	68
8.3 ALTERNATIV 1: AVVIKLING AV SVARNETTVERKET	72
9 UTREDNING AV AKTØR FOR DRIFT AV 116 111-TJENESTEN	77
9.1 BAKGRUNN	77
9.2 LØSNINGSALTERNATIVER.....	77
9.3 IKKE AKTUELT Å OVERFØRE DRIFTEN TIL EN PRIVAT AKTØR	77
9.4 NULLALTERNATIVET: VIDEREFØRE DRIFT I TILKNYTNING TIL KRISTIANSAND INTERKOMMUNALE BARNEVERNVAKT	78

Innledning

9.5	ALTERNATIV 1: FRIVILLIG UTLYSNING TIL LANDETS KOMMUNER OM DRIFT AV 116 111-TJENESTEN	81
9.6	ALTERNATIV 2: 116 111-TJENESTEN DRIFTES AV EN STATLIG AKTØR.....	84
9.7	SAMLET VURDERING OG ANBEFALING: AKTØR FOR DRIFT AV 116 111-TJENESTEN.....	87
10	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	89
10.1	INNLEDNING	89
10.2	MANDAT	89
10.3	AVVIKLING AV SVARNETTVERKET	89
10.4	DRIFT AV 116 111-TJENESTEN	90
10.5	ANBEFALING OM VIDEREUTVIKLING AV TJENESTEN	93
11	FORUTSETNINGER FOR VELLYKKET IMPLEMENTERING	95
11.1	INNLEDNING	95
11.2	116 111-TJENESTEN MÅ IVARETA LIKESTILLING OG UNIVERSELL UTFORMING.....	95
11.3	116 111-TJENESTEN BØR SIKRES ØKT FINANSIERING OG BEMANNING	95
11.4	116 111-TJENESTEN MÅ VÆRE TILPASSET BARN OG UNGES BRUKERMØNSTRE	95
11.5	116 111-TJENESTEN MÅ VÆRE BEVISST DILEMMA KNYTTET TIL ANONYMITET	96
11.6	116 111-TJENESTEN BØR MARKEDSFØRE SEG TYDELIG OPP MOT MANDATET.....	96
12	ANBEFALINGER TIL VIDERE UTREDNING OG UTVIKLING	98
12.1	ANBEFALINGER FOR VIDERE UTVIKLING AV TJENESTEAPPARATET FOR DE YNGSTE BARNA	98
12.2	DET BØR FORETAS EN NY VURDERING AV 116 111-TJENESTENS INNRETNING, I LYS AV UTVIKLING OG RESULTATER INNENFOR DIGI-UNG PROGRAMMET OG EN EVENTUELL SAMORDNING AV HJELPETELEFONER	98
VEDLEGG 1 – LITTERATURLISTE.....		100
LOVER OG TRAKTATER		103
VEDLEGG 2 OVERSIKT OVER INVOLVERTE AKTØRER		105

Oversikt over tabeller

Tabell 1. Problemstillinger som er vurdert vedr. 116 111-tjenestens mandat	9
Tabell 2. Problemstillinger som er vurdert vedr. 116 111-tjenestens organisering.....	13
Tabell 3. Rapportens øvrige anbefalinger til videre utredning og utvikling	15
Tabell 4. Økonomiske og administrative konsekvenser ved anbefalte løsninger (anslag).....	16
Tabell 5. Økonomiske og administrative konsekvenser ved alternative løsninger (anslag)	16
Tabell 6. Digitale hjelpetjenester for barn og unge, med målgruppe og tematikk som grenser til Alarmtelefonen eller er relevante å se opp mot Alarmtelefonens tilbud	28
Tabell 7. Oppsummering av utfordringsbilde.....	30
Tabell 8. Samfunns mål og effektmål for utredningen av 116 111-tjenesten.....	38
Tabell 9. Sentrale vurderinger og forutsetninger for den videre utredningen	45
Tabell 10. Sentrale forhold ved nullalternativet (mandat).....	48
Tabell 11. Samlet oversikt over virkninger ved tiltak 1	65
Tabell 12. Sentrale forhold ved nullalternativet (svarnettverket)	69
Tabell 13. Samlet oversikt over virkninger ved alternativ 1	75
Tabell 14. Sentrale forhold ved nullalternativet (driftsaktør)	79
Tabell 15. Samlet oversikt over virkninger ved alternativ 1	84
Tabell 16. Samlet oversikt over virkninger ved alternativ 2	87
Tabell 17. Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser for alternativ organisering	93
Tabell 18. Økonomiske og administrative konsekvenser av anbefalt videreutvikling av 116 111-tjenesten .	94

Oversikt over figurer

Figur 1. Alarmtelefonen - fakta og nøkkeltall.....	25
Figur 2. Brukerevaluering Alarmtelefonen	54

Sammendrag

Bakgrunn

Alarmtelefonen for barn og unge er en døgnåpen, gratis alarmtelefon for barn og unge opp til 18 år som er utsatt for ulike former for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Barn skal kunne henvende seg til ett telefonnummer om sin situasjon og bekymring og henvendelsen skal videreformidles til rett instans i kommunene for oppfølging.

Alarmtelefonen ble opprettet i 2009 for å være et supplement til kommunenes akuttberedskap knyttet til barnevernet, men er også en digital hjelpetjeneste som gir råd og veiledning om saker som ikke er akutte. I 2020 hadde Alarmtelefonen om lag 14 000 henvendelser på telefon og tilsvarende antall på chat. Tjenesten styres av Bufdir gjennom tilskuddsforvaltning.¹

Utredningen av Alarmtelefonen for barn og unge er utarbeidet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD).² Bakgrunnen for oppdraget er evalueringen av Alarmtelefonen fra 2019,³ samt endringer som følge av Covid-19 pandemien. Tjenesten har opplevd en vesentlig økning i henvendelser i forbindelse med pandemien, og tjenesten ble gjort døgnåpen og styrket med chatfunksjonalitet i 2020.

Oppdraget innebærer å utrede Alarmtelefonens *mandat*, i lys av overnevnte bakgrunn, samt utviklingen av nye kommunikasjonsformer og lignende tilbud fra andre aktører, og behovet for at barn selv kan melde fra om saker som krever oppfølging.

Oppdraget innebærer videre å utrede hvilke konsekvenser eventuelle endringer i mandatet vil ha for Alarmtelefonens *finansieringsbehov*, *finansieringsform* og *organisering*, herunder eventuelle endringer i *kompetansebehov*.

Fordi oppdraget innebærer å vurdere vesentlige endringer i dagens tjenestetilbud, benytter vi begrepet *116 111-tjenesten* når vi omtaler den fremtidige tjenesten,⁴ og *Alarmtelefonen* der vi omtaler dagens tjeneste.

Gjennomføring av oppdraget

Utredningsarbeidet har pågått i perioden november 2020 til januar 2022. I arbeidet har vi gjennomgått relevant litteratur og involvert berørte aktører. Vi har, gjennom et eksternt oppdrag⁵, innhentet kunnskap om barn og unges erfaringer og behov, knyttet til Alarmtelefonen og andre digitale hjelpetjenester. Gjennom det eksterne oppdraget har vi også kartlagt andre digitale

¹ Tjenesten mottok 9 500 000kr i 2019, 16 500 000kr i 2020 og 19 800 000kr i 2021. Økningen skyldes etablering av døgnåpent tilbud og chattetjeneste, samt ekstratilskudd i forbindelse med Covid-19-pandemien

² Oppdrag 4 i tillegg 4 til tildelingsbrev 2020

³ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

⁴ Alarmtelefonen er knyttet til det harmoniserte felleseuropeiske hjelpenummeret for barn, 116 111

⁵ Proba samfunnsanalyse, 2021a og 2021b (tilleggsleveranse)

hjelpetjenester for barn og unge, med målgruppe og tematikk som grenser til Alarmtelefonen.⁶ Dette har vært viktig for å kunne vurdere mandatet til 116 111-tjenesten opp mot lignende tilbud fra andre aktører, jf. oppdraget.

Oppdraget innebærer mulige endringer av et statlig tiltak, og er derfor omfattet av utredningsinstruksen. For å identifisere relevante alternativer til dagens mandat og organisering, har vi kartlagt sentrale utfordringer for barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt, samt utfordringer knyttet til tilbudet av digitale hjelpetjenester for barn og unge (se kap. 3 i rapporten).

Under oppsummerer vi sentrale vurderinger og anbefalinger i rapporten, knyttet til tjenestens mandat og organisering, herunder vurderinger knyttet til finansieringsbehov, finansieringsform og kompetansebehov. Til sist gir vi også anbefalinger til videre utredning og utvikling.

Mandat

Det er behov for 116 111-tjenesten

I henhold til utredningsinstruksen er vi forpliktet til å se på alternative tiltak til eksisterende løsninger, og vi har derfor vurdert om det er behov for en offentlig hjelpetelefon for barn og unge, eller om behovet kan dekkes av andre eksisterende eller nye tilbud. Vi konkluderer med at det er behov for 116 111-tjenesten. Begrunnelsen for dette er følgende:

- Alarmtelefonen har en særegen status fordi det er den eneste hjelpetelefonen i offentlig regi. Den er døgnåpen, bemannet av fagpersoner, har barn og unge som målgruppe og er tilgjengelig på telefon. Det er ingen andre digitale hjelpetjenester som både har barn og unge som målgruppe, som er døgnåpne og som bemannes av fagpersoner. Ingen andre digitale hjelpetjenester har som mandat å hjelpe barn utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt.
- Andre digitale hjelpetjenester henviser saker om vold, overgrep og omsorgssvikt videre til Alarmtelefonen
- 116 111 er et felleseuropeisk hjelpenummer for barn som EU-kommisjonen har anmodet Norge om å innføre.
- FNs barnekomité har påpekt overfor Norge at barn utsatt for vold og overgrep skal ha tilgang til en døgnåpen telefontjeneste med kvalifisert personell.⁷

Vi anbefaler at tjenesten utvikles med utgangspunkt i dagens mandat

Vi har vurdert to løsningsalternativer knyttet til tjenestens mandat: Dagens situasjon (nullalternativet) og etablering av en tjeneste der flere sektorer har ansvar (utvidet mandat).

Formålet med å endre 116 111-tjenestens mandat vil være å ivareta barn og unges behov på en bedre måte enn ved nullalternativet. Barn og unge tar lite hensyn til sektorfordeling, og det kan derfor ha en verdi å ha en tverrsektoriell offentlig tjeneste som er bemannet av fagpersoner, som

⁶ I Norge, og i utvalgte andre land

⁷ FNs barnekomité, 2018: Avsluttende merknader til Norges rapportering på oppfyllelsen av sine forpliktelser etter barnekonvensjonen, kapittel D(b)

kan svare på spørsmål om ulike livshendelser.⁸ Alarmtelefonen mottar en stor andel henvendelser som ikke faller direkte inn under deres mandat, herunder spørsmål om psykisk helse og andre livshendelser. Ved å etablere en tjeneste med et bredere mandat kan man unngå at henvendelser må sendes videre til andre hjelpetjenester, og at barn og unge «faller fra». En tverrsektoriell offentlig tjeneste kan også føre til styrket samarbeid mellom sektorene og bedre samordning av tjenester *generelt*.

En tjeneste med utvidet mandat er imidlertid ikke forenlig med at tjenesten er tilknyttet barneverntjenesten. Dermed kan tjenesten ikke fungere som et lavterskeltilbud for bekymringsmeldinger og et supplement til kommunenes akuttberedskap i barnevernet, slik den gjør i dag.⁹ Den utvidede tjenesten vil måtte bemannes av ulike yrkesgrupper og kompetanseprofilen vil utvides. Alle ansatte vil ikke ha barnevernfaglig kompetanse, som i dag. Alle barn som kontakter tjenesten vil ikke komme i umiddelbar kontakt med fagpersoner med spesialkompetanse på å avdekke vold, overgrep eller omsorgssvikt, og som kan handle på bakgrunn av bekymring og med hjemmel i barnevernloven. Vi vet at dersom barnet eller ungdommen ikke blir møtt med kvalifisert hjelp det første stedet hen tar kontakt, kan det offentlige miste muligheten til å hjelpe barnet eller ungdommen.

På bakgrunn av dette vurderer vi at en utvidelse av mandatet kan føre til at staten i mindre grad oppfyller sitt ansvar for å beskytte barn mot fysisk og psykisk mishandling, forsømmelse eller utnyttelse, sammenlignet med dagen situasjon.¹⁰ Vår samlede vurdering er derfor at 116 111-tjenesten med *dagens mandat* i større grad vil ivareta behovene til svært sårbare barn og unge, og at tjenesten derfor bør videreutvikles med utgangspunkt i dagens mandat.

Vi anbefaler at tjenestens forankring i barnevernloven bør fremgå tydelig av mandatet og at det iverksettes tiltak for kompetanseheving og fagutvikling i tjenesten, for å sikre at alle typer henvendelser ivaretas på en god måte. Vi anbefaler også en oppbemanning av chat-tjenesten

Vi anslår at tiltak for kompetanseheving og fagutvikling i tjenesten vil ha en merkostnad på mellom 1 og 2 000 000 kr, basert på anslag for kostnad for videreutdanning og kursing. Økt bemanning ved chat-tjenesten (inntil 3 stillingshjemler) vil ha en kostnadsramme på ca. 2 400 000 kr.

Dersom departementet til tross for anbefalingen ønsker å gå videre med en utvidelse av mandatet til 116 111-tjenesten, må innretting og organisering eventuelt utredes i samarbeid mellom relevante sektormyndigheter, gjennom et felles oppdrag.¹¹ Det bør også vurderes kompenserende tiltak for å sikre ivaretagelse av barns rett til beskyttelse.

Tabell 1 gir en oppsummering av hvilke problemstillinger som er vurdert vedrørende 116 111-tjenestens mandat, og hvilke alternative løsninger som er utredet. Blått felt viser anbefalt løsning.

⁸ En slik tjeneste vil fortsatt ha som mandat å ivareta barn utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt, men også å svare på spørsmål om skole, mobbing og barn og unges psykiske helse (uten at dette er å anse som helsehjelp etter helsepersonelloven, se vurderinger i rapporten) mv.

⁹ Se nærmere omtale av tjenestens bidrag opp mot lokal akuttberedskap under neste overskrift

¹⁰ Barnekonvensjonen 1989: art. 19; Barnekonvensjonen 1982: § 30-3, §48; Barnevernloven 1993: § 1-

¹¹ BFD/Bufdir, HOD/Hdir og eventuelle andre relevante departementer/direktorater

Tabell 1. Problemstillinger som er vurdert vedr. 116 111-tjenestens mandat

MANDAT			
(1) Er det behov for tjenesten?		(2) Bør mandatet videreføres eller utvides?	
Ja	Nei	Videreføres	Utvides
- Tjenesten dekker behov som ikke ivaretas av andre digitale hjelpetjenester 116 111 er et felleseuropeisk hjelpenummer for barn - FNs barnekomité har påpekt overfor Norge at utsatte barn skal ha tilgang til en døgnåpen telefontjeneste med kvalifisert personell		Anbefaler: - Tjenestens forankring i barnevernloven fremgår av mandatet - Kompetanseheving og fagutvikling i tjenesten	- Innretting må ev. utredes videre i samarbeid mellom relevante sektor-myndigheter - Vurdere kompenserende tiltak for å sikre ivaretagelse av barns rett til beskyttelse

Tjenesten er fortsatt et viktig supplement til kommunal akuttberedskap i barnevernet, selv om den kommunale akuttberedskapen er bedre utbygd senere år

Over argumenterer vi for at dagens mandat for 116 111-tjenesten bør videreføres, bl.a. fordi tilknytningen til barnevernet gjør at tjenesten kan fortsette å være et supplement til den kommunale akuttberedskapen i barnevernet. Det er nærliggende å stille seg spørsmålet om det behov for et slikt supplement, sett i lys av utviklingen de senere år. Ved opprettelsen av Alarmtelefonen i 2009 hadde mer enn halvparten av kommunene ingen formalisert akuttberedskap. Senere er den kommunale akuttberedskapen blitt bedre utbygd, og i 2019 hadde 95 prosent av kommunene en form for formalisert akuttberedskap i barnevernet.¹²

Selv om kommunenes akuttberedskap er forbedret, og kan forventes å forbedres ytterligere i tiden fremover,¹³ viser vår kunnskapsinnhenting at Alarmtelefonen fortsatt er et viktig supplement til den kommunale akuttberedskapen. En rekke berørte aktører trekker frem at akuttberedskapen i barnevernet er blitt bedre blant annet *fordi* Alarmtelefonen fanger opp og formidler saker som ellers ikke ville blitt oppdaget. Dette skyldes blant annet at barn og unge selv i liten grad ringer til sin lokale barnevernvakt. Ofte er telefonnummeret vanskelig tilgjengelig og barn og unge vet ikke nødvendigvis hvilken kommune de selv

¹² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

¹³ Bl.a. som følge av at barnevernstjenestens plikt til tilgjengelighet og akuttberedskap er lovfestet i ny Barnevernlov, som trer i kraft 1. januar 2023

bor i. 116 111 er et nasjonalt nummer som er lett tilgjengelig og lett å huske. For barn og unge er det dessuten svært viktig å være anonyme¹⁴, og de ønsker ofte ikke å kontakte barnevernet.

Vi vurderer på bakgrunn av dette at Alarmtelefonen bidrar til at *barn og unge selv* melder ifra om alvorlige saker, og således fortsatt er et viktig supplement til akuttberedskapen i kommunene, uavhengig av hvor god kvaliteten i kommunenes akuttberedskap er i dag og i fremtiden.¹⁵

Organisering

Bakgrunn

Alarmtelefonen er i dag organisert med sentralt tjenestested i Kristiansand og et svarnettverk bestående av landets barnevernvakter. Kunnskapsinnhenting har vist at det er to sentrale dimensjoner ved organiseringen av 116 111-tjenesten som burde utredes: Hvorvidt svarnettverket bestående av barnevernvaktene bør avvikles, og hvilken aktør som bør stå for den sentrale driften av tjenesten. Spørsmål knyttet til *finansieringsbehov* og *finansieringsform* (jf. oppdraget) aktualiseres og vurderes under disse problemstillingene.

Vi anbefaler en avvikling av svarnettverket bestående av barnevernvakter

Svarnettverket, bestående av 21 barnevernvakter, svarer på anrop til 116 111 innenfor deres geografiske område og åpningstid. Tjenesten i Kristiansand besvarer øvrige henvendelser på telefon og alle skriftlige henvendelser.¹⁶ Svarnettverket ble etablert fordi man antok at lokal forankring var viktig for å kunne gi best mulig hjelp til den som ringte. Kunnskapsinnhenting har avdekket vesentlige utfordringer ved å organisere tjenesten med et nasjonalt svarnettverk.

Om lag 50 prosent av anropene til 116 111 besvares av ansatte i landets barnevernvakter (svarnettverket). De som betjener telefonen ved barnevernvaktene, får lite mengdetrening i å besvare samtalene.¹⁷ De kan også stå i et akutt oppdrag samtidig som telefonen ringer. Konsekvensen kan være at den som ringer får et dårligere svar, at den som har behov for akutt hjelp må vente, eller begge deler. Barnet eller ungdommen risikerer også at telefonen besvares av noen de kjenner, hvilket strider imot barnets forventning om og behov for å være anonym når de kontakter en nasjonal hjelpetjeneste. Barn og unge som kontakter Alarmtelefonen per telefon kan dermed oppleve å få ulik kvalitet på samtale og hjelp, avhengig av hvor i landet de bor. Vi vurderer derfor at tjenesten, slik den er organisert i dag, ikke tilbyr likeverdig hjelp.

Vi anbefaler en avvikling av svarnettverket, slik at alle samtaler besvares ved sentralt tjenestested. Vurderingen bygger særlig på at dette vil føre til at barn og unge, i større grad enn i dag, får tilgang til likeverdige og forsvarlige tjenester. Med ett sentralt tjenestested er en tryggere på at alle henvendelser håndteres av et fagmiljø med mengdetrening, som har kompetanse i og tilstrekkelig tid til å håndtere henvendelser til 116 111.

¹⁴ Proba samfunnsanalyse, 2021a; Helsedirektoratet, 2018a

¹⁵ I oppdragsteksten ber BFD om en vurdering av «hvordan Alarmtelefonens mandat bør være i lys av [...] samfunnets overordnede behov for å legge best mulig til rette for at barn selv kan melde fra om situasjoner som krever oppfølging fra tjenestene»

¹⁶ Chat, e-post, SMS

¹⁷ Oslo mottar flest, med gjennomsnittlig tre samtaler hver dag, mens 15 av barnevernvaktene mottar i gjennomsnitt under ett anrop hver dag

En avvikling av svarnettverket kan også bidra til å styrke akuttberedskapen hos barnevernvaktene, ved at de ikke må håndtere 116 111-telefonen samtidig som de er på vakt og kan stå i akutte situasjoner. Kristiansand kommunes drift av nettstedet barnevernvakten.no gir gode forutsetninger for oversikt og samarbeid med lokal akuttberedskap ved behov. Samlet vurderer vi at dette vil bidra til en bedre ivaretagelse av barns rett til beskyttelse.

En mulig negativ konsekvens av å avvikle svarnettverket er at barn og unge ikke kommer i direkte kontakt med ansatte som kjenner tjenesteapparatet innenfor barnets distrikt. Samtidig fremgår det ikke av vår kunnskapsinnhenting hvilken merverdi denne lokale tilknytningen har. Vårt inntrykk er at tjenesten sentralt kan sikre en tilstrekkelig ivaretagelse av oppfølging i ordinært tjenesteapparat.

Flere aktører i våre innspillsrunder, bl.a. Alarmtelefonen sentralt, er positive til en avvikling av svarnettverket. Ledernetverket for barnevernvakter støtter ikke en avvikling.

Vi anslår at en avvikling av svarnettverket vil ha en merkostnad på ca. 1 600 000 kr basert på anslag for behov for økt bemanning ved sentralt tjenestested.

Vi anbefaler videreføring av drift ved Kristiansand kommunes interkommunale barnevernvakt

Da Alarmtelefonen skulle opprettes i 2009 tok Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) direkte kontakt med Kristiansand kommune med forespørsel om de kunne drifte tjenesten. Basert på saksdokumentene Bufdir har tilgang til, fremgår det ikke at andre alternativer ble vurdert. Vi har derfor utredet tre alternativer for drift av 116 111-tjenesten: (0) Nullalternativet - videreføring av driften ved den interkommunale barnevernvakta i Kristiansand, (1) frivillig utlysning til landets kommuner og (2) overføring av driften til en statlig aktør.¹⁸ Samtlige alternativer kan forenes med et svarnettverk, men vår primære anbefaling er at svarnettverket avvikles (se over).

Vi anbefaler en videreføring av driften i tilknytning til Kristiansand interkommunale barnevernvakt, som i dag.

Vår samlede vurdering er at dagens driftsmodell ivaretar behovene til sårbare barn og unge på en god måte. Vi har ikke identifisert vesentlige svakheter ved dagens drift. Agenda Kaupang vurderte i 2019 at «Styrken ved dagens Alarmtelefon er først og fremst at det er bygget opp et godt faglig miljø i Kristiansand. Innringere møter ansatte som har barnevernfaglig kompetanse, erfaring med å snakke med barn og unge og kompetanse på å vurdere om en situasjon er akutt.»¹⁹ Bufdir har fått forsterket dette inntrykket gjennom møter med et mangfold berørte aktører i 2021.

I vurderingen legger vi vekt på at en overføring av driften kan gi risiko for et svekket tilbud for barn og unge i en overgangsperiode, da det tar tid å bygge opp et godt fagmiljø og rekruttere rett kompetanse. Dette kan gi negative konsekvenser, ved at barn og unge utsatt for vold, overgrep og

¹⁸ Vi også vurdert om det er aktuelt å legge driften til en privat aktør, slik tilfellet er i andre europeiske land. Under forutsetning om at dagens mandat videreføres (i tråd med vår anbefaling), utøver tjenesten offentlig myndighet, gjennom å anses som forankret i barnevernloven. Oppgaver som involverer utøvelse av offentlig myndighet, kan ikke delegeres til private tjenesteytere uten hjemmel i lov

¹⁹ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

omsorgssvikt i overgangsperioden i mindre grad blir oppdaget eller fulgt opp. Samlet har vi ikke identifisert vesentlige nyttevirksomheter ved en overføring, sammenlignet med nullalternativet. Alternative løsninger innebærer små og usikre nyttevirksomheter, selv om kostnadsvirkningene i hovedsak ikke er store.

Dersom beslutningstaker ønsker å overføre driften til en annen aktør, er vår *sekundære anbefaling* at det lyses ut en frivillig konkurranse mellom kommuner, basert på tydelige, faglige kriterier. Tjenesten vil da fortsatt være tett koblet på praksisfeltet, med ansatte med erfaring med å snakke med barn og unge om vanskelige situasjoner og avdekke alvorlige hendelser. Det vurderes som en styrke sammenlignet med i dag, at lokalisering av tjenesten kan baseres på tydelige kriterier, slik at driften tildeles den best kvalifiserte kommunen. Dersom tjenesten flyttes og administrativt underlegges en annen arbeidsgiver enn Kristiansand kommune må det vurderes hvorvidt reglene om virksomhetsoverdragelsen etter arbeidsmiljøloven (aml) kommer til anvendelse.²⁰

Samlet sett vurderer vi at det vil ha størst kostnadsvirkninger å legge driften til en statlig aktør.

Gjennomføring av frivillig konkurranse (alternativ 1) vil medføre noen merkostnader (ikke tallfestet). Det vil oppstå engangskostnader knyttet til etablering, ved både alternativ 1 og 2, anslått til 4 000 000 kr.

Tabell 2 gir en oppsummering av hvilke problemstillinger som er vurdert vedrørende 116 111-tjenestens organisering, og hvilke alternative løsninger som er utredet. Blått felt viser anbefalt løsning.

²⁰ Se arbeidsmiljøloven, 2005: §16

Tabell 2. Problemstillinger som er vurdert vedr. 116 111-tjenestens organisering

ORGANISERING				
(1) Bør svarnettverket videreføres eller avvikles?		(2) Hvilken aktør bør drifte tjenesten?		
Videreføres	Avvikles	Videreføre dagens drift (Kr.sand)	Frivillig utlysning til kommuner	En statlig aktør
	Behov for økt bemanning på sentralt tjenestested (1 600 000 kr)	Tilskudd på om lag samme nivå som i dag	<i>Sekundær-anbefaling</i> Regler om virksomhets-overdragelse kan komme til anvendelse	

Anbefalinger til videre utredning og utvikling

Vi anbefaler at det igangsettes et utviklingsarbeid for å ivareta de yngste barnas behov for hjelp via digitale hjelpetjenester

Kunnskapsinnhentingene har vist at særlig barn under 13 år mangler et sted å henvende seg, på telefon eller chat, om egne utfordringer. Det finnes et mangfold av digitale hjelpetjenester, men med unntak av Alarmtelefonen er det få som har de yngre barna i målgruppen.²¹ Samtidig erfarer tjenestene at yngre barn i økende grad tar kontakt, også om alvorlige problemstillinger som selvmord. Det kreves særskilt kompetanse for å snakke med yngre barn, og de mestrer ikke de samme kommunikasjonsplattformene som er foretrukne for ungdom.²² Gjennom DIGI-UNG programmet videreutvikles digitale hjelpetjenester til ungdom *over 13 år*. Noe lignende prosjekt finnes ikke for barn under 13 år. Vi anbefaler derfor at relevante sektormyndigheter (særlig HOD og BFD) setter i gang et utviklingsarbeid for å ivareta de yngste barnas behov for hjelp via digitale hjelpetjenester.

²¹ Siden vi i denne utredningen anbefaler å videreføre 116 111-tjenestens mandat (ivaretagelse av barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt) vil ikke denne tjenesten være løsningen for å ivareta yngre barns behov for råd og veiledning omkring et bredt spekter av temaer, herunder psykisk helseproblematikk

²² Som chat og spørsmål-svar-tjenester (ung.no)

Vi anbefaler at det foretas en ny vurdering av 116 111-tjenestens innretting, i lys av pågående utvikling av digitale tjenestetilbud for barn og unge

Vi legger til grunn for våre anbefalinger at 116 111-tjenesten bør videreutvikles i tråd med DIGI-UNG programmet. Gjennom DIGI-UNG programmet, og dets delprosjekter, skal det legges til rette for bedre samordning mellom tjenester, bl.a. ved at ungdom kan få individuell oppfølging via innlogging til eksisterende tjenesteapparat, herunder helsestasjon, psykolog eller lege. Når dette implementeres, vil det gi 116 111-tjenesten nye muligheter for samordning og for å bistå ungdom med oppfølging i ordinært tjenesteapparat.²³

Vi anbefaler at det foretas en ny vurdering av 116 111-tjenestens innretting, i lys av resultater innenfor DIGI-UNG programmet og utviklingen i kunnskap om barn og unges behov fra barnevernet og andre tjenester. Vi foreslår at det tas en ny vurdering innen 2025.²⁴

Helsedirektoratet (Hdir) har fått i oppdrag å «vurdere samordning av relevante hjelpetelefoner innen det psykiske helseområdet og evt. andre relevante telefoner, til ett felles nasjonalt nummer, og mulighet for etablering av nødknapp»²⁵. Alarmtelefonen mottar en vesentlig andel henvendelser knyttet til psykisk helse, og resultatet av Helsedirektoratets arbeid vil kunne påvirke den fremtidige 116 111-tjenesten. En eventuell samordning av hjelpetelefoner på det psykiske helseområdet kunne føre til at 116 111-tjenesten mottar færre henvendelser. Dette vil kunne påvirke finansieringsbehovet og behovet for fagutvikling i 116 111-tjenesten. 116 111-tjenesten vil potensielt også kunne inngå blant hjelpetelefonene som vurderes samordnes til et felles nasjonalt nummer.

Vi anbefaler at det foretas en ny vurdering av 116 111-tjenestens innretting i lys av eventuelle endringer som måtte vedtas som følge av Helsedirektoratets arbeid med å vurdere samordning av hjelpetelefoner.

²³ Dette vil kunne gi kostnadsvirkninger som må vurderes på et senere tidspunkt.

²⁴ Tidspunktet vurderes på nytt opp mot når relevante løsninger fra DIGI-UNG programmet blir implementert.

²⁵ Oppdrag til Helsedirektoratet i tildelingsbrevet for 2021. Oppdraget er formulert som at direktoratet skal følge opp tiltak på helsemyndighetenes områder i *Handlingsplan for forebygging av selvmord 2020-2025*, hvor nevnte tiltak inngår som ett av flere

Tabell 3. Rapportens øvrige anbefalinger til videre utredning og utvikling

BARN UNDER 13 ÅR	116 111-TJENESTEN	
Bufdir anbefaler at: BFD og HOD²⁶ igangsetter utviklingsarbeid for å ivareta de yngste barnas behov for hjelp via digitale hjelpetjenester	Bufdir anbefaler at: Det foretas en ny vurdering av 116 111-tjenestens innretting, i lys resultater innenfor DIGI-UNG programmet og kunnskap om barn og unges behov	Bufdir anbefaler at: Det foretas en ny vurdering av 116 111-tjenestens innretting, i lys av en eventuell samordning av hjelpetelefoner
- Gjennom DIGI-UNG programmet videreutvikles digitale hjelpetjenester til ungdom <i>over 13 år</i> - Yngre barn tar i økende grad kontakt med digitale hjelpetjenester, om til dels alvorlige livshendelser, men tjenestene er i liten grad tilpasset behovene til denne gruppen	Resultater innenfor DIGI-UNG programmet kan gi tjenesten nye muligheter for samordning, og for å bistå ungdom med oppfølging i ordinært tjenesteapparat	- Hdir skal vurdere samordning av relevante hjelpetelefoner innen det psykiske helseområdet til ett felles nasjonalt nummer - Eventuelle endringer vil gi konsekvenser for 116 111-tjenesten
Oppfølging: BFD, HOD, ev. andre departement	Oppfølging: Bufdir i samråd med Hdir	Oppfølging: Bufdir i samråd med Hdir

²⁶ Og eventuelle andre relevante departementer

Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser

Tabell 4. Økonomiske og administrative konsekvenser ved anbefalte løsninger (anslag)

Anbefaling	Anslått kostnad (kr)
Videreutvikling av tjenesten med dagens mandat og sentrale tjenestested	
Kompetanseheving og fagutvikling	Inntil 2 000 000
Økt bemanning ved chat-tjenesten	2 400 000
Avvikling av svarnettverket	
Behov for økt bemanning ved sentralt tjenestested	1 600 000
SUM	6 000 000

Tabell 5. Økonomiske og administrative konsekvenser ved alternative løsninger (anslag)

Alternative løsninger	Anslått kostnad (kr)
Frivillig utlysning til landets kommuner	
Gjennomføring av frivillig konkurranse	<i>ikke tallfestet</i>
Etableringskostnader	4 000 000
Overføring av driften til en statlig aktør	
Etableringskostnader	4 000 000

1 Innledning

1.1 Oppdragsbeskrivelse

Alarmtelefonen 116 111 er en digital hjelpetjeneste som ble opprettet i 2009 med mandat om å være en døgnåpen, gratis alarmtelefon for barn og unge opp til 18 år som er utsatt for ulike former for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Tjenesten driftes av Kristiansand kommunes interkommunale barnevernvakt, med et svarnettverk bestående av alle barnevernvakter i Norge.

I tillegg 4 til tildelingsbrevet 2020 fikk Bufdir i oppdrag å utrede Alarmtelefonen. Oppdragsteksten lyder som følger:

Alarmtelefonen 116 111 er nylig evaluert og direktoratet er i gang med oppfølgingen av evalueringen. Med utgangspunkt i særskilte behov som følge av covid 19-situasjonen mottok departementet innspill om Alarmtelefonen fra Nettverket for barnevernvakter og fra Oslo kommune. I dialog med direktoratet har Alarmtelefonen etter dette blitt midlertidig styrket med chatfunksjonalitet og utvidet åpningstid.

Departementet ønsker på denne bakgrunn direktoratets faglige vurdering og råd om hvordan Alarmtelefonens mandat bør være i lys av de erfaringene som er gjort, samt i lys av utviklingen av nye kommunikasjonsformer og lignende tilbud fra andre aktører, og samfunnets overordnede behov for å legge best mulig til rette for at barn selv kan melde fra om situasjoner som krever oppfølging fra tjenestene. Direktoratet bes utrede hvilke konsekvenser eventuelle endringer i mandatet vil ha for Alarmtelefonens finansieringsbehov, finansieringsform og organisering, herunder eventuelle endringer i kompetansebehov. Utredningen bes planlagt og gjennomført i dialog med fagfeltet og brukerne.

1.2 Omfang av utredningen

1.2.1 Kravene i utredningsinstruksen

Oppdraget innebærer mulig endring av et statlig tiltak, og er derfor omfattet av utredningsinstruksen. Utredningsinstruksen har som formål å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. I henhold til utredningsinstruksen er det seks spørsmål som alltid skal besvares i en utredning.

1. Hva er problemet og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er aktuelle?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er virkningene av tiltakene?
5. Hvilke tiltak anbefales?
6. Forutsetninger for vellykket implementering

1.2.2 Vurdering av utredningsnivå

Følgende hovedkriterier brukes for å vurdere omfang av utredninger: Hvorvidt tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål; hvor store virkninger tiltaket har, dvs. hvor mange som berøres av tiltaket og i hvor stor grad; og tiden man har til rådighet. I tillegg må omfang vurderes opp mot graden av kompleksitet i problemet og hvorvidt tiltaket får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten.

I utredningsinstruksen skilles det mellom tre utredningsnivåer: Minimumsanalyser, forenklede analyser og samfunnsøkonomiske analyser. Hvilket nivå man velger avhenger av kriteriene nevnt over. I en minimumsanalyse besvares de seks spørsmålene på en enkel og kortfattet måte, mens forenklede analyser og samfunnsøkonomiske analyser krever grundigere utredning.

Alarmtelefonens målgruppe utgjør en liten andel av barnebefolkningen i Norge. Samtidig kan tiltaket berøre dem i vesentlig grad, ettersom Alarmtelefonen er en tjeneste for barn og unge i svært sårbare situasjoner. Utredningen reiser prinsipielle spørsmål knyttet til organiseringen av kommunenes akuttberedskap for barn og unge. Utredningen reiser også prinsipielle spørsmål vedrørende ivaretagelsen av sårbare barn og unges behov for råd, veiledning og oppfølging i ordinært tjenesteapparat. Eventuelle endringer i tjenestens mandat og organisering vil kunne ha store konsekvenser for barn og unge i målgruppen. Prinsipielle spørsmål drøftes nærmere i kapittel 5. Tiltakene vi utreder har ikke vesentlige budsjettmessige virkninger for staten.

Med bakgrunn i momentene over, har vi valgt å gjennomføre en forenklet analyse, som i henhold til utredningsinstruksen passer for tiltak som har mellomstore virkninger. Et viktig skille mellom en forenklet analyse og en samfunnsøkonomisk analyse er i hvilken grad man tallfester og verdsetter virkningene. I en forenklet analyse tallfestes og verdsettes virkninger i kroner når informasjonen er lett tilgjengelig.

1.3 Avgrensinger

1.3.1 Vi utreder ikke aktør og organisering ved et utvidet mandat

Bufdir skal utrede 116 111-tjenestens mandat. Det innebærer å vurdere om mandatet bør endres til ivaretagelse av barn og unge som opplever vanskelige situasjoner utover vold, overgrep og omsorgssvikt. Et utvidet mandat vil innebære at 116 111-tjenesten blir en tjeneste der flere sektorer har ansvar. Det faller utenfor rammene av dette oppdraget å utrede og anbefale hvilken aktør som eventuelt bør drifte en slik tjeneste. En slik vurdering vil måtte gjøres av aktuelle sektormyndigheter gjennom et felles oppdrag. Vi vil imidlertid synliggjøre positive og negative virkninger, samt viktige forutsetninger for, et utvidet mandat for 116 111-tjenesten.

1.4 Begrepsavklaringer

1.4.1 Vi bruker begrepet «116 111-tjenesten» om det fremtidige tilbudet

Alarmtelefonen er knyttet til det harmoniserte felleseuropeiske hjelpenummeret for barn, 116 111.

I utredningen benytter vi begrepet «Alarmtelefonen» når vi snakker om dagens tjeneste. Ettersom vi vurderer vesentlige endringer i dagens tjenestetilbud, benytter vi begrepet «116 111-tjenesten» når vi omtaler en mulig fremtidig tjeneste. Dette er et analytisk grep, og ikke forslag til nytt navn på tjenesten. Vi vurderer det ikke som en del av vårt oppdrag å foreslå endring av navnet på Alarmtelefonen.²⁷ Vi bruker Alarmtelefonen der vi omtaler dagens tjeneste.

1.4.2 Psykisk plage eller psykisk lidelse?

I rapporten omtaler vi barn og unges behov for råd og veiledning om ulike livshendelser, inkludert utfordringer knyttet til psykisk helse. Det er forskjell på psykiske helseplager og psykisk lidelse. Psykiske helseplager er sosiale og emosjonelle vansker som ikke går utover det vanlige livet over lengre tid. Dette er mindre alvorlige plager de aller fleste vil oppleve i løpet av livet. Psykisk lidelse kjennetegnes av at de kan diagnostiseres, varer over lengre tid, og medfører redusert funksjon i dagligliv eller arbeid.²⁸ Psykiske plager og lidelser blant barn og unge kan skyldes vold, overgrep og omsorgssvikt, men det kan også skyldes andre forhold.

Når vi her omtaler psykisk helse og psykiske helseplager, tar vi utgangspunkt i den samme forståelsen som i Opptappingsplanen for barn og unges psykiske helse (2019-2024). Psykisk helse brukes i opptappingsplanen både for å omtale god psykisk helse, og som en samlebetegnelse for temaområdet og praksisfeltet for barn og unge med psykiske plager og lidelser. En slik sammensatt bruk går igjen både i nasjonale og internasjonale strategier og handlingsplaner.

1.5 Fremgangsmåte og kunnskapsgrunnlag

1.5.1 Generelt

I utredningsarbeidet har vi sett hen til relevant litteratur, inkludert evalueringer av Alarmtelefonen, og involvert en rekke berørte aktører. I tillegg har vi innhentet kunnskap om barn og unges behov, samt kartlagt lignende tjenester gjennom en ekstern anskaffelse.

²⁷ I innspillmøter har enkelte aktører vært kritiske til navnet «Alarmtelefonen». Ordet «alarm» signaliserer høy alvorlighetsgrad og kan øke terskelen for å ta kontakt. I tillegg er ikke tjenesten kun tilgjengelig på telefon. Dersom man skal vurdere å endre navnet på tjenesten, bør disse argumentene vurderes opp mot ulempene det kan medføre å endre navn på en etablert merkevare

²⁸ Norsk helseinformatikk, 2021

1.5.2 Intern organisering

Bufdir nedsatte en arbeidsgruppe på tvers av flere avdelinger for å sikre bredde i kompetanse og ivaretagelse av ulike perspektiv i utredningen. Utredningsarbeidet har vært ledet av analyseavdelingen i kunnskapsdivisjonen, og arbeidsgruppen har inkludert representanter fra ung.no, ansvarlig avdeling for styring av Alarmtelefonen, personer med spesialkompetanse på vold og overgrep, samt avdeling for barnerett.

1.5.3 Involvering av berørte aktører

I henhold til utredningsinstruksen bør berørte aktører involveres tidlig, så langt dette er hensiktsmessig. Hensikten med involveringer er å skape økt kvalitet og legitimitet i utredningsprosessen. Innspill fra berørte aktører kan gi viktige bidrag til problembeskrivelsen, alternative løsninger og virkninger av tiltak. Direktoratet har hatt møter med og innhentet skriftlige innspill fra en rekke ulike aktører gjennom utredningsperioden, herunder:

- Alarmtelefonen i Kristiansand
- Berørte direktorater, særlig Helsedirektoratet
- DIGI-UNG programmet
- Ledernetverket for barnevernvakter
- Barneombudet
- KS
- Statsforvaltere
- Utvalgte kommuner og barnevernvakter
- Bufdirs brukerråd²⁹
- Utvalgte digitale hjelpetjenester
- Fag- og interesseorganisasjoner

Noen aktører deltok på ett eller flere innspillsmøter, noen leverte skriftlige innspill og noen gjorde begge deler. Se vedlegg 2 for en nærmere beskrivelse av hvordan de ulike aktørene er involvert. Underveis i rapporten trekker vi fram innspillene vi har fått.

1.5.4 Dokumentstudier

Arbeidsgruppen i direktoratet har gjennomgått relevant forskning, offentlige rapporter og utredninger. Særlig relevant litteratur er de gjennomførte evalueringene av Alarmtelefonen fra 2011 og 2019³⁰ samt Alarmtelefonens årsrapporter. I tillegg har vi gjennomgått relevant litteratur om barn og unges erfaringer med, og behov for hjelp fra det offentlige tjenesteapparatet. Se vedlegg 1 for komplett litteraturliste.

²⁹ Brukerrådet skal blant annet bidra inn i arbeidet med Bufdirs oppdrag og prosesser, og skal sørge for at vi ser viktige saker fra brukerens synspunkt. Se Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2022a

³⁰ Rambøll, 2011; Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

1.5.5 Kartlegging og brukerinvolvering ved Proba samfunnsanalyse

Deler av kunnskapsinnhenting ble lyst ut som et eksternt oppdrag. Proba samfunnsanalyse har kartlagt lignende tjenester (digitale hjelpetjenester for barn og unge) i Norge, og tjenestene som tilsvarer Alarmtelefonen i Sverige, Danmark og Latvia.³¹

Proba har også innhentet kunnskap og barn og unges erfaringer og behov:

- De har innhentet innspill fra unge over 15 år, om deres behov og erfaringer med bruk av Alarmtelefonen, samt andre digitale hjelpetjenester. De har gjennomført spørreundersøkelse, intervjuer og workshops. Det er første gang det gjennomføres systematisk involvering av brukere av Alarmtelefonen.
- Når det gjelder barn og unge under 15 år har Proba gjennomført workshops med barnegrupper på tre ulike alderstrinn. På grunn av krav til foreldrenes samtykke for barn under 15 år, så har ikke de yngre barna blitt rekruttert med bakgrunn i at de selv har brukt Alarmtelefonen eller andre digitale hjelpetjenester. De har derfor blitt spurt om hvilken kjennskap de har til Alarmtelefonen, hvilke kommunikasjonskanaler de bruker, og barn og unges behov for å kunne kontakte en hjelpetjeneste som Alarmtelefonen.

Probas kunnskapsinnhenting er publisert i to rapporter. Kartlegging og brukerinvolvering av unge over 15 år er publisert i én rapport, mens involvering av barn under 15 år er publisert i en egen tilleggsrapport. Begge rapportene er tilgjengelig i Bufdirs nettbibliotek.

Funn fra Probas rapporter omtales underveis i rapporten, der det er relevant.

1.6 Tilgrensende prosesser

1.6.1 DIGI-UNG programmet, herunder ung.no

I DIGI-UNG programmet samarbeider Bufdir med Helsedirektoratet, Direktoratet for E-helse og andre aktører for å samordne og videreutvikle digitale tjenester til ungdom i alderen 13 til 20 år. Målet er å skape digitale hjelpetjenester på tvers av sektorer på ungdommens premisser (se nærmere omtale i kap. 2). Utredningen av Alarmtelefonen sees i sammenheng med den generelle videreutviklingen av digitale tjenester for ungdom, gjennom DIGI-UNG programmet.

I utredningen har vi sett hen til, og hatt god dialog med DIGI-UNG programmet, herunder ung.no, for å sikre samordning og ivaretagelse av synergieffekter. En viktig forskjell er at Alarmtelefonen skal hjelpe barn fra 0-18 år, mens DIGI-UNG og ung.no jobber med tjenester for ungdom 13-20 år.

Resultater av delprosjekter innenfor DIGI-UNG programmet vil kunne gi 116 111-tjenesten nye muligheter for samordning med andre sektorer og for å bistå ungdom med oppfølging i ordinært tjenesteapparat. På bakgrunn av dette anbefaler vi at det foretas en ny vurdering av 116 111-

³¹ Latvia er inkludert fordi det er det eneste europeiske landet, i tillegg til Norge, der tjenesten som tilsvarer Alarmtelefonen er drevet av en statlig aktør

tjenestens innretting i lys resultater innenfor DIGI-UNG programmet (se nærmere omtale i kap. 12).

1.6.2 Helsedirektoratet vurderer samordning av relevante hjelpetelefoner innen det psykiske helseområdet

I *Handlingsplan for forebygging av selvmord 2020-2025* fremgår det at regjeringen vil «vurdere samordning av relevante hjelpetelefoner innen det psykiske helseområdet og evt. andre relevante telefoner, til ett felles nasjonalt nummer, og mulighet for etablering av nødknapp».³²

Helsedirektoratet har i tildelingsbrevet for 2021 fått i oppdrag å følge opp tiltaket. Som nevnt mottar Alarmtelefonen en høy andel henvendelser knyttet til psykisk helse, og som omtalt i kapittel 12 vil resultatet av Helsedirektoratets arbeid kunne påvirke den fremtidige 116 111-tjenesten. På bakgrunn av dette anbefaler vi at det foretas en ny vurdering av 116 111-tjenestens innretting i lys av eventuelle endringer som følge av Helsedirektoratets arbeid med å vurdere samordning av hjelpetelefoner (se nærmere omtale i kap. 12).

1.7 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 redegjør vi for relevant bakgrunnsinformasjon om Alarmtelefonen og andre tilgrensende digitale hjelpetjenester. I Kapittel 3 beskriver vi utfordringsbildet: Overordnede samfunnsproblemer knyttet til tjenestetilbudet for barn og unge og det bredere tilbudet av digitale hjelpetjenester for barn og unge. I kapittel 4 redegjør vi for målene for tiltakene vi utreder, og i kapittel 5 redegjør for prinsipielle hensyn som utredningen berører.

I kapittel 6 presenterer vi forutsetninger for den videre utredningen. I kapittel 7, 8 og 9 utreder vi aktuelle tiltak og kommer med anbefalinger: 7) Utredning av 116 111-tjenestens mandat; 8) Utredning av 116 111-tjenestens organisering, og 9) Utredning av aktør for drift av 116 111-tjenesten.

I kapittel 10 beskriver vi økonomiske og administrative konsekvenser av tiltaksalternativene, og i kapittel 11 beskriver vi forutsetninger for vellykket implementering av vår anbefalte løsning. I kapittel 12 beskriver vi anbefalinger til videre utredning og utvikling.

³² Oppdrag til Helsedirektoratet i tildelingsbrevet for 2021

2 Bakgrunn: Om Alarmtelefonen og andre digitale hjelpetjenester for barn og unge

2.1 Alarmtelefonen

2.1.1 Bakgrunn og opprettelse

Alarmtelefonen ble opprettet i 2009 med mandat om å være en døgnåpen, gratis alarmtelefon for barn og unge opp til 18 år som er utsatt for ulike former for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Barn skal kunne henvende seg til ett telefonnummer om sin situasjon og bekymring og henvendelsen skal videreformidles til rett instans i kommunene for oppfølging.

En viktig bakgrunn for opprettelsen av tjenesten var for dårlig akuttberedskap i det kommunale barnevernet og dels store variasjoner mellom kommunene. Alarmtelefonen skulle være et supplement til akuttberedskapen. Bare 57 prosent av landets kommuner hadde på denne tiden en formalisert akuttberedskap i barnevernet.³³ På bakgrunn av manglende akuttberedskap i flere kommuner fremmet Barneombudet i 2007 forslag om å etablere en døgnbemannet alarmtelefon for barn og unge.³⁴ Opprettelsen av et nødnummer for barn og unge var et eget tiltak i handlingsplanen «Vendepunkt – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011».³⁵

Da Alarmtelefonen skulle opprettes i 2009 tok Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) direkte kontakt med Kristiansand kommune med forespørsel om de kunne tenke seg å drifte tjenesten. På bakgrunn av denne dialogen fikk den interkommunale barnevernvakten i Kristiansand i oppdrag å drifte Alarmtelefonen. Ved opprettelse ble det presisert fra BLD at tjenesten skulle være en del av landets barnevern, og at eksisterende akuttberedskapsordninger skulle benyttes i den grad det var mulig.³⁶ Telefonen ble først etablert som et toårig prosjekt. Etter at Rambøll evaluerte tilbudet i 2011³⁷, ble Alarmtelefonen gjort permanent, og fremdeles knyttet opp til barnevernvakten i Kristiansand. Vi har ikke kjennskap til hvorvidt andre alternativer for drift ble utredet av BLD, men basert på saksdokumentene Bufdir har tilgang på fremstår det ikke som at andre alternativer ble vurdert. Bufdir har ansvar for oppfølgingen av Alarmtelefonen og tjenesten mottar tilskuddsbrev med styringssignaler årlig.

2.1.2 Mandat, målgruppe og organisering

Mandatet til Alarmtelefonen er å være en

«døgnåpen, gratis alarmtelefon for barn og unge (0-18 år) som er utsatt for ulike former for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Barn skal kunne henvende seg til ett telefonnummer om

³³ Falck, S. og Vorland, N., 2009

³⁴ Barneombudet, 2007

³⁵ Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011)

³⁶ Barne- og likestillingsdepartementet, 2008

³⁷ Rambøll, 2011

sin situasjon og bekymring. Barna skal også kunne henvende seg på e-post og SMS. Henvendelsen skal deretter videreformidles til rett instans i kommune for oppfølging. Voksne som er bekymret for barn skal også kunne ringe til Alarmtelefonen. Nummeret skal gjøres kjent.»³⁸

Alarmtelefonens målgruppe er definert til å være «barn og unge opp til 18 år som trenger hjelp som følge av omsorgssvikt, vold, egen risikoatferd eller fordi de på annen måte er i fare fysisk eller psykisk».³⁹

Alarmtelefonen har en særegen status fordi det er den eneste hjelpetelefonen i offentlig regi. Den bemannes av fagpersoner og har forbindelse til det operative tjenesteapparatet gjennom at de som besvarer telefonen er ansatt i barnevernet og kan ved behov handle ved bekymring, med hjemmel i barnevernloven. Alarmtelefonen er et supplement til akuttberedskapen i det kommunale barnevernet, men og en digital hjelpetjeneste som gir råd og veiledning om saker som ikke er akutte.

Tjenesten driftes av Kristiansand kommunes interkommunale barnevernvakt, med et svarnettverk bestående av alle barnevernvakter i Norge og det sentrale tjenestestedet i Kristiansand. Det fungerer slik at hvis det kommer en oppringing til 116 111 fra en kommune som er knyttet til en av barnevernvaktene i svarnettverket, rutes oppringningen direkte til denne barnevernvakten. Dersom tjenesten er stengt, rutes oppringningen til sentralt tjenestested i Kristiansand. Oppringninger fra kommuner som ikke er knyttet til en barnevernvakt, rutes automatisk til Alarmtelefonen i Kristiansand.

Det er 21 barnevernvakter i drift i Norge. Disse har et eget telefonnummer som barn, unge og voksne kan kontakte, i tillegg til at de er en del av svarnettverket til Alarmtelefonen. Fire av barnevernvaktene er døgnåpne (Oslo, Tromsø, Romerike og Trondheim) og besvarer derfor alltid 116 111. Fem kobler samtalen videre til Kristiansand etter stengetid, uavhengig av om barn og unge ringer 116 111 eller direkte til den lokale barnevernvakten (Ringerike, Arendal, Asker, Bærum og Vestfold). De øvrige 13 barnevernvaktene har ikke en automatisk kobling til 116 111 etter barnevernvaktens åpningstider dersom barn og unge kontakter den lokale barnevernvakten direkte.

I 2020 besvarte Alarmtelefonen i Kristiansand i overkant av 50 prosent av innkomne samtaler til 116 111, mens resterende samtaler ble besvart av de øvrige barnevernvaktene.⁴⁰ Chat besvares kun av den sentrale tjenesten i Kristiansand.

Vi har identifisert noen sentrale utfordringer knyttet til organiseringen med et svarnettverk. Dette er blant annet knyttet til dårlig ivaretagelse av likeverdighet i tjenesten, ettersom den besvares fra ulike tjenestesteder med ulik kapasitet og kompetanse. Utfordringene med svarnettverket er nærmere beskrevet i kapittel 8.

³⁸ Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, 2021

³⁹ Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, 2021

⁴⁰ Alarmtelefonen for barn og unge, 2021

I tillegg til å besvare henvendelser på telefon, e-post, SMS og chat, drifter Alarmtelefonen nettsiden 116111.no. Alarmtelefonen drifter også nettsiden barnevernvakten.no som gir en oversikt over kontaktinformasjon til de ulike barnevernvaktene og de ulike kommunenes akuttberedskap for barnevernet. Alarmtelefonen besvarer også henvendelser av barnevernfaglig karakter på ung.no.

Personer som kontakter Alarmtelefonen er i utgangspunktet anonyme. Ved stor bekymring og behov for hjelp prøver man i dialog med barnet å innhente kontaktinfo. Om dette ikke er mulig og det er fare for liv og helse eller avvergelsesplikten inntreffer, kan Alarmtelefonen varsle Kripos som bidrar med å spore telefon og IP-adresse slik at barnet får nødvendig akutthjelp.

2.1.3 Nøkkeltall

Figur 1. Alarmtelefonen - fakta og nøkkeltall

Alarmtelefonen – fakta og nøkkeltall
• Alarmtelefonen er et tillegg til eksisterende akuttberedskap for barn og unge. De som er ansatt ved Alarmtelefonen jobber også ved en barnevernvakt og har barnevernfaglig kompetanse. • Ca. 14 000 henvendelser pr. telefon i 2020 • 24 pst. økning fra 2019 • Ca. 14 000 henvendelser på chat i 2020 • flest mellom kl. 22.00 – 02.00 • Barnets psykiske helse/lidelse er den nest mest brukte kategorien henvendelser på telefon (etter «andre forhold») • Totalt 6356 henvendelser om psykisk helse i 2020 • Hovedkategorier under "psykisk helse" er angst/depresjon, sorg/ensomhet/frykt, selvbilde, selvskading og spiseforstyrrelser • Andre kategorier er «konflikter barn/foreldre», «atferdsproblemer», «barnet utsatt for psykisk mishandling», «forhold i hjemmet – særlige behov» og «barnet utsatt for seksuelle overgrep». • Det er i hovedsak barn som henvender seg • Saker avsluttes i hovedsak med råd og veiledning • Barn henvises også kommunal barneverntjeneste, legevakt og det sendes bekymringsmeldinger til lokal barneverntjeneste (125 meldinger i 2020) • Oppfølging skjer i dialog med barnet

2.1.4 Evaluering av Alarmtelefonen

Agenda Kaupang evaluerte Alarmtelefonen i 2019, og anbefalte en rekke forbedringer av tjenesten. En rekke endringer har blitt iverksatt som følge av forslagene i evalueringen. Under trekker vi frem sentrale endringer knyttet til tjenestens åpningstider og samarbeid.

Styrket med døgnåpen telefon og chat

Fra etableringen i 2009 og frem til 15. mars 2020 var Alarmtelefonen stengt mellom kl. 0800 og 1600 på dagtid. Barn som tok kontakt på 116 111 innenfor dette tidsrommet ble rutet til barnevernvakten knyttet til den kommunen de bodde i, vel og merke hvis kommunen var knyttet til en barnevernvakt og hvis denne holdt åpen på dagtid. Hvis ikke kom de til en telefonsvarer for 116 111. Fra og med 15. mars 2020 ble Alarmtelefonens telefontjeneste gjort døgnåpen. Det betyr at barn får snakke med en voksen som jobber her hvis de ikke bor i en kommune som sogner til en barnevernvakt som er åpen. Da rutes telefonen automatisk dit. Styrkingen av tjenesten har blitt fulgt opp av økt driftstilskudd: Fra 9 500 000 kr i 2019 til hhv. 16 500 000kr og 19 800 000kr i 2020 og 2021.⁴¹

Styrket samarbeid og brukerinvolvering

I sin evaluering trakk Agenda Kaupang frem at Alarmtelefonen burde bli mer tilgjengelig – enten ved å være tilgjengelig på digitale plattformer der barn og unge er, eller ved å etablere samarbeid med andre hjelpetelefoner. I tillegg ble det trukket frem at tjenesten burde videreutvikles ut fra barn og unges behov, og brukerorganisasjonene burde være reelt involvert i videreutviklingen av tjenesten.⁴²

Som oppfølging av dette har Alarmtelefonen inngått en samarbeidsavtale med Blå Kors sin chattetjeneste «Snakk om psyken», og de kan sette over samtaler hit etter å ha sortert dem til å være «rene» psykisk helse utfordringer som ikke er relatert til omsorgssituasjonen barnet står i. «Snakk om psyken» er ikke en døgnåpen tjeneste. Sammen har de også inngått samarbeid med Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforbygging (RVTS) sør om å arrangere felles fagdager for de ansatte.

I tillegg er det opprettet et brukerpanel med unge rådgivere, og det gjennomføres brukerundersøkelser på chat.

Forbedret styring og oppfølging

I Agenda Kaupangs evaluering ble det trukket frem at det var behov for styrking av styringen og den strategiske ledelsen av Alarmtelefonen, både fra Bufdir og Kristiansand kommune.⁴³ Som oppfølging av dette har Bufdir iverksatt tydeligere styring og tettere kontakt med Alarmtelefonen, blant annet jevnlig møter med Bufdir om formålstjenlig drift og oppfølging av tjenestene som tilbys gjennom Alarmtelefonen, samt økt hyppighet på rapportering.

Styrket markedsføring

Agenda Kaupang trakk i evalueringen frem at informasjon om og markedsføring av Alarmtelefonen bør prioriteres høyere og profesjonaliseres. Som oppfølging av dette har Alarmtelefonen samarbeidet med et digitalt markedsføringsbyrå for å profesjonalisere den digitale

⁴¹ Herunder et ekstratilskudd på 2 000 000kr i 2021 pga. Covid-19 pandemien. Økningen fra 2019-2021 skyldes ellers etablering av chattetjeneste og utvidet åpningstid

⁴² Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

⁴³ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

markedsføringen. De har gjennomført nasjonale kampanjer, endret profil på nettsidene og blitt mer synlig i de sosiale mediene hvor barn og unge er.

2.1.5 Endringer på grunn av Covid-19 pandemien

Alarmtelefonen opprettet en døgnåpen chat 7. april 2020, som følge av økte henvendelser under koronapandemien. Henvendelser på chat står nå for om lag halvparten av henvendelsene til Alarmtelefonen.

2.2 Andre digitale hjelpetjenester for barn og unge

Det finnes et mangfold av ulike hjelpetjenester i Norge. På oppdrag fra Bufdir har Proba samfunnsanalyse kartlagt andre digitale hjelpetjenester for barn og unge i Norge. Vi viser til Probas rapport for oversikt over bredden i kartlagte tjenester.⁴⁴

Kartleggingen viser at tjenestene har et tematisk nedslagsfelt som spenner over en rekke områder, og flere av tjenestene har overlappende tematikk. Enkelte av tjenestene er særlig relevante å omtale i denne rapporten fordi de har målgruppe (barn og unge) og tematikk (vold, overgrep, psykisk helse), som grenser til eller er relevante å se opp mot Alarmtelefonens tilbud. Disse tjenestene er beskrevet i tabell 6 under.

Som det fremgår av tabellen, er det få av tilbudene til barn og unge som er døgnåpne eller bemannes av fagpersoner. Det er kun Alarmtelefonen som har barn og unge som primærmålgruppe, som bemannes av fagpersoner og er døgnåpen.

⁴⁴ Proba samfunnsanalyse, 2021a

Tabell 6. Digitale hjelpetjenester for barn og unge, med målgruppe og tematikk som grenser til Alarmtelefonen eller er relevante å se opp mot Alarmtelefonens tilbud⁴⁵

Tjeneste	Målgruppe	Plattform	Tematikk	Åpningstid	Kompetanse
Alarm-telefonen	Barn og unge opp til 18 år	Telefon, chat, e-post, SMS	Vold, overgrep, omsorgssvikt	Døgnåpen	Fagpersoner
«Kors på halsen» (Røde Kors)	Barn og unge opp til 18 år	Chat og telefon	Ikke begrenset til spesifikke tema	Begrenset	Frivillige
Blå Kors SnakkOm Psyken	Barn og unge 9-19 år	Chat	Alle temaer	Begrenset	Fagpersoner
Blå Kors SnakkOm Mobbing	I hovedsak 12-17 år	Chat	Mobbing, selvbilde, angst osv.	Begrenset	Fagpersoner, helse-rådgivere
BaRsnakk - barn av rusmisbrukere	Barn og unge med foreldre eller andre nære med rus-problematikk	Chat	Alle temaer	Begrenset	Frivillige med opplæring
Mental Helses hjelpetelefon og Sidetmedord	Alle aldre, hovedtyngde voksne	Telefon og chat	Alle temaer	Døgnåpen telefon, chat begrenset åpningstid	Fast ansatte med opplæring. Ikke formelle kompetanse-krav
Mental Helse Ungdoms chattetjeneste	18-35 år	Chat	Alle temaer	Begrenset	Frivillige
Kirkens SOS	Alle aldre	Telefon, chat	Alle temaer	Døgnåpen telefon, chat begrenset	Frivillige
Ungdom, Rus og Psykisk helse	Ungdom, men alle kan ta kontakt	Telefon og chat	Barnevern, psykisk helse og rus-forebygging.	Begrenset	Frivillige

⁴⁵ Bearbeidet med utgangspunkt i en oversikt i Proba samfunnsanalyse, 2021a

2.2.1 DIGI-UNG og ung.no

DIGI-UNG programmet skal samordne og utvikle digitale hjelpetjenester på tvers av sektorer på ungdommens premisser. Programmet består av flere delprosjekter og ledes av en styringsgruppe med representanter fra Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse og Bufdir. Det har i forbindelse med DIGI-UNG programmet vært gjennomført et større innsiktsarbeid.⁴⁶ Dette er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget til denne utredningen. DIGI-UNG programmet er bygget opp som et økosystem som får ulike plattformer, databaser og tjenester til å henge sammen og bidrar i arbeidet med å digitalisere eksisterende tjenester.⁴⁷

Formålet med DIGI-UNG er å tilgjengeliggjøre offentlige tjenester for ungdom. Ungdom kjenner ikke organisasjonsstrukturen i offentlig sektor og ønsker seg alt samlet på ett sted. For å tilrettelegge for ulike behov jobber DIGI-UNG programmet for å tilrettelegge på tre ulike nivå.

Det første nivået handler om å tilrettelegge for at ungdom selv kan søke informasjon og veiledning. Dette er i stor grad ivarettatt av ung.no. Ung.no er det offentliges informasjonskanal for ungdom, driftes av Bufdir og tett knyttet til DIGI-UNG programmet. Her er det artikler om et stort antall temaer ungdom lur på, med kvalitetssikret informasjon fra det offentlige. Ung.no har også en 'spørsmål og svar'-tjeneste, hvor et nettverk av fagpersoner svarer på spørsmål sendt inn av ungdom i alderen 13-20 år uavhengig av sektor eller tematikk. Nettsiden skal også fungere som en inngangsport til offentlige og frivillige tjenester for ungdom på nett. Alarmtelefonen bidrar i dag med å besvare spørsmål som kommer inn til ung.no og er en av aktørene som ung.no viser til dersom barn og unge har behov for umiddelbar hjelp.

Det andre nivået i DIGI-UNG programmet handler om anonym dialog og selvhjelp. Her vil DIGI-UNG vise videre til et utvalg av chattetjenester som ungdom kan kontakte anonymt. Det utvikles i tillegg selvhjelpsverktøy som bygges inn i informasjonskanalen ung.no gjennom prosjektet Ungdommens tjenesteportal.⁴⁸ Alarmtelefonen er en av tjenestene som tilbyr chattetjenester som kan kobles opp mot DIGI-UNG på dette nivået.

Det tredje nivået handler om tilgang til individuell oppfølging via innlogging til eksisterende og lokalt tjenesteapparat, herunder helsestasjon, psykolog eller lege. Dette er under utvikling og enda ikke operativt. Gjennom sikker innlogging kan ungdom få kommunisere med fagpersoner og få informasjon, samt individrettet behandling. For digitale hjelpetjenester som er i kontakt med ungdom kan det for eksempel bli mulig å lose ungdommen videre til sikker innlogging for videre oppfølging i ordinært tjenesteapparat. Sikker innlogging vil bare være tilgjengelig for ungdom over 13 år.

⁴⁶ Helsedirektoratet, 2018a; Helsedirektoratet, 2018b

⁴⁷ DIGI-UNG, 2022a

⁴⁸ DIGI-UNG, 2022b

3 Utfordringsbilde

3.1 Innledning

Vi presenterer overordnede samfunnsproblemer knyttet til tjenestetilbudet for barn og unge og det bredere tilbudet av digitale hjelpetjenester for barn og unge. Det siste er viktig for å belyse Alarmtelefonens mandat opp mot andre tjenester. Vi har valgt å trekke frem det vi vurderer som hovedutfordringene for barn og ungdom som kan ha behov for å ta kontakt med Alarmtelefonen og andre digitale hjelpetjenester. Dette handler om barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt, men også annen tematikk knyttet til psykisk helseproblematikk og andre livshendelser. Dette er komplekse og vidtrekkende problemer som det ikke er meningen at 116 111-tjenesten skal løse alene, men bidra til å løse som én av flere tjenester. Hovedutfordringene er oppsummert i tabell 7 og er nærmere beskrevet under.

Utfordringer og bevaringspunkter knyttet til Alarmtelefonen som tjeneste er beskrevet i kapitlene hvor vi utreder alternativer til dagens situasjon (kapittel 7, 8 og 9).

Tabell 7. Oppsummering av utfordringsbilde

UTFORDRINGSBILDE	
1. Barn og unge som er utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt får ikke rett hjelp til rett tid	2. Utfordringer knyttet til det bredere tilbudet av digitale hjelpetjenester for barn og unge
- Barn og unge får ikke den hjelpen de trenger, og forteller i liten grad om vold, overgrep og omsorgssvikt - Uønsket variasjon i kvalitet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet, i kommunenes akuttberedskap og i Alarmtelefonens tilbud - Svak samordning av tjenestetilbudet	- Dagens tilbud av digitale hjelpetjenester oppleves som lite oversiktlig - De fleste unge mener at det er en styrke med flere digitale hjelpetjenester - Ungdom ønsker digitale tjenester som er tilgjengelige når som helst på døgnet - Ungdom opplever ikke alltid å ha fått god nok hjelp fra digitale hjelpetjenester - Barn og unge er opptatt av anonymitet - Mangelfullt digitalt tjenestetilbud for barn under 13 år - Økende omfang henvendelser knyttet til psykisk helseproblematikk

3.2 Barn og unge som er utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt får ikke rett hjelp til rett tid

3.2.1 Barn og unge får ikke den hjelpen de trenger, og forteller i liten grad om vold, overgrep og omsorgssvikt

Nasjonale studier viser at vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn og unge forekommer hyppig. I en survey fra 2019 oppga om lag ett av ti barn at de har opplevd fysisk vold gjentatte ganger gjennom oppveksten. En av fem oppga å ha opplevd psykisk vold fra foreldre, og 6 prosent at de hadde opplevd overtramp av seksuell karakter fra en voksen. Om lag en av seks hadde opplevd minst en form for fysisk eller emosjonell omsorgssvikt.⁴⁹

Svært mange barn og unge har ikke fått den hjelpen de trenger. Forskning viser at mange har erfaringer med et hjelpeapparat hvor de ikke blir tatt på alvor når de forteller og/eller de får ikke tilstrekkelig hjelp til å komme seg bort fra en tilværelse med vold.⁵⁰ Omtrent halvparten av barn og unge som har opplevd vold og overgrep har aldri fortalt det til noen. Kun en av fem av dem som opplever vold eller overgrep i hjemmet, har vært i kontakt med profesjonell hjelp, og for de som forteller om overgrep tar det ofte lang tid før de velger å fortelle om det til noen.⁵¹

3.2.2 Uønsket variasjon i kvalitet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet, i kommunenes akuttberedskap og i Alarmtelefonens tilbud

En overordnet målsetting for det offentlige innretting av innsatser mot vold og overgrep er at utsatte barn og unge skal sikres tidlig og riktig hjelp, uavhengig av hvor i landet de bor.⁵² Samtidig vet vi at kvalitet og tilgjengelighet i tjenesteapparatet som følger opp barn i stor grad varierer mellom kommuner. Mange kommuner har bl.a. ikke gode nok lavterskeltilbud. Dette henger også sammen med manglende samordning av tjenestetilbudet.

Ved opprettelsen av Alarmtelefonen i 2009 hadde mer enn halvparten av kommunene ingen formalisert akuttberedskap knyttet til barnevernet og Alarmtelefonen skulle bidra til en slik beredskap. I 2019 hadde 95 prosent av kommunene en form for formalisert akuttberedskap. Alarmtelefonen forvalter nettstedet barnevernvakten.no. Ifølge dette nettstedet skal nå alle kommuner ha en form for akuttberedskap i barnevernet. En henvendelse til lederen for Alarmtelefonen bekrefter dette.⁵³ Vi har lite kunnskap om kvaliteten i den kommunale akuttberedskapen, men vi vet at den er svært ulikt organisert og at den er av varierende kvalitet. Blant annet er en av fire akuttberedskapsordninger ikke døgnåpne og mange barn som har det vanskelig har dermed ikke et sted å henvende seg utover åpningstidene.

⁴⁹ Hafstad, G. og Augusti, E. M. (Red.), 2019

⁵⁰ Barneombudet, 2018

⁵¹ Hafstad, G. og Augusti, E. M. (Red.), 2019

⁵² Prop. 12 S (2016-2017)

⁵³ Margrethe Østerhus, leder barnevernvakten i Kristiansand og Alarmtelefonen (e-post), 3. august

Videre er det en utfordring at barn og unge som kontakter Alarmtelefonen kan oppleve å få ulik kvalitet på samtale og hjelp, avhengig av hvor i landet de bor. Barn og unge som kontakter tjenesten får dermed ikke likeverdig hjelp. Dette har sammenheng med tjenestens organisering, med et svarnettverk bestående av landets barnevernvakter. De som betjener telefonen ved barnevernvaktene omkring i landet får lite mengdetrening i å besvare samtalene. De kan også stå i et akutt oppdrag samtidig som telefonen ringer. Konsekvensen kan være at den som ringer får et dårligere svar, at den som har behov for akutt hjelp må vente, eller begge deler. Barnet eller ungdommen risikerer også at telefonen besvares av noen de kjenner, hvilket strider imot barnets forventning om og behov for å være anonym når de kontakter en nasjonal hjelpetjeneste.

3.2.3 Svak samordning av tjenestetilbudet

Arbeid med vold er ressurs- og kapasitetskrevede i tjenestene. Det fordrer i stor grad samarbeid mellom og samordning av en rekke ulike tjenester og innsatser. Det offentlige hjelpe- og behandlingstilbudet til barn og unge som er utsatt eller i risiko for vold, overgrep og omsorgssvikt er organisert i ulike tjenester og sektorer på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå, og preges av mangel på samordning på alle forvaltningsnivåer.⁵⁴ Oppsummert kunnskap fra barn og unge viser at de ikke opplever å få hjelp på sin arena, at oppfølgingstilbudet ikke tar utgangspunkt i deres behov og er spredt mellom ulike tjenester.⁵⁵

3.3 Utfordringer knyttet til det bredere tilbudet av digitale hjelpetjenester for barn og unge

3.3.1 Om kunnskapsgrunnlaget

Proba samfunnsanalyse har kartlagt en rekke digitale hjelpetjenester i Norge, samt innhentet kunnskap om barn og unges erfaringer med disse tjenestene.⁵⁶ I en innledende fase av DIGI-UNG programmet ble det også samlet inn innspill fra aktører som tilbyr digitale tjenester til ungdom, og fra ungdommene selv gjennom flere intervjuer, workshops og spørreundersøkelser.⁵⁷

Når vi skal beskrive utfordringer knyttet til det bredere tilbudet av digitale hjelpetjenester til barn og unge, tar vi i stor grad utgangspunkt i disse rapportene. Vi har mer kunnskap om behovene til ungdom enn behovene til de yngre barna. DIGI-UNG programmet har kun involvert ungdom fra 13 år og oppover, i tråd med programmets målgruppe. Proba samfunnsanalyse har gjennomført en spørreundersøkelse og intervjuer med unge over 15 år. De har også gjennomført workshops med barn og unge under 15 år, men med betydelig færre personer.⁵⁸

⁵⁴ NKVTS, 2018

⁵⁵ Barneombudet, 2018

⁵⁶ Proba samfunnsanalyse, 2021

⁵⁷ Helsedirektoratet, 2018a; Helsedirektoratet, 2018b; Proba samfunnsanalyse, 2021a. I Proba samfunnsanalyse sin rapport ble 22 ungdommer intervjuet, 49 ungdommer deltok på workshop og 1060 ungdommer svarte på spørreundersøkelsen. Totalt ble 1131 ungdommer involvert

⁵⁸ Proba samfunnsanalyse, 2021b. Proba samfunnsanalyse gjennomførte workshop med totalt 16 barn og unge under 15 år

3.3.2 Dagens tilbud av digitale hjelpetjenester oppleves som lite oversiktlig

I DIGI-UNGs innsiktsarbeid trekkes det frem at ungdom synes digitale tjenester oppleves som et nyttig supplement til konvensjonelle helsetjenester, hvor tilgjengelighet og tillit kan være en utfordring. Samtidig oppleves dagens tilbud av digitale hjelpetjenester som lite oversiktlig med mange små tjenester som ikke er synlige nok for målgruppen, særlig når det gjelder ungdommer under 16 år og gutter.⁵⁹ Dette funnet er i samsvar med funn i Probas rapport. Blant de over 15 år som er intervjuet av Proba samfunnsanalyse, er det mange som opplever at det er relativt enkelt å finne frem til hjelpetjenester, men at det er utfordrende å finne frem til riktig tjeneste. Det er heller ikke gitt at barn og unge har klart for seg omfanget av problemene sine, eller hva de trenger hjelp til. Flere erfarer at det ikke er lett å vite hvilke tjenester som kan kontaktes om hva,⁶⁰ og at det kan være vanskelig og til dels uoversiktlig å vite hvem man kan henvende seg til for å få hjelp – i lys av mangfoldet av tjenester som eksisterer.⁶¹

3.3.3 De fleste unge mener at det er en styrke med flere digitale hjelpetjenester

Et flertall av at de over 15 år som er intervjuet av Proba samfunnsanalyse, opplever at det er hensiktsmessig med flere tjenester som har sine tematiske områder. Slik blir tjenestene spesialister innen sine respektive felt. Flere av informantene vektlegger denne ekspertisen hos tjenestene, og ville foretrekke å snakke med personer som har god dybdekunnskap på visse områder. De unge fremhever også at tjenestene er bedre forberedt på problemene som barn og unge tar opp dersom de jobber på forskjellige felt. Noen få informanter oppgir at de ville foretrukket én stor tjeneste, eventuelt et par større tjenester (generalister), som kunne besvart henvendelser om de fleste temaer. Dette begrunnes blant annet med at det vil være lettere for barn og unge å finne frem til tjenesten som de kan kontakte. Å ha én stor hjelpetjeneste kan også minske risikoen for at barn og unge opplever de kontakter «feil» tjeneste.⁶² I DIGI-UNGs innsiktsarbeid fremgår det at ungdom liker at det finnes et sted der «alt mulig» er samlet.⁶³ Ung.no har samlet informasjon om de ulike digitale hjelpetjenestene på ett sted, slik at ungdom får oversikt over hva de ulike tjenestene kan tilby.

3.3.4 Ungdom ønsker digitale tjenester som er tilgjengelige når som helst på døgnet

Innsiktsarbeidet til DIGI-UNG viser at ungdommer ønsker digitale tjenester som er tilpasset deres brukermønstre, for eksempel tjenester som er tilgjengelige på kvelden og på relevante sosiale medier, og som er anonyme og enkle å bruke. Alle som DIGI-UNG snakket med skulle ønske at det var mulig å komme i kontakt med fagfolk etter skoletid og på kvelden. Det er da de har tid til å tenke over sin egen situasjon og har litt tid for seg selv.⁶⁴ Dette fremkommer også i Probas

⁵⁹ Helsedirektoratet, 2018a

⁶⁰ Proba samfunnsanalyse, 2021a

⁶¹ Proba samfunnsanalyse, 2021a

⁶² Proba samfunnsanalyse, 2021a

⁶³ Helsedirektoratet, 2018a

⁶⁴ Helsedirektoratet, 2018a

rapport: Over 80 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen mente det var viktig å kunne ta kontakt når som helst på døgnet.

Alarmtelefonen er døgnåpen og bemannet av fagpersoner. Det fremgår av Probas kartlegging at ingen andre av de digitale hjelpetjenestene med barn og unge som hovedmålgruppe er døgnåpne,⁶⁵ og at de fleste er bemannet av frivillige.⁶⁶ Se tabell 6.

3.3.5 Ungdom opplever ikke alltid å ha fått god nok hjelp fra digitale hjelpetjenester

Proba samfunnsanalyse viser at barn og unge har varierende erfaringer med digitale hjelpetjenester, og at noen opplever å ikke å ha fått hjelp. I intervjuene fremkommer forklaringer på dette: Flere ungdommer opplever at de ikke har blitt lyttet til og at de har fått svar før de har snakket ferdig. Andre opplever at de ikke har møtt forståelse eller at det har vært mangelfull kvalitet over rådene, ved at de var for generelle eller noe de allerede visste.⁶⁷ Flere har også opplevd at de ikke hatt fått svar, å bli satt på vent eller fått beskjed om at de har brukt opp taletiden.⁶⁸

3.3.6 Barn og unge er opptatt av anonymitet

I overkant av 80 prosent av respondentene i Probas spørreundersøkelse anser det som svært viktig å kunne være anonyme i kontakt med hjelpetjenester. Anonymitet er viktig for å føle seg trygg i møte med tjenestene. Mange opplever at de i større grad kan snakke fritt og uttrykke følelsene sine når de er anonyme. Anonymitet fremstår som særlig viktig når vanskelige og tabubelagte temaer skal tas opp. Noen påpeker at frykten for ikke å være anonym kan utgjøre en mulig barriere for å ta kontakt med hjelpetjenester. Frykten for reaksjoner fra familie og venner dersom de får vite at barnet eller ungdommen har vært i kontakt med en hjelpetjeneste, fremheves også som en grunn til å sikre anonymitet.⁶⁹

I DIGI-UNGS innsiktsarbeid trekkes anonymitet frem som en forutsetning for at tjenesten skal bli brukt. Det er imidlertid en varierende forståelse av hva anonymitet betyr. For noen er det viktigste at andre utenforstående ikke kan se at man har skrevet inn og spurt om noe. For andre handler det om å kunne være anonym overfor de som svarer i tjenesten. Ca. 65 prosent av ungdommene som deltok, synes det er greit at hjelpetjenesten melder videre dersom det kommer henvendelser som handler om vold hjemme, seksuelle overgrep, selvmordsplaner, grov mobbing og draps- og terrorplaner. Noen nevner at tilfeller som gjelder selvskading og alkohol- eller rusbruk blant

⁶⁵ Mental helse hjelpetelefon og Kirkens SOS hjelpetelefonen er døgnåpne, men disse har ikke barn og unge som sin primære målgruppe (selv om barn og unge også kan ta kontakt).

⁶⁶ Proba samfunnsanalyse, 2021a

⁶⁷ Dette var også trukket frem i Agenda Kaupang sin evaluering av Alarmtelefonen i 2019, se Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

⁶⁸ Proba samfunnsanalyse, 2021a

⁶⁹ Proba samfunnsanalyse, 2021a

ungdom ikke er greit å melde videre om. Mange ungdommer er redd for at det de forteller anonymt, blir fortalt videre til foreldrene.⁷⁰

Disse funnene viser at det er viktig at tjenestene er tydelige på hva anonymitet innebærer, og i hvilke tilfeller den som tar kontakt ikke er sikret anonymitet. Alarmtelefonen er for eksempel en tjeneste som i utgangspunktet er anonym, men hvor ansatte kan spore IP-adresse og telefon ved fare for liv og helse. Dette kan være et dilemma for tjenesten: Anonymitet er viktig for å oppnå tillit blant de unge, men samtidig må de varsle i alvorlige situasjoner.

3.3.7 Mangelfullt digitalt tjenestetilbud for barn under 13 år

Gjennom DIGI-UNG programmet jobbes det med å videreutvikle digitale hjelpetjenester til ungdom over 13 år, og på tvers av sektorer. Noe lignende prosjekt finnes ikke for barn under 13 år. Vi ser at det er et behov for å særlig ivareta og videreutvikle digitale hjelpetjenester for de yngre barna. Utover Alarmtelefonen er det få av de digitale hjelpetjenestene som er rettet mot barn under 13 år.⁷¹ Ung.no-redaksjonen og DIGI-UNG trekker frem at ungdom ikke ønsker å være på samme plattform som f.eks. en 8-åring. Det er derfor viktig med en annen type formidling og annet innhold til yngre barn, da dette ikke passer på samme plattform som for ungdom. Dette er viktig for tillit til og bruk av tjenestene.

De aller fleste digitale hjelpetilbud er rettet mot ungdom fra 13 og oppover og det er og hovedsakelig barn fra 13 år og oppover som er del av eventuell brukerinvolvering.⁷² Det er bare Kors på halsen, Snakk om psyken, BaRsnakk og Alarmtelefonen som har barn under 13 år som del av hovedmålgruppen. Samtidig er Snakk om psyken og BaRsnakk bare tilgjengelig som chat og kan dermed være utilgjengelig for barn som sliter med å formulere seg skriftlig, eller ikke har lært å skrive. Tjenestene er heller ikke døgnåpne.

Selv om de aller fleste digitale hjelpetjenestene ikke er tilrettelagt for barn under 13 år, opplevde flere hjelpetjenester å få en stor økning henvendelser fra denne gruppen i 2021. Henvendelsene handlet særlig om psykisk helseproblematikk, blant annet selvmord.⁷³ Dette understreker behovet for at digitale hjelpetjenester rustes til å håndtere henvendelser fra barn under 13 år. Se anbefaling om videre utredning i kapittel 12.

3.3.8 Økende omfang henvendelser knyttet til psykisk helseproblematikk

De fleste barn og unge i Norge har god psykisk helse, men det er en betydelig andel som sliter med psykiske vansker. Man ser en økning i rapporterte tilfeller over tid.⁷⁴ Barn og unge melder selv tilbake om at hjelp og støtte ikke er tilgjengelig nok. Det handler blant annet om åpningstider og tjenester som ikke er tilpasset barns og unges behov, at det kan være vanskelig å finne frem til den

⁷⁰ Helsedirektoratet, 2018a

⁷¹ Proba samfunnsanalyse, 2021a

⁷² Proba samfunnsanalyse, 2021a; F.eks. har Kors på halsen et brukerpanel med ungdom fra 13-17 år

⁷³ Bazaz, R. og Evjen, A. F., 2021; Bazaz, R. og Evjen, A. F., 2022; Ludvigsen, B. G. og Weiby, H.E., 2021

⁷⁴ Prop. 121 S (2018-2019). Det er usikkert hvor mye som er en faktisk økning, og hva som skyldes mer åpenhet og mindre stigma rundt psykiske helseplager

støtten man trenger og at tjenestene ikke har god nok kunnskap om ulike grupper av barn og unge.⁷⁵ I Opptrappingsplan for barns og unges psykiske helse (2019-2024) trekkes det frem at det er behov for en utbygging av tjenestetilbudet til barn og unge med psykiske vansker.⁷⁶ Det er og dels stor variasjon i tilgangen til psykiske helsetjenester for barn og unge i kommunene.⁷⁷

Gjennom utredningsarbeidet har vi identifisert en gjennomgående tendens til at flere digitale hjelpetjenester mottar et økende omfang henvendelser knyttet til psykisk helseproblematikk. Tendensen har vært særlig økende under koronapandemien.

Barn og unge henvender seg til samtaltjenester driftet av ulike organisasjoner (i hovedsak private ideelle aktører), ung.no (statens informasjonsportal for ungdom) og Alarmtelefonen. Henvendelsene omhandler alt fra generelle problemer barn og unge kan slite med (f.eks. bekymringer, selvfølelse, ensomhet og relasjonsproblematikk) til psykisk helseproblematikk med behov for umiddelbar oppfølging (f.eks. selvmordstanker, depresjon og spiseforstyrrelser).⁷⁸

En stor andel av henvendelsene til ung.no omhandler også psykisk helse. I 2020 var "psykisk helse og følelser" den nest mest benyttede spørsmålskategorien.⁷⁹ Ung-redaksjonen oppgir i møte med oss at de daglig mottar hastesaker som omhandler psykisk helse, ofte av høy alvorlighetsgrad, f.eks. om selvmordstanker og -planer. Spørsmålene på ung.no fordeles daglig til relevante fagsvarere. Ved fordeling kan redaksjonen sortere de alvorlige spørsmålene med ulike merkelapper, slik at de får en økt prioritet hos fagsvarerne, og dermed raskere svar. Ettersom ung.no ikke er en tjeneste med akuttberedskap, kan det ta timer og i noen tilfeller dager (avhengig av alvorlighet) før spørsmålet blir besvart. Tjenesten er ikke rettet mot barn under 13 år.

Kartleggingen som Proba samfunnsanalyse har gjennomført for Bufdir viser at finnes få døgnåpne digitale hjelpetjenester hvor barn og unge kan henvende seg til fagpersoner, som har som en del av sitt mandat å håndtere vanskelige situasjoner som ikke er knyttet til vold, overgrep eller omsorgssvikt, herunder psykisk helse. De ideelle tjenestene har stort sett begrensede åpningstider og bemannes i hovedsak ikke av fagpersoner.⁸⁰ Mental helse hjelpetelefonen 116 123 ligger nærmest å fylle en funksjon som umiddelbar samtalehjelp for psykisk helse-tematikk. Tjenesten er døgnåpen og bemannes av faste ansatte med opplæring. Tjenesten er imidlertid ikke først og fremst rettet mot barn og unge, og de faste ansatte har ikke en forbindelse til det operative tjenesteapparatet, slik som de ansatte i Alarmtelefonen.⁸¹

⁷⁵ Prop. 121 S (2018-2019)

⁷⁶ Prop. 121 S (2018-2019)

⁷⁷ Riksrevisjonen, 2021.

⁷⁸ Proba samfunnsanalyse, 2021a

⁷⁹ Ung.no, 2021. Etter «kropp og helse», som var det desidert største temaet

⁸⁰ Det er flere tjenester som på ulike måter tematiserer psykisk helse. Mental helse hjelpetelefonen 116123 ligger nærmest å fylle en funksjon som akutt samtaltjeneste for psykiske helseproblemer. Tjenesten er døgnåpen og bemannes av fast ansatte med opplæring. Tjenesten er imidlertid ikke først og fremst rettet mot barn og unge, og de faste ansatte har ikke en forbindelse til det operative tjenesteapparatet, slik som de ansatte i Alarmtelefonen. Andre tjenester som tematisere psykisk helse er Snakk om psyken, Mental helse ungdom, Landsforeningen for forebygging av selvskading og selvmord, Nettros, SPISFO og Tips

⁸¹ Alarmtelefonen mottar en vesentlig andel henvendelser knyttet til barn og unges psykiske helse og andre livshendelser (skole, mobbing osv.). Ved slike henvendelser gir Alarmtelefonen råd og veiledning, og henviser til rett instans ved behov. Ansatte ved

4 Mål for utredningen

4.1 Samfunns mål

I utredninger skilles det mellom ønsket situasjon for samfunnet (samfunns mål) og for målgruppene (effekt mål). Samfunns målet for utredningen er at barn og unge får rett hjelp til rett tid. Effekt målene tar utgangspunkt i målgruppene for tiltakene vi utreder.

4.2 Målgruppe

Målgruppen for utredningen er de som blir berørt av tiltakene vi utreder. Her er barn og unge som har behov for hjelp sentrale. For å spesifisere hvilke barn og unge som berøres av tiltakene tar vi utgangspunkt i Alarmtelefonens målgruppe og henvendelser. Målgruppen for Alarmtelefonen, slik den er definert i styringsdokumenter, er barn og unge 0-18 år som trenger hjelp som følge av omsorgssvikt, vold, egen risikoatferd eller fordi de på annen måte er i fare fysisk eller psykisk. Som beskrevet tidligere mottar Alarmtelefonen mange henvendelser som faller utenfor kjernen av deres mandat, knyttet til barn og unges psykiske helse og andre livshendelser (skole, mobbing osv.).

For at vi gjennom denne utredningen skal kunne vurdere hvordan Alarmtelefonen kan ivareta bredden av henvendelser de mottar på en god måte, mener vi det er riktig å ta utgangspunkt i den bredere/faktiske målgruppen. Vi definerer derfor målgruppen for utredningen som barn og unge som har behov for rask samtalehjelp om alvorlige problemer av ulik art og/eller oppfølging i det ordinære tjenesteapparatet.

Andre viktige berørte aktører av tiltakene vi utreder er Alarmtelefonen, landets barnevernvakter og øvrig tjenesteapparat rettet mot barn og unge.

4.3 Effekt mål

Effekt målene tar utgangspunkt i utfordringene i tjenesteapparatet som skal ivareta målgruppen, så vel som styrker ved dagens modell som bør ivaretas. Vi argumenterer for at det er behov for å opprettholde 116 111 som det offentlige hjelpe nummer for barn og unge (se kapittel 6 om forutsetninger for tiltaksalternativene) og effekt målene er derfor direkte knyttet til 116 111-tjenesten. Under hvert effekt mål har vi operasjonalisert målene i mer konkrete beskrivelser. Samfunns mål og effekt mål er oppsummert i tabell 8 og nærmere begrunnet i tekst nedenfor.

Alarmtelefonen er ansatt i barnevernet, noe som gjør at de skal ha kompetanse til å vurdere forskjellen på et problem og normale livshendelser, og henvise videre til rett instans når det er nødvendig. Alarmtelefonen selv trekker frem i skriftlig innspill til Bufdir at psykisk helse er et tema og område de skal og må ha kompetanse på

Tabell 8. Samfunnsmål og effektmål for utredningen av 116 111-tjenesten

SAMFUNNSMÅL: BARN OG UNGE FÅR RETT HJELP TIL RETT TID		
Effektmål 1: Bidra til et likeverdig tilbud til barn og unge i hele landet	Effektmål 2: Ivareta målgruppens behov for god, trygg og tilpasset hjelp	Effektmål 3: Være organisert slik at det er god mulighet for styring og oppfølging
• Bidra til at barn og unge får like god hjelp uavhengig av hvor i landet de bor • Bidra til at barn og unge har god tilgang på døgnåpen akuttberedskap for vold, overgrep og omsorgssvikt uavhengig av hvor i landet de bor • Bidra til at barn og unge har et sted å henvende seg om spørsmål om ulike livshendelser, uavhengig av hvor i landet de bor	• Inneha nødvendig kompetanse til å håndtere målgruppens behov • Bidra til god oppfølging i det ordinære tjenesteapparatet Være en tjeneste der barn og ungdom føler seg trygge og ivaretatt	• Tydelige styringslinjer mellom Bufdir og 116 111-tjenesten • Sentrale myndigheter har mulighet til å påvirke 116 111-tjenesten med hensyn til forhold som samarbeid, tilgjengelighet, faglig kvalitet og utvikling av tjenesten

4.3.1 Effektmål 1: 116 111-tjenesten skal bidra til et likeverdig tilbud til barn og unge i hele landet

- Bidra til at barn og unge får like god hjelp uavhengig av hvor i landet de bor
- Bidra til at barn og unge har god tilgang på døgnåpen akuttberedskap for vold, overgrep og omsorgssvikt, uavhengig av hvor i landet de bor
- Bidra til at barn og unge har et sted å henvende seg om spørsmål om ulike livshendelser, uavhengig av hvor i landet de bor

Vi har identifisert at det er uønsket variasjon i kvalitet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet rettet mot barn og unge, knyttet til vold, overgrep og omsorgssvikt. Alle kommuner har en formalisert akuttberedskap i barnevernet, men den er ulikt organisert og av varierende kvalitet. Det også en utfordring at barn og unge som kontakter Alarmtelefonen kan oppleve å få ulik kvalitet på samtale og hjelp, avhengig av hvor i landet de bor. Det er variasjon i hvordan Alarmtelefonen besvares og følges opp av ulike barnevernvakter.

På bakgrunn av dette vil vi vurdere tiltakene som utredes opp mot i hvilken grad fremtidig innretning 1) bidrar til at barn og unge i målgruppen får like god hjelp uavhengig av hvor i landet de bor, og 2) i hvilken grad tiltakene bidrar til at barn og unge har god tilgang på døgnåpen akuttberedskap knyttet til vold, overgrep og omsorgssvikt, uavhengig av hvor i landet de bor. Tjenesten bør også bidra til at barn og unge har et sted å henvende seg om ting de lurer på, og være trygge på at de får god veiledning om andre tjenester og eventuell oppfølging i ordinært

tjenesteapparat. Barn og unge vet ikke nødvendigvis selv hva som er årsaken til sine problemer, og tar kontakt med tilgjengelige tjenester.

4.3.2 Effektmål 2: 116 111-tjenesten skal ivareta målgruppens behov for god, trygg og tilpasset hjelp

- Inneha nødvendig kompetanse til å håndtere målgruppens behov
- Bidra til god oppfølging i det ordinære tjenesteapparatet
- Være en tjeneste der barn og ungdom føler seg trygge og ivaretatt

Vi har identifisert at Alarmtelefonens barnevernfaglige kompetanse og erfaring fra praksisfeltet er en styrke som bør ivaretas i en fremtidig modell (se nærmere beskrivelse i kap. 7.2.7).

Problembeskrivelsen viser videre at det er et problem med svak samordning av tjenesteapparatet rettet mot barn og unge som er utsatt eller i risiko for vold, overgrep og omsorgssvikt. Vi vurderer at 116 111-tjenesten bør bidra til bedre samordning gjennom å ha oversikt over, og henvise videre, til riktig tilbud der det er behov for videre oppfølging i tjenesteapparatet.

I både Probas rapport og innsiktsarbeidet til DIGI-UNG trekkes det frem at barn og unge er opptatt av at tjenesten må oppleves som trygg å kontakte. I dette ligger det at de må føle seg sikre på at de er anonyme, og føle seg godt ivaretatt av tjenesten. Intervjuer med barn og unge viser at utrygghet handler om frykten for konsekvenser for en selv og sine nærmeste: At foreldre og andre skal få vite at de unge har tatt kontakt, å være til bry for tjenesten, frykt for at tjenestene skal avskrive henvendelsen fordi den ikke er alvorlig nok eller frykten for å bli avvist fordi de har kontaktet feil tjeneste.⁸² Spesielt det å kunne være anonym trekkes frem som en trygghetsfaktor.⁸³

4.3.3 Effektmål 3: 116 111-tjenesten skal: være organisert slik at det er god mulighet for styring og oppfølging

- Tydelige styringslinjer mellom Bufdir og 116 111-tjenesten
- Sentrale myndigheter har mulighet til å påvirke 116 111-tjenesten med hensyn til forhold som samarbeid, tilgjengelighet, faglig kvalitet og utvikling av tjenesten

Med styring mener vi myndighetenes mulighet til å påvirke 116 111-tjenesten med hensyn til forhold som samarbeid, tilgjengelighet, faglig kvalitet og utvikling av tjenesten. Per i dag er Alarmtelefonen en offentlig organisert tjeneste, som Bufdir styrer gjennom tilskudsforvaltning.

Evalueringen av Alarmtelefonen har trukket frem viktigheten av god styring, og anbefalte at styringen av tjenesten burde styrkes. Som oppfølging av rapporten har det blitt tettere kontakt og tydeligere styring fra Bufdir. Samtidig er det hovedsakelig slik at Bufdir har styringsmuligheter overfor Alarmtelefonen sentralt. Tjenesten besvares også av et svarnettverk bestående av barnevernvakter, og som er organisert kommunalt/interkommunalt. Bufdir har ingen direkte styringslinje rettet mot svarnettverket, og Bufdirs mulighet til å påvirke Alarmtelefonen (gitt

⁸² Proba samfunnsanalyse, 2021a

⁸³ Proba samfunnsanalyse, 2021a; Helsedirektoratet 2018a

Mål for utredningen

dagens organisering) henger derfor sammen med dilemmaet knyttet til lokal forankring vs. sentral styring.

5 Prinsipielle hensyn

5.1 Innledning

Utredningen reiser enkelte prinsipielle spørsmål, og i henhold til utredningsinstruksen har vi vurdert hvordan tiltakene forholder seg til disse, enten de støtter opp om eller svekker dem. I noen tilfeller kan det være tungtveiende grunner til å iverksette tiltak til tross for at de er i konflikt med prinsipielle hensyn. Da kan det være aktuelt å samtidig anbefale kompenserende tiltak. I andre tilfeller kan det være at tiltaket ikke bør gjennomføres fordi det er i konflikt med et eller flere sentrale forpliktelser. Slike prinsipper vil ofte være menneskerettslige forpliktelser.⁸⁴

I dette kapittelet redegjør vi for de viktigste prinsipielle hensynene vi mener at tiltakene i utredningen berører, og vi beskriver kort hvorfor de er relevante.

5.2 Barnets beste

Barnets beste er et rettslig prinsipp som skal sikre at barns interesser løftes frem og vektlegges når det tas stilling til spørsmål som har betydning for barn. Prinsippet om barnets beste fremgår av barnekonvensjonen artikkel 3, Grunnloven § 104 og i flere særlover, blant annet i barnevernloven § 4-1.⁸⁵ I Grunnloven § 104 fremgår det at barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette innebærer at det må gjøres en vurdering av mulige konsekvenser for barn i alle beslutninger som kan påvirke barn, enten det er direkte eller indirekte, på individ- eller gruppenivå.

Denne utredningen omhandler digitale tjenester for barn og unge med behov for hjelp og samtalestøtte, herunder ivaretagelse av en akuttfunksjon for barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. Hensynet til barnets beste er derfor et styrende prinsipp når det gjelder anbefalinger om fremtidig innretning av 116 111-tjenesten.

5.2.1 Barnets rett til beskyttelse

Statens ansvar for å beskytte barn mot fysisk og psykisk mishandling, forsømmelse eller utnyttelse fra foreldre og andre omsorgspersoner fremgår av FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 19.⁸⁶ Dette fremgår også av barneloven § 30-3 og 48 og barnevernloven § 1-1, som uttrykker eksplisitt at barn har rett til omsorg og beskyttelse til rett tid, og at de ikke må utsettes for vold eller bli behandlet slik at deres fysiske eller psykiske helse skades eller settes i fare.⁸⁷

Barnets rett til beskyttelse fra vold og overgrep er derfor et grunnleggende prinsipp nedfelt i både nasjonal og internasjonal rett. Alarmtelefonen har i dag som mandat å ivareta en akuttfunksjon for

⁸⁴ Direktoratet for økonomistyring, 2018

⁸⁵ Barnekonvensjonen, 1989: art. 3; Grunnloven, 1814: §104; Barnevernloven, 1993: §4-1

⁸⁶ Barnekonvensjonen, 1989: art. 19

⁸⁷ Barneloven, 1982: §30-3; Barnevernloven, 1993: §1-1

barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. Barns rett til beskyttelse innebærer at fremtidig innretning av tjenesten må ivareta denne grunnleggende rettigheten.

5.2.2 Barnets rett til å bli hørt – medvirkning

Barnekonvensjonens artikkel 12 gir alle barn en rett til å bli hørt i saker som vedrører dem. Dette prinsippet er også tatt inn i Grunnloven § 104 første ledd. Barns rett til medvirkning i møte med offentlige tjenester er videre hjemlet i en rekke lover og forskrifter innen ulike sektorer.

I arbeidet med denne utredningen har vi lagt vekt på involvering av barn og unge selv.⁸⁸ Vurderingen av behovet for en tjeneste som også ivaretar barn og unge som har behov for råd og veiledning på spørsmål som ikke omhandler vold, overgrep eller omsorgssvikt bygger blant annet på innspill fra barn og unge. I vurderinger av fremtidig innretning av 116 111-tjenesten er det et viktig prinsipp at tjenesten må kunne legge til rette for involvering av barn og unge i videreutvikling av tjenesten.

5.3 Likestillingspolitiske hensyn

Med likestilling menes likeverd, like muligheter og rettigheter. For å nå målet om likestilling er fravær av diskriminering viktig.⁸⁹ Diskriminering er forskjellsbehandling uten saklig grunn, og kan enten være direkte eller indirekte. Diskrimineringsgrunnlag er et kjennetegn ved en person som noen kan bruke for å behandle en person dårligere enn andre (uten samme kjennetegn) i en tilsvarende situasjon.

Diskrimineringsgrunnlagene som omfattes av likestillings- og diskrimineringsloven er kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller andre vesentlige forhold ved en person.⁹⁰ Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

Norge er forpliktet til å fremme likestilling og hindre diskriminering gjennom en rekke internasjonale konvensjoner, traktater og avtaler, og har lovfestet forbud mot diskriminering i nasjonale rettsregler.⁹¹ Gjennom utredningsinstruksen er statlige virksomheter pålagt å utrede konsekvenser for likestilling når nye tiltak skal foreslås. Å vurdere konsekvensene for likestilling innebærer å analysere om et tiltak kan medføre at en person eller gruppe kommer i en dårligere stilling eller behandles annerledes enn andre som personen eller gruppen naturlig kan sammenlignes med.

⁸⁸ Proba samfunnsanalyse, 2021a

⁸⁹ Likestillings- og diskrimineringsloven, 2018: §1

⁹⁰ Likestillings- og diskrimineringsloven, 2018: §1

⁹¹ Blant annet i Rasediskrimineringskonvensjonen, 1966; Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, 2006; Menneskerettighetsloven, 1999; Likestillings- og diskrimineringsloven, 2018

Prinsipielle hensyn

Tiltakene vi utreder berører enkelte likestillingspolitiske hensyn. Vi vurderer at i videreutvikling av tjenesten må det sikres ivaretagelse av tilgjengelighet og universell utforming. Dette er omtalt i kapittel 11.

6 Forutsetninger for den videre utredningen

6.1 Kategorier for vurdering av virkninger

I kapittel 7-9 utreder vi hvilke virkninger de ulike alternativene for endring av 116 111-tjenesten vil gi for berørte aktører. De viktigste gruppene som berøres av eventuelle endringer er: Barn og unge med behov for samtalehjelp eller umiddelbar hjelp fra tjenesteapparatet, 116 111-tjenesten (inkludert barnevernvaktene i svarnettverket), øvrig tjenesteapparat og Bufdir (tilskuddsforvalter).

Basert på kunnskapsgrunnlaget har vi forsøkt å identifisere både nytte- og kostnadsvirkninger for alle berørte aktører, relativt til nullalternativet. Gjennom involvering har berørte aktører hatt anledning til å gi innspill om hvilke virkninger de forventer at tiltaket kan gi.

Vi deler virkninger inn i fire hovedkategorier: Kvalitet for barn og unge, samhandling og samordning mellom aktører, styring og økonomi og fordelingsvirkninger.⁹² Virkningene vi har identifisert er usikre, fordi de er forventninger om tilpasninger i fremtiden. Med unntak av de økonomiske og administrative konsekvensene, er virkningene i hovedsak kvalitative beskrivelser som ikke lar seg tallfeste. For å kunne sammenligne tiltaksalternativene med nullalternativet, benytter vi de samme kategoriene når vi skal vurdere dagens situasjon.

6.2 Forutsetninger for tiltaksalternativene

6.2.1 Innledning

Vi har definert to sentrale forutsetninger som ligger til grunn for tiltaksalternativene som utredes i kapittel 7-9: (i) Det er behov for 116 111-tjenesten og (ii) tjenesten bør videreutvikles i tråd med DIGI-UNG programmet. Forutsetningene er oppsummert i tabell 9 og nærmere begrunnet i teksten under.

⁹² Fordelingsvirkninger handler om hvordan tiltakets virkninger fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet. Et tiltak kan komme dårligere ut for enkelte grupper, selv om det totalt sett er lønnsomt for samfunnet. Fordelingsvirkninger er nyttig informasjon for beslutningstaker når denne skal gjøre sin vurdering, men inngår ikke i vurderingen av tiltakets positive og negative virkninger. Direktoratet for økonomistyring, 2018a; Direktoratet for økonomistyring, 2018b

Tabell 9. Sentrale vurderinger og forutsetninger for den videre utredningen

FORUTSETNING	BEGRUNNELSE
Det er behov for 116 111-tjenesten og den bør være tilknyttet det felleseuropeiske nummeret 116 111	• 116 111-tjenesten dekker viktige behov ved at det er den eneste digitale hjelpetjenesten som både - er i offentlig regi - har barn og unge som målgruppe - bemannes av fagpersoner - er døgnåpen - har et mandat knyttet til vold, overgrep og omsorgssvikt • Andre digitale hjelpetjenester henviser saker om vold, overgrep og omsorgssvikt videre til Alarmtelefonen • 116 111 er et felleseuropeisk hjelpenummer for barn som EU-kommisjonen har anmodet Norge om å innføre. • FNs barnekomité har påpekt at barn utsatt for vold og overgrep skal ha tilgang til en døgnåpen telefontjeneste med kvalifisert personell
116 111-tjenesten bør videreutvikles i tråd med DIGI-UNG programmet	• 116 111-tjenesten bør videreutvikles i tråd med DIGI Ung programmet og sees i sammenheng med øvrige tjenester som samordnes under DIGI-UNG

6.2.2 Det er behov for 116 111-tjenesten og den bør være tilknyttet det felleseuropeiske nummeret 116 111

I henhold til utredningsinstruksen er vi forpliktet til å se på alternative tiltak til eksisterende løsning. Vi har derfor vurdert om det er behov for en tjeneste som dekker Alarmtelefonens mandat, det vil si en digital hjelpetjeneste for barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt.

Alarmtelefonen har en særegen status fordi det er den eneste hjelpetelefonen i offentlig regi. Den er døgnåpen, bemannet av fagpersoner, har barn og unge som målgruppe og er tilgjengelig på telefon. Som redegjort for i kapittel 3, er det ingen andre digitale hjelpetjenester som har både barn og unge som målgruppe, som er døgnåpne og som bemannes av fagpersoner. Ingen andre digitale hjelpetjenester har heller som mandat å hjelpe barn utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. Gjennom innspillsmøter har vi fått tilbakemelding om at flere andre tjenester henviser barn og unge til Alarmtelefonen dersom de henvender seg med spørsmål knyttet til vold, overgrep eller omsorgssvikt. I tillegg får Alarmtelefonen flere hundre henvendelser i året fra offentlig tjenestepersoner med forespørsel om faglige vurderinger.

116 111 er et felleseuropeisk hjelpenummer for barn som EU-kommisjonen har anmodet Norge om å innføre. FNs barnekomité har også påpekt i sine avsluttende merknader til Norges

rapportering på oppfyllelsen av sine forpliktelser etter barnekonvensjonen, at barn utsatt for vold og overgrep skal ha tilgang til en døgnåpen telefontjeneste med kvalifisert personell.⁹³

Basert på det overstående mener vi at det ikke er grunnlag for å avvikle Alarmtelefonen. 116 111 bør fortsatt være et hjelpe- og nødnummer for barn og unge. Bufdir vurderer at det er behov for å ivareta 116 111-tjenesten som et felles nummer barn og unge kan kontakte. Vi vil imidlertid vurdere den fremtidige organiseringen av tjenesten opp mot i hvilken grad den bidrar til å ivareta et likeverdig tilbud på tvers av kommuner.

6.2.3 116 111-tjenesten bør videreutvikles i tråd med DIGI-UNG programmet

DIGI-UNG arbeider med å samordne digitale tjenester til ungdom mellom 13 og 19, og er nærmere beskrevet i kapittel 2. Videreutviklingen av 116 111-tjenesten bør sees i sammenheng med øvrige tjenester som samordnes og utvikles som en del av DIGI-UNG programmet. Dette innebærer at den fremtidige tjenesten (uavhengig av mandat og organisering) har inngangsport via ung.no, og at det skal være smidige overganger mellom 116 111-tjenesten og andre tjenester (andre digitale hjelpetjenester og ordinære tjenester, f.eks. gjennom henvisning til sider med sikker innlogging). Samtidig er målgruppene til DIGI-UNG og 116 111-tjenesten bare delvis overlappende. DIGI-UNG er for ungdom over 13 år. 116 111-tjenesten er for barn og unge 0-18 år.

⁹³ FNs barnekomité, 2018: kapittel D(b)

7 Utredning av 116 111-tjenestens mandat

7.1 Innledning

Som beskrevet i kapittel 2 har Alarmtelefonen i dag følgende mandat:

Alarmtelefonen skal være en døgnåpen, gratis alarmtelefon for barn og unge [0-18 år] som er utsatt for ulike former for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Barn skal kunne henvende seg til ett telefonnummer om sin situasjon og bekymring. Barna skal også kunne henvende seg på e-post og SMS. Henvendelsen skal deretter videreformidles til rett instans i kommunene for oppfølging. Voksne som er bekymret for barn skal også kunne ringe til Alarmtelefonen. Nummeret skal gjøres kjent.⁹⁴

Alarmtelefonens mandat er altså definert ut ifra hvilken målgruppe tjenesten skal hjelpe (barn og unge 0-18 år som er utsatt for ulike former for vold, overgrep eller omsorgssvikt) og hva slags oppfølging målgruppen kan få når de tar kontakt (videreformidles til rett instans i kommunene for oppfølging).

Bufdir har fått i oppdrag å vurdere Alarmtelefonens mandat i lys av de erfaringene som er gjort [oppfølging av evaluering og endringer som følge av Covid-19-pandemien], samt i lys av utviklingen av nye kommunikasjonsformer og lignende tilbud fra andre aktører, og samfunnets overordnede behov for å legge best mulig til rette for at barn selv kan melde fra om situasjoner som krever oppfølging fra tjenestene.

Under denne problemstillingen vurderer vi to løsningsalternativer: Dagens situasjon (nullalternativet) og 116 111-tjenesten med et utvidet mandat. Nullalternativet er en beskrivelse av dagens situasjon og forventet fremtidig utvikling. Det fungerer som et sammenligningsgrunnlag for å vurdere virkninger av det øvrige alternativet.

De viktigste gruppene som vil berøres av endringer i mandatet for 116 111-tjenesten er: Barn og unge med behov for bistand fra tjenesteapparatet, Alarmtelefonen, øvrig tjenesteapparat, Bufdir (tilskuddsforvalter) og andre relevante sektormyndigheter. Basert på kunnskapsgrunnlaget har vi forsøkt å identifisere både nytte- og kostnadsvirkninger for alle berørte aktører, relativt til nullalternativet. Gjennom involvering har berørte aktører hatt anledning til å gi innspill om hvilke virkninger de forventer at tiltaket kan gi.

⁹⁴ Barne-, ungdoms, og familiedirektoratet, 2021

7.2 Nullalternativet: Videreføre Alarmtelefonen som en døgnåpen digital hjelpetjeneste for barn og unge som er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt

7.2.1 Generelt

Nullalternativet er en beskrivelse av dagens situasjon og forventet fremtidig utvikling. Alternativet innebærer at Alarmtelefonen videreføres som en døgnåpen, gratis hjelpetjeneste for barn og unge (0-18 år) som er utsatt for ulike former for vold, overgrep eller omsorgssvikt, og som er tilgjengelig på telefon, chat, e-post og SMS. Voksne som er bekymret for barn og unge kan også ta kontakt med Alarmtelefonen.

Sentrale forhold ved nullalternativet, samt bevaringspunkter og utfordringer, er oppsummert i tabell 10 og er nærmere beskrevet under. Dette er sammenligningsgrunnlaget vi vurderer alternativ 1 opp mot. Se kapittel 2 og 3 for en mer inngående beskrivelse av dagens situasjon og utfordringsbilde.

Tabell 10. Sentrale forhold ved nullalternativet (mandat)

BESKRIVELSE AV DAGENS MANDAT OG FORVENTET FREMTIDIG UTVIKLING	
- Alarmtelefonen videreføres som en døgnåpen, gratis hjelpetjeneste for barn og unge (0-18 år som er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Voksne som er bekymret for barn kan også kontakte tjenesten. Tjenesten er tilgjengelig på telefon, chat, e-post og SMS. - Alarmtelefonen vil fortsette å motta henvendelser som ikke er knyttet til vold, overgrep og omsorgssvikt (psykisk helse, normale livshendelser). Henvendelsene besvares med råd, veiledning og henvisning til rett instans ved behov. - Alarmtelefonen er et supplement til kommunenes akuttberedskap og samtidig en digital hjelpetjeneste	
JURIDISKE FORHOLD	
- Alarmtelefonen er å anse som forankret i barnevernloven - Utgangspunktet for og innretning av tjenesten er knyttet til barnevernets akuttberedskap. - De ansatte gjør barnevernfaglige vurderinger som har likheter med håndtering av ordinære meldinger til barneverntjenesten - Alarmtelefonen utøver myndighet gjennom at den kan anses som forankret i barnevernloven - Forankring i barnevernloven og tilknytning til barnevernet stiller krav til forsvarlighet i tjenesten. De ansatte må ha tilstrekkelig kompetanse og faglige kvalifikasjoner.	
STYRKER OG BEVARINGSPUNKTER	UTFORDRINGER OG KOSTNADER
<i>Kvalitet for barn og unge</i> - Alarmtelefonen gir i hovedsak et godt tilbud til barn og unge - Alarmtelefonen sikrer et nødvendig tilbud til barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt - Alarmtelefonen har god kompetanse til å ivareta målgruppen <i>Samhandling og samordning mellom aktører</i> - Alarmtelefonen bidrar til bedre kommunal akuttberedskap - Alarmtelefonen kan anses som et viktig lavterskeltilbud for bekymringsmeldinger - Alarmtelefonen har opprettet samarbeid med andre aktører de senere år, bl.a. med Blå Kors 'Snakk om psyken', RVTS Sør og UIA <i>Styring og økonomi</i> - Dagens mandat med tilknytning til barnverntjenesten og forankring i sektorlovgivning gir tydelige styringslinjer mellom Bufdir og Alarmtelefonen	<i>Kvalitet for barn og unge</i> - Mye av kunnskapen er usikker. Vi vet for lite om hvordan Alarmtelefonen besvarer og følger opp henvendelser, særlig i svarnettverket - Det kan være behov for kompetanseheving og fagutvikling for å ivareta barn og unge som kontakter dem om ulike livshendelser <i>Samhandling og samordning mellom aktører</i> - Det er behov for økt samarbeid mellom Alarmtelefonen og andre tjenester <i>Styring og økonomi</i> - Forventet fremtidig utvikling er kostnader på om lag samme nivå som i dag

7.2.2 Alarmtelefonen vil fortsette å motta henvendelser utenfor mandatet

Alarmtelefonen er et lavterskeltilbud som skal bidra til å fange opp barn og unge som blir utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. Bredden i henvendelser som Alarmtelefonen mottar i dag, viser at barn og unge ikke naturlig greier å skille mellom akutte problemer knyttet til omsorgssituasjonen og behov for råd og veiledning på spørsmål som ikke er knyttet til vold, overgrep, eller omsorgssvikt. Alarmtelefonen vil derfor fortsette å motta henvendelser som ikke er knyttet til vold, overgrep, eller omsorgssvikt, herunder spørsmål knyttet til psykisk helse og andre livshendelser. Disse henvendelsene besvares i dag med råd, veiledning og henvisning til rett instans ved behov. Henvendelser utenfor barnevernlovens mandat håndteres etter vanlig veiledningsplikt etter forvaltningsloven. Alarmtelefonen skal ikke gi individrettede råd, men generelle mestringstaktikker og veiledning om hvilke aktører som er tilgjengelige. I alvorlige situasjoner kan de igangsette akutte tiltak med hjemmel i barnevernloven.

7.2.3 Alarmtelefonen er forankret i barnevernloven

Alarmtelefonen har i dag en tilknytning til barneverntjenesten gjennom at tjenesten er organisatorisk lagt under barnevernet. De som besvarer henvendelser er ansatt i barnevernet og kan handle på bakgrunn av bekymring og med hjemmel i barnevernloven. Bufdir har med bakgrunn i dette gjort en juridisk vurdering av hvorvidt dagens tjeneste (Alarmtelefonen) kan anses å være forankret i barnevernloven.

Alle oppdrag som utføres av barneverntjeneste eller barnevernvakt, og som innebærer å gjøre konkrete barnevernfaglige vurderinger, treffe beslutninger, håndtere taushetsplikt mv. må anses å være hjemlet i gjeldende barnevernlov.

Alarmtelefonens mandat gir ikke noen klare føringer om at tjenesten er rettet mot akutt hjelp, og rettssituasjonen er uklar. Samtidig er både utgangspunktet for - og innretningen i dag, knyttet til barneverntjenestens akuttberedskap.⁹⁵ En bakgrunn for Alarmtelefonens opprettelse var at det var stor variasjon i barnevernets akuttberedskap i ulike kommuner.⁹⁶ Ved opprettelse ble det presisert fra BLD at tjenesten skulle være en del av landets barnevern, og at den eksisterende akuttberedskapsordningen skulle benyttes i den grad det var mulig.⁹⁷

Dette underbygges i Bufdirs tolkningsuttalelse «Akuttberedskap i kommunalt barnevern» (2016-06-11. 69480-6/2013). Her pekes det på at Alarmtelefonen vil kunne være en del av det akutttilbudet kommunene er pålagt å ha:

For å bistå kommunene i dette ansvaret [akuttberedskap i barnevernet] finansierer Barne- og likestillingsdepartementet alarmtelefonen som er et nødnummer for barn og unge. Alarmtelefonen er et kontaktpunkt for barn og unge når den kommunale barneverntjenesten er stengt, og det ikke finnes en lokal barnevernvakt som kan ta imot

⁹⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2014

⁹⁶ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

⁹⁷ Barne- og likestillingsdepartementet, 2008

henvendelsen. Alle telefoner blir besvart av erfarne medarbeidere. Alarmtelefonen gir hjelp over telefon og formidler kontakt til aktuelle hjelpetjenester.

I tillegg til at 116 111-tjenesten vurderes å være en del av den kommunale akuttberedskapen innenfor barnevernet, tar de som svarer på henvendelser prosesslignende avgjørelser hvor de vurderer behovet for at de som kontakter tjenesten bør følges opp i øvrig tjenesteapparat. Dette vil innebære å gjøre barnevernfaglige vurderinger som har likheter med håndtering av ordinære bekymringsmeldinger til barneverntjenesten. Barneverntjenesten har en undersøkelsesplikt når de blir varslet om situasjoner som kan kreve oppfølging i tjenesteapparatet.⁹⁸ Selv om innringere til 116 111-tjenesten i utgangspunktet er anonyme har tjenesten mulighet til å spore samtaler der det er fare for liv og helse.

Buudir vurderer derfor at Alarmtelefonen kan anses å være forankret i barnevernloven på bakgrunn av 1) Utgangspunktet for og innretning av tjenesten er knyttet til barnevernets akuttberedskap, og 2) De ansatte foretar barnevernfaglige vurderinger som har likheter med håndteringen av ordinære meldinger til barneverntjenesten.

7.2.4 Alarmtelefonen er et supplement til kommunenes akuttberedskap og samtidig en digital hjelpetjeneste

Alarmtelefonen ble opprettet for å være et supplement til kommunenes akuttberedskap knyttet til barnevernet. Ved opprettelsen av Alarmtelefonen i 2009 hadde mer enn halvparten av kommunene ingen formalisert akuttberedskap. Siden 2009 har imidlertid den kommunale akuttberedskapen blitt bedre utbygd. I 2019 hadde 95 prosent av kommunene en form for formalisert akuttberedskap i barnevernet.⁹⁹ Mange av disse akuttberedskapsfunksjonene er imidlertid ikke døgnåpne.

Barnevernstjenestens plikt til tilgjengelighet og akuttberedskap blir lovfestet i ny barnevernlov, som trer i kraft 1. januar 2023. Det står i merknad til ny § 15-3 fjerde ledd at Barnevernstjenestens plikt til å ha en forsvarlig akuttberedskap innebærer at barnevernstjenesten også utenfor ordinær kontortid må ha tilstrekkelig og riktig kompetanse tilgjengelig. Bestemmelsen er en presisering av det ansvaret barnevernstjenesten allerede har i dag, og innebærer ingen materielle endringer i kommunenes ansvar eller oppgaver.¹⁰⁰ En lovfesting av plikten kan imidlertid bidra til å fremheve kommunens ansvar, og kan bidra til at alle kommuner får på plass en god og forsvarlig akuttberedskap.

Selv om kommunenes akuttberedskap er forbedret, og kan forventes å forbedres ytterligere i tiden fremover, viser vår kunnskapsinnhenting at Alarmtelefonen fortsatt er et nyttig supplement til den kommunale akuttberedskapen. Barn og unge ringer i liten grad til sin lokale barnevernvakt. Ofte er telefonnummeret vanskelig tilgjengelig; barn og unge vet ikke nødvendigvis hvilken kommune de bor i; de ønsker å være anonyme, eller de ønsker ikke å kontakte barnevernet. 116 111 er derimot et nasjonalt nummer som er lett å huske. En rekke berørte aktører trekker

⁹⁸ Barnevernloven, 1993: §4-3

⁹⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

¹⁰⁰ Prop. 133 L (2020-2021)

frem at akuttberedskapen i barnevernet er blitt bedre blant annet fordi Alarmtelefonen fanger opp og formidler saker som ellers ikke ville blitt oppdaget. På denne måten er Alarmtelefonen et viktig supplement til akuttberedskapen i kommunene, uavhengig av hvor god kvaliteten i kommunenes akuttberedskap er i dag og i fremtiden.

Selv om utgangspunktet for Alarmtelefonen var å være et nødnummer for barn og unge, er tjenesten imidlertid vel så mye en digital hjelpetjeneste som gir råd og veiledning om saker som ikke er akutte. Barn og unge vet ikke nødvendigvis alltid hva problemet deres er og hvorvidt egne erfaringer er normale livshendelser eller mer alvorlige problemer, og de tar kontakt om ulike problemstillinger.¹⁰¹ De fleste saker er ikke akutte, og avsluttes i hovedsak med råd og veiledning. Alarmtelefonen er dermed å anse som både et nød- og hjelpenummer, og inngår i «økosystemet» av norske digitale hjelpetjenester for barn og unge.

7.2.5 Alarmtelefonen utøver offentlig myndighet

Med offentlig myndighetsutøvelse siktes det normalt til adgangen til å fatte vedtak og beslutninger som regulerer rettigheter og plikter for privatpersoner.¹⁰² Myndighetsutøvelse kan også omfatte faktiske handlinger. All offentlig myndighetsutøvelse krever hjemmel i lov eller forskrift. Myndighetsutøvelse kan ikke delegeres til en privat aktør med mindre det har hjemmel i lov eller forskrift.¹⁰³

Barneverntjenestens virksomhet etter barnevernloven innebærer utøvelse av offentlig myndighet. Alarmtelefonen utøver myndighet, jf. vurderingen om at den kan anses som forankret i barnevernloven, og tjenesten kan derfor ikke delegeres til en privat aktør.

7.2.6 Kompetanse i tjenesten

Alarmtelefonens forankring i barnevernloven og organisering innenfor barnevernet stiller krav om forsvarlighet i tjenesten.¹⁰⁴ Det innebærer at de som bemanner tjenesten må ha tilstrekkelig kompetanse og nødvendige faglige kvalifikasjoner for å utføre oppgavene de blir tildelt. Alarmtelefonen er bemannet av ansatte ved Kristiansand kommunes interkommunale barnevernvakt. De ansatte veksler mellom å betjene Alarmtelefonen og operativt arbeid hos barnevernvakten. De som besvarer henvendelsene, er i hovedsak barnevernspedagoger og sosionomer. Alarmtelefonen oppgir at flere av de ansatte har videreutdanning innenfor psykisk helse.¹⁰⁵ Utover sentralt tjenestested, svarer ansatte ved landets barnevernvakter på henvendelser som kommer til Alarmtelefonen på telefon. Ansatte ved barnevernvaktene har barnevernfaglig kompetanse.

¹⁰¹ DigiBarnevern, 2021

¹⁰² Jf. forvaltningsloven, 1967: §2

¹⁰³ Barne- og familiedepartementet, 2020

¹⁰⁴ Barnevernloven, 1993: §1-4

¹⁰⁵ Skriftlig innspill fra Alarmtelefonen, 18.11.21

7.2.7 Bevaringspunkter og utfordringer ved nullalternativet

I beskrivelsen av nullalternativet beskriver vi utfordringer og bevaringspunkter relatert til Alarmtelefonens mandat. Dette utgjør sammenligningsgrunnlaget for en utredning av utvidet mandat.

Kvalitet for barn og unge

Vi vurderer at Alarmtelefonen i hovedsak gir et godt tilbud til barn og unge, men kunnskapen er usikker

Agenda Kaupang fant i sin evaluering av Alarmtelefonen (2019) at det er et godt faglig miljø som ivaretar tjenesten sentralt. Dette inntrykket bekreftes i våre innspillsrunder. Ingen aktører vi har snakket med, har vurdert at Alarmtelefonen ikke ivaretar sitt mandat på en tilstrekkelig måte. For eksempel er det flere andre digitale hjelpetjenester som trekker frem at de henviser til Alarmtelefonen i saker som handler om vold, overgrep og omsorgssvikt. Samtidig vet vi lite om hvordan henvendelser håndteres av svarnettverket.

Alarmtelefonen håndterer også henvendelser som går utover sitt mandat. En del av arbeidet med å avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt handler om å vurdere når et problem er knyttet til omsorgssituasjonen og når det er knyttet til andre forhold. Alarmtelefonen må derfor vurdere helheten i barnas problem og igangsette nødvendig oppfølging uavhengig av problemets årsak.

Samtidig er det ikke foretatt en inngående følgeevaluering av hvordan tjenesten fungerer og hvordan Alarmtelefonen besvarer og følger opp henvendelsene de får. Agenda Kaupangs evaluering var lite omfattende¹⁰⁶ og innebar ikke å følge Alarmtelefonen over tid. I Proba samfunnsanalyses spørreundersøkelse til barn og unge fremgår det at i overkant av 60 prosent av de som har tatt kontakt med Alarmtelefonen var helt eller delvis enig i at det var trygt å kontakte tjenesten, og i underkant av 60 prosent syns at de fikk hjelp. Dette viser at et flertall av de spurte er fornøyd med hjelpen de får, men det er allikevel et stort mindretall som ikke er fornøyd. Merk at det kun er 120 av respondentene i undersøkelsen som har vært i kontakt med Alarmtelefonen, og vi kan ikke trekke generelle slutninger basert på funnene. Vi vet heller ikke hvor stor andel av respondentene som har vært i kontakt med ansatte ved Alarmtelefonen sentralt versus ansatte ved barnevernvaktene i svarnettverket.

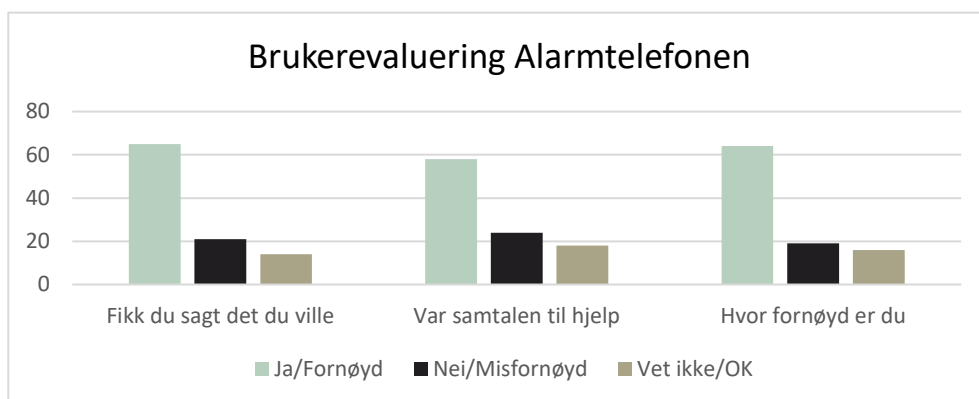
Kvaliteten på svar fra Alarmtelefonen ble også trukket frem i evalueringen som ble gjennomført av Agenda Kaupang i 2019. Flere barn og unge som hadde vært i kontakt med tjenesten rapporterte at de ikke ble møtt på en empatisk måte og at de opplevde at de som svarte ikke lyttet ordentlig.¹⁰⁷ Siden evalueringen har Alarmtelefonen opprettet et brukerpanel med unge rådgivere. Fra og med 2021 har Alarmtelefonen begynt å kartlegge brukererfaringer fra chattetjenesten. Funnene fra de første 11 månedene viser at det i gjennomsnitt er 64 prosent som enten er

¹⁰⁶ Evalueringen hadde en kostnadsramme på 500 000 kr, og det ble gjennomført dokumentanalyse; intervjuer og workshops med representanter fra Alarmtelefonen, barnevernvaktene, andre hjelpetelefoner, Barneombudet og brukerorganisasjoner; og en spørreundersøkelse til alle barnevernledere

¹⁰⁷ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

fornøyd eller veldig fornøyd med hjelpen de får. 65 prosent føler de får sagt det de ønsket og 58 prosent synes de hjelpen de fikk hjalp dem, se figur 2.¹⁰⁸

Figur 2. Brukerevaluering Alarmtelefonen



Alarmtelefonen sikrer et nødvendig tilbud til barn og unge utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt

Ved videreføring av dagens mandat vil Alarmtelefonen fortsatt være en døgnåpen digital hjelpetjeneste med spisskompetanse på å identifisere barn som er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Vi vet at mange barn og unge utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt ikke får den hjelpen de trenger, og at de ofte ikke forteller noen om sine opplevelser.¹⁰⁹ Det er dessuten uønsket variasjon på kvalitet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet.

Det er ingen andre digitale hjelpetjenester som har i sitt mandat at de skal være en lavterskeltjeneste for barn utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Til tross for barns rett til beskyttelse,¹¹⁰ vet vi at det er en stor gruppe barn og unge med behov for beskyttelse som ikke fanges opp og ikke vet hvor de skal henvende seg for å få hjelp. Dette viser at det er et behov for en tjeneste som Alarmtelefonen: En lavterskeltjeneste som har som mandat å fange opp barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt.

Alarmtelefonen har god kompetanse til å ivareta barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt

Agenda Kaupang fant i sin evaluering av Alarmtelefonen at det er et godt faglig miljø som ivaretar tjenesten sentralt, hvor innringere møter ansatte som har barnevernfaglig kompetanse, erfaring med å snakke med barn og unge og kompetanse på å vurdere alvorlighetsgraden i saker, herunder om en situasjon er akutt.¹¹¹ Barnevernfaglig kompetanse gjør de ansatte godt trent i å vurdere om et problem handler om barnets omsorgssituasjon, og henvise videre til rett instans.

¹⁰⁸ Oppsummering basert på månedsrapporter fra Alarmtelefonen til Bufdir

¹⁰⁹ Hafstad, G. og Augusti, E. M. (Red.), 2019, se også avsnitt 3.1

¹¹⁰ Barnekonvensjonen 1989: art. 19; Barneloven 1982: § 30-3, §48; Barnevernloven 1993: § 1-1

¹¹¹ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

Vi vurderer det som en styrke at Alarmtelefonen er betjent av personer med barnevernfaglig kompetanse og er organisert på en måte som gjør at ansatte kan dra veksler på sin praksiserfaring fra arbeid ved en barnevernvakt. I innspillsmøtene peker flere aktører på at vekslingen mellom å betjene Alarmtelefonen og arbeid i felt gjør at de ansatte får jevnlig øvelse i samtaler med barn og unge, og erfaring med å vurdere alvorlighetsgrad i saker. Alarmtelefonen trekker også frem dette som en styrke i skriftlig innspill til Bufdir.¹¹²

Kan være behov for kompetanseheving og fagutvikling for å ivareta barn og unge som kontakter dem om ulike livshendelser

En del av henvendelsene som Alarmtelefonen mottar i dag faller ikke naturlig inn under dagens mandat. Dersom antallet henvendelser som omhandler tematikk som ikke er knyttet til vold, overgrep, eller omsorgssvikt fortsetter å øke, vil en større andel av henvendelsene til Alarmtelefonen omhandle andre spørsmål enn det som er tjenestens mandat. Dette handler i stor grad om psykisk helseproblematikk og andre livshendelser (mobbing, skole osv.).

I våre innspillsrunder er det enkelte aktører som trekker frem behov for også annen kompetanse, eller kompetanseheving i tjenesten, for å ivareta barns ulike behov og den store bredden i henvendelser. Ledernetverket for barnevernvakter nevner for eksempel at det kan være behov for kompetanseheving for tryggere ivaretagelse av henvendelser der situasjonen er kritisk.¹¹³ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet anbefaler kompetanseheving av ansatte i Alarmtelefonen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.¹¹⁴

Alarmtelefonen i Kristiansand trekker frem at de er positive til å tilsette personer med annen fagkompetanse, men understreker betydningen av barnevernfaglig kompetanse i tjenesten.¹¹⁵ Vi vil presisere at barnevernet har henvisningsrett til psykisk helsevern for barn og unge. Ansatte bør dermed ha kompetanse til å fange opp psykiske helsevansker og vurdere henvisning videre. Alarmtelefonen i Kristiansand trekker også frem at de har kompetanse til å avdekke og vurdere innholdet i barn og unges problemer og henvise videre ved behov.¹¹⁶

Barnevernets viktigste arbeidsoppgave er å undersøke, følge opp og sette i verk tiltak som kan forbedre omsorgssituasjonen til barn og ungdommer som trenger det. Å kunne identifisere og ivareta barnets behov er dermed helt sentralt for den kompetansen barneverntjenesten skal inneha. For å kunne identifisere omsorgssituasjonen og barnets behov, samt ivareta barnets rett til å medvirke, er det en forutsetning at en barnevernsansatt har kompetanse til å kommunisere/snakke med barn. Barnevernsarbeideren må kunne identifisere barn hvor det trengs nærmere utredning og bistand fra andre instanser, samt ha kjennskap til hvor og hvordan dette bør følges opp videre.

Å følge opp eller gi et tilbud til barn som har spørsmål om negative tanker eller andre psykiske utfordringer, som ikke er knyttet til omsorg eller atferd, er imidlertid ikke i kjernen av

¹¹² Skriftlig innspill fra Alarmtelefonen, 18.11.21

¹¹³ Skriftlig innspill fra Ledernetverket for barnevernvakter, 07.06.2021

¹¹⁴ Skriftlig innspill fra IMDi, 07.05.2021

¹¹⁵ Skriftlig innspill fra Alarmtelefonen, 18.11.21

¹¹⁶ Dette ble trukket frem i møter mellom Alarmtelefonen og arbeidsgruppen

barnevernets oppgaver og barnevernsarbeiderens kompetanse, utover å kartlegge og vise videre til riktig instans. Det er allikevel viktig at 116 111-tjenesten besvarer alle henvendelser de mottar på en god måte. Vi vurderer at det er viktig at 116 111-tjenesten bemannes av personer med barnevernfaglig utdanning, men at det kan være hensiktsmessig med kompetanseheving og fagutvikling i tjenesten, for å sikre at Alarmtelefonens ansatte har riktig kompetanse til å ivareta bredden av henvendelser de mottar.

Samhandling og samordning mellom aktører

Alarmtelefonen bidrar til bedre kommunal akuttberedskap

Som det fremgår av 7.2.4 er 116 111-tjenesten et viktig supplement til akuttberedskapen i kommunene ved at den fanger opp barn og unge som ikke ellers ville blitt oppdaget. Vi vurderer at dette er en styrke ved dagens mandat som bør bevares i fremtidig drift av tjenesten.

Alarmtelefonen kan anses som et viktig lavterskeltilbud for bekymringsmeldinger

De som besvarer Alarmtelefonen tar prosesslignende avgjørelser hvor de vurderer behovet for at de som kontakter tjenesten bør følges opp i normalt tjenesteapparat. Dette er barnevernfaglige vurderinger som har likheter med behandling av ordinære meldinger til barneverntjenesten.

Vi vet at mange barn og unge ikke melder fra om vold, overgrep eller omsorgssvikt. Vi vet også at mange barn og unge ikke vet hvor de skal henvende seg, hva som er å anse som normalt og om problemene deres er alvorlige nok.¹¹⁷ For å avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt i større grad enn det vi gjør i dag, er vi avhengig av at barn og unge har mulighet til å melde fra selv. Ved at Alarmtelefonen er koblet til barnevernet kan det være et viktig lavterskeltilbud for at barn og unge selv kan melde fra om vold, overgrep eller omsorgssvikt.

Det er ingen andre digitale tjenester som er tilrettelagt for at barn og unge kan melde bekymring. Nasjonal portal for bekymringsmeldinger er ikke tilgjengelig for barn og unge da den krever innlogging med Bank-ID. Prosjektet DigiBarnevern¹¹⁸ vurderer å videreutvikle nasjonal portal for bekymringsmeldinger for å tilrettelegge for at ungdom fra 13 -19 kan benytte seg av denne, og har i denne sammenheng fått gjennomført et innsiktsarbeid. For barn under 13 år, eller voksne som ikke har, eller ikke ønsker, metoder for å identifisere seg digitalt vil det fortsatt ikke være et alternativ. Det er heller ikke mulig å melde bekymring digitalt via portalen i alle kommuner, da må melding sendes via brev. Samtidig viser funn fra innsiktsarbeidet at det er veldig mange barrierer for barn før de kommer til det punktet hvor de vurderer å sende inn bekymringsmelding. De og anbefaler derfor alternative tiltak for å få barn og unge til å forstå at det som skjer ikke er greit og hvordan de kan gi beskjed.

For mange barn, er alternativet å melde fra til trygge voksne, som igjen melder videre til barneverntjenesten. Her er Alarmtelefonen viktig ved at det er mulig for barn å melde bekymring selv. Siden Alarmtelefonen er tilgjengelig på telefon i tillegg til chat, e-post og SMS, er den også

¹¹⁷ DigiBarnevern, 2021

¹¹⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2022b

rigget til å ivareta barn og unge under 13 år. Nasjonal portal for bekymringsmeldinger viser også til Alarmtelefonen for behandling av akutte situasjoner.¹¹⁹

Større behov for samarbeid med andre tjenester enn det som ivaretas av Alarmtelefonen i dag

Agenda Kaupang påpekte i sin evaluering at tjenesten i for liten grad samarbeider med andre aktører. De anbefaler at det bør være en mer helhetlig tilnærming til samarbeid, bl.a. med andre offentlige aktører som politi, skole, barnehage osv., samt andre lignende hjelpetelefoner.¹²⁰

Alarmtelefonen har senere inngått samarbeid med ulike aktører. Et eksempel er Blå Kors' chattetjeneste «Snakk om psyken» som de samarbeider med om temaer som omhandler psykisk helse, der Blå Kors kobles på chattesamtaler. «Snakk om psyken» er ikke døgnåpen, og heller ikke tilgjengelig på telefon. Sammen har de også inngått samarbeid med RVTS sør om å arrangere felles fagdager for de ansatte. Utover dette har barneverntjenesten i Kristiansand kommune tidligere vært del av et tverretattlig akuttprosjekt med Ambulant Akuttenhet (AAE) som foreslås videreført.¹²¹ Barneverntjenesten samarbeider og med Universitetet i Agder, Kristiansand kommune og Bufetat region sør om integrert master i barnevern gjennom prosjektet «universitetsbarnevern».¹²²

Alarmtelefonen har i hovedsak inngått samarbeid med aktører i Agder-området, og i mindre grad med aktører i andre regioner eller nasjonalt.

Alarmtelefonen skal vurdere helheten i barnas problem og igangsette nødvendig oppfølging uavhengig av problemets årsak. Samtidig er det ikke Alarmtelefonens mandat å først og fremst være en generell samtaltjeneste for barn og unge om alle livshendelser, og i 2020 henviste de 6000 henvendelser fra chat videre.¹²³ Bredden i henvendelser til Alarmtelefonen og andelen som henvises videre kan tyde på at det er et større behov for samarbeid med andre tjenester enn det som ivaretas av Alarmtelefonen i dag. Barn og unge vet ikke nødvendigvis hva som er årsaken til sitt problem, og kontakter en tilgjengelig tjeneste. Samtidig er det viktig å finne gode samarbeidsløsninger, da vår kunnskapsinnhenting har vist at mange barn og unge opplever det å bli henvist videre til en annen tjeneste som en avvisning, noe som kan føre til at man «mister» barnet.

Styring og økonomi

Dagens mandat gir forankring i sektorlovgivning og tydelige styringslinjer

Dagens organisering av Alarmtelefonen med tilknytning til barneverntjenesten og forankring i barnevernloven gir tydelige styringslinjer mellom tilskuddsforvalter (Bufdir) og tilskuddsmottaker (Alarmtelefonen).

¹¹⁹ Nasjonal portal for bekymringsmelding, 2022

¹²⁰ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

¹²¹ Skriftlig innspill fra Alarmtelefonen, 18.11.2021

¹²² Universitetet i Agder, 2022

¹²³ Alarmtelefonen for barn og unge, 2021

Kostnader på om lag samme nivå som i dag

Ved en videreføring av nullalternativet forventer vi kostnader på om lag samme nivå som i dag. Nærmere beskrivelse er i avsnitt 10.2.

7.3 Alternativ 1: Utvide 116 111-tjenestens mandat og etablere en tjeneste der flere sektorer har ansvar

7.3.1 Innledning

Alarmtelefonen mottar en rekke henvendelser som ikke faller direkte inn under deres mandat, herunder spørsmål om psykisk helse og andre livshendelser. Ingen andre digitale hjelpetjenester for barn og unge både er døgnåpne og bemannet av fagpersoner.

I tråd med disse utfordringene ved dagens situasjon utreder vi et alternativ der 116 111-tjenestens mandat utvides til å ivareta barn og unges behov for umiddelbar hjelp og oppfølging i ordinært tjenesteapparat. Endringen vil innebære at 116 111-tjenesten har som mandat å ivareta barn og unges behov for hjelp også knyttet til andre områder enn vold, overgrep, eller omsorgssvikt. Helsedirektoratet har i ulike sammenhenger sett at ungdom tar lite hensyn til sektorfordeling, og at det derfor har en verdi å ha en tverrsektoriell offentlig tjeneste som er bemannet av fagpersoner.¹²⁴ I våre innspillsmøter med berørte aktører har også flere ment at det vil være hensiktsmessig om Alarmtelefonen, som den eneste hjelpetelefonen i offentlig regi, gis et utvidet mandat. For eksempel trekker Barneombudet frem at det offentlige bør ha en tjeneste for barn og unge som trenger noen å snakke med om diverse temaer, og der man henvises videre ved behov.¹²⁵

Det faller utenfor rammen av dette oppdraget å utrede endelig innretning og organisering av en tjeneste der flere sektorer har ansvar. Dette vil kreve et felles oppdrag fra aktuelle departement og et tverrsektorielt samarbeid. Vurderingene er derfor foreløpige og generelt beskrevet.

7.3.2 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å legge om fra en sektorspesifikk tjeneste til en tjeneste der flere sektorer har ansvar. Tjenesten vil ha mandat til å svare på alle typer henvendelser, men skal fortsatt bare gi generelle råd og veiledning, samt henvise videre til ordinært tjenesteapparat ved behov. Tjenesten vil ha aldersgruppen 0-18 år som målgruppe.

Det finnes i dag et mangfold av aktører som kan svare på henvendelser fra barn og unge, men en vesentlig mangel er at barn under 13 år mangler et sted å henvende seg (om spørsmål knyttet til psykisk helse og andre livshendelser). Utover Alarmtelefonen er det få av de digitale hjelpetjenestene som er rettet mot barn under 13 år, og mange andre tjenester er kun tilgjengelig på chat (en kommunikasjonsform som yngre barn ikke mestrer) og er bemannet av frivillige (samtaler med yngre barn krever særskilt kompetanse). Se nærmere omtale i kapittel 2 og 3. En

¹²⁴ Helsedirektoratet, 2021

¹²⁵ Skriftlig innspill fra Barneombudet, 10.11.21

tjeneste der flere sektorer har ansvar kan bidra til å fylle et hull i dagens tjenestetilbud, ved at den er tilpasset også de yngre barna. Tjenesten vil også kunne styrke tilbudet til målgruppen 0-18 år generelt, ved at den vil være døgnåpen, tilgjengelig på telefon og chat og bemannet av fagpersoner, noe ingen andre digitale hjelpetjenester er.¹²⁶

Vår vurdering er at tiltaket bør innebære at alle som besvarer henvendelser bør kunne håndtere henvendelser fra alle som tar kontakt, slik at barn og unge blir godt ivaretatt av den første personen de møter. Hvis barnet eller ungdommen ikke blir møtt med kvalifisert hjelp det første stedet hen tar kontakt, kan det offentlige miste muligheten til å hjelpe barnet/ungdommen. Dersom det i løpet av samtalen viser seg at problemet er svært spesifikt, kan vedkommende foreslå å sette barnet over til en kollega som kan mye om det respektive temaet. Dette bør imidlertid forutsette at det er etablert en trygg dialog med barnet eller ungdommen som tar kontakt. Imidlertid forutsetter vi en grunnkompetanse hos alle om å kunne avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt, samt det å kunne snakke med barn og unge i ulike aldersgrupper.

7.3.3 Juridiske vurderinger

Vi har overordnet vurdert juridiske forutsetninger ved en tjeneste der flere sektorer har ansvar, herunder juridisk forankring og vurdering av om tjenesten vil yte helsehjelp etter helsepersonelloven. I den forbindelse har vi også hatt dialog med DIGI-UNG programmet og mottatt skriftlig innspill fra Helsedirektoratet.

En mulig innretning er forankring i ulike generelle regelverk offentlig forvaltning må forholde seg til

De juridiske forutsetningene henger tett sammen med hvor og hvordan tjenesten organiseres. En eventuell videre utredning må vurdere hvordan tjenesten skal forankres, og om den skal være knyttet til ulike sektorlovgivninger. En mulig løsning er at tjenesten forankres på et overordnet nivå i forvaltningen. På dette nivået kan det gis generelle råd og veiledning, herunder veilede til rett instans. Ev. ta kontakt med rett instans i tråd med bestemmelsene om taushetsplikt og opplysningsplikt. Forankring og organisering av tjenesten må utredes nærmere. I våre vurderinger legger vi til grunn en tjeneste som gir generelle råd og veiledning og henviser videre til aktuelle tjenester.

Tjenesten vil ikke være en del av akuttberedskapen i barnevernet

Å følge opp eller gi et tilbud til barn som ikke er knyttet til omsorg eller atferd, er ikke i kjernen av barnevernets oppgaver og barnevernsarbeiderens kompetanse. I praksis vil det i de fleste barnevernssaker dukke opp elementer av f.eks. psykisk helse. Dette er også innenfor den generelle kompetansen til en barnevernarbeider å håndtere. Samtidig skal rammene for slike samtaler være av barnevernfaglig karakter. Dersom 116 111-tjenestens mandat skal utvides til å bli en mer generell, tjeneste der flere sektorer har ansvar, vil det ikke være hensiktsmessig at

¹²⁶ Alarmtelefonen er døgnåpen, tilgjengelig på telefon og chat og bemannet av fagpersoner, men målgruppen er avgrenset til barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. Det finnes tjenester som er enten døgnåpne/ tilgjengelig på telefon og chat/bemannet av fagpersoner, men det finnes tjenester ikke andre tjenester som oppfyller alle disse kjennetegnene samtidig

denne tjenesten er forankret i barnevernloven. Tjenesten vil da ikke kunne ivareta en akuttberedskap i barnevernet, slik den gjør i dag.

Vurderinger av om tjenesten vil være å anse som helsehjelp

En vurdering av om 116 111-tjenestens mandat bør utvides, og blant annet dreie seg om psykisk helse, reiser spørsmålet om hvorvidt tjenestene vil være å anse som helsehjelp etter helsepersonelloven. Ved handlinger som er helsehjelp, kommer store deler av helselovgivningen til anvendelse. Det innebærer blant annet krav til å føre journal, og er ikke forenlig med en anonym digital hjelpetjeneste.

Vi har gjort noen generelle vurderinger knyttet til dette, og baserer oss blant annet på skriftlig høringsvar fra Helsedirektoratet til utredningen.¹²⁷

Definisjonen av helsehjelp er handlinger som har forebyggende, diagnostisk, behandlende, helsebevarende, rehabiliterende eller pleie- og omsorgsformål og som utføres av helsepersonell. Helsepersonell er autorisert helsepersonell eller personell i helse- og omsorgstjenesten som yter helsehjelp. Organisering av tjenesten, innholdet i og hvem som ivaretar tjenesten er avgjørende for om den anses som helsehjelp eller ikke:

- Er tjenesten et tilbud organisert under helse- og omsorgstjenesten?
- Utøves rådgivningen av autorisert helsepersonell?
- Hva er innholdet i tjenesten? Gis det individuelle råd og konkret veiledning som tar utgangspunkt i opplysninger fra innringer, oppgir innringer navn eller er tjenesten anonym?

Hvor tjenesten skal være organisert må utredes nærmere i samarbeid mellom aktuelle sektorer. En tjeneste som gir generelle råd snarere enn individuelle råd er hensyn som taler mot at tilbudet vil være å anse som helsehjelp. Helsedirektoratet vurderer at hvorvidt de ansatte har helsefaglig kompetanse ikke alene vil være avgjørende for hvorvidt tjenesten er å anse som helsehjelp. Hensyn som kan tale for eller imot at tjenesten er å anse som helsehjelp er nærmere beskrevet under spørsmål 3.

Selv om en tjeneste der flere sektorer har ansvar skal ta sikte på å håndtere blant annet et økende antall henvendelser om spørsmål knyttet til psykisk helseproblematikk, innebærer altså ikke dette alternativet nødvendigvis at tjenesten skal tilby helsehjelp etter helsepersonelloven. For at noe skal framstå som helsehjelp må rådgivningen være individuelt tilpasset, av handlingsrettet karakter og basert på informasjon som pasienten gir fra seg.¹²⁸ Samtidig bør en tjeneste der flere sektorer har ansvar ha helsefaglig kompetanse tilgjengelig for å kunne tilby en forsvarlig tjeneste på lik linje med behovet for barnevernfaglig kompetanse på avdekking av vold, overgrep og omsorgssvikt.

Vi forstår det slik at det vil det kunne være mulig med en slik tjeneste som ikke yter helsehjelp, jf. vurderingene over. 116 111-tjenesten skal gi råd og veiledning og henvise videre med behov, og jf. forrige avsnitt kan en mulig løsning være at tjenesten er forankret på et overordnet nivå i

¹²⁷ Skriftlig innspill fra Helsedirektoratet, 13.12.21

¹²⁸ Helsedirektoratet, 2018c

forvaltningen. Dette må imidlertid utredes nærmere, blant annet i lys av hvordan en slik tjeneste ev. skal organiseres.

Helsedirektoratet bemerker imidlertid at det vil være behov for tydelige retningslinjer for å sikre at helsefaglige ansatte ikke gir individrettet behandling. Det er også viktig å være tydelig i markedsføringen for å sikre at barn og unge oppfatter tilbudet som en generell rådgivningstjeneste og ikke som et helsetjenestetilbud som yter helsehjelp.

7.3.4 Kompetansebehov

Et utvidet mandat vil føre til et behov for endret kompetanse i tjenesten. Ettersom tjenesten vil ha et bredere mandat enn Alarmtelefonen har i dag, vil tjenesten måtte bemannes av flere yrkesgrupper med ulik kompetanseprofil. Hvilken kompetanse som vil være relevant må eventuelt utredes videre i samarbeid med andre sektorer.

7.3.5 Virkninger for berørte aktører ved å etablere en tjeneste der flere sektorer har ansvar

Kvalitet for barn og unge

Barn og unge kan få et mer helhetlig, men mindre spesialisert, tilbud

En tjeneste der flere sektorer har ansvar, vil kunne svare på en bredde av spørsmål om ulike livshendelser. Barn og unge vet ikke nødvendigvis hva problemet deres er, og kontakter tjenester som er tilgjengelige for dem. Proba samfunnsanalyses rapport viser at enkelte informanter de har intervjuet ville foretrukket én stor tjeneste, eventuelt et par større tjenester (generalister), som kunne besvart henvendelser om de fleste temaer. Et flertall av informantene opplever imidlertid at det er hensiktsmessig med flere tjenester som har sine tematiske områder, slik at tjenestene blir spesialister innen sine respektive felt. Mange barn og unge trekker frem at de vil foretrekke å snakke med personer som har god dybdekunnskap om forskjellige temaer.¹²⁹

En digital hjelpetjeneste med bredere mandat er derfor ikke nødvendigvis i tråd med det barn og unge selv ønsker seg. Merk at Proba samfunnsanalyse kun har intervjuet 33 ungdom over 15 år og at det derfor ikke kan trekkes generelle slutninger basert på disse funnene. Kunnskapsgrunnlaget tyder imidlertid på at et mer helhetlig, men et mindre spesialisert tilbud, representerer en negativ virkning sammenlignet med nullalternativet. Virkningen er imidlertid usikker, jf. det begrensede utvalget av informanter i undersøkelsen.

Mindre risiko for at henvendelser må sendes videre til andre hjelpetjenester, og at barn og unge faller fra

Mange digitale tjenester henviser videre til andre hjelpetjenester (bl.a. Alarmtelefonen) når de mottar henvendelser utenfor deres mandat eller kompetanseområde.¹³⁰ En mer generell tjeneste vil gi en forbedring sammenlignet med nullalternativet, ved at den kan redusere behovet for at

¹²⁹ Proba samfunnsanalyse, 2021a

¹³⁰ Proba samfunnsanalyse, 2021a

barn og unge henvises videre til andre digitale hjelpetjenester, ettersom tjenesten vil håndtere en bredde i henvendelser.

Probas intervjuer med barn og unge viser at flere oppfatter det å bli sendt videre til «riktig» instans som problematisk. Mange mener det vil oppleves som en form for avvisning. Flere forteller at det krever mot å ta kontakt med hjelpetjenester, og at man gjerne må «bygge seg opp» i forkant. Flere oppfatter det som at tjenesten ikke bryr seg om dem eller ikke ønsker å snakke med dem hvis de blir henvist videre.¹³¹ Hvis barnet eller ungdommen ikke blir møtt med kvalifisert hjelp det første stedet hen tar kontakt, kan det offentlige miste muligheten til å hjelpe barnet/ungdommen. En videreutvikling av tjenesten i tråd med barn og unges behov, uten at sektorgrensene hindrer et sømløst tilbud til brukerne, er også i tråd med DIGI-UNGs formål om helhetlige og sektorovergripende digitale tiltak. En mer generell tjeneste kan redusere risikoen for at barn og unge faller fra eller ikke tar kontakt med hjelpetjenester igjen. Samtidig må det presiseres at Alarmtelefonen i dag håndterer alle henvendelser de mottar, også de som ikke er knyttet til vold, overgrep og omsorgssvikt

Hvorvidt barn og unge som kontakter tjenesten må henvises videre henger imidlertid sammen med hvordan tjenesten organiseres og omfanget av tjenesten som skal tilbys.

Risiko for et dårligere tilbud til de mest sårbare: Barn og unge som er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt

Som nevnt i avsnitt 7.3.3 vil ikke et utvidet mandat være forenlig med at tjenesten er tilknyttet barneverntjenesten eller fungerer som et supplement til kommunenes akuttberedskap i barnevernet på samme måte som i dag. Dersom mandatet og kompetanseprofilen utvides kan det føre til at barn som kontakter tjenesten ikke kommer i umiddelbar kontakt med fagpersoner som har spesialkompetanse på å avdekke vold, overgrep eller omsorgssvikt og dermed en risiko for forringet kvalitet for de mest sårbare barna. Vi vet at dersom barnet eller ungdommen ikke blir møtt med kvalifisert hjelp det første stedet hen tar kontakt, kan det offentlige miste muligheten til å hjelpe barnet/ungdommen. Dette gir en risiko for at barn og unge som er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt får et dårligere tilbud enn i dag. Vi vurderer at dette er en tungtveiende negativ virkning, sammenlignet med nullalternativet. En utvidelse av mandatet kan føre til at staten i mindre grad oppfyller sitt ansvar for å beskytte barn mot fysisk og psykisk mishandling, forømmelse eller utnyttelse.¹³²

Det fremgikk i en nasjonal survey i 2019 at så mange som en av fem oppga at de hadde vært utsatt for psykisk vold fra foreldre og at en av ti hadde opplevd fysiske vold gjentatte ganger gjennom oppveksten.¹³³ Det er dermed en betydelig andel av barn og unge som er i tjenestens hovedmålgruppe.

¹³¹ Proba samfunnsanalyse, 2021a

¹³² Barnekonvensjonen 1989: art. 19; Barnekonvensjonen 1982: § 30-3, §48; Barnevernloven 1993: § 1-1

¹³³ Helsedirektoratet 2018a, gjengitt i Proba samfunnsanalyse, 2021a

En økning i henvendelser kan gjøre det vanskeligere å fange opp barn og unge med umiddelbart behov for hjelp

Ved et utvidet mandat vil også antallet henvendelser øke, ettersom tjenesten vil markedsføre seg mot en bredere gruppe barn og unge. Dette kan gjøre det ekstra utfordrende å fange opp de som har et umiddelbart behov for hjelp. Alarmtelefonen i dag har en spesialkompetanse på å avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt. En bredere tjeneste, med variert kompetanse, har som sitt mandat å håndtere alle typer henvendelser. Selv om vi forutsetter at alle ansatte skal ha en grunnleggende kompetanse på å avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt, kan dette føre til mindre kompetanse på, og mindre mengdetrening i, å avdekke de mest alvorlige sakene. Sammenlignet med nullalternativet, kan det være en negativ konsekvens at det kan bli vanskeligere å fange opp barn og unge med umiddelbart behov for hjelp. Dette henger sammen med virkningen over, om et mulig dårligere tilbud til de mest sårbare, sammenlignet med i dag.

Samhandling og samordning mellom aktører

Sterkere synergieffekter til ung.no

Antall spørsmål til ung.no har økt drastisk gjennom 2020 og 2021. Det er særlig et høyt antall helserelaterte spørsmål, og dette krever koordinering og samarbeid på tvers av ulike sektorer. I dag svarer Alarmtelefonen på henvendelser på ung.no knyttet til barnevernfaglige spørsmål. Et bredere mandat og utvidet kompetanseprofil vil gi grunnlag for å svare på flere henvendelser på ung.no og i større grad enn i dag bidra til en videreutvikling av ung.no som tjeneste. En positiv virkning ved å utvide mandatet til 116 111-tjenesten er at tjenesten bidra med å besvare en større bredde av spørsmål på ung.no, sammenlignet med i dag. Dette vil gi en positiv synergieffekt for ung.no og Bufdir.

Styrket samarbeid mellom sektorene og bedre samordning av tjenester

Som beskrevet i kapittel 3, er det svak samordning av tjenesteapparatet når det gjelder arbeidet mot vold, overgrep og omsorgssvikt, på alle forvaltningsnivåer. En tjeneste der flere sektorer har ansvar kan bidra til at de ulike sektorenes ansvar i større grad sees i sammenheng, og kan bidra til en bedre samordning av tjenesteapparatet sammenlignet med nullalternativet. Dette vil være i tråd med hovedretningen for barnevernsreformen som en oppvekstreform, der hjelp skal være tverrfaglig og ulike tjenester rettet mot barn og unge bedre skal ses i sammenheng. Dette kan gi positive virkninger for sektorene og tjenesteapparatet, men også barn og unge som vil oppleve et mer helhetlig tilbud.

Koordineringsutfordringer knyttet til mottak og håndtering av henvendelser og fagbakgrunn

Med en mer sammensatt bemanning kan det oppstå interne koordineringsutfordringer med håndteringen av henvendelsene. Det kan være utfordrende å definere hvilke personer som skal besvare hvilke henvendelser og hvordan og når de som besvarer henvendelsene skal vurdere å sette over til en kollega med særlig kompetanse på et område. Sammenlignet med dagens tjeneste er det ikke gitt at alle som er på jobb har kompetanse til å svare på alle typer henvendelser (innenfor tjenestens mandat). Dette kan føre til 'kø' på noen av de ansatte, eller at de som mottar samtalen ikke har kompetanse til å vurdere henvendelsens alvorlighetsgrad. Dette gir risiko for at barn og unge som er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt kan få et dårligere tilbud enn i dag.

Styring og økonomi

Økte kostnader sammenlignet med i dag

Opprettelsen av en tjeneste der flere sektorer har ansvar vil føre til økt behov for finansiering, både knyttet til utvikling og bemanning av tjenesten. Finansieringsbehov vil måtte utredes nærmere.

Økte ressurser til styring og mindre tydelige styringslinjer

Etablering av en tjeneste der flere sektorer har ansvar vil kreve ressurser til styring av tjenesten fra ulike sektormyndigheter. Dette vil kreve økte styringsressurser sammenlignet med i dag, hvor styringsansvaret kun ligger hos Bufdir. En tjeneste der flere sektorer har ansvar kan også føre til mindre tydelige styringslinjer sammenlignet med nullalternativet, ettersom flere sektorer vil ha styringsansvar.

7.3.6 Samlet oversikt over virkninger ved tiltak 1

Tabell 11 gir en samlet oversikt over virkninger ved å etablere en 116 111-tjeneste hvor flere sektorer har ansvar. Tabellen angir retning på virkningene (positiv eller negativ endring sammenlignet med nullalternativet), samt grad av forbedring eller forverring sammenlignet med nullalternativet.

Tabell 11. Samlet oversikt over virkninger ved tiltak 1

Kategori	Virkning	Retning, grad	Hvem blir berørt?
Kvalitet for barn og unge	1. Barn og unge kan få et mer helhetlig, men mindre spesialisert, tilbud. a. Vår kunnskapsinnhenting viser at barn og unge foretrekker spesialiserte tilbud, men virkningen er usikker	Negativ, middels	Barn og unge
	2. Mindre risiko for at henvendelser må sendes videre til andre hjelpetjenester, og at barn og unge faller fra a. Redusert risiko for at barn og unge unnlater å kontakte digitale hjelpetjenester igjen pga. en følelse av avvisning <i>Virkningen avhenger av organisering og omfanget av tjenesten som tilbys, som ev. må utredes nærmere.</i>	Positiv, middels	Barn og unge
	3. Risiko for et dårligere tilbud til de mest sårbare: Barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt a. Tjenesten er ikke lenger forankret i barnevernloven og er ikke en del av barnevernets akuttberedskap	Negativ, stor	Barn og unge, kommunalt barnevern
	4. En økning i henvendelser kan gjøre det vanskeligere å fange opp barn og unge med umiddelbart behov for hjelp a. Bredere mandat vil gi mindre kompetanse på, og mengdetrening i, å avdekke de mest alvorlige sakene	Negativ, middels	Barn og unge
Samhandling og samordning mellom aktører	1. Sterkere synergieffekter til ung.no enn i dag a. Bredere mandat og utvidet kompetanseprofil: Kan svare på flere henvendelser på ung.no og bidra til en videreutvikling av tjenesten	Positiv, liten	Barn og unge, Bufdir
	2. Styrket samarbeid mellom sektorene og bedre samordning av tjenester	Positiv, middels	

	a. I tråd med hovedretningen for barnevernsreformen som en oppvekstreform 3. Koordineringsutfordringer knyttet til mottak og håndtering av henvendelser og fagbakgrunn a. Utfordrende å definere hvem som skal besvare hvilke henvendelser b. Ikke gitt at alle som er på jobb har kompetanse til å besvare alle typer henvendelser og vurdere alvorlighetsgrad	Negativ, middels	116 111-tjenesten, øvrig tjenesteapparat 116 111-tjenesten, øvrig tjenesteapparat, barn og unge
Styring og økonomi	1. Økte kostnader sammenlignet med i dag <i>Finansierings- og bemanningsbehov må utredes nærmere.</i>	Negativ, liten	Aktuelle sektor-myndigheter
	2. Økte ressurser til styring og mindre tydelige styringslinjer enn i dag (flere sektorer har styringsansvar)	Negativ, middels	Aktuelle sektor-myndigheter, 116 111-tjenesten

7.4 Samlet vurdering og anbefaling

7.4.1 Innledning

Premisset for vurderingen av utvidet mandat for 116 111-tjenesten er at det er behov for en døgnåpen digital hjelpetjeneste, som er tilgjengelig på telefon og chat, bemannet av fagpersoner og som har barn og unge som primærmålgruppe. Formålet med å utvide 116 111-tjenestens mandat vil være å ivareta barn og unges behov på en bedre måte enn ved nullalternativet.

Vi anbefaler en videreutvikling av tjenesten med utgangspunkt i dagens mandat

Vår samlede vurdering er at 116 111-tjenesten med dagens mandat i større grad vil ivareta behovene til svært sårbare barn og unge, og at tjenesten bør videreutvikles med utgangspunkt i dagens mandat. Som det fremgår av tabell 11, vil positive virkninger ved et utvidet mandat blant annet være mindre risiko for at henvendelser må sendes videre til andre hjelpetjenester og at barn og unge faller fra, samt større samordning på tvers av ulike sektorer. Dette henger imidlertid sammen med organisering og innretning av tjenesten, som vil måtte utredes nærmere.

7.4.2 Hensynet til de mest sårbare er et tungtveiende argument for nullalternativet

Vi vurderer at en tjeneste der flere sektorer har ansvar gir stor risiko for et dårligere tilbud til barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. Hensynet til de mest sårbare barna er et tungtveiende argument for å ivareta dagens mandat. Dette er en særlig utsatt gruppe som hjelpeapparatet allerede strever med å identifisere. Vi har heller ikke fått noen signaler om at Alarmtelefonen ikke klarer å ivareta alle henvendelser de mottar på en god måte.

Med dagens mandat er Alarmtelefonen et supplement til kommunenes akuttberedskap i barnevernet og kan dessuten anes som et viktig lavterskeltilbud for bekymringsmeldinger. Dagens mandat med tilknytning til barneverntjenesten og forankring i sektorlovgivning gir også tydelige styringslinjer mellom Bufdir og Alarmtelefonen. En videreføring av nullalternativet har også mindre kostnader enn det alternative tiltaket. Dersom det besluttet å gå videre med alternativ 1 bør det, ved en nærmere utredning, vurderes kompensierende tiltak for å sikre at retten til beskyttelse for barn utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt ivaretas.

7.4.3 Anbefalinger til videreutvikling av tjenesten med utgangspunkt i dagens mandat

Forankring i barnevernloven bør fremgå tydelig av mandatet

Bufdir har gjort en juridisk vurdering av at Alarmtelefonen er å anse som forankret i barnevernloven. Ettersom alarmtelefonens ansatte har som oppgave å håndtere henvendelser som krever barnevernfaglige vurderinger, er det avgjørende at vurderingene er i tråd med kravene i barnevernloven. Forankring i barnevernloven bør derfor fremgå tydelig av mandatet.

Det bør iverksettes tiltak for kompetanseheving og fagutvikling i tjenesten

Det faller innenfor barnevernets kompetanseprofil å ivareta barn og unge med ulike behov. Barneverntjenesten har henvisningsrett til psykisk helsevern. De som besvarer 116 111-tjenesten jobber samtidig aktivt i barneverntjenesten og er vant til å vurdere alvorlighetsgrad i saker. Samtidig vurderer vi at det med fordel kan iverksettes tiltak for kompetanseheving og fagutvikling i tjenesten, for å sikre at ansatte har kompetanse til å ivareta alle typer henvendelser (også henvendelser utover vold, overgrep og omsorgssvikt) på en god måte. Relevante tiltak er etablering av stilling som fagansvarlig, samt kompetansehevende tiltak i form av kurs eller krav til videreutdanning. Vi forutsetter samtidig at ansatte har barnevernfaglig basiskompetanse, jf. at barn og unge som tar kontakt bør møtes av ansatte med spesialkompetanse i å avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt og med myndighet til umiddelbar oppfølging av akutte saker.

8 Utredning av 116 111-tjenestens svarnettverk

8.1 Bakgrunn

Alarmtelefonen er i dag organisert med sentralt tjenestested ved Kristiansand kommunes interkommunale barnevernvakt og et svarnettverk av barnevernvakter. Per i dag er det 22 barnevernvakter i nettverket, men dette vil reduseres til 21 i løpet av 2022 grunnet omorganisering. Svarnettverket svarer på telefoner som kommer inn til 116 111-tjenesten innenfor deres geografiske område og åpningstid, mens tjenesten i Kristiansand har ansvar for de øvrige henvendelsene som kommer på telefon og alle skriftlige henvendelser (chat, e-post, SMS). Det betyr at henvendelser utenfor åpningstiden til barnevernvaktene besvares ved sentralt tjenestested i Kristiansand. Ifølge Alarmtelefonen etablerte man svarnettverket fordi man antok at det var viktig med lokal forankring for å kunne gi best mulig hjelp til den som ringte. Vår kunnskapsinnhenting har avdekket vesentlige utfordringer ved å organisere tjenesten med et nasjonalt svarnettverk, som er nærmere beskrevet under. Vi utreder derfor en avvikling av svarnettverket, sammenlignet med nullalternativet.

8.2 Nullalternativet: Sentralt tjenestested og svarnettverk

Nullalternativet innebærer at et svarnettverk bestående av alle landets barnevernvakter videreføres, uavhengig av hvilken aktør som skal drifte 116 111-tjenesten. Se kapittel 9 for utredning av ulike aktører for fremtidig drift av 116 111-tjenesten.

Sentrale forhold ved svarnettverket, samt bevaringspunkter og utfordringer, er oppsummert i tabell 12 og er nærmere beskrevet under. Dette er sammenligningsgrunnlaget vi vurderer alternativ 1 opp mot.

Tabell 12. Sentrale forhold ved nullalternativet (svarnettverket)

BESKRIVELSE AV DAGENS ORGANISERING	
- Alarmtelefonen driftes av sentralt tjenestested og et svarnettverk bestående av alle landets barnevernvakter (184 av 356 kommuner er representert) - Sentralt tjenestested i Kristiansand besvarer 50 prosent av telefonsamtalene, samt alle skriftlige henvendelser (chat, e-post, SMS) - Bufdir styrer tjenesten gjennom tilskuddsforvaltning. Svarnettverket mottar ikke kompensasjon for å betjene 116 111	
STYRKER OG BEVARINGSPUNKTER	UTFORDRINGER OG KOSTNADER
<i>Samhandling og samordning mellom aktører</i> Dagens organisering sikrer lokal forankring og mulighet til å rykke ut ved behov	<i>Kvalitet for barn og unge</i> - Barn og unge mottar ikke likeverdig hjelp fra Alarmtelefonen - Ansatte i svarnettverket får lite mengdetrening i håndtering av henvendelser, og kan stå i et oppdrag samtidig som de betjener Alarmtelefonen - Tilbudet til barn og unge avhenger av hvor man bor - Det er en risiko for at barn og unges anonymitet ikke ivaretas - Mange er skeptiske til Alarmtelefonens tilknytning til barneverntjenesten gjennom svarnettverket - Akuttilbudet til barn og unge kan bli dårligere ved at ansatte har en dobbeltrolle <i>Styring og økonomi</i> - Bufdir har ikke styringsmyndighet over svarnettverket

8.2.1 Bevaringspunkter og utfordringer ved dagens organisering

Kvalitet for barn og unge

Barn og unge mottar ikke likeverdig hjelp fra Alarmtelefonen

Om lag halvparten av anropene til 116 111 besvares av svarnettverket. Dette betyr at ikke alle barn og unge får tilbud om den samme tjenesten, selv om de ringer et nasjonalt nummer. Hvilken hjelp de mottar varierer ut ifra hvilket område de bor i. Svarnettverket mottar forholdsvis få anrop i løpet av en dag. Oslo mottar flest, med gjennomsnittlig tre samtaler hver dag, mens 15 av barnevernvaktene mottar i gjennomsnitt under ett anrop hver dag.¹³⁴ De fleste av

¹³⁴ Alarmtelefonen for barn og unge, 2021

barnevernvaktene får derfor lite mengdetrening i å besvare 116 111. En annen utfordring er at ansatte ved svarnettverket som står i et oppdrag samtidig som hen har ansvar for Alarmtelefonen, vil stå i et dilemma dersom telefonen ringer. Konsekvensen kan være at den som ringer får et dårligere svar, at den som har behov for akutt hjelp må vente, eller begge deler. Til sammenligning har ansatte i Kristiansand dedikert arbeidstid til å besvare 116 111, de svarer også på chat, e-post og SMS og de mottar kursing og oppfølging i håndtering av henvendelser fra barn og unge.

Det er og store variasjoner i hvordan barnevernvaktene er organisert og koblet til svarnettverket, noe som påvirker hjelpen barn og unge får. Bare fire av landets barnevernvakter er døgnåpne (Oslo, Tromsø, Romerike og Trondheim). Mange barn som har det vanskelig, og voksne som er bekymret for barn, trenger å henvende seg utenom ordinær arbeidstid. Da kan de ringe 116 111 som et nasjonalt nummer, eller en av de fire døgnåpne barnevernvaktene dersom de bor innenfor deres ansvarsområde.

Fem av barnevernvaktene som ikke er døgnåpne kobler telefoner videre til Alarmtelefonen etter stengetid (Ringerike, Arendal, Asker, Bærum og Vestfold). Hvis det kommer en henvendelse til barnevernvaktens telefonnummer etter stengetid, så kobles det videre til Alarmtelefonen via en svarer.

13 av 21 barnevernvakter er ikke døgnåpne, og kobler heller ikke videre til Alarmtelefonen dersom det kommer en henvendelse til barnevernvakten (ikke 116 111) utenom åpningstid. Dette betyr at tilbudet i dag ikke er likeverdig for alle barn og unge, ettersom bosted avgjør om en kobles videre til et nasjonalt nummer eller ikke.

Det er en risiko for at barn og unges anonymitet ikke ivaretas

Barn og unge som kontakter Alarmtelefonen skal være anonyme. Vi har blitt fortalt eksempler der telefonsamtaler til 116 111 blir besvart av personer i barnets nære nettverk, noe som fører til at innringerens anonymitet ikke ivaretas. Denne utfordringen knytter seg særlig til svarnettverket da de besvarer telefoner innenfor et geografisk område, men det kan også være en utfordring for barn og unge som bor innenfor området til Kristiansand interkommunale barnevernvakt.

Mange er skeptiske til Alarmtelefonens tilknytning til barneverntjenesten gjennom svarnettverket

I innspillsmøtene har mange påpekt at Alarmtelefonens tilknytning til barneverntjenesten kan være problematisk fordi mange barn har lav tillit til barneverntjenesten, og er redde for konsekvensene dersom de ringer dit. Bekymringen for tilknytningen til barnevernet synes i hovedsak å være knyttet til svarnettverket, som består av barnevernvakter som samtidig er på jobb for barnevernet mens de besvarer Alarmtelefonen. Det fremkommer av Agenda Kaupangs evalueringsrapport at Barneombudet var skeptiske til at Norge valgte å organisere Alarmtelefonen under barnevernet. I møte med oss har Barneombudet presisert at bekymringen var knyttet til svarnettverket, ikke en organisering under barnevernet som sådan.¹³⁵

¹³⁵ Innspillsmøte med Barneombudet, 05.05.2021

Proba samfunnsanalyse viser at informanter fra tjenester og organisasjoner for barn og ungdom mener at tilknytningen til barnevernet kan være en barriere for å ta kontakt, fordi mange frykter barnevernet og er redde for at de skal få kjennskap til identiteten til den som ringer inn. Dette gjelder særlig barn og unge med minoritetsbakgrunn. Blant unge over 15 år mener mer enn 30 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen at tilknytningen til barnevernet er en fordel, mens om lag 20 prosent mener det er en ulempe. Det kan imidlertid være vanskelig for barn og unge å gi en vurdering av om Alarmtelefonen burde være tilknyttet barnevernet, noe som kommer til syne ved at halvparten av respondentene har valgt alternativet «vet ikke».¹³⁶

Blant ungdommene Proba har intervjuet trekker noen frem at de opplever det som positivt at Alarmtelefonen er knyttet opp til barnevernvakter, fordi barnevernvaktene har kompetanse, kjenner systemet og vet hvilke muligheter som er tilgjengelig. De som uttrykker skepsis til at Alarmtelefonen bemannes av barnevernvakter mener at tilknytningen kan skremme barn og unge fra å ta kontakt med tjenesten fordi de frykter at foreldrene blir varslet, at det blir en barnevernssak eller at de blir tatt fra foreldrene. Blant yngre barn og unge (under 15 år) er det flere som er skeptiske til tilknytningen til barnevernet fordi de er redde for å miste foreldrene sine dersom de kontakter tjenesten.

Akuttilbudet til barn og unge kan bli dårligere ved at ansatte har en dobbeltrolle

Barnevernvaktene har ikke dedikert arbeidstid til å håndtere anrop til 116 111. De er dermed på vakt både for barnevernvakten og Alarmtelefonen. En konsekvens av denne dobbeltrollen er at de kan stå i akutte situasjoner når 116 111-telefonen ringer. Pålegget om å besvare Alarmtelefonen kan gi negative konsekvenser for ivaretagelsen av akutte saker lokalt i tillegg til dårligere svar til de som ringer inn til 116 111 og som er i en akutt situasjon.

Samhandling og samordning mellom aktører

Organiseringen sikrer lokal forankring

En fordel ved nullalternativet er at de lokale barnevernvaktene har god kjennskap til lokalt tjenestetilbud. Selv om barn og unge ikke oppgir hvem de er, vil de som svarer på anrop i svarnettverket kunne gi mer konkret informasjon om relevante, lokale lavterskeltjenester i sitt distrikt, da de vet at henvendelsen kommer fra en som bor innenfor et gitt område. I tillegg har barnevernvaktene mulighet til å rykke ut ved behov.

Ledernettverket for barnevernvakter trekker også frem at det kan være en fordel at barnevernvakten kjenner innringer og kan møte dennes spesielle behov på bakgrunn av tidligere kjennskap. De trekker frem at de lokale barnevernvaktene har mulighet til å rykke ut til barnet dersom det er behov for det. Vi vurderer imidlertid ikke at dette er en tungtveiende fordel. Kristiansand kommunes drift av nettstedet barnevernvakten.no gir gode forutsetninger for oversikt og samarbeid med lokal akuttberedskap. Den sentrale tjenesten sikrer derfor også utrykning ved behov. Det er dessuten bare halvparten av landets kommuner som er knyttet opp til en barnevernvakt og svarnettverket.

¹³⁶ Proba samfunnsanalyse, 2021a

Styring og økonomi

Bufdir har ikke styringsmyndighet over svarnettverket

Det er Bufdir som finansierer og har styringsansvar for Alarmtelefonen. Samtidig har hverken Bufdir eller Alarmtelefonen myndighet til å styre svarnettverket, som er underlagt sine lokale barnevernvakter. Dette kan føre til en fragmentering av tjenesten, eller at eventuelle forslag til endring som kommer frem i styringsdialogen ikke blir implementert hos de deltakende barnevernvaktene.

8.3 Alternativ 1: Avvikling av svarnettverket

8.3.1 Beskrivelse av tiltaket

Alternativ 1 innebærer å avvikle svarnettverket slik at alle henvendelser besvares av sentralt tjenestested.

8.3.2 Virkninger

Kvalitet for barn og unge

Mer likeverdige tjenester for barn og unge som kontakter 116 111-tjenesten

Vi vurderer at en avvikling av svarnettverket vil føre til et bedre og mer likeverdig tilbud til barn og unge som kontakter tjenesten sammenlignet med nullalternativet. Avvikling av svarnettverket fører til mindre variasjon i tjenestetilbudet avhengig av hvor i landet barn og unge ringer fra, ettersom henvendelsene vil bli besvart fra samme tjenestested, og med ansatte som har dedikert arbeidstid og kompetanse til å håndtere henvendelser til 116 111.

Det blir lettere for barn og unge å forstå hvem de kontakter og dette kan gi større trygghet

116 111 er et nasjonalt nummer. Det gir forventninger for barn og unge om at de kommer til en nasjonal tjeneste og ikke en lokal barnevernvakt. Ved at svarnettverket avvikles vil det bli lettere for barn og unge å forstå hvem de kontakter og være trygge på hvor henvendelsen ender.

Det er viktig at barn og unge opplever at tjenesten er trygg å kontakte for at de skal ta den i bruk. I Probas spørreundersøkelse til barn og unge fremgår det at i overkant 60 prosent av de som har hatt kontakt med Alarmtelefonen er helt eller delvis enig i at det er trygt å kontakte tjenesten. Samtidig viser evalueringen av Alarmtelefonen fra 2019 at barn og unge som har vært i kontakt med tjenesten ikke alltid blir møtt på en empatisk og lyttende måte når de ringer.¹³⁷ Vi vurderer at det vil bli mer samsvar mellom hva barn og unge forventer av 116 111-tjenesten og hva den er ved en avvikling av svarnettverket. Dette kan føre til at tjenesten oppleves som tryggere å kontakte enn ved nullalternativet.

¹³⁷ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

Akuttberedskapen i barnevernet blir bedre

Vi vurderer at en avvikling av svarnettverket kan bidra til å styrke akuttberedskapen i barnevernet, sammenlignet med nullalternativet, ved at den frigjør ressurser hos de lokale barnevernvaktene. I tillegg har sentralt tjenestested bedre tid til og mengdetrening i å håndtere henvendelser og kan «sile ut» henvendelser som er akutt og må følges opp lokalt. Da bare et fåtall av henvendelsene til Alarmtelefonen er av akutt karakter virker det lite hensiktsmessig at den kommunale akuttberedskapens begrensede ressurser skal besvare slike henvendelser. En styrking av akuttberedskapen gjennom avvikling av svarnettverket vil bidra til bedre ivaretagelse av statens ansvar for barns rett til beskyttelse.¹³⁸

Barn og unges anonymitet vil ivaretas bedre

Dersom svarnettverket avvikles vil risikoen for at telefonsamtaler blir besvart av personer i barnets nære nettverk bli mindre sammenlignet med nullalternativet. Dermed vil innringerens anonymitet ivaretas på en bedre måte enn i dag. Vår kunnskapsinnhenting viser at anonymitet er en forutsetning for at barn og unge skal kontakte digitale hjelpetjenester.¹³⁹ Selv om tjenesten har mulighet til å spore IP-adresse ved fare for liv og helse, skjer dette i praksis veldig sjeldent.¹⁴⁰ Ved en avvikling av svarnettverket vil det fortsatt være en viss risiko for at ansatte ved 116 111-tjenesten kan gjenkjenne innringer, men risikoen til være vesentlig lavere enn ved nullalternativet.

Samhandling og samordning mellom aktører

Mister lokal tilknytning og de som kjenner hjelpemulighetene i barnets distrikt

En mulig negativ virkning av alternativ 1 er at dersom svarnettverket avvikles mister 116 111-tjenesten den lokale forankringen og direkte kontakten med de som kjenner hjelpemulighetene i barnets distrikt. Samtidig fremgår det ikke av vår kunnskapsinnhenting at den lokale forankringen er viktig for barn og unge som kontakter tjenesten og kvaliteten på tilbudet de tilbys. Se diskusjon om lokal tilknytning under beskrivelsen av nullalternativet.

Styring og økonomi

Bedre styringsmuligheter for Bufdir

Det er Bufdir som styrer 116 111-tjenesten på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet, men Bufdir har ikke myndighet over svarnettverket. Ved å legge ned svarnettverket styrkes styringsmuligheten sammenlignet med nullalternativet.

Økt finansieringsbehov for å kompensere for svarnettverket

En avvikling av svarnettverket vil føre til et behov for økt bemanning på sentralt tjenestested for å ivareta samtalene svarnettverket håndterer. Det er i dag lite ekstrakapasitet til å ivareta et økt tilfang henvendelser. Barnevernvaktene som er en del av svarnettverket kompenseres ikke i dag. En økt bemanning på sentralt tjenestested vil føre til økt finansieringsbehov. Alarmtelefonen

¹³⁸ Barnekonvensjonen 1989: art. 19; Barneloven 1982: § 30-3, §48; Barnevernloven 1993: § 1-1

¹³⁹ Se avsnitt 3.3.6

¹⁴⁰ I årsrapporten til Alarmtelefonen fra 2020 fremgikk det at de hadde sporet IP-adressen i 9 av over 14 000 saker. Se Alarmtelefonen for barn og unge, 2021

anslår at det vil være behov for to stillinger for å ivareta ca. 50 prosent økning i henvendelser, med en økonomisk ramme på ca. 1 600 000 kr. Se nærmere beskrivelse i avsnitt 10.3.

8.3.3 Samlet oversikt over virkninger ved alternativ 1

Tabell 13 gir en samlet oversikt over virkninger ved å avvikle svarnettverket. Tabellen angir retning på virkningene (positiv eller negativ endring sammenlignet med nullalternativet), samt grad av forbedring eller forverring sammenlignet med nullalternativet.

Tabell 13. Samlet oversikt over virkninger ved alternativ 1

Kategori	Virkning	Retning, grad	Hvem blir berørt?
Kvalitet for barn og unge	1. Mer likeverdige tjenester for barn og unge som kontakter 116 111-tjenesten ○ Henvendelser blir besvart fra samme tjenestested ○ Alle henvendelser håndteres av et fagmiljø med dedikert arbeidstid og kompetanse til å håndtere henvendelser til 116 111.	Positiv, stor	Barn og unge, svarnettverket, sentral tjeneste, kommunene
	2. Det blir lettere for barn og unge å forstå hvem de kontakter og dette kan gi større trygghet ○ 116 111 er et nasjonalt nummer. Dette gir forventninger om at man kommer til en nasjonal tjeneste og ikke en barnevernvakt.	Positiv, middels	Barn og unge
	3. Akuttberedskapen i barnevernet blir bedre ○ Frigjør ressurser hos lokale barnevernvakter.	Positiv, middels	Barn og unge, svarnettverket
	4. Barn og unges anonymitet vil ivaretas bedre ○ Mindre risiko for at henvendelser besvares av noen i barnets nettverk	Positiv, stor	Barn og unge
Samhandling og samordning mellom aktører	1. Mister lokal tilknytning og de som kjenner hjelpemulighetene i barnets distrikt	Negativ, liten	Barn og unge, 116 111-tjenesten
Styring og økonomi	2. Bedre styringsmuligheter for Bufdir ○ Bufdir har kun styringsmulighet overfor Alarmtelefonen sentralt	Positiv, middels	Bufdir
	3. Økt finansierings- og bemanningsbehov sentralt for å kompensere for svarnettverket ○ Svarnettverket mottar ikke tilskuddsmidler. Hvis alle henvendelser skal besvares sentralt krever dette økte midler til bemanning sentralt	Negativ, liten	Bufdir, sentral tjeneste

8.3.4 Samlet vurdering og anbefaling: Svarnettverket bør avvikles

Som det fremgår av tabellen over, vurderer vi at det i hovedsak vil ha positive virkninger for barn og unge å avvikle svarnettverket. Vurderingen bygger særlig på at dette vil gjøre at barn og unge i større grad enn i dag får tilgang til likeverdige og forsvarlige tjenester og bidrag til at akuttberedskapen i barnevernet blir styrket. Ved å videreføre sentralt tjenestested er en tryggere på at alle henvendelser håndteres av et fagmiljø med mengdetrening, som har kompetanse i og tilstrekkelig tid til å håndtere henvendelser til 116 111. En avvikling av svarnettverket kan også bidra til å styrke akuttberedskapen hos barnevernvaktene, ved at de ikke må håndtere 116 111-telefonen samtidig som de er på vakt og kan stå i akutte situasjoner. Kristiansand kommunes drift av nettstedet barnevernvakten.no gir gode forutsetninger for oversikt og samarbeid med lokal akuttberedskap ved behov. Samlet vurderer vi at dette vil bidra til en bedre ivaretagelse av barns rett til beskyttelse.

En negativ virkning ved en avvikling av svarnettverket er at man vil miste lokal tilknytning. Samtidig fremgår det ikke av vår kunnskapsinnhenting hvilken merverdi denne lokale forankringen har. Vårt inntrykk er at tjenesten sentralt kan sikre en tilstrekkelig ivaretagelse av oppfølging i tjenesteapparatet. Det er dessuten bare halvparten av landets kommuner som er knyttet opp til en barnevernvakt og svarnettverket, og som drar nytte av lokal tilknytning.

Flere aktører i våre innspillsrunder, bl.a. Alarmtelefonen sentralt, er positive til en avvikling av svarnettverket. Ledernetverket for barnevernvakter ønsker ikke at svarnettverket skal avvikles.¹⁴¹

8.3.5 Anbefalinger til videreutvikling av tjenesten

Alarmtelefonen har inngått samarbeid med andre aktører i regionen. Ved en avvikling av svarnettverket er det en risiko for at 116 111-tjenesten mister noe av sin lokale forankring. Det bør derfor vurderes å legge inn krav til samarbeid med aktører i andre regioner for å sikre lokal forankring og for å tilknytte seg relevante kompetansemiljø.

Selv om vi anbefaler at svarnettverket avvikles, bør 116 111-tjenesten fortsatt ha et tett samarbeid med barnevernvaktene.

¹⁴¹ Skriftlig innspill fra Ledernetverket for barnevernvakter, 18.11.2021

9 Utredning av aktør for drift av 116 111-tjenesten

9.1 Bakgrunn

Da Alarmtelefonen skulle opprettes i 2009 tok Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) direkte kontakt med Kristiansand kommune med forespørsel om de kunne drifte tjenesten. På bakgrunn av denne dialogen fikk den interkommunale barnevernvakten i Kristiansand i oppdrag å drifte Alarmtelefonen. Telefonsjenersten ble først etablert som et toårig prosjekt. Etter at Rambøll evaluerte tilbudet i 2011, ble Alarmtelefonen gjort permanent, og fremdeles knyttet opp til barnevernsvakten i Kristiansand. Alarmtelefonen har helt siden etableringen 2009 mottatt øremerkede midler til drift av tjenesten. Siden 2014 har midlene blitt forvaltet av Bufdir.

Vi har ikke kjennskap til hvorvidt andre alternativer for drift ble utredet av BLD. Basert på saksdokumentene Bufdir har tilgang til, fremgår det ikke at andre alternativer ble vurdert.

9.2 Løsningsalternativer

Vi har identifisert tre alternativer for drift av 116 111-tjenesten: (0) Nullalternativet - videreføring av driften ved den interkommunale barnevernvakta i Kristiansand, (1) Frivillig utlysning til landets kommuner og (2) overføring av driften til en statlig aktør. Samtlige alternativer kan forenes med et svarnettverk, men vår primære anbefaling er at svarnettverket avvikles, jf. kap. 8.

Løsningsalternativene er valgt fordi de vurderes som relevante for å nå målene i utredningen om at ny aktør skal kunne sikre et likeverdig tilbud for barn og unge over hele landet, gi god mulighet for styring og oppfølging og ivareta barn og unges behov for god, trygg og tilpasset hjelp.

Når vi vurderer ulike alternativer for drift, tar vi utgangspunkt i at dagens mandat videreføres og at tjenesten dermed fortsetter å ha en tilknytning til barnevernet (i tråd med vår anbefaling om mandat for den fremtidige tjenesten, jf. kap. 7).¹⁴²

9.3 Ikke aktuelt å overføre driften til en privat aktør

Vi har vurdert å utrede et alternativ som innebærer at tjenesten driftes av en privat aktør, slik tilfellet er i de fleste andre europeiske land.¹⁴³ Når vi vurderer endring i driften av 116 111-tjenesten tar vi som nevnt utgangspunkt i at dagens mandat videreføres. Med dette ligger det som premiss at tjenesten utøver offentlig myndighet (se avsnitt 7.2.5) gjennom å anses som forankret i barnevernloven. Oppgaver som involverer utøvelse av offentlig myndighet, kan ikke delegeres til

¹⁴² Hvis det likevel besluttes en utvidelse av mandatet til 116 111-tjenesten, vil lokalisering og organisering måtte utredes nærmere i samarbeid mellom aktuelle sektormyndigheter

¹⁴³ Proba samfunnsanalyse, 2021

private tjenesteytere uten hjemmel i lov.¹⁴⁴ Bufdirs juridiske vurdering er som en følge av dette at det ikke er adgang til å etablere akuttberedskap innenfor rammene av et privat tiltak. Dersom 116 111-tjenesten skal driftes av en privat aktør, vil det medføre at tjenesten ikke kan anses som forankret i barnevernloven, og dermed ikke som en del av den kommunale barneverntjenestens akuttberedskap. Som nevnt vurderer vi endringer i organisering med utgangspunkt i at dagens mandat videreføres, og at tjenesten dermed fortsetter å ha en tilknytning til barnevernet og fortsetter å være supplement til kommunenes akuttberedskap. Vi utreder derfor ikke en tjeneste innenfor rammene av et privat tiltak, og utreder derfor ikke en tjeneste innenfor rammene av et privat tiltak.

9.4 Nullalternativet: Videreføre drift i tilknytning til Kristiansand interkommunale barnevernvakt

9.4.1 Beskrivelse av tiltaket

Alternativet innebærer at Alarmtelefonen fortsatt driftes av Kristiansand interkommunale barnevernvakt, basert på eksisterende samarbeidsavtale. Bufdir fortsetter å styre tjenesten gjennom tilskuddsforvaltning.

Sentrale forhold ved dagens drift, samt bevaringspunkter og utfordringer, er oppsummert i tabell 14 og er nærmere beskrevet under. Dette er sammenligningsgrunnlaget vi vurderer de andre alternativene opp mot.

¹⁴⁴ Barne- og familiedepartementet, 2020

Tabell 14. Sentrale forhold ved nullalternativet (driftsaktør)

BESKRIVELSE AV DAGENS DRIFT AV TJENESTEN	
- Alarmtelefonen driftes av Kristiansand kommunes interkommunale barnevernvakt - Bufdir styrer tjenesten gjennom tilskuddsforvaltning	
STYRKER OG BEVARINGSPUNKTER	UTFORDRINGER OG KOSTNADER
<i>Kvalitet for barn og unge</i> - Det er et godt kompetansemiljø ved tjenesten og dagens drift fungerer godt <i>Samhandling og samordning mellom aktører</i> - Alarmtelefonen har opprettet et godt faglig samarbeid med ulike kompetansemiljø i regionen - Det er en styrke at tjenesten er tett på praksisfeltet - De ansatte veksler på å jobbe i felt og betjene 116 111 <i>Styring og økonomi</i> - Det er gode styringsmuligheter for Bufdir ved dagens drift av tjenesten - Styringsmodellen med tilskuddsforvaltning gir god mulighet for oppfølging og tilpasning	<i>Samhandling og samordning mellom aktører</i> - Det er en risiko for manglende nasjonal forankring av Alarmtelefonen - De samarbeider lite med aktører i andre regioner <i>Styring og økonomi</i> - Forventet fremtidig utvikling er behov for tilskuddsmidler om lag på samme nivå som i dag

9.4.2 Bevaringspunkter og utfordringer ved dagens driftsmodell

Kvalitet for barn og unge

Det er et godt faglig miljø i tjenesten og dagens drift fungerer godt

Vi har gjennom vår kunnskapsinnhenting ikke fått noen signaler på at Alarmtelefonen ikke leverer et godt tilbud til barn og unge slik tjenesten er driftet i dag. Dette henger sammen med beskrivelsen i avsnitt 7.2.7, om hvordan Alarmtelefonen utøver sitt mandat. Følgende vurderinger er også relevante for vurdering av drift av tjenesten: Agenda Kaupang vurderer i sin evaluering fra 2019 at det er bygget opp et godt faglig miljø i Kristiansand, hvor innringere møter ansatte som har barnevernfaglig kompetanse og erfaring med å snakke med barn og unge.¹⁴⁵ Dette kan tyde på at dagens drift i tilknytning til Kristiansand interkommunale barnevernvakt i hovedsak fungerer godt.

Kristiansand interkommunale barnevernvakt har bygget opp et kompetansemiljø knyttet til bemanning av Alarmtelefonen over tid. Ved å beholde dagens driftsmodell sikres en videreføring

¹⁴⁵ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

av kompetansemiljøet i tjenesten som har bygget seg opp over snart 13 år. Utover erfaring med å drifte Alarmtelefonen har alle ansatte i tjenesten bakgrunn som sosionomer eller barnevernspedagoger. Flere har også videreutdanning innenfor blant annet psykisk helse.

Samhandling og samordning mellom aktører

Alarmtelefonen har etablert et godt faglig samarbeid med ulike kompetansemiljø i regionen

Alarmtelefonen samarbeider med andre regionale aktører om fagutvikling innad i organisasjonen og håndtering av henvendelser, blant andre Blå Kors 'Snakk om psyken', RVT Sør, Universitetet i Agder og Bufetat region sør. Det gjennomføres blant annet felles fagdager og kunnskapsoverføring. Alarmtelefonen selv trekker frem at dette bidrar til god faglig utvikling i tjenesten. Se nærmere beskrivelse under 7.2.7 om samarbeid med andre aktører.

Det er en risiko for manglende nasjonal forankring av samarbeid med andre aktører

Selv om Alarmtelefonen har et godt samarbeid med andre aktører i Kristiansandsområdet (se over), samarbeider de lite med aktører i andre regioner. Dette kan være en utfordring med tanke på forankring av tjenesten i hele landet og samarbeid med relevante kompetanseaktører. Sterkere samarbeid med aktører i ulike regioner kunne også bidratt til spredning av kjennskap om tjenesten i hele landet. Samtidig viser årsrapporten til Alarmtelefonen at det var bred spredning i hvor i landet barn og unge som besøker nettsiden 116111.no kommer fra.¹⁴⁶

Det vurderes som en styrke at tjenesten er tett på praksisfeltet

Personer som betjener Alarmtelefonen jobber i tillegg i praksisfeltet (bl.a. barnevernvakt). I innspillsmøtene trekkes det frem at vekslingen mellom å betjene Alarmtelefonen og arbeid i felt gjør at de ansatte har god oversikt over det kommunale barnevernet og erfaring med å vurdere alvorlighetsgrad i saker. Agenda Kaupang trekker også frem dette som en styrke ved tjenesten.¹⁴⁷ Vi vurderer det derfor som en styrke ved kommunal organisering innenfor barnevernet at det muliggjør at tjenesten er tett koblet på praksisfeltet.

Styring og økonomi

Det er gode styringsmuligheter for Bufdir ved dagens drift av tjenesten

Alarmtelefonen er en offentlig organisert tjeneste, som Bufdir styrer gjennom tilskuddsforvaltning. Dette er en styringsmodell som gir god mulighet for oppfølging og tilpasning. I sin evaluering av Alarmtelefonen trakk Agenda Kaupang fram at styringen av Alarmtelefonen burde styrkes, og at det var en mangel på ledelse og strategisk utvikling fra både Kristiansand kommune og Bufdir.¹⁴⁸ Som oppfølging av rapporten har Bufdir iverksatt tydeligere styring og tettere kontakt med Alarmtelefonen, blant annet jevnlige møter med Bufdir om formålstjenlig drift og oppfølging av tjenestene som tilbys gjennom Alarmtelefonen, samt økt hyppighet på rapportering. Bufdir har imidlertid bare direkte styringsmuligheter overfor Alarmtelefonen sentralt, og ikke svarnettverket.

¹⁴⁶ Alarmtelefonen for barn og unge, 2021: 35

¹⁴⁷ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

¹⁴⁸ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

Tilskuddsmidler på om lag samme nivå som i dag

Alarmtelefonen mottok 9 500 000 kr tilskudd i 2019 og 16 500 000 kr i 2020 og 19 800 000 kr i 2021. hvorav 2 000 000kr var et ekstratilskudd på grunn av økt pågang i lys av Covid-19 pandemien. Forventet fremtidig utvikling av nullalternativet er at det vil bli en stabilisering eller mindre økning i antall henvendelser, noe som tilsier at behovet for tilskuddsmidler vil være tilnærmet lik som i dag. Se nærmere beskrivelse i avsnitt 10.4. Vi anbefaler imidlertid en videreutvikling av tjenesten, inkludert en økning i tilskuddet, se vurdering i avsnitt 10.5.

9.5 Alternativ 1: Frivillig utlysning til landets kommuner om drift av 116 111-tjenesten

9.5.1 Beskrivelse av tiltaket

Ved å lyse ut drift av 116 111-tjenesten til alle landets kommuner, kan lokalisering av tjenesten baseres på tydelige faglige kriterier. Kristiansand kommune kan også søke om å drifte tjenesten.

I og med at tjenesten ikke kan delegeres til privat aktør (pga. myndighetsutøvelse), er det ikke nødvendig med en anskaffelse etter anskaffelsesregelverket. Det kan gjennomføres en frivillig utlysning på en egnet plattform, samt utformes relevante kriterier og dokumenter, herunder en samarbeidsavtale.¹⁴⁹ Det må gjøres en nærmere vurdering av hvordan det er hensiktsmessig å nå ut til aktuelle kommuner.

9.5.2 Virkninger

Kvalitet for barn og unge

Kan bidra til større fagmiljø og en styrket tjeneste, men utfallet er usikkert

Alternativet muliggjør, i likhet med nullalternativet, at 116 111-tjenesten driftes av en kommune som har et fagmiljø med mengdetrening og kompetanse i å håndtere henvendelser fra barn og unge. Det vurderes som en styrke sammenlignet med i dag, at lokalisering av tjenesten kan baseres på tydelige kriterier, slik at driften tildeles den best kvalifiserte kommunen. Er kommunen eller det interkommunale samarbeidet av en viss størrelse er det mange ansatte i hele helse- og oppvekstsektoren med tilgrensende, relevante ansvarsområder og faglig bakgrunn som kan utgjøre et faglig felleskap. Samtidig inngår Kristiansand kommune i et av Norges største interkommunale samarbeid. Hvorvidt en annen kommune vil gi et større og mer stabilt kompetansemiljø er usikkert, og avhenger av hvilke kommuner som vil søke om å drifte tjenesten.

¹⁴⁹ I arbeidet med utredningen har vi vurdert om det ville være hensiktsmessig å lyse ut en tilskuddsordning mellom kommuner. Vår vurdering er at dette ikke vil være hensiktsmessig ettersom tilskudd kun ville blitt gitt til én kommune. Dette vil være en kostnadskrevende og ineffektiv måte å organisere prosessen på, både for Bufdir og alle kommunene som potensielt vil søke på tilskuddsordningen

Risiko for dårligere tilbud til barn og unge i en overgangsperiode, og behov for kompenserende tiltak

Dersom Bufdir inngår samarbeid med en annen kommune enn Kristiansand vil det i en overgangsperiode være risiko for et dårligere tilbud til sårbare barn og unge ettersom tjenesten vil måtte bygges opp på nytt. Det vurderes som en negativ virkning sammenlignet med nullalternativet at det vil kreve tid å få på plass en stabil struktur og et godt fagmiljø, som man allerede har i dagens tjeneste. En mulig konsekvens er at barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt i mindre grad blir oppdaget eller fulgt opp i en overgangsperiode, sammenlignet med i dag. Dette kan gi negative konsekvenser for dem det gjelder. Det har også fremkommet i innspillmøter at det vil være uheldig å endre på et tilbud som er bygget opp over tid og som fungerer godt.

Risikoen kan dempes ved kompenserende tiltak (eks. overgangsordninger). Dette må eventuelt vurderes nærmere.

Samhandling og samordning mellom aktører

Frivillig konkurranse om å drifte tjenesten kan muligens gi økt legitimitet blant brukere og fagfolk

Tildeling av 116 111-tjenesten på bakgrunn av en utlysning kan gi økt legitimitet blant andre aktører og barn og unge, ved at valg av tjenestested er basert på en konkurranse med objektive, faglige kriterier. Samtidig har vi ikke erfart at tjenesten mangler legitimitet i dag. Alarmtelefonen rapporterer at det var ca. 600 offentlige ansatte som kontaktet tjenesten for råd og veiledning i 2020. At såpass mange tok kontakt kan være en indikasjon på at tjenesten har legitimitet blant fagpersoner. Antall henvendelser tjenesten mottar totalt vitner om at barn og unge også slutter opp om tjenesten. Potensialet for økt legitimitet blant brukere og fagfolk representerer en liten forbedring sammenlignet med nullalternativet, men virkningen er usikker, ettersom vi vurderer at tjenesten ikke mangler legitimitet i dag.

Styring og økonomi

Det krever økte ressurser i kommuner og Bufdir å gjennomføre konkurranse om samarbeidsavtale

Det er mulig å gjennomføre en begrenset konkurranse mellom kommuner for overføring av drift av 116 111-tjenesten til en kommune. Dette vil være en prosess som krever økte ressurser både for kommunene som deltar i konkurransen og for Bufdir, sammenlignet med nullalternativet. Dersom tjenesten flyttes til en annen kommune enn Kristiansand vil det komme etableringskostnader i tillegg til kostnader forbundet med frivillig utlysning av konkurranse. Se avsnitt 10.4.2 for beregning av kostnader.

Fordelingsvirkninger¹⁵⁰

Flytting av tjenesten må vurderes opp mot distriktpolitiske hensyn

Distriktpolitiske hensyn har som mål å sikre en økonomisk, sosial og kulturell omfordeling mellom de større bysentrene og mer landlige lokalsamfunn. Et eksempel på hvordan distriktpolitiske hensyn kommer til uttrykk i sentrale offentlige vedtak har vært utflytting av statlige institusjoner og administrative organer fra Oslo-regionen til andre deler av landet.¹⁵¹

At dagens tjeneste er lagt til Kristiansand bidrar til å spre offentlige arbeidsoppgaver til ulike deler av landet. Samtidig er Kristiansand også et relativt stort bysenter. En omorganiseringsprosess med tydelige krav til stabilt kompetansemiljø for inngåelse av samarbeid vil medføre at tjenesten med en viss sannsynlighet vil bli lagt til en like stor, eller større kommune enn i dag, f.eks. de større bysentrene. Dette er ikke i tråd med hensyn til økonomisk og sosial omfordeling.

9.5.3 Samlet oversikt over virkninger ved alternativ 1

Tabell 15 gir en samlet oversikt over virkninger ved at drift av 116 111-tjenesten sendes på konkurranse til kommuner for inngåelse av samarbeidsavtale. Tabellen angir retning på virkningene (positiv eller negativ endring sammenlignet med nullalternativet), samt grad av forbedring eller forverring sammenlignet med nullalternativet.

¹⁵⁰ Fordelingsvirkninger handler om hvordan tiltakets virkninger fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet. Et tiltak kan komme dårligere ut for enkelte grupper, selv om det totalt sett er lønnsomt for samfunnet. Fordelingsvirkninger er nyttig informasjon for beslutningstaker når denne skal gjøre sin vurdering, men inngår ikke i vurderingen av tiltakets positive og negative virkninger. Direktoratet for økonomistyring, 2018a; Direktoratet for økonomistyring, 2018b

¹⁵¹ Berg, F. 2019

Tabell 15. Samlet oversikt over virkninger ved alternativ 1

Kategori	Virkning	Retning, grad	Hvem blir berørt?
Kvalitet for barn og unge	1. En konkurranse mellom kommuner kan bidra til større fagmiljø og en styrket tjeneste, men utfallet er usikkert Samtidig er fagmiljøet i Kristiansand relativt stort og faglig sterkt.	Positiv, liten	Barn og unge, 116 111-tjenesten
	2. Risiko for dårligere tilbud til barn og unge i en overgangsperiode - Fagmiljøet i tjenesten må bygges opp på nytt - Det kan iverksettes kompenserende tiltak	Negativ, liten	Barn og unge, 116 111-tjenesten
Samhandling og samordning mellom aktører	1. Frivillig konkurranse om å drifte tjenesten kan muligens gi økt legitimitet blant brukere og fagfolk - Valg av tjenestested er basert på objektive, faglige kriterier. - Samtidig opplever vi ikke at tjenesten ikke har legitimitet i dag	Positiv, liten	116 111-tjenesten
Styring og økonomi	1. Gjennomføring av konkurranse krever ressurser for Bufdir og for eventuelle kommuner som søker	Negativ, liten	Bufdir, kommuner
Fordelingsvirkning	1. Flytting av 116 111-tjenesten må vurderes opp mot distriktspolitiske hensyn. Tjenesten vil med en viss sannsynlighet bli lagt til en like stor, eller større kommune enn i dag, f.eks. de større bysentrene	<i>Inngår ikke i vurderingen av tiltakets positive og negative virkninger</i>	

9.6 Alternativ 2: 116 111-tjenesten driftes av en statlig aktør

9.6.1 Beskrivelse av tiltaket

Dette alternativet innebærer at 116 111-tjenesten driftes av en statlig aktør, og dermed flyttes fra det kommunale tjenesteapparatet.

Flere aktører kan være aktuelle som vertskap for drift, men det er nærliggende å lokalisere tjenesten i tilknytning til barnevernforvaltningen, ettersom 116 111-tjenesten skal fortsette å være forankret i barnevernloven. Tjenesten kan derfor knyttes til Bufdir eller Bufetat. Hvilken aktør som egner seg best som vertskap må utredes nærmere dersom det er aktuelt å legge tjenesten til en statlig aktør.

9.6.2 Virkninger

Kvalitet for barn og unge

Risiko for dårligere tilbud til barn og unge i en overgangsperiode, og behov for kompenserende tiltak

Dersom tjenesten flyttes fra Kristiansand interkommunale barnevernvakt til en statlig tjeneste vil det i en overgangsperiode være risiko for et dårligere tilbud til sårbare barn og unge da tjenestetilbudet må bygges opp på nytt. Det vurderes som en negativ virkning sammenlignet med nullalternativet at det vil kreve tid å få på plass en stabil struktur og et godt fagmiljø, som man allerede har i dagens tjeneste. I likhet med alternativ 1, er en mulig konsekvens at barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt i mindre grad blir oppdaget eller fulgt opp i en overgangsperiode, sammenlignet med i dag. Dette kan gi negative konsekvenser for dem det gjelder. Det har også fremkommet i innspillsmøter at det vil være uheldig å endre på et tilbud som er bygget opp over tid og som fungerer godt.

Risikoen kan dempes ved kompenserende tiltak (eks. overgangsordninger). Dette må eventuelt vurderes nærmere.

Barn og unge kan være sikre på at de er anonyme uansett hvor de ringer fra

Muligheten til å være anonyme i kontakt med digitale hjelpetjenester er svært viktig for barn og unge da dette bidrar til at det føles tryggere for dem å ta kontakt.¹⁵² Ved at tjenesten legges til statlig nivå og fjernes fra det operative barnevernet er det større sannsynlighet for at ingen risikerer å bli møtt av personer som kjenner deres situasjon, forutsatt at svarnettverket avvikles.¹⁵³

Samhandling og samordning mellom aktører

116 111-tjenesten kobles fra praksisfeltet

Alarmtelefonen er i dag koblet til det kommunale barnevernet og har ansatte som jobber i praksisfeltet. Vi har vurdert dette som en styrke og et bevaringspunkt ved dagens situasjon. Dersom tjenesten skal driftes av en statlig aktør vil den mest sannsynlig bli mer «praksisfjern». Det er praktisk mulig å ha ansatte som er tilsatt både i stat og kommune, men å opprettholde koblingen til praksisfeltet vil være langt mer komplisert i dag. Under forutsetning om at statlig drift gir svekket praksistilknytning sammenlignet med i dag, vil statlig drift gi risiko for et dårligere tilbud til barn og unge. De som betjener telefon og chat får ikke den samme jevnlige treningen i å snakke med barn og unge, jobbe med vanskeligere saker og i å vurdere sakers alvorlighetsgrad.

Risiko for at de ansatte har mindre oversikt over det kommunale hjelpeapparatet

Barn som kontakter 116 111-tjenesten vil i mange tilfeller kunne ha behov for oppfølging i ordinært tjenesteapparat i kommunen. Ved at tjenesten flyttes fra kommunalt til statlig nivå kan en risikere at de som besvarer henvendelser har dårligere oversikt over det kommunale

¹⁵² Dette kom blant annet frem i innspillsmøter med ulike aktører. Se vedlegg 2 for oversikt over innsiktsmøter; se også Proba samfunnsanalyse 2021a; Helsedirektoratet 2018a

¹⁵³ Risikoen reduseres innenfor nullalternativet og alternativ 1 ved å avvikle svarnettverket, men de ansatte jobber fortsatt i praksisfeltet og kan ha vært i kontakt med de som ringer tidligere

tjenestetilbudet og erfaring med hvordan det fungerer, herunder samarbeid og ansvarsfordeling mellom de ulike tjenestene i kommunen. Dette henger sammen med virkningen over, om at tjenesten kobles fra praksisfeltet.

Styring og økonomi

Bedre styringsmuligheter

Alternativet gir bedre styringsmuligheter sammenlignet med i dag, ved at driften entes legges internt i Bufdir eller til Bufetat, som Bufdir har en direkte styringslinje og instruksjonsmyndighet overfor.

Det krever ressurser å flytte tjenesten til statlig nivå og finansieringsformen endres

Som ved alternativ 1 vil det oppstå kostnader sammenlignet med nullalternativet forbundet med å etablere tjenesten og bygge opp kompetanse i tjenesten. Se avsnitt 10.4.3 for kostnadsanslag. Dersom tjenesten skal flyttes fra kommunalt til statlig nivå vil midler inngå i Bufdir/Bufetats ordinære drift.

Fordelingsvirkninger¹⁵⁴

Likebehandling av kommuner (fordelingsvirkning)

Ved at tjenesten legges til statlig nivå er det ingen kommuner som kommer i en særstilling med tanke på mulighet til å utvikle barnevernfaglige tjenester og kommunal akuttberedskap, slik det er i dag ved at tjenesten ligger til en enkelt kommune. En statlig styring sikrer bedre likebehandling av kommuner.

9.6.3 Samlet oversikt over virkninger ved alternativ 2

Tabell 16 gir en samlet oversikt over virkninger ved å overføre drift av 116 111-tjenesten til en statlig aktør. Tabellen angir retning på virkningene (positiv eller negativ endring sammenlignet med nullalternativet), samt grad av forbedring eller forverring sammenlignet med nullalternativet.

¹⁵⁴ Fordelingsvirkninger handler om hvordan tiltakets virkninger fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet. Et tiltak kan komme dårligere ut for enkelte grupper, selv om det totalt sett er lønnsomt for samfunnet. Fordelingsvirkninger er nyttig informasjon for beslutningstaker når denne skal gjøre sin vurdering, men inngår ikke i vurderingen av tiltakets positive og negative virkninger. Direktoratet for økonomistyring, 2018a; Direktoratet for økonomistyring, 2018b

Tabell 16. Samlet oversikt over virkninger ved alternativ 2

Kategori	Virkning	Retning, grad	Hvem blir berørt?
Kvalitet for barn og unge	1. Risiko for dårligere tilbud til barn og unge i en overgangsperiode o Fagmiljøet i tjenesten må bygges opp på nytt Det kan iverksettes kompensierende tiltak	Negativ, stor	Barn og unge, 116 111-tjenesten
	2. Barn og unge kan være mer sikker på at de er anonyme da tjenesten er frakoblet det kommunale barnevernet (forutsatt avvikling av svarnettverket)	Positiv, liten	Barn og unge
Samhandling og samordning mellom aktører	1. Ved at tjenesten legges til statlig nivå flyttes den lengre vekk fra praksisfeltet og det operative barnevernet	Negativ, stor	Kommuner, 116 111-tjenesten
	2. Risiko for at de ansatte har mindre oversikt over det kommunale hjelpeapparatet	Negativ, middels	Kommuner, 116 111-tjenesten
Styring og økonomi	1. Alternativet gir bedre styringsmuligheter for Bufdir	Negativ, liten	Bufdir
	2. Det krever ressurser å flytte tjenesten til statlig nivå	Positiv, liten	Bufdir
Fordelingsvirkning	1. Ved at tjenesten legges til statlig nivå vil alle kommuner behandles likt	Inngår ikke i vurderingen av tiltakets positive og negative virkninger	

9.7 Samlet vurdering og anbefaling: Aktør for drift av 116 111-tjenesten

9.7.1 Vi anbefaler en videreføring av driften i tilknytning til Kristiansand interkommunale barnevernvakt

Vi anbefaler en videreføring av driften i tilknytning til Kristiansand interkommunale barnevernvakt, som i dag. Vår samlede vurdering er at dagens driftsmodell ivaretar behovene til sårbare barn og unge på en god måte.

Selv om drift av tjenesten ble gitt i oppdrag til Kristiansand, tilsynelatende uten å vurdere andre alternativ, vurderer vi at det ikke er et tilstrekkelig argument for at tjenesten bør legges til en annen kommune eller til staten. Agenda Kaupang vurderte i 2019 at «Styrken ved dagens Alarmtelefon er først og fremst at det er bygget opp et godt faglig miljø i Kristiansand. Innringere møter ansatte som har barnevernfaglig kompetanse, erfaring med å snakke med barn og unge og kompetanse på å vurdere om en situasjon er akutt.». ¹⁵⁵ Bufdir har fått forsterket dette inntrykket gjennom møter med et mangfold berørte aktører i 2021. Vi har heller ikke mottatt tilbakemeldinger om at tjenesten ikke ivaretar barn og unge på en god måte i dag. Det er et godt kompetansemiljø i tjenesten og Alarmtelefonen oppgir i skriftlig innspill at flere av de som besvarer Alarmtelefonen har videreutdanning utover barnevernfaglig kompetanse i grunn. Vi har altså ikke identifisert utfordringer ved dagens tjeneste som tilsier at det er nødvendig å overføre driften til en annen aktør.

En overføring av driften kan også gi risiko for et dårligere tilbud for barn og unge i en overgangsperiode, da det tar tid å bygge opp et godt fagmiljø og rekruttere rett kompetanse. En sannsynlig konsekvens er at barn og unge utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt i mindre grad blir oppdaget eller fulgt opp i overgangsperioden, sammenlignet med i dag. Dette kan gi negative konsekvenser for dem det gjelder.

Samlet har vi ikke identifisert vesentlige nyttevirksomheter ved en overføring, sammenlignet med nullalternativet. Alternative løsninger innebærer små og usikre nyttevirksomheter, selv om kostnadsvirkningene i hovedsak heller ikke er store.

9.7.2 Sekundær anbefaling: Overføring av driften til en annen kommune

Ved at tjenesten er organisert under Kristiansand kommunes interkommunale barnevernvakt er det en naturlig kobling mellom 116 111-tjenesten og det operative barnevernet. Dette sikrer at de som besvarer tjenesten får jevnlig erfaring fra praksisfeltet og er vant til å snakke med barn og unge om vanskelige situasjon og avdekke alvorlige hendelser. Denne koblingen til praksisfeltet kan også ivaretas dersom tjenesten legges til en annen kommune. Dersom beslutningstaker ønsker å legge tjenesten til en annen aktør, er vår anbefaling at det lyses ut en frivillig konkurranse mellom kommuner, basert på tydelige, faglige kriterier.

Samlet sett vurderer vi at det vil ha størst kostnadsvirkninger å legge driften til en statlig aktør. Dette vil kunne gi noe bedre styringsmuligheter for Bufdir, men samtidig vil ikke koblingen til praksisfeltet ivaretas på samme måte som i dag. Dette har vi vurdert som en vesentlig nyttevirksomhet ved at tjenesten ligger til en kommunal aktør.

¹⁵⁵ Haugsnes, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W., 2019

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Innledning

I dette kapitlet diskuterer vi økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike alternativene for mandatet for og organisering av 116 111-tjenesten. Antatte kostnader er usikre. I henhold til utredningsnivået (forenklet analyse) er anslagene basert på lett tilgjengelig informasjon og generelt beskrevet.

10.2 Mandat

10.2.1 Nullalternativet

Forventet fremtidig utvikling ved nullalternativet er videreføring av døgnåpen chat- og telefontjeneste. Vi antar at antall henvendelser vil stabilisere seg, eventuelt at det blir en liten nedgang etter pandemien. Forventet omfang fremtidige henvendelser kan ivaretas innenfor dagens budsjett. Samtidig anbefaler vi en videreutvikling av tjenesten i tråd med utfordringer vi har identifisert i utredningen. Kostnaden knyttet til anbefalt videreutvikling av tjenesten er tallfestet og diskutert i avsnitt 10.5 under.

10.2.2 Utvidet mandat (alternativ 1)

En omlegging til en tjeneste der flere sektorer har ansvar vil være ressurskrevende. Det vil være kostnader forbundet med videre utredning av alternativet på tvers av relevante sektorer, etableringskostnader ved flytting av tjenesten og kostnader til rekruttering av relevant kompetanse.

Dersom 116 111-tjenesten legges om til en tjeneste der flere sektorer har ansvar vil det også kreve økte ressurser til styring, da flere sektorer har styringsansvar.

Økonomiske og administrative konsekvenser av å etablere en tjeneste der flere sektorer har ansvar må utredes videre i samarbeid mellom aktuelle sektormyndigheter.

10.3 Avvikling av svarnettverket

Vi anbefaler en avvikling av svarnettverket. Barnevernvaktene som er en del av svarnettverket har ikke fått kompensasjon for å svare på henvendelser til 116 111. De økonomiske og administrative konsekvensene vil dermed være knyttet til en oppbemanning av den sentrale tjenesten for å ta høyde for at svarnettverket ikke lenger vil besvare anrop til 116 111. Som beskrevet i kapittel 8 besvarer svarnettverket i dag ca. 50 prosent av henvendelsene til 116 111. For å vurdere behovet for bemanning har vi fått innspill fra Alarmtelefonen om kapasitet i tjenesten til å håndtere en økning i henvendelser. Basert på vurdering av kapasitet i dagens tjeneste, anslår vi at det vil være

behov for å øke bemanningen med to stillingshjemler med en anslått merkostnad på 1 600 000 kr sammenlignet med nullalternativet.

10.4 Drift av 116 111-tjenesten

I kapittel 9 har vi redegjort for positive og negative virkninger ved ulike alternativer for drift av 116 111-tjenesten. I dette kapittelet beskriver vi de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike alternativene.

Hovedvekten i finansiering til 116 111-tjenesten går til bemanning. De økonomiske og administrative konsekvensene vil være knyttet til tiltakenes ulike etableringskostnader. Det vil dermed ikke være store kostnadsforskjeller ved de ulike alternativene. Som vi diskuterer i avsnitt 10.5, anbefaler vi en budsjetttramme på ca. 22 600 000kr som vil overføres til eventuell ny struktur.

10.4.1 Nullalternativet

Alarmtelefonen mottok 17 800 000kr i basistilskudd i 2021 samt et ekstratilskudd på 2 000 000kr for å ta høyde for en økning i antall henvendelser på grunn av Covid-19 pandemien. Det er usikkert om denne økningen i henvendelser kommer til å fortsette. Vi anslår at forventet fremtidig utvikling er at antall henvendelser stabiliserer seg, eller går noe ned ved utgangen av pandemien. Det er usikkert når dette vil være, så forventet fremtidig utvikling i 2022, er fortsatt drift på 2021-nivå uten ekstratilskudd.

Det må vurderes om det er behov for at budsjettrammen skal økes ved videreutvikling med utgangspunkt i dagens situasjon, da økningen i henvendelser på chat har ført til et høyt trykk på tjenesten som innebærer risiko for at barn og unge ikke får svar eller at det ikke er kapasitet til å følge opp samtalene godt nok. Dette er nærmere diskutert i avsnitt 10.5.

10.4.2 Frivillig utlysning til landets kommuner om drift av tjenesten (alternativ 1)

Dersom tjenesten flyttes til en annen kommune etter konkurranse om å få inngå samarbeidsavtale vil det følge etableringskostnader. Etableringskostnadene er kortsiktige engangsutgifter som henger sammen med rekruttering av personell og opprettelse av nødvendig struktur for å kunne drifte tjenesten. Et mulig utfall av en eventuell konkurranse kan være at tjenesten fortsetter å ligge i Kristiansand. Da vil etableringskostnadene utgå.

Dersom vi tar utgangspunkt i at tjenesten har 10 fulltids-årsverk vil det være en kostnad på litt under 3 000 000kr forbundet med å rekruttering og opplæring av personell. Dette er ikke reelle kostnader, men en kostnadsberegning av effektivitetstap ved rekruttering av nyansatte.¹⁵⁶ Forut for rekruttering av personell vil det være etableringskostnader i form av at ansatte i kommunen på

¹⁵⁶ Beregningen tar utgangspunkt i en lønn på 575 000 og en vurdering av at det tar inntil 6 måneder før ny-ansatte blir selvgående

ledernivå må bruke tid og ressurser på å etablere nye strukturer og retningslinjer for virksomheten. Dette er vanskelig å tallfeste.

Utover kostnader knyttet til rekruttering og opplæring av personell vil det være behov for innkjøp av teknisk utstyr og software. Det er uklart hvilke elementer av tjenesten som vil følge ved en flytting av tjenesten til en annen kommune. Vi tar utgangspunkt i at en ny kommune gis anledning til å drifte den eksisterende nettsiden med tilhørende chat-tjeneste. Nettstedet 116111.no er markedsført og kjent blant barn og unge og bør derfor bevares. Samtidig vil det muligens være ekstrakostnader knyttet til overføring av lisenser og software. Da Alarmtelefonen etablerte chat-funksjon i 2020 ble det brukt ca. 1 000 000kr på kjøp av varer og tjenester.¹⁵⁷ Vi tar utgangspunkt i at arkitekturen rundt nettstedet og chat-tjenesten overføres dersom tjenesten flyttes til en annen kommune. Samtidig kan kostnaden forbundet med etablering av chat-tjenesten brukes som et estimat på kostnaden av å etablere en ny tjeneste, da mye av den samme strukturen må opprettes på nytt. På bakgrunn av dette anslår vi at det vil koste i underkant av 1 000 000kr å få på plass nødvendig arkitektur og lisenser dersom tjenesten flyttes til en annen kommune. Med utgangspunkt i disse vurderingene, anslår vi at det totalt vil være ca. 4 000 000kr i etableringskostnader, men dette er grove anslag.

Alternativ 1 vil også medføre merkostnader knyttet til gjennomføring av konkurranse, sammenlignet med nullalternativet og alternativ 1. Dette gjelder både for Bufdir og for kommuner som deltar.

Virksomhetsoverdragelse

Dersom tjenesten flyttes og administrativt underlegges en annen arbeidsgiver enn Kristiansand kommune må det vurderes hvorvidt reglene om virksomhetsoverdragelsen etter arbeidsmiljøloven (aml) kommer til anvendelse.¹⁵⁸

Det fremgår av aml § 16-1 at reglene kommer til anvendelse ved en overdragelse av en virksomhet eller del av en virksomhet til en annen arbeidsgiver. Det sentrale i vurderingen av om det er skjedd en virksomhetsoverdragelse og om vilkårene er oppfylt, er om hvorvidt det er overført en økonomisk enhet som har bevart sin identitet etter overdragelsen. Alarmtjenesten mottok 17 800 000kr i tilskudd i 2021 og består i dag av 10,08 årsverk. Intensjonen er å bygge ut tjenesten, men den vil i all hovedsak beholde sin identitet etter overdragelsen. Etter en konkret vurdering vil det innebære at reglene om virksomhetsoverdragelse vil komme til anvendelse ved at tjenesten flyttes og administrativt legges inn under en annen arbeidsgiver.

Når det foreligger en virksomhetsoverdragelse så vil dette innebære at arbeidstakers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtalen på overdragelsestidspunktet overføres til ny arbeidsgiver og at reglene i aml kapittel 16 kommer til anvendelse. Hovedformålet med reglene om virksomhetsoverdragelse er å sikre at arbeidstakernes lønn og arbeidsvilkår opprettholdes ved overføring til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver må derfor respektere de lønns- og arbeidsforhold

¹⁵⁷ Beregningene baserer seg på tall oppgitt i styringsdialogen mellom Bufdir og Alarmtelefonen

¹⁵⁸ Se arbeidsmiljøloven, 2005: §16

som gjaldt mellom tidligere arbeidsgiver og arbeidstaker jf. aml § 16-2. Arbeidstakers individuelle rettigheter skal fremgå av arbeidsavtalen eller følge av arbeidsforholdet.

Det oppstår også andre rettigheter for arbeidstaker blant annet ved at arbeidstaker kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver (reservasjonsretten etter aml § 16-3), vern mot oppsigelse samt en plikt for arbeidsgiver om å informere de berørte arbeidstakere så tidlig som mulig samt å drøfte overdragelsen med arbeidsgivers tillitsvalgte.

En virksomhetsoverdragelse vil altså innebære administrative konsekvenser som må tas med i betraktning dersom man velger å flytte tjenesten til en annen arbeidsgiver. Alarmtelefonen har i dag 10,08 årsverk. Kun én av disse er en 100 prosent stilling. Resten er bistillinger der arbeidstakernes arbeidsoppgaver og stillingsprosent delvis er tilknyttet alarmtelefonen. Det må imidlertid foretas en kartlegging av alle bistillinger knyttet til alarmtelefonen og vurderes individuelt og konkret om disse stillingene vil være en del av virksomhetsoverdragelsen basert på den enkeltes arbeidsavtale og arbeidsforholdet for øvrig dersom det blir besluttet at tjenesten skal flyttes.

10.4.3 116 111-tjenesten driftes av en statlig aktør (alternativ 2)

Hvis tjenesten flyttes til en statlig aktør vil det oppstå tilsvarende etableringskostnader som ved alternativ 1, knyttet til rekruttering av personell og opprettelse av nødvendig struktur for å kunne drifte tjenesten. Dersom tjenesten legges til statlig nivå vil dette inngå i ordinære driftsmidler over statsbudsjettet. Vi tar utgangspunkt i at behovet for bemanning vil være noenlunde likt som ved nullalternativet, noe som tilsier at det ikke vil være større endringer i tjenestens budsjett.

Ved at tjenesten legges til en statlig aktør er det gode styringsmuligheter for Bufdir. Organisering må utredes nærmere, men en mulighet er organisering under Bufdir, eller Bufetat.

Virksomhetsoverdragelse

Reglene om virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven vil også komme til anvendelse dersom tjenesten flyttes til en statlig aktør, se beskrivelse i kapittel 10.4.2.

Samlet oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser for alternativ drift av tjenesten

Tabell 17 viser en oppsummering av de økonomiske og administrative konsekvensene for alternativ drift av 116 111-tjenesten.

Tabell 17. Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser for alternativ organisering

Alternativ	Kostnad	Kommentar
Nullalternativet	17 800 000kr	Tilskudd på om lag samme nivå som i dag
Alternativ 1	17 800 000kr Merkostnad: - Eableringskostnader på ca. 4 000 000kr - Ressurser til gjennomføring av konkurranse	Eableringskostnaden avhenger av hvilken kommune tjenesten flyttes til.
Alternativ 2	17 800 000kr Merkostnad: - Eableringskostnader (muligens i Bufdir) på ca. 4 000 000kr	Eableringskostnaden vil være avhengig av hvor tjenesten flyttes, og må ev. vurderes nærmere.

10.5 Anbefaling om videreutvikling av tjenesten

10.5.1 Behov for økt bemanning på chat-tjenesten og for å kompensere for avvikling av svarnettverket

Antall henvendelser på chat har nesten doblet seg fra 2020 til 2021. I dag bemannes chat-tjenesten med to personer. De betjener ofte opp mot tre chat-samtaler om gangen for å ivareta alle henvendelser. Slike simultane samtaler kan føre til lengre responstid for barn og unge som kontakter tjenesten. Til sammenligning har Blå kors 'Snakk om psyken' 9 personer på jobb om gangen og et mindre antall henvendelser i året. For at 116 111-tjenesten skal ivareta barn og unge på best mulig måte, anbefaler vi å øke tilskuddet til tjenesten for å øke bemanningen med inntil 3 stillingshjemler. Dette har en kostnadsramme på ca. 2 400 000 kr.

Som beskrevet i 10.3 anbefaler vi å avvikle svarnettverket. Dette vil medføre økt behov for bemanning med to ekstra stillinger og en kostnadsramme på ca. 1 600 000 kr.

10.5.2 Behov for fagutvikling

For å ivareta bredden av henvendelser fra barn og unge på best mulig måte anbefaler vi at det gjennomføres kompetansehevende tiltak i form av kurs eller krav til videreutdanning. Kursing og videreutdanning av ansatte har en kostnadsramme på ca. 20 000kr per ansatt, men vil kunne variere ut ifra antall ansatte som jobber for 116 111-tjenesten i fulltids- eller deltidsstillinger. Per i

dag er det bare en fulltidsansatt i Alarmtelefonen. Vi antar derfor at kostnaden ved kursing og videreutdanning vil være høyere enn 200 000kr, opp mot 1 000 000kr.

10.5.3 Etablering av fagansvarlig

I skriftlig innspill til Bufdir trekker Alarmtelefonen frem behovet for fagutvikling og en fagansvarlig i tjenesten. Dette kan være et nyttig grep for å sikre et godt faglig miljø og utvikling innenfor dagens tjeneste, men og dersom driften overføres til en annen aktør. Vi vurderer at det vil være nyttig å opprette en stilling som fagansvarlig, enten ved at ansvaret ilegges en som er allerede arbeider i tjenesten, eller at det opprettes en ny stilling. Vi anslår at dette har en kostnadsramme på ca. 600 000 – 800 000kr.

10.5.4 Utviklingen av tjenesten bør sees i sammenheng med videreutvikling av DIGI-UNG programmet

Vi legger til grunn for våre anbefalinger at 116 111-tjenesten bør videreutvikles i tråd med DIGI-UNG programmet, herunder at ungdom kan få individuell oppfølging via innlogging til eksisterende tjenesteapparat, f.eks. helsestasjon, psykolog eller lege. Når dette implementeres, vil det gi 116 111-tjenesten nye muligheter for samordning og for å bistå ungdom med oppfølging i ordinært tjenesteapparat. Dette vil kunne gi kostnadsvirkninger som må vurderes på et senere tidspunkt.

10.5.5 Oppsummering

Tabell 18 oppsummerer økonomiske og administrative konsekvenser av våre anbefalinger knyttet til en videreutvikling av 116 111-tjenesten.

Tabell 18. Økonomiske og administrative konsekvenser av anbefalt videreutvikling av 116 111-tjenesten

Merkostnad sammenlignet med i dag	
Anbefaling om videreutvikling av tjenesten	• 5 stillinger a 800 000kr (svarnettverk og chat) • Kursing og fagutvikling a 20 000kr per stilling, fra 200 000kr og oppover. • Midler til stillingshjæmmel for fagansvarlig på ca. 600 000 – 800 000kr • <i>Implementering av tiltak i DIGI-UNG programmet vil kunne gi kostnadsvirkninger som må vurderes på et senere tidspunkt</i> Total merkostnad fra 4 800 000kr

11 Forutsetninger for vellykket implementering

11.1 Innledning

Vår anbefaling er at 116 111-tjenesten ivaretas som en digital hjelpetjeneste som er døgnåpen, bemannet av fagpersoner, og har et mandat knyttet til vold, overgrep og omsorgssvikt. Samtidig har utredningsprosessen synliggjort enkelte forutsetninger vi mener er sentrale for en vellykket tjeneste i fremtiden.

11.2 116 111-tjenesten må ivareta likestilling og universell utforming

Digitale hjelpetjenester generelt sliter med å nå ut til gutter. Et flertall av henvendelsene til Alarmtelefonen er fra jenter. I 2020 var 66 prosent av henvendelsene på chat fra jenter, 20 prosent fra gutter.¹⁵⁹ På telefon oppgis ikke kjønn. I videreutvikling av tjenesten er det derfor viktig å ha fokus på å nå ut til alle kjønn.

I tillegg er det viktig at tjenesten ivaretar tilgjengelighet og universell utforming. Med økte henvendelser på chat er det for eksempel sentralt at tjenesten er tilrettelagt for synshemmede, og at tjenesten oppleves tilgjengelig for alle uavhengig av språkkunnskaper. I samarbeid med tilskuddsforvalter (Bufdir) bør det gjøres en vurdering av om det er behov for videreutvikling av tjenesten for å ivareta krav til tilgjengelighet og universell utforming.

11.3 116 111-tjenesten bør sikres økt finansiering og bemanning

Gjennom kunnskapsinnhenting og innspillsmøte med digitale hjelpetjenester kommer det frem at det til tider er et stort press på de digitale hjelpetjenestene og at flere ikke kommer gjennom. Flere barn og unge som Proba har intervjuet trekker frem at ventetid er et problem. De forteller at dersom barn og unge som kontakter hjelpetjenesten settes på vent, kan det føre til at de ikke opplever sine problemer som viktig, eller at de angrer på at de kontaktet tjenesten i utgangspunktet.¹⁶⁰ Hvorvidt tjenesten klarer å svare på alle henvendelser løpende henger sammen med finansiering og bemanning av tjenesten. Vi mener derfor at økt finansiering er sentralt for at tjenesten skal gi et forsvarlig tilbud til barn og unge også i fremtiden, jf. kap. 10.

11.4 116 111-tjenesten må være tilpasset barn og unges brukermønstre

Barn og unge er opptatt av at digitale hjelpetjenester bør tilby chat og være tilgjengelig når som helst på døgnet. Som vi har redegjort for i kapittel 3, er det mange som tar kontakt med Alarmtelefonen og lignende tjenester på kveldstid, og et flertall foretrekker å chatte. Vi legger

¹⁵⁹ 20 prosent «ikke oppgitt», 2 prosent «hen»

¹⁶⁰ Proba samfunnsanalyse, 2021a

derfor til grunn at 116 111-tjenesten fortsetter å være døgnåpen og tilgjengelig på ulike plattformer (telefon, chat mv.), og at den videreutvikler seg i tråd med barn og unges behov. Som trukket frem i kapittel 6 er det også viktig at en videreutvikling av tjenesten sees sammenheng med DIGI-UNG.

11.5 116 111-tjenesten må være bevisst dilemma knyttet til anonymitet

Vår kunnskapsinnhenting viser at barn og unge opplever det som svært viktig å være anonyme i møtet med hjelpetjenester. Det er viktig for at de skal kunne føle seg trygge i møtet med tjenestene.¹⁶¹ Gjennom våre innspillmøter har vi fått en rekke innspill om at det kan være problematisk at Alarmtelefonen markedsfører seg som en anonym tjeneste, samtidig som de har mulighet til å spore henvendelser. Ved stor bekymring og behov for hjelp prøver man i dialog med barnet å innhente kontaktinfo. Om dette ikke er mulig og det er fare for liv og helse eller avvergelsesplikten inntreffer, kan Alarmtelefonen varsle Kripos som bidrar med å spore telefon og IP-adresse slik at barnet får nødvendig akutt hjelp.

Alarmtelefonens tilknytning til barneverntjenestens akuttberedskap nødvendiggjør at de kan spore henvendelser i akutte saker. Samtidig er det viktig at tjenesten er bevisst det etiske dilemmaet ved at de presenter seg som en anonym tjeneste, men som ikke alltid ivaretar anonymitet. Tjenestens legitimitet blant barn og unge avhenger av at de håndterer dette på en god måte. En viktig forutsetning for en vellykket tjeneste er derfor at Alarmtelefonen har en sterk bevissthet omkring dette, kun sporer telefon og IP i svært alvorlige saker, og at de sikrer en god dialog med barnet. Dersom de vurderer at anonymitet ikke kan eller bør ivaretas, bør dette formidles til barnet eller ungdommen på en forsvarlig og trygg måte. Alarmtelefonen presiserer i skriftlig innspill at ettersom tjenesten er anonym, så spores henvendelser kun når det er snakk om liv og helse,¹⁶² og vi har ingen indikasjoner på at dette ikke ivaretas på en god måte i dag.

11.6 116 111-tjenesten bør markedsføre seg tydelig opp mot mandatet

Det fremgår av Alarmtelefonens nettside og reklamefilmer at de i dag også markedsfører seg mot barn og unge som sliter fysisk eller psykisk uavhengig av årsak. Deler av materiellet retter seg mot barn og unge med f.eks. selvmordstanker. En slik markedsføring kan gi inntrykk av at tjenestens mandat ikke er avgrenset til vold, overgrep og omsorgssvikt. I videreutvikling av tjenesten bør det, i samarbeid med tilskuddsforvalter (Bufdir) vurderes hvorvidt markedsføringen bør endres for å gi barn og unge et korrekt og tydelig bilde av hva som er tjenestens mandat. Vi har fått innspill om at det bør vurderes å justere markedsføringen for å tydeliggjøre tjenestens kobling til barnevernet og at tjenesten har mulighet til å spore henvisninger i akutte situasjoner.

¹⁶¹ Se Proba samfunnsanalyse, 2021a

¹⁶² Skriftlig innspill fra Alarmtelefonen, 18.11.21

I Proba samfunnsanalyses spørreundersøkelse var det bare 21 prosent av respondentene (unge over 15 år) som kjente til at Alarmtelefonen har en tilknytning til barnevernet. Fra dybdeintervjuene fremgår det også at flertallet ikke vet at Alarmtelefonen er tilknyttet barnevernet.¹⁶³ Dette er heller ikke tydelig i markedsføringen eller på Alarmtelefonens nettsider. Kun et fåtall har kjennskap til dette, hvorav noen som selv har vært i kontakt med tjenesten. Noen unge mener at det er bra at barn og unge ikke vet om tilknytningen til barnevernet. For eksempel er det en respondent som trekker frem at det vil svekke ryktet til Alarmtelefonen dersom man vet at det er barnevernet som svarer, fordi det føles så alvorlig når barnevernet er involvert. Andre mener det er problematisk at barn og unge tar kontakt med en tjeneste uten å ha tilstrekkelig informasjon om hvem som besvarer henvendelsene, og særlig ettersom barnevernet fremstår som en «alvorlig» instans å komme i kontakt med.¹⁶⁴ Lignende argumenter har fremkommet i våre innspillsmøter med berørte aktører. Noen aktører trekker frem at Alarmtelefonen bør være tydelige i sin kommunikasjon om at Alarmtelefonen er tilknyttet barnevernet. Samtidig fremgår det av kunnskapsinnhentingene at det er flere barn og unge som ville vegret seg for å kontakte en tjeneste som var koblet til barnevernet og som hadde mulighet til sporing. Med bakgrunn i hensynet barnets beste vurderer vi det derfor at det samlet sett er hensiktsmessig å ikke endre denne delen av Alarmtelefonens markedsføring, da en risikerer at barn og unge ikke kontakter tjenesten av frykt for konsekvensene for dem selv og familien.

God og målrettet markedsføring er viktig for å nå barn og unge og oppmuntre dem til å søke hjelp. Innsiktsarbeid i forbindelse med rapport om nasjonal portal for bekymringsmeldinger viser at mange barn og unge ikke vet når de opplever noe som ikke er «normalt», eller hvor de skal henvende seg dersom de har det vanskelig. Her trekkes markedsføring i kanaler som barn og unge bruker frem som særlig viktig. Det er derfor viktig at Alarmtelefonen fortsetter å markedsføre seg på sosiale medier og andre plattformer hvor de når ut til målgruppen.¹⁶⁵ IMDi trekker også i skriftlig innspill frem at Alarmtelefonen bør jobbe for å nå barn og unge utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.¹⁶⁶

¹⁶³ Proba samfunnsanalyse, 2021a

¹⁶⁴ Proba samfunnsanalyse, 2021a

¹⁶⁵ DigiBarnevern, 2021

¹⁶⁶ Skriftlig innspill fra IMDi, 07.05.21

12 Anbefalinger til videre utredning og utvikling

12.1 Anbefalinger for videreutvikling av tjenesteapparatet for de yngste barna

Barn og unge tar i økende omfang kontakt med digitale hjelpetjenester, særlig om spørsmål knyttet til psykisk helse. Det har blant annet vært en stor økning i henvendelser under Covid 19-pandemien. Det finnes en rekke aktører som kan svare på henvendelser fra barn og unge, dog med varierende tilgjengelighet, kapasitet og kompetanse. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Et viktig funn i vår utredning er at det er et mangelfullt digitalt tjenestetilbud til barn og unge under 13 år, se avsnitt 3.3.7. De mangler et sted å henvende seg om spørsmål knyttet til psykisk helse og andre livshendelser. De yngre barna trenger alderstilpasset informasjon og det kreves særskilt kompetanse for å snakke med yngre barn. Yngre barn mestrer heller ikke de samme kommunikasjonsplattformene som er foretrukne for ungdom, som chat og spørsmål-svar-tjenester (ung.no). Gjennom DIGI-UNG programmet jobbes det med å videreutvikle digitale hjelpetjenester til ungdom over 13 år, og på tvers av sektorer. Noe lignende prosjekt finnes ikke for barn under 13 år. Vi ser at det er et behov for å særlig ivareta og videreutvikle digitale hjelpetjenester for de yngre barna. Utover Alarmtelefonen er det få av de digitale hjelpetjenestene som er rettet mot barn under 13 år. Anbefalingene i vår utredning løser ikke dette problemet.

Vi anbefaler derfor at relevante sektormyndigheter (særlig HOD og BFD) setter i gang et utviklingsarbeid for å ivareta de yngste barnas behov for hjelp via digitale hjelpetjenester.

12.2 Det bør foretas en ny vurdering av 116 111-tjenestens innretting, i lys av utvikling og resultater innenfor DIGI-UNG programmet og en eventuell samordning av hjelpetelefoner

Som omtalt i denne rapporten pågår det arbeid for videreutvikling av digitale hjelpetjenester gjennom DIGI-UNG programmet, og dets delprosjekter (se kap. 2). Blant annet skal det legges til rette for at ungdom kan få individuell oppfølging via innlogging til eksisterende tjenesteapparat, herunder helsestasjon, psykolog eller lege. Når dette implementeres, vil det gi 116 111-tjenesten nye muligheter for samordning med andre sektorer og for å bistå ungdom med oppfølging i ordinært tjenesteapparat.

Helsedirektoratet har fått i oppdrag å «vurdere samordning av relevante hjelpetelefoner innen det psykiske helseområdet og evt. andre relevante telefoner, til ett felles nasjonalt nummer, og mulighet for etablering av nødknapp».¹⁶⁷ Som nevnt mottar Alarmtelefonen en høy andel

¹⁶⁷ Oppdrag til Helsedirektoratet i tildelingsbrevet for 2021. Oppdraget er formulert som at direktoratet skal følge opp tiltak på helsemyndighetenes områder i *Handlingsplan for forebygging av selvmord 2020-2025*, hvor nevnte tiltak inngår som ett av flere

Anbefalinger til videre utredning og utvikling

henvendelser knyttet til psykisk helse, og resultatet av Helsedirektoratets arbeid vil kunne påvirke den fremtidige 116 111-tjenesten. For det første vil en eventuell samordning av hjelpetelefoner på det psykiske helseområdet kunne føre til at 116 111-tjenesten mottar færre henvendelser (knyttet til psykisk helse), dersom andre tjenester oppleves mer tilgjengelige. Dette vil bl.a. kunne påvirke finansieringsbehovet, og behovet for fagutvikling, i 116 111-tjenesten. For det andre vil 116 111-tjenesten potensielt kunne inngå blant hjelpetelefonene som vurderes samordnes til et felles nasjonalt nummer.

På bakgrunn av disse arbeidene, anbefaler vi at det foretas en ny vurdering av 116 111-tjenestens innretting, både i lys av de nye mulighetene som følger av DIGI-UNG programmet, eventuell ny kunnskap om barn og unges behov fra barnevernet og andre tjenester, samt i lys av eventuelle endringer som måtte vedtas som følge av Helsedirektoratets arbeid med å vurdere samordning av hjelpetelefoner. Vi foreslår at det tas en ny vurdering innen 2025.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Tidspunktet vurderes på nytt opp mot når relevante løsninger fra DIGI-UNG programmet blir implementert.

Vedlegg 1 – Litteraturliste

Alarmtelefonen for barn og unge (2021) Årsrapport. Alarmtelefonen fra barn og unge.
[https://www.116111.no/filer/11139 Alarmtelefonen - %C3%85rsrapport 2020.pdf](https://www.116111.no/filer/11139_Alarmtelefonen_-_%C3%85rsrapport_2020.pdf)

Barne- og familiedepartementet (2020) Rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet [høringsnotat].
<https://www.regjeringen.no/contentassets/b1aa078301b14dfb8f9179a6c5745756/horingsnotat--rammevilkar-for-private-tjenesteytere-i-barnevernet.pdf>

Barne- og likestillingsdepartementet (2008) Brev til Kristiansand kommune:
Alarmtelefon/alarmsentral for barn – forespørsel om fysisk og administrativ tilknytning til Kristiansand kommune. 11.11.2008

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014) Akuttarbeid i kommunalt barnevern. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
[https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Akuttarbeid kommunalt barnevern.pdf](https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Akuttarbeid_kommunalt_barnevern.pdf)

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019) Kartlegging av barneverntjenestenes akuttberedskap (ikke publisert). Buudir

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2021) Brev til Barneverntjenesten for Kristiansandregionen: Presisering av Alarmtelefonens mandat. 25.03.2021

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022a) Brukerrådet. Hentet 13. januar fra
https://buudir.no/Barnevern/Om_barnevernet/Brukerradet/

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022b) DigiBarnevern. Hentet 13. januar fra
https://www.buudir.no/prosjekter/digibarnevern/om_digibarnevern/

Barneombudet (2007) Alarmtelefonen, forslag om en telefon for bekymringer om barn (Rapport). Barneombudet. (Ikke lenger tilgjengelig).

Barneombudet (2018). Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes. Erfaringer fra barn og unge utsatt for vold og overgrep. Barneombudet.
<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Hadde-vi-fatt-hjelp-tidligere-hadde-alt-vaert-annerledes.pdf>

Bazaz, R. og Evjen, A. F. (2021) Barn under ni år sier de ikke vil leve mer: -Det gjør vondt. NRK.
[https://www.nrk.no/osloogviken/over-100-barn-under-ni-ar-har-tatt-kontakt- -hjelpetelefoner-slar-alarm-1.15736352](https://www.nrk.no/osloogviken/over-100-barn-under-ni-ar-har-tatt-kontakt--hjelpetelefoner-slar-alarm-1.15736352)

Bazaz, R. og Evjen, A. F. (2022) Regjeringen vil opprette et eget telefonnummer for psykisk helse. NRK. <https://www.nrk.no/osloogviken/regjeringen-vil-opprette-et-eget-telefonnummer-for-psykisk-helse-1.15793907>

Berg, F. (2019, 10. april) distrikt. Store Norske Leksikon. <https://snl.no/distrikt>

DigiBarnevern (2021) Utredningsrapport. Nasjonal portal for bekymringsmelding. Bufdir. Ikke tilgjengelig enda.

DIGI-UNG (2022a) Se presentasjon av DIGI-UNG programmet. Hentet 13. januar 2022 fra <https://www.digiung.no/om-programmet>

DIGI-UNG (2022b) Ungdommens tjenesteportal. Hentet 13. januar 2022 fra <https://www.digiung.no/ungdommens-tjenesteportal>

Direktoratet for økonomistyring (2018a) Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av offentlige tiltak. <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utdredninger/Veileder-i-utredningsinstruksen.pdf>

Direktoratet for økonomistyring (2018b) Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utdredninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>

Falck, S. og Vorland, N. (2009) Problemer har ikke kontortid. Akuttberedskapen i barnevernet (NOVA Rapport 5/2009). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00000741>

FNs banekomité (2018) Avsluttende merknader til Norges kombinerte femte og sjette periodiske rapport (CRC/C/NOR/CO/5-6). FN. <https://www.regjeringen.no/contentassets/87e11af6044b4c45923d2830d2d6b144/concluding-observations---4-juli---crc-c-nor-co-5-6-31367-e-no-004.pdf>

Hafstad, G. S. og Augusti, E. M. (Red.) (2019). Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten: En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år (Rapport 4/2019). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). <https://www.nkvts.no/rapport/ungdoms-erfaringer-med-vold-og-overgrep-i-oppveksten-en-nasjonal-undersokelse-av-ungdom-i-alderen-12-til-16-ar/>

Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011) Vendepunkt. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vendepunkt---handlingsplan-mot-vold-i-na/id500470/>

Haugsnæs, G., Markussen, T.E. og Moen, H.W. (2019) Evaluering av Alarmtelefonen for barn og unge (R1020045-25). Agenda Kaupang. https://bufdir.no/globalassets/global/nbbf/barnevern/evaluering_av_alarmtelefonen_for_barn_og_unge.pdf

Helsedirektoratet (2018a) Ungdomshelse i en digital verden. DIGI-UNG Innsiktsarbeid (del 1) (Rapport IS-2718). Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/ungdomshelse-i-en-digital-verden>

Helsedirektoratet (2018b) Ungdomshelse i en digital verden. Anbefalinger (del 2) (Rapport IS-2719). Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/ungdomshelse-i-en-digital-verden>

Helsedirektoratet (2018). § 3. Definisjoner [rundskriv]. Hentet 13. januar 2022 fra <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsepersonelloven-med-kommentarer/lovens-formal-virkeomrade-og-definisjoner/-3.definisjoner>

Helsedirektoratet (2021) Brev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Helsedirektoratets høringssvar – Innspill til Bufdirs høring om endret mandat og organisering av Alarmtelefonen. 13.12.2021

Ludvigsen, B. G. og Weiiby, H.E. (2021) Får mer penger til å hjelpe barn som sliter. NRK. <https://www.nrk.no/sorlandet/regjeringen-foreslar-tiltakspakke-pa-78-millioner-til-barn-unge-og-sarbare-grupper-1.15779518>

Nasjonal portal for bekymringsmelding (2022) Bekymringsmelding til barnevernet. Hentet 13. januar 2022 fra <https://bekymringsmelding.fiks.ks.no/>

NKVTS (2018). Veileder for helse- og omsorgstjenestenes arbeid med vold i nære relasjoner. Hentet 13. januar 2022 fra <https://voldsveileder.nkvts.no/>

Norsk helseinformatikk (2021). Psykiske helseproblemer Hentet fra: <https://nhi.no/symptomer/psyke-og-sinn/psykiske-helseproblemer/>

Proba samfunnsanalyse (2021a) Kunnskapsinnhenting om hjelpetjenester – Alarmtelefonen for barn og unge (Proba-rapport nr. 2021-11). Proba samfunnsanalyse. https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/vold_overgrep/kunnskapsinnhenting_om_hjelpe_tjenester_alarmtelefonen_for_barn_og_unge.pdf

Proba samfunnsanalyse (2021b) Kunnskapsinnhenting om Alarmtelefonen for barn og unge - tilleggsleveranse (Proba-rapport nr. 2021-18). Proba samfunnsanalyse. https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/vold_overgrep/kunnskapsinnhenting_om_alarmtelefonen_for_barn_og_unge_tilleggsleveranse.pdf

Prop. 12 S (2016-2017) Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021). Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-12-s-20162017/id2517407/>

Prop. 121 S (2018-2019) Opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019-2024) Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-121-s-20182019/id2652917/>

Prop. 133 L (2020-2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/>

Rambøll (2011) Evaluering av Alarmtelefonen for barn og unge. Rambøll.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barn20og20ungdom/evaluering_alarmtelefonen.pdf

Riksrevisjonen (2021) Riksrevisjonens undersøkelse av psykiske helsetjenester. (Dokument 3:13 (2020-2021)). Riksrevisjonen. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/psykiske-helsetjenester.pdf>

Ung.no (2021) Årsrapport. Bufdir.

<https://cdn.sanity.io/files/j5bpcbw/production/103b77ab3b45e58cb3cfabd5d7c2653ccdd60f13.pdf>

Universitetet i Agder (2022) Barnevern. Master. Hentet 13. januar 2022 fra

<https://www.uia.no/studier/barnevern>

Lover og traktater

Arbeidsmiljøloven (2005) Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (LOV-2005-06-17-62). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>

Barnekonvensjonen (1989) Konvensjon om barnets rettigheter (20-11-1989 nr. 1 Multilateral).

Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1989-11-20-1>

Barneloven (1982) Lov om barn og foreldre (LOV-1981-04-08-7). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-04-08-7>

Barnevernloven (1993) Lov om barneverntjenester (LOV-1992-07-17-100). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>

Forvaltningsloven (1967) Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaken (LOV-1967-02-10).

Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

Grunnloven (1814) Kongeriket Norges Grunnlov (LOV-1814-05-17). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>

Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2006) Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2006-12-13-34>

Likestillings- og diskrimineringsloven (2018) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (LOV-2017-06-16-51). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>

Menneskerettighetsloven (1999) Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

(LOV-1999-05-21-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>

Vedlegg 1 – Litteraturliste

Rasediskrimineringskonvensjonen (1970) Konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (07-03-1966 nr. 1 Multilateral). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1966-03-07-1>

Vedlegg 2 Oversikt over involverte aktører

Under følger en oversikt over aktører som har vært involvert i utredningsarbeidet, enten gjennom møter og/eller skriftlige innspill.¹⁶⁹

Aktør	Involvering
Alarmtelefonen i Kristiansand	Innspillsmøter og skriftlig innspill
Barn av rusmisbrukere	Skriftlig innspill
Barneombudet	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Barneverntjenesten i Lillestrøm	Innspillsmøte
Barneverntjenesten i Vadsø kommune	Innspillsmøte
Barneverntjenesten i Vefsn	Innspillsmøte
Barnevernvakten i Oslo	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Barnevernvakten Romerike	Innspillsmøte
Blå Kors 'Snakk om psyken'	Innspillsmøte
Bufdirs brukerråd. Medlemmene i rådet kommer fra:	Deltakelse på møte i brukerrådet
• Landsforeningen for barnevernsbarn • Norsk innvanderforum • Barn av rusmisbrukere • Forandringsfabrikken • Organisasjon for barnevernsforeldre • Voksne for barn • Mental helse Ungdom • Norsk Fosterhjemsforening • Skeiv Ungdom • Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (barnevernnettverket)	

¹⁶⁹ Vi oppgir kun aktører som deltok på innspillsmøtene, og ikke alle som var invitert

Vedlegg 2 Oversikt over involverte aktører

DIGI-UNG programmet	Innspillsmøter med representanter fra DIGI-UNG programmet (Bufdir/Hdir)
Fagforbundet	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Fellesorganisasjonen	Innspillsmøte
Fredrikstad kommune	Innspillsmøte
Helsedirektoratet	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Kirkens SOS	Innspillsmøte
Konfliktrådet	Skriftlig innspill
KS	Innspillsmøte
Landsgruppen av helsesykepleiere	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Ledernettverket for barnevernvakter	Skriftlige innspill
Mental helse 'Hjelpetelefonen'	Innspillsmøte
Politidirektoratet	Innspillsmøte
Psykologforeningen	Innspillsmøte
Røde Kors 'Kors på halsen'	Innspillsmøte
Sandnes kommune	Innspillsmøte
Statsforvalteren i Agder	Innspillsmøte
Statsforvalteren i Innlandet	Innspillsmøte
Statsforvalteren i Møre og Romsdal	Innspillsmøte
Statsforvalteren i Trøndelag	Innspillsmøte
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	Innspillsmøte
Statsforvalteren i Vestland	Innspillsmøte
Utdanningsdirektoratet	Innspillsmøte
Utlendingsdirektoratet	Innspillsmøte
Vold og overgrepslinjen 116 006	Innspillsmøte



[Bufdir.no](https://bufdir.no)