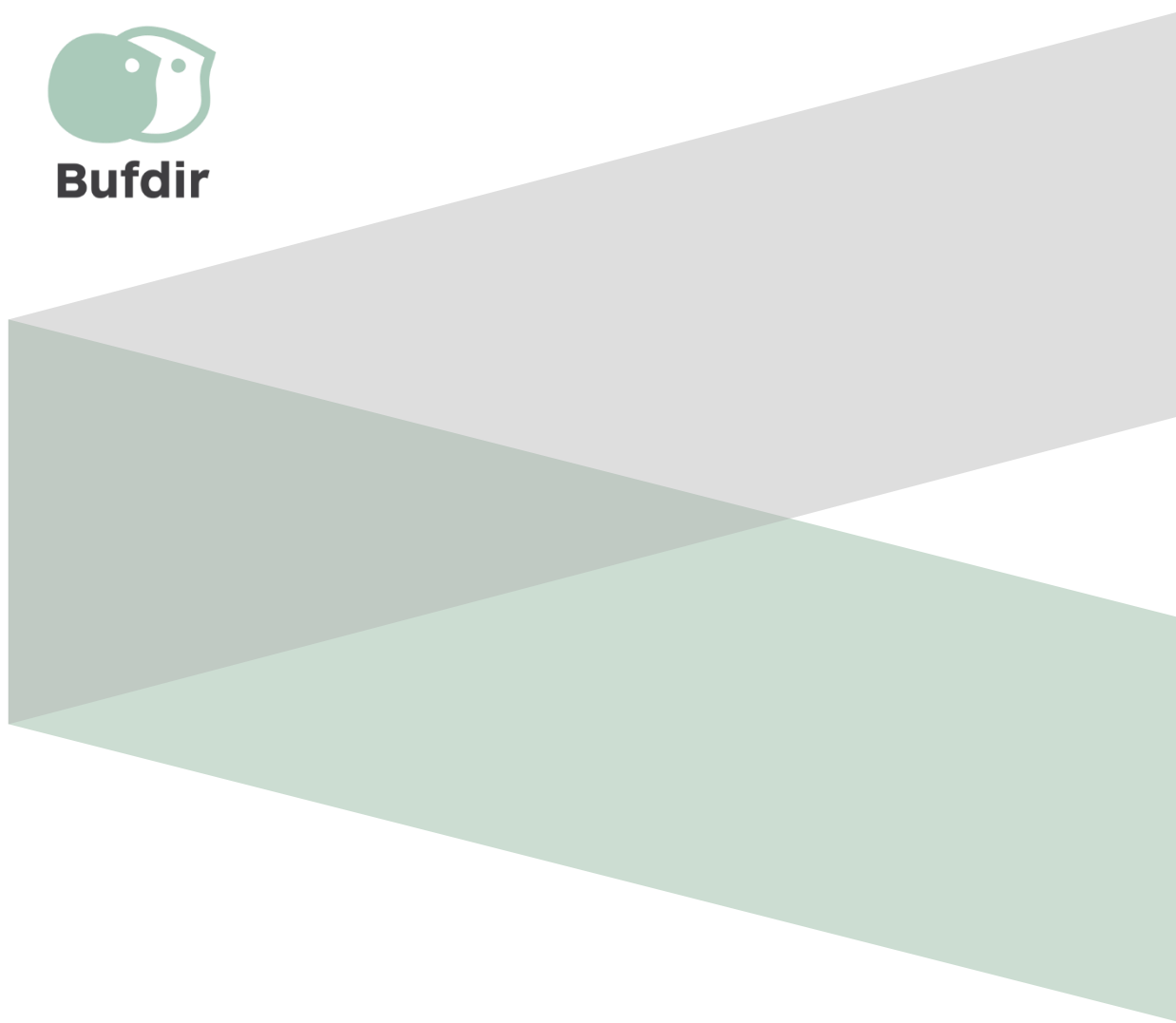


Utredning av barnevernstjenestens forståelse av fattigdom og tiltak for å styrke samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret

Svar på oppdrag 30 i tildelingsbrevet for 2024



Bufdir



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Oppdragsforståelse.....	8
1.3 Målgrupper	9
1.4 Omfang av utredningen.....	10
1.5 Fremgangsmåte og kunnskapsgrunnlag.....	11
1.6 Rapportens oppbygning	12
2. Hva er problemet og hva vil vi oppnå?	13
2.1 Innledning	13
2.2 Barnevernets ansvar for familier med sosioøkonomiske utfordringer	13
2.3 Barnevernstjenesten ser ikke helhetlig på barn og familiers situasjon og behov.....	14
2.4 Familier i barnevernet møter ikke et samordnet tjenestetilbud	16
2.5 Mål for tiltakene vi utreder	24
3. Rettslige rammebetingelser og eksisterende og planlagte tiltak	26
3.1 Innledning	26
3.2 Rettslige rammebetingelser av særlig betydning for barnevernets arbeid med lavinntektsfamilier og tverretattlig samarbeid	26
3.3 Eksisterende og planlagte tiltak av betydning for barnevernets arbeid med lavinntektsfamilier og samarbeid mellom barnevern og NAV	29
4. Forventet fremtidig utvikling og vurdering av behov for tiltak	35
4.1 Bufdir vurderer at det per nå ikke er behov for å utrede større kompetansehevingstiltak for å bedre barnevernstjenestenes forståelse av fattigdom	35
4.2 Det er planlagt og igangsatt en rekke tiltak som kan bidra til å løse dagens utfordringer i samarbeidet mellom barnevernstjenestene og NAV-kontorene.....	36
5. Utredning av tiltak og anbefalinger	37
5.1 Innledning	37
5.2 Identifisering av virkninger for berørte aktører	37
5.3 Tiltak A - Bufdir sammen med AVdir (og ev. andre sektorer) utvikler et standardisert forløp for oppfølging av familier med sosioøkonomiske utfordringer med behov for hjelp fra barnevernet.....	37
5.4 Tiltak B – Bufdir og AVdir igangsetter en pilot med evaluering for (videre)utvikling og implementering av kommunale samarbeidsmodeller	42
5.5 Tiltak C – Bufdir og AVdir styrker implementeringen av eksisterende fagstøtte, gjennomfører raske evalueringer og sprer gode eksempler	45
6. Forutsetninger for vellykket implementering av tiltak C	50
6.1 Innledning	50

6.2 Vellykket implementering handler om å ha en god implementeringsplan, involvere brukere og sette av nok ressurser	50
6.3 Overordnede rammer for implementering av tiltak C	51
7. Referanseliste	53
Vedlegg 1 – Eksisterende og planlagte tiltak i Arbeids- og velferdsdirektoratet	59

Figurer

Figur 1 Samfunnsmål og effektmål for utredningen.....	25
---	----

Tabeller

Tabell 1 Oppsummering av virkninger og vurderinger av tiltak A- standardisert forløp.....	41
Tabell 2 Oppsummering av virkninger og vurderinger av tiltak B - pilot med evaluering.....	44
Tabell 3 Oppsummering av virkninger og vurderinger av tiltak C - styrke implementering av fagstøtte og spre gode eksempler	48

Sammendrag

Oppdraget og avgrensninger

Barne- og familiedepartementet (BFD) har i tildelingsbrevet for 2024 gitt Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) i oppdrag å:

[...] utrede tiltak egnet til å øke barnevernets forståelse av hvordan fattigdom og dårlig økonomi hos familier bør inngå i barnevernets vurderinger og beslutninger, herunder om samarbeid med velferdssektoren og bruk av tiltak som ser helhetlig på familienes situasjon og behov.¹

I utredningen avgrenser vi oss til å vurdere to spørsmål:

- 1) Har barnevernstjenesten tilstrekkelig **kompetanse** om hvordan fattigdom og dårlig økonomi virker inn på familienes situasjon? Er det eventuelt behov for kompetansehevingstiltak?
- 2) Hvilke tiltak kan bidra til å bedre **samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret**?

Kunnskapsgrunnlaget viser at det per nå ikke er behov for å vurdere omfattende tiltak for å styrke kompetansen om fattigdom og tverrsektorielt samarbeid

Utfordringsbildet viser at familier med sosioøkonomiske utfordringer har komplekse og sammensatte problemer, der økonomi utgjør en del av bildet. Mange har behov for tjenester og oppfølging fra flere offentlige instanser. Flere barnevernstjenester ser ikke helhetlig på barna og familienes situasjon, og de møter ikke et samordnet tjenestetilbud. Det er store variasjoner mellom kommunene.

Bufdir vurderer at det per nå ikke er behov for å utrede større kompetansetiltak for å bedre barnevernstjenestens forståelse av fattigdom og familienes helhetlige situasjon. Det er planlagt og igangsatt ulike tiltak,² og i 2024/2025 skal Bufdir gjennomføre en analyse som vil gi oss oppdatert kunnskap om kompetansebehov i barnevernet.

Gjennom de siste årene er det iverksatt en rekke tiltak for å bedre ivareta familier med sosioøkonomiske utfordringer og for å bedre samarbeidet mellom ulike velferdstjenester.³ Flere av tiltakene er relativt nye og bør få tid til å virke. Dette omfatter endringer i regelverk og utvikling av nasjonale retningslinjer og veiledere. Vi vurderer derfor at det per nå ikke er behov for *omfattende* tiltak for å styrke tverrsektorielt samarbeid.

Kunnskapsgrunnlaget viser at det er behov for bedre implementering av fagstøtte og gode eksempler på samarbeid

Utfordringsbildet viser at barnevernstjenesten og NAV-kontoret kan for lite om den andre tjenestens mandat og virkemiddelapparat. Kommuner etterspør gode eksempler og praktiske

¹ Oppdrag 30 i tildelingsbrevet for 2024.

² Bufdir i en anbudsprosess for å utvikle et nytt opplæringsprogram som vil ha en bred tilnærming til mangfold. Implementeringen av BFK og grunnmodell for hjelpetiltak kan også bidra til å øke barnevernstjenestenes forståelse av fattigdom.

³ Se redegjørelse for iverksatte tiltak i kapittel 3.

verktøy for å styrke samarbeidet lokalt. I tillegg vet vi at en del av den eksisterende fagstøtten er lite kjent og brukt i tjenestene. Vi vurderer derfor at det er behov for å styrke implementeringen av eksisterende fagstøtte og spre gode eksempler på samarbeid.

Tiltak og anbefalinger

Bufdir har utredet tiltak for å styrke samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret, og bidra til bedre oppfølging av målgruppen. Vi anbefaler alternativ 1). Vi har i tillegg utredet to andre alternativer som vi ikke anbefaler å gjennomføre.

1) Bufdir anbefaler å styrke implementeringen av eksisterende fagstøtte, gjennomføre raske evalueringer og spre gode eksempler på lokale samarbeidsmodeller

Offentlige myndighetene har allerede iverksatt mange tiltak som skal bidra til å ivareta en helhetlig tilnærming til familienes situasjon, og som bør få tid til å virke. Dette tiltaket innebærer å styrke implementeringen av noen av disse produktene, som bl.a. retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret og Bufdirs veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier.

Tiltaket tar utgangspunkt i at vi allerede har mye kunnskap om hva som fremmer og hemmer tverrsektorielt samarbeid, og innebærer at Bufdir og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) igangsetter raske evalueringer av noen eksisterende samarbeidsmodeller mellom barnevernstjenester og NAV-kontor. Dette vil gi mer systematisert kunnskap som kan trekkes frem gjennom spredning av gode eksempler. Eksempelene kan bl.a. spres gjennom fagstøtte, i retningslinjer og veiledere.

Vi vurderer at tiltaket kan bidra til at fagstøtten blir mer kjent og brukt av barnevernstjenestene og NAV-kontorene, og derfor kan bidra til styrket samarbeid. Tiltaket kan nå ut til mange kommuner og gi en forbedring av dagens situasjon, samtidig som det ikke er veldig ressurskrevende. Det møter kommunenes ønske om gode eksempler på samarbeidsmodeller, og gir dem inspirasjon til og kunnskap om hvordan de kan få til et godt samarbeid. En variasjon i eksempler vil bidra til å gjøre det enklere for kommunene å tilpasse samarbeidsformer til lokale forhold og ulike behov.

For å bidra til reelle endringer i hvordan tjenestene samarbeider og hvordan målgruppen følges opp, er det viktig at myndighetene setter av nok ressurser til implementering. Sentrale forutsetninger for vellykket implementering av tiltaket er:

- Bufdir og AVdir bør få et felles oppdrag. Det bør settes av tilstrekkelig tid til implementeringsarbeidet, og tjenester og interessenter bør involveres.
- Det bør lages en god plan for implementeringen, som evalueres og justeres underveis.
- Det må prioriteres hvilken fagstøtte som er mest sentral å styrke implementeringen av. Aktuelle dokumenter er retningslinjen for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret og Bufdirs veileder for arbeid med barn i fattige familier. Annen fagstøtte kan også være relevant. Det må ses hen til pågående arbeid med revidering av ovennevnte retningslinje.

2) Bufdir anbefaler ikke å utvikle et standardisert forløp for målgruppen

Tiltaket innebærer å utvikle et standardisert forløp som beskriver ansvar, oppgaver og samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret, og ev. andre tjenester som bør involveres i

oppfølgingen av familier med sosioøkonomiske utfordringer. Forløpet samler og danner et rammeverk for eksisterende regelverk, veiledere og retningslinjer.

Vi vurderer at et forløp kan føre til økt og mer forpliktende samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret.⁴ Tiltaket kan dermed svare ut noen av dagens utfordringer knyttet til mangel på koordinering mellom tjenester for familier som trenger tiltak fra ulike instanser. Samtidig tror vi ikke tiltaket vil gi en mer helhetlig tilnærming til familienes situasjon.

Vi vurderer at et forløp er lite egnet for fattigdom og levekår som problemstilling. Levekårsutfordringer innebærer sammensatte problemstillinger, og det kan være relevant å involvere ulike tjenester i ulike tilfeller. Til forskjell fra nasjonalt forløp for barnevern⁵, er det ikke samme klare kriterier for når ulike tjenester skal kobles på. Hvilken instans som har ansvaret for å hjelpe i en konkret situasjon, er avhengig av hva problemene består i og hvilke tiltak familien trenger. Ansvarsdelingen er derfor ikke like tydelig som kriteriene for når helsetjenesten bør involveres i en sak. Et forløp kan dermed gi mindre fleksibilitet i oppfølgingen når det gjelder vurderinger av hvilke problemer familien har og hvilke tjenester som skal kobles på.

Kommunene kan også oppleve et forløp som et unødvendig tillegg til alle tiltakene som allerede er iverksatt på området, og som ennå ikke har fått tid til å virke.

3) Bufdir anbefaler ikke å igangsette en pilot med evaluering for (videre)utvikling og implementering av kommunale samarbeidsmodeller

Tiltaket innebærer utprøving i et utvalg på 10-15 kommuner, og vil kreve et samarbeid mellom barnevernstjenesten, NAV-kontoret og ev. andre aktuelle tjenester. Tiltaket innebærer også en evaluering av piloten, for å få mer systematisk kunnskap om suksesskriterier for godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret.

Vi vurderer at tiltaket kan føre til økt samarbeid mellom velferdstjenester og bedre kvalitet i tjenestetilbudet i pilotkommunene, men dette vil omfatte få kommuner. Evalueringen av piloten kan frembringe kunnskap som har overføringsverdi til andre kommuner.

I vurderingen vår legger vi avgjørende vekt på at vi allerede har mye kunnskap om hva som fremmer tverrsektorielt samarbeid,⁶ og at mange av momentene også gjelder for samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret. Vi vurderer det som lite sannsynlig at en pilot vil frembringe mye ny kunnskap som går på tvers av det vi allerede vet. Dette er det mest kostnadskrevende tiltaket av de vi utreder. Vi vurderer at det er en mer hensiktsmessig bruk av ressurser å systematisere og spre den kunnskapen vi allerede har.

AVdirs foreløpige innspill

AVdirs foreløpige innspill er at de støtter Bufdirs vurderinger om å ikke anbefale tiltak 2) og 3).

⁴ og ev. andre velferdstjenester

⁵ Nasjonalt forløp for barnevern - kartlegging og utredning av psykisk, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus.

⁶ Blant de sentrale faktorene vi har identifisert er behov for økt kunnskap om hverandres tjenester og praktiske virkemidler for å få til et godt samarbeid, mer tid og økonomiske ressurser, ledelsesforankring og forankring av samarbeidet i organisatoriske strukturer og planer, tverrfaglige team og et koordinatorledd.

Sammendrag

AVdir gir tilslutning til den delen av tiltak 1) som handler om å styrke implementeringen av retningslinjene for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret. De vurderer at tiltak og aktiviteter som er besluttet og igangsatt må få tid til å virke før de tar stilling til nye tiltak. Vurderingene er foreløpige og ikke lederforankret i AVdir.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Familier med dårlig økonomi er overrepresenterte i barnevernet. Det er fire ganger så sannsynlig at et barn som kommer fra en familie med sosioøkonomiske utfordringer har vært i kontakt med barnevernet enn andre barn.⁷ Overrepresentasjonen av fattige familier er ikke et nytt fenomen, men det har vært en tendens så lenge barnevernet har eksistert.⁸

Familier med sosioøkonomiske utfordringer har ofte komplekse og sammensatte problemer. For eksempel har foreldre med lavinntekt oftere problemer knyttet til bl.a. psykisk og fysisk helse, rus og levekår. Foreldrene har også ofte lav utdanning, og er utenfor arbeidsmarkedet.⁹ Blant familiene med lavinntekt har 39 prosent kun én voksen forsørger.¹⁰ Familier med lavinntekt er også betydelig større husholdninger med flere barn å ta vare på.¹¹ I tillegg lever disse familiene oftere i trangbodde husholdninger.^{12, 13}

Det er viktig at barnevernstjenesten har kunnskap om fattigdom og hvordan det virker inn på familienes situasjon. Barn og familier med sammensatte og komplekse utfordringer er en spesielt sårbar gruppe, som kan ha behov for samordnede tjenester fra ulike sektorer. En rekke tilsyn og rapporter viser at manglende samhandling mellom tjenester er et vedvarende og gjenstridig problem.¹⁴

Denne rapporten handler om barnevernstjenestenes forståelse av fattigdom og samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret.

1.2 Oppdragsforståelse

1.2.1 Oppdraget

Bufdir har fått følgende oppdrag i tildelingsbrevet for 2024:

Bufdir bes utrede tiltak egnet til å øke barnevernets forståelse av hvordan fattigdom og dårlig økonomi hos familier bør inngå i barnevernets vurderinger og beslutninger, herunder om samarbeid med velferdssektoren og bruk av tiltak som ser helhetlig på familienes situasjon og

⁷ Helsedirektoratet 2023

⁸ Kojan 2017

⁹ Kojan & Storhaug 2021

¹⁰ Barne- ungdoms- og familiedirektoratet 2024

¹¹ Kojan & Storhaug 2021

¹² Trangboddhet er et sentralt mål på levekår. En husholdning regnes som trangbodd dersom antall rom i boligen er mindre enn antall personer eller én person bor på ett rom, og dersom primærromarealet er under 25 kvadratmeter per person (Statistisk sentralbyrå 2024a).

¹³ Brattbakk 2020

¹⁴ Se for eksempel NOU 2017: 12; Helsetilsynet 2019; Helsetilsynet 2020; Kojan & Storhaug 2021; Tøssebro mfl. 2023; Oslo Economics & By- og regionsforskningsinstituttet NIBR 2022.

behov.

Frist for endelig rapport er 15. september 2024.

1.2.2 Avgrensninger

Med bakgrunn i oppdraget, avgrenser vi oss til å vurdere to spørsmål:

- 1) Har barnevernstjenesten tilstrekkelig **kompetanse** om hvordan fattigdom og dårlig økonomi virker inn på familienes situasjon? Er det eventuelt behov for kompetansehevingstiltak?
- 2) Hvilke tiltak kan bidra til å bedre **samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret**?

Oppdragsteksten viser til barnevernets samarbeid med velferdssektoren om familier som opplever fattigdom og dårlig økonomi. Vi anser NAV for å være den mest sentrale aktøren, ettersom det er NAV som forvalter de fleste økonomiske støtteordningene for utsatte barn og unge og deres familier. Selv om vi hovedsakelig ser på tiltak som kan bedre samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret¹⁵, kan tiltakene vi utreder også omfatte andre sektorer som er relevante i oppfølgingen av familier med sosioøkonomiske utfordringer.¹⁶

Vi avgrenser oss videre til å vurdere tiltak rettet mot kommunalt barnevern (barnevernstjenesten). Fattige familier er overrepresenterte i barnevernet, og hjelpetiltak utgjør et stort flertall av tiltakene som gis til disse familiene. Dette innebærer at kommunalt barnevern i større grad enn statlig barnevern er i kontakt med familier med sosioøkonomiske utfordringer.

Avgrensningene som er skissert i punkt 1 og 2 er avklart med Barne- og familiedepartementet.

1.3 Målgrupper

1.3.1 Familier med sosioøkonomiske utfordringer og ungdom med behov for ettervern

Oppdraget innebærer at Bufdir vurderer barnevernstjenestenes forståelse av fattigdom og dårlig økonomi.

Begrepene *fattigdom og dårlig økonomi* omhandler de materielle og økonomiske sidene ved ulikhet. I Norge er det vanlig å bruke en relativ fattigdomsforståelse, der fattigdom sees i forhold til eksisterende samfunnsøkonomiske standarder. *Vedvarende lavinntekt* er et mye brukt mål på relativ fattigdom.¹⁷

¹⁵ NAV-kontoret leverer både kommunale og statlige arbeids- og velferdstjenester, og stat og kommune har felles ansvar for driften av NAV-kontoret. Det er de kommunale tjenestene som har ansvar for sosiale tjenester som økonomisk sosialhjelp og midlertidig botilbud.

¹⁶ For eksempel på det boligsosiale feltet eller innenfor helse, barnehage og skole.

¹⁷ Inntektene til husholdningen over en treårsperiode slås sammen, og summen deles på tre (gjennomsnittlige husholdningsinntekt i treårsperioden). Det er ulike lavinntektsgrenser for ulike husholdningstyper.

Begrepet *sosioøkonomisk ulikhet* rommer en bredere forståelse av ulikhet, og inkluderer både materielle, økonomiske og sosiale forhold. Det kan gjelde forhold som utdanning, levekår og tilknytning til arbeidslivet, i tillegg til inntekt.¹⁸ Sosioøkonomisk ulikhet kan operasjonaliseres med utgangspunkt i forhåndsbestemte, objektive kriterier, eller individenes subjektive forståelse av sin sosioøkonomiske status. Vanlige forhåndsbestemte, objektive indikatorer er for eksempel utdanningsnivå, inntekt og yrkestilknytning.

I utredningen definerer vi målgruppen til å være barn, unge og familier som opplever dårlig økonomi og vedvarende lavinntekt, men inkluderer også familier som opplever livsbelastninger på flere områder (familier med sosioøkonomiske utfordringer). Vi mener at en slik bredere forståelse av ulikhet, der flere forhold spiller sammen, er viktig for å ivareta et helhetlig perspektiv på familienes situasjon og behov. Målgruppen er i tillegg ungdom som tidligere har hatt tiltak i barnevernet, og som har behov for ettervern.

I det videre omtaler vi målgruppen som «familier», med mindre vi eksplisitt omtaler unge med behov for ettervern.

1.3.2 Barnevernstjenesten og andre velferdstjenester

Utredningen berører ansatte i barnevernstjenesten. Utredningen berører også ansatte på NAV-kontor, og ev. andre tjenester som barnevernet samarbeider med i oppfølgingen av familier med sosioøkonomiske utfordringer.

1.4 Omfang av utredningen

Utredningen innebærer mulige endringer i et statlig tiltak, og er dermed omfattet av utredningsinstruksen. Følgende hovedkriterier brukes for å vurdere omfang av utredninger: Hvor mange som berøres av tiltaket og i hvor stor grad, hvorvidt tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål og tiden man har til rådighet. I tillegg må omfanget vurderes opp mot graden av kompleksitet i problemet og hvorvidt tiltaket får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten.

Tiltakene vi utreder berører familier med sosioøkonomiske utfordringer som kommer i kontakt med barnevernet, samt ansatte i barnevernstjenesten, NAV-kontoret og ev. andre tjenester. Ved utgangen av 2023 var det 6 815 besatte stillinger i barnevernstjenesten.^{19, 20}

I 2023 var det ca. 29 000 barn og unge med barnevernstiltak i hjemmet. Det er en vesentlig overrepresentasjon av familier hvor foreldrene har lav utdanning, er uten tilknytning til arbeidsmarkedet eller har tilknytning til såkalte arbeiderklasseyrker i barnevernet.²¹

Målgruppen på samfunnsnivå er liten i antall (en del av den allerede begrensede gruppen personer som mottar tiltak fra barnevernet). Tiltakene vi utreder er ikke særlig inngripende, og har

¹⁸ Kojan & Storhaug 2021

¹⁹ Statistisk sentralbyrå 2024b

²⁰ Antallet ansatte noe høyere ettersom ikke alle jobber fulle stillinger.

²¹ Kojan & Storhaug 2021

derfor begrensede økonomiske konsekvenser. De kan imidlertid føre til endringer for målgruppen gjennom at de mottar mer tilpasset hjelp og møter et mer samordnet tjenestetilbud.

Med utgangspunkt i antall berørte aktører og forventet størrelse på virkninger av tiltak har vi valgt å gjennomføre en forenklet analyse. Dette utredningsnivået passer når virkningene av tiltak ikke forventes å være så vesentlige at det trengs en samfunnsøkonomisk analyse.

1.5 Fremgangsmåte og kunnskapsgrunnlag

1.5.1 Litteraturstudier og innspillmøter

I arbeidet med utredningen har vi gjennomgått forskning og rapporter som er relevante for oppdragets tematikk. Tidsrammen for oppdraget innebærer at vi ikke har gjort noen ny, omfattende kunnskapsinnhenting. Forskningsrapporten «Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet – sammenhenger, forståelser og ansvar»²² omhandler barnevernets oppfølging av familier med sosioøkonomiske utfordringer og samarbeid med NAV, og er et sentralt kunnskapsgrunnlag. I forbindelse med rapporten ble det gjennomført intervjuer og spørreundersøkelser blant barn og familier i barnevernet og av noen barnevernsansatte. Dataene ble samlet inn i løpet av 2019 og 2020. Datagrunnlaget er ikke veldig bredt, men gir noen sentrale perspektiver fra disse målgruppene.²³

I arbeidet med utredningen har vi i tillegg involvert følgende aktører gjennom innspillmøter:

- Bufdirs brukerråd på barnevernsfeltet
- Styret i norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO)

1.5.2 Involvering av Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)

I utredningen vurderer vi tiltak som kan bedre samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret, noe som innebærer at utredningen også berører arbeids- og velferdsforvaltningen. AVdir har imidlertid ikke fått et likelydende oppdrag.

I utredningsarbeidet har vi gjennomført to møter med AVdir, på saksbehandlernivå. I tillegg har vi mottatt skriftlige innspill fra AVdir til våre vurderinger og anbefalinger. De skriftlige innspillene fra AVdir er foreløpige vurderinger, og er ikke lederforankret. Bufdir står derfor ansvarlig for alle vurderinger og anbefalinger i rapporten, selv om de også vil ha konsekvenser for AVdir. Vi vil synliggjøre AVdirs foreløpige vurderinger under hvert tiltak i kapittel 5.

²² Kojan & Storhaug 2021

²³ Det kvalitative datamaterialet består av intervjuer med 31 foreldre med barn i barnevernet, ni av deres barn med sak i barnevernet og 13 av barnas kontaktpersoner i barnevernet.

1.6 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 beskriver vi utfordringsbildet, med vekt på hva som er de viktigste årsakene til utfordringer i barnevernstjenestenes oppfølging av familier med sosioøkonomiske utfordringer og samarbeid med NAV-kontoret om denne målgruppen. Vi definerer også målene for tiltakene vi utreder.

I kapittel 3 beskriver vi gjeldende rett som er relevant for barnevernstjenestenes arbeid med fattige familier, og tiltak som er planlagt eller iverksatt for å bedre dagens utfordringer.

I kapittel 4 beskriver vi forventet fremtidig utvikling og vurderer behovet for å utrede nye tiltak.

I kapittel 5 utreder vi tre tiltak for å styrke samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret. Vi gir Bufdirs anbefalinger knyttet til de tre tiltakene og vi beskriver kort AVdirs foreløpige vurderinger. Tiltakene vi utreder innebærer å (A) utvikle et standardisert forløp for målgruppen; (B) igangsette en pilot med evaluering for (videre)utvikling og implementering av kommunale samarbeidsmodeller, og (C) styrke implementeringen av eksisterende fagstøtte og evaluere og spre gode eksempler på samarbeid.

I kapittel 6 peker vi på forutsetninger for vellykket implementering av tiltaket vi anbefaler.

2. Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

2.1 Innledning

Det er stor variasjon mellom barnevernstjenestene i hvor mye fokus de har på familier med sosioøkonomiske utfordringer, og følgelig også hvordan tjenestene jobber med tematikken. Mange av disse familiene får ikke god nok oppfølging. Dette handler blant annet om hvordan barnevernstjenestene følger opp barna og familiene og hvordan samarbeidet fungerer mellom barnevernet og andre relevante velferdstjenester.²⁴

2.2 Barnevernets ansvar for familier med sosioøkonomiske utfordringer

Barnevernslovens formål er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, jf. § 1-1. Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023 og er en del av barnevernsreformen. Reformen tydeliggjør kommunens helhetlige ansvar for barn og unge. Med reformen har kommunene fått et større ansvar på barnevernsområdet, og målet er å bidra til å styrke arbeidet med forebygging og tidlig innsats. Som et ledd i dette skal kommunene i større grad legge til rette for tverrfaglig samhandling mellom ulike kommunale tjenester og nivåer.

Barnevernslovens formulering av barnevernets ansvar for barn og familier med økonomiske vansker er endret med ny lov. I tidligere barnevernlov stod det at «Barnevernstjenesten skal bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak.»²⁵ Denne formuleringen om barnevernets ansvar for levekår er tatt ut i den nye lovteksten. Barne- og familiedepartementet begrunnet dette med behovet for å tydeliggjøre hva barnevernstjenesten har ansvar for å ivareta og ikke.²⁶ Departementet understreker i denne sammenheng viktigheten av at barnevernstjenesten har kunnskap om hva levekårsutfordringer betyr for et barns omsorgssituasjon, og at barnevernstjenesten bør bistå familien med å opprette kontakt med NAV. Departementet skriver videre at selv om barnevernstjenesten ikke skal løse levekårsutfordringer som lavinntekt eller fattigdom i en familie, kan et godt samarbeid med NAV være viktig i enkeltsaker. Å bøte på levekårsutfordringer faller ikke innunder barnevernets ansvar, men barnevernet har fortsatt i enkelte tilfeller og i samsvar med gjeldende rett, anledning til å gi økonomiske hjelpetiltak som skal være til støtte for barnet.

Selv om barnevernstjenestene ikke har ansvar for å løse levekårsutfordringer, har de et ansvar for å undersøke barnets helhetlige omsorgssituasjon og behov, jf. barnevernsloven § 2-2.²⁷ Levekårsrelaterte faktorer er en del av dette. En undersøkelse av barnets helhetlige omsorgssituasjon omfatter vanligvis momenter som barnets hjemmeforhold, atferd og

²⁴ Se f.eks. Kojan & Storhaug 2021

²⁵ Barnevernloven, 1992, § 4-4

²⁶ Prop. 133 L (2020-2021) s. 155

²⁷ Barnevernsloven, 2021, § 2-2

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

emosjonelle behov, helse, fritidsaktiviteter og andre forhold av betydning.²⁸ Barnevernstjenesten skal ta familiens levekår inn i betraktning i valg av tiltak.²⁹ Barnevernstjenestens begrensede ansvar for økonomiske utfordringer er også beskrevet i saksbehandlingsrundskrivet fra Bufdir:

«Barnevernstjenesten har kun ansvar for å iverksette hjelpetiltak når barnets eller familiens behov for hjelp har en sammenheng med barnets omsorgssituasjon eller atferd. Barnevernstjenesten skal ikke overta ansvaret som ligger til andre sektorer. (...) Barnevernstjenestens ansvar er heller ikke å kompensere for levekårsutfordringer (...).³⁰

2.3 Barnevernstjenesten ser ikke helhetlig på barn og familiers situasjon og behov

2.3.1 Betydningen av fattigdom og økonomisk stress tas ikke i tilstrekkelig grad inn i barnevernstjenestens vurderinger

Flere studier har vist at barnevernet i liten grad vurderer og undersøker sosioøkonomiske faktorer.³¹ Kojan og Storhaug finner i sine undersøkelser at mange barnevernstjenester ser økonomi som en del av utfordringsbildet, men at de i for liten grad forstår og hensyntar hvordan fattigdom virker inn på familiene.³² Resultatet er at tjenestene ikke ser helhetlig på familiens situasjon og behov når det kommer til valg av tiltak. Dette kan handle om at tjenestene har for lite bevissthet rundt hvordan økonomi virker inn på andre områder i livet, eller at ansatte har større fokus på andre utfordringer i familiene enn de økonomiske. Videre viser forskerne til at mange barnevernstjenester ikke anser økonomi som sitt ansvar, men at dette er NAV sitt anliggende, og derfor ikke relevant for barnevernet å undersøke nærmere. En annen årsak til at sosioøkonomi i liten grad tematiseres handler om hvilke tiltak tjenestene har tilgjengelige (se avsnitt 2.3.2). Disse samme utfordringene knyttet til barnevernstjenestens begrensede bevissthet om, forståelse av og fokus på økonomi, ble også trukket fram av Bufdirs brukerråd på barnevernsfeltet.³³

Økonomisk stress og krevende livssituasjoner kan redusere foreldrenes omsorgsevner og forsterke øvrige problemer i familien.³⁴ Dårlig økonomi og krevende livssituasjoner kan også gjøre det vanskelig for familier å nyttiggjøre seg av tiltak de får fra barnevernet.³⁵ Et eksempel knyttes til bosituasjon. Vi vet at mange av disse familiene får foreldreveiledning. Om familien bor dårlig, trangt eller er usikre på om de har et sted å bo den nesten måneden, er det grunn til å sette spørsmålsteget ved hvor virkningsfullt et foreldreveiledningstiltak er.

²⁸ Prop. 133 L (2020-2021) s. 546

²⁹ Prop. 133 L (2020-2021) s. 461.

³⁰ Bufdir 2023, kap. 21.1.3. Se nærmere beskrivelse av innholdet i saksbehandlingsrundskrivet kap. 3.3.2

³¹ Kojan & Fauske 2011; Hennum 2016; Westby 2021; Kojan & Storhaug 2021

³² Kojan & Storhaug 2021

³³ Innspillsmøte med Bufdirs brukerråd på barnevernsfeltet, 19.04.24 og 14.06.24

³⁴ Bøe 2015

³⁵ Kojan & Storhaug 2021

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Kojan og Storhaug løfter fram noen utfordringer i barnevernets håndtering og forståelse av fattigdom.³⁶ De peker på at i den grad barnevernet søker å løse økonomiske utfordringer, er det oftere snakk om å løse konkrete problemer som oppstår i øyeblikket, heller enn at barnevernet går inn i problemene og søker å finne løsninger på rotårsakene. Et annet moment handler om at økonomi ofte forstås som en konsekvens av andre utfordringer i familienes liv, som for eksempel rus eller psykiske helseutfordringer, uten at alternative årsakssammenhenger undersøkes. Dette kan påvirke hvordan tjenestene vurderer familienes utfordringer og valg av tiltak.

Et tydelig funn i Kojan og Storhaug er at tjenestene som ser og forholder seg til familiens økonomi som en del av utfordringsbildet, i større grad lykkes med å se helhetlig på familiens situasjon og behov i valg av tiltak. Disse tjenestene er mindre opptatte av hvem som formelt sett har ansvaret i en sak, og i noen tilfeller gir de økonomisk støtte i påvente av at NAV iverksetter ev. tiltak.³⁷

2.3.2 Gjennom de siste 20 årene har det vært en dreining mot økt bruk av endringstiltak og mindre bruk av kompenserende tiltak

Mange av familiene med sosioøkonomiske vansker er i barnevernet over lengre tid. De har ikke nødvendigvis langvarige tiltak, men gjerne gjentatte kortvarige tiltak over flere år. Lavinntektsfamilier får sjelden tiltak som innebærer økonomisk støtte, men oftere endringstiltak i form av foreldreveiledning.³⁸ Gjennom de siste 20 årene har det vært en endring når det gjelder barnevernstjenestenes bruk av kompenserende tiltak og endringstiltak.³⁹ Dreiningen har gått i retning av at barnevernet i økende grad bruker endringstiltak, og færre kompenserende tiltak.⁴⁰

I Kojan og Storhaugs undersøkelse kommer det frem at ansatte i barnevernstjenestene har en forståelse av at barnevernet skal drive endringsarbeid heller enn kompensering. Forskerne knytter dette til at barnevernsansatte opplever at det har vært en endring i faglige føringer fra sentrale myndigheter om at barnevernet skal kort inn med endringstiltak, og at dette påvirker hvilke undersøkelser barnevernet gjør og hvilke(t) tiltak familiene får. Det ser ut til at barnevernstjenester i store kommuner tydeligere avgrenser sitt ansvarsområde og ofte ikke ser familiens økonomi som en del av sitt ansvar. Dette kan også ha sammenheng med hvilke andre tiltak og ordninger som er tilgjengelig i kommunen. Å begrense bruken av kompenserende tiltak handler også om kommuneøkonomi, og et ønske om å begrense barnevernets utgifter.

I mange tjenester er resultatet av dette er at familiens sosioøkonomiske situasjon anses som mindre relevant og derfor sjelden tematiseres i undersøkelsesfasen, og at barnevernsarbeidere forsøker å begrense bruken av kompenserende tiltak. Hvilke tiltak familiene får, er ofte avhengig av hvilke tiltak som er tilgjengelige og mye brukt lokalt, uten at det gjøres en konkret vurdering av den enkelte families behov. Forskerne finner også at det kan mangle samsvar mellom det de

³⁶ Kojan & Storhaug 2021

³⁷ Kojan & Storhaug 2021

³⁸ Kojan & Storhaug 2021

³⁹ Kompenserende tiltak omfatter ulike former for støtte, blant annet besøkshjem, økonomisk støtte til ferie, fritidsaktiviteter, klær, betaling av SFO og barnehage. Endringstiltak har som mål å bedre foreldrenes omsorgsevner og foreldreegenskaper.

⁴⁰ Kojan & Storhaug 2021

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

ansatte mener ville vært det beste tiltaket for den konkrete familien og det tiltaket barna og familiene faktisk får.

Kojan og Storhaug finner store variasjoner i barnevernstjenestenes lokale retningslinjer når det kommer til om og i hvilke situasjoner tjenestene gir økonomiske tiltak.⁴¹ Det ulikt hvordan den enkelte tjenesten definerer i hvilken grad familienes sosioøkonomiske situasjon er innenfor eller utenfor sitt ansvarsområde. Forskerne tar til orde for at barnevernets ansvar overfor familier med sosioøkonomiske problemer må presiseres fra nasjonalt hold, samt at NAVs ansvar for barns oppvekstsvilkår må tydeliggjøres. Også NOBOs styre etterlyser tydeligere signaler fra sentrale myndigheter om ansvarsfordelingen mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret når det gjelder denne målgruppen.

2.4 Familier i barnevernet møter ikke et samordnet tjenestetilbud

2.4.1 Barn med behov for tiltak fra flere instanser følges ikke opp godt nok

Barn og unge som mottar hjelp fra barnevernet er en gruppe med særlig sammensatte behov sammenlignet med befolkningen for øvrig. For at barn og unge i barnevernet skal få helhetlig og tilpasset hjelp må tjenestene omkring barnet ofte samarbeide.

Barnevernstjenesten har utstrakt samarbeid med tjenester i ulike sektorer og på ulike forvaltningsnivåer. Viktige tjenester for barnevernstjenesten å samarbeide med er spesialisthelsetjenesten, kommunal helsetjeneste, den statlige barnevernstjenesten (Bufetats regioner), skole (grunnskole og videregående skole), barnehage, NAV, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og politi. Barnevernstjenesten samarbeider også med barnevernsinstitusjoner og fosterforeldre.⁴²

Flere kilder peker på at manglende samhandling om oppfølging av utsatte barn og unge er et problem, og at det er behov for bedre samarbeid på tvers av sektorene.⁴³ Barnas komplekse og sammensatte behov utfordrer et spesialisert og sektorisert velferdssystem.⁴⁴ Det er trukket frem at ansvaret for barn med komplekse utfordringer, og som trenger tiltak og tjenester fra ulike instanser og eventuelt flere forvaltningsnivåer, ikke er godt nok avklart og koordinert. Barnevernet har plikt til å samarbeide med andre tjenester, men har ingen formell koordinerende rolle med fullmakt til å utløse hjelp fra andre. Resultatet kan være at ingen tar «pådriveransvar» og ansvar for å koordinere hjelp barnet trenger fra ulike tjenester.⁴⁵

⁴¹ F.eks. støtte til fritidsaktiviteter, ferie, barnehage eller SFO.

⁴² Dette er ikke en uttømmende eller rangert liste.

⁴³ NOU 2017; Helsetilsynet 2020; Oslo Economics & By- og regionsforskningsinstituttet NIBR 2022; Tøssebro mfl. 2023

⁴⁴ Hansen mfl. 2020

⁴⁵ NOU 2023

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

2.4.2 Samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret fungerer ikke godt nok

2.4.2.1 Samarbeidet handler ofte om avklaring av ansvar og koordinering – ikke et felles mål

Hovedansvaret for å hjelpe familier med dårlig økonomi ligger hos NAV, og det er NAV som har virkemidler som kan bidra til at personer kommer i arbeid eller aktivitet og som sikrer sosial og økonomisk trygghet. Vi vet at tverretattlig samarbeid ofte er utfordrende.⁴⁶

Familier som får tiltak fra både barnevernstjenesten og NAV-kontoret får sjeldent integrerte eller koordinerte tjenester, men derimot tiltak som retter seg mot enkelte problemer eller enkelte familiemedlemmer.⁴⁷ Ask og Sagatun finner at begge tjenestene i for stor grad håndterer fattigdomsspørsmål på individnivå, heller enn å ha en større systemisk tilnærming til utfordringene familiene opplever. Dette hindrer tjenestene i å se helhetlig på familienes situasjon og å få til et godt samarbeid mellom tjenestene.⁴⁸

Kojan og Storhaug finner at det varierer hvordan samarbeidet mellom NAV-kontoret og barnevernstjenestene foregår, men at det i første rekke handler om å avklare økonomisk støtte (hvem skal gi hva) og/eller at barnevernstjenesten henviser foreldrene videre til NAV-kontoret. I mange saker er samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret oftest en avklaring av ansvar og koordinering snarere enn et helhetlig samarbeid om felles mål for å bedre familiens økonomiske situasjon. Det stadige fokuset på avklaring av ansvar gjør at samarbeidet kan oppleves vanskelig og til dels lite konstruktivt, og det blir kniving om ressurser og fordeling heller enn fokus på familiens og barnets behov. Dette skaper frustrasjon hos barnevernsarbeiderne, som ser at familiene har behov for bistand, uten at denne bistanden ligger innenfor eget ansvarsområde og at man ser at familien heller ikke får den nødvendige hjelpen fra andre tjenester. I saker hvor NAV-kontoret allerede er involvert kan det virke som barnevernstjenesten i noen tilfeller forutsetter at NAV gjør sin del av jobben uten at det innledes noe ytterligere samarbeid.⁴⁹

I en av tjenestene i materialet til Kojan og Storhaug, hvor man ser ut til å lykkes med samarbeidet, er det i større grad fokus på familiens behov for stabilitet og mindre fokus på hvem som har det økonomiske ansvaret. I tillegg har barnevernsarbeiderne større handlingsrom til å gi økonomisk støtte i situasjoner der dette anses nødvendig. I denne tjenesten er de opptatt av at man må finne løsninger for familiene heller enn å gå inn i diskusjoner om hvem som har ansvar for hva.⁵⁰

2.4.2.2 Barnevernstjenestene og NAV-kontoret samarbeider ikke godt nok om ungdom med behov for ettervern

Barn og ungdom som har mottatt tiltak fra barnevernet før fylte 18 år, kan ha rett til ettervernstiltak når ungdommen blir myndig.⁵¹ Barnevernstjenesten kan videreføre allerede

⁴⁶ Hansen mfl. 2020

⁴⁷ Ask & Sagatun 2020

⁴⁸ Ask & Sagatun 2020

⁴⁹ Kojan & Storhaug 2021

⁵⁰ Kojan & Storhaug 2021

⁵¹ Tiltak kan iverksettes frem til fylte 25 år

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

igangsatte tiltak eller erstatte tiltaket med nye tiltak. Det er et vilkår for å ha rett til ettervernstiltak at ungdommen samtykker og har behov for hjelp og støtte fra barnevernstjenesten til en god overgang til voksenlivet. I god tid før ungdommen fyller 18 år, skal barnevernstjenesten ta kontakt med ungdommen for å vurdere om tiltak skal videreføres eller erstattes av andre tiltak.⁵² Barnevernstjenesten kan gi ettervern fram til de unge fyller 25 år, men mange trenger mer enn det barnevernstjenesten kan tilby. Det kan også være nødvendig med hjelp og støtte fra NAV-kontoret.⁵³

Et landsomfattende tilsyn fra 2019 med ettervern og samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret fant blant annet at det var svikt i samarbeidet mellom tjenestene. Helsetilsynet avdekket svikt i samarbeid i enkeltilfeller og manglende styring og tilrettelegging mer generelt. Det ble blant annet gjort funn av at barnevernstjenesten i noen tilfeller har overtatt oppgaver og ansvar som hører i hjemme i NAV-kontoret. Barnevernstjenesten følger opp unge slik at «de slipper å gå på NAV». Konsekvensen kan være at de unge ikke får tilgang til NAV-kontorets tjenester og tiltak, for eksempel ulike typer arbeidsmarkedstiltak.⁵⁴

2.4.3 Barrierer og suksesskriterier for god samhandling om utsatte barn og unge

2.4.3.1 Rammevilkår, manglende kontinuitet og kunnskap om andre sektors tjenester er sentrale barrierer for god samhandling

Det finnes et stort tilfang av litteratur som omhandler barrierer og suksesskriterier for god samhandling på tvers av sektorer.⁵⁵ En kartlegging av tverrsektoriell samhandling om utsatte barn og unge, som ble gjennomført i 2018 i fire sektorer⁵⁶, viste at det var relativt stort samsvar på tvers av sektorer når det gjelder hvilke forhold som opplevdes som barrierer for god samhandling på tvers av sektorene.⁵⁷

Rammevilkår, i form av mangel på tid og/eller økonomiske ressurser, ble trukket frem som viktige barrierer. Barne- og familievernsektoren trakk dette frem som den mest begrensende barrieren.⁵⁸ Manglende ressurser og kapasitet trekkes også frem som et hovedfunn i flere andre kilder.⁵⁹ Mangel på tid og stort arbeidspress er et stort problem i barnevernet.⁶⁰ Samarbeid på systemnivå mellom sektorer kan være utfordrende fordi tiltaksbehovet innenfor den enkelte tjeneste tar det meste av tid og oppmerksomhet.

Andre sentrale faktorer som trekkes frem som barrierer for tverrsektoriell samhandling handler om manglende kunnskap om andre sektors tjenester og ansvarsområder, og manglende

⁵² Regler om ettervern er regulert i barnevernsloven § 3-6 i kapittel 3 om hjelpetiltak.

⁵³ Helsetilsynet 2019

⁵⁴ Helsetilsynet 2019

⁵⁵ Se bl.a. Ipsos 2018; Oslo Economics 2020; Tøssebro mfl. 2023; Oslo Economics & By- og regionsforskningsinstituttet NIBR 2022

⁵⁶ Utdanningssektoren, helsesektoren, velferdssektoren og barne- og familievernsektoren

⁵⁷ Ipsos 2018

⁵⁸ Ipsos 2018

⁵⁹ Oslo Economics 2020; Tøssebro mfl. 2023

⁶⁰ Fellesorganisasjonen 2015; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2022

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

vilje til å ta eierskap for samhandlingen.⁶¹ Både ledere og ansatte i kommunesektoren har pekt på utfordringer knyttet til mangel på møteplasser, fysisk avstand mellom tjenestene og uklarheter i hvem som har ansvar for hva. Ulike tenkemåter og ulike regelverk gjør at man ikke nødvendigvis ser utfordringer på samme måten.⁶²

I kartleggingen av tverrsektoriell samhandling fra 2018 trakk mange frem behovet for å styrke regelverket om samarbeid mellom sektorene på systemnivå, men også at det er behov for bedre kunnskap om regelverket.⁶³ Etter at kartleggingen ble gjennomført, har det skjedd viktige endringer i velferdsregelverkene. Endringene har blant annet klargjort velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med hverandre, og samordne kommunale tjenester med tjenester fra fylkeskommunale, statlige og relevante private velferdstjenester.⁶⁴ Se nærmere omtale av dette i avsnitt 3.2.4.

Taushetsplikt er en annen faktor som trekkes frem som en utfordring. Dette kan for eksempel handle om manglende tilgang til samme journalsystem, eller utfordringer knyttet til hvordan man håndterer personvernopplysninger.⁶⁵ Utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen har i større grad enn helsesektoren og barne- og familievernsektoren oppgitt at regler for taushetsplikt er en barriere.⁶⁶

Kunnskapsgrunnlaget viser at ledelsesforankring er en faktor som kan fremme eller hemme god samhandling.⁶⁷ Grad av *kontinuitet* er i tillegg en kritisk faktor som kan fremme eller hemme samhandlingen mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge. For å sikre kontinuitet i oppfølgingen av barnet og familien er det avgjørende at viktig informasjon dokumenteres og videreformidles mellom hjelperne som er involvert i barnets liv, både internt i samme tjeneste og på tvers av tjenester. For å sikre kontinuitet i oppfølgingen av barnet og familien er det også viktig med en viss stabilitet i hvilke hjelpere som følger barnet over tid.⁶⁸ Turnover i det kommunale barnevernet er en sentral faktor som kan forhindre velfungerende samhandling.⁶⁹

2.4.3.2 Viktige suksessfaktorer for god tverrsektoriell samhandling handler om kunnskap, ledelsesforankring og organisatoriske strukturer og avtaler

I kartleggingen av tverrsektoriell samhandling om utsatte barn og unge, er de fire sektorene også samstemte i hvilke suksessfaktorer som finnes for samarbeid på tvers. Forhold som fremmer god tverrsektoriell samhandling dreier seg om å ha god kunnskap om andre sektors tjenester, og at det er vilje til å ta eierskap for samhandlingen.

⁶¹ Ipsos 2018

⁶² Tøssebro mfl. 2023

⁶³ Ipsos 2018

⁶⁴ Prop. 100 L (2020–2021)

⁶⁵ Oslo Economics 2020; Tøssebro mfl. 2023

⁶⁶ Ipsos 2018

⁶⁷ Brøndbo mfl. 2017; Oslo Economics 2020

⁶⁸ Brøndbo mfl. 2017

⁶⁹ Brøndbo mfl. 2017

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

God kunnskap om andre sektors tjenester er den viktigste suksessfaktoren for godt samarbeid både på system- og individnivå.⁷⁰ Når forskjellige tjenester får bedre kompetanse om hverandres tiltak og virkemidler, og anerkjenner hverandre, blir det lettere for dem å utvikle hensiktsmessige former for samarbeid rundt utsatte ungdommer.^{71, 72} Barn og ungdommer peker på at tjenestene i for liten grad kjenner til hverandre.⁷³ En mulig forklaring kan være at en del samarbeid skjer sekvensielt. Tjenester iverksetter egne tiltak uten å se mulighetene for andre relevante tiltak i andre tjenester eller muligheter for flere tiltak parallelt.⁷⁴ Kunnskap om hverandres tjenester og tilbud er viktig for å utvikle felles forståelse av problemer og løsninger. I kartleggingen av samarbeidet mellom NAV og Rask Psykisk Helsehjelp løftes dette frem som et anbefalt første steg for å bedre oppfølgingen av felles målgrupper, og kan for eksempel ivaretas gjennom regelmessig kompetanseoverføring i form av felles presentasjoner for hverandre.⁷⁵

Kunnskapsgrunnlaget viser også at ledelsesforankring, og forankring av samarbeid i overordnede planer, organisatorisk struktur og avtaler, er viktige faktorer både for å bedre samhandling mellom sektorer generelt, og for å implementere konkrete samhandlingstiltak. Kartleggingen av samhandling om utsatte barn og unge viser at i de fleste tilfeller hvor det oppleves å være tilrettelagt for godt samarbeid mellom sektorer, er dette forankret i ledelsen. Samarbeidet er også ofte forankret i overordnede planer, organisatorisk struktur og avtaler.⁷⁶ Felles rutiner og avklaringer av mål, roller og ansvar er viktig for å fremme godt samarbeid.⁷⁷ I kartleggingen av samarbeid mellom NAV og Rask Psykisk Helsehjelp trekkes også fram viktigheten av å enkelt kunne ta kontakt med hverandre, for eksempel ved å ha kontaktinformasjon til rett person, felles møteplasser og kjente ansikter å forholde seg til. Her trekkes også fram viktigheten av fleksibilitet og et likeverdig engasjement for å få til et samarbeid fra ansatte på begge sider.⁷⁸

Ledelsesforankring trekkes frem som et suksesskriterium i flere andre samordningsmodeller som er kartlagt og evaluert i løpet av de siste årene.⁷⁹ Lederforankring og et formalisert samarbeid på ledernivå løftes frem som avgjørende for å sikre at samarbeidet blir prioritert, både i ledelsen og blant ansatte. Dette vil også være med på å hindre at samarbeidet er personavhengig og sårbart i forbindelse med turnover blant ansatte.⁸⁰ I kartleggingen av modellen Familiepartner blir det også

⁷⁰ Ipsos 2018; Bachmann mfl. 2020; Berg & Vardheim u.å.

⁷¹ Brøndbo mfl. 2017

⁷² Se for eksempel samarbeid mellom barnehage og barnevernet (Bratterud & Emilsen 2013), samarbeid mellom skole og NAV (Schafft & Mamelund 2016), NAV og oppfølgingstjenesten (Arntzen & Grøgaard 2012), helsesøstre og barnehagelærere (Teige & Hedlund 2016) eller barnefysioterapeuter i kommune- og spesialisthelsetjenesten (Giltvedt, Sætrang & Tveiten 2012).

⁷³ Proba samfunnsanalyse 2017

⁷⁴ Bachmann mfl. 2020; Ipsos 2018; Berg & Vardheim u.å.

⁷⁵ Oslo Economics 2022

⁷⁶ Ipsos 2018

⁷⁷ Bachmann mfl. 2020; Oslo Economics 2020; Pedersen 2021; Oslo Economics og By- og regionsforskningsinstituttet NIBR 2022

⁷⁸ Oslo Economics 2020

⁷⁹ Oslo Economics 2020; Oslo Economics & By- og regionsforskningsinstituttet NIBR 2022. Sistnevnte omfatter en evaluering av ulike modeller for samordning av tjenester til barn og unge i barnevernet: Stillasbyggerne, Der ungdommen er (DUE) og FACT ung, i tillegg har de kartlagt BTI, Barn og unges helsetjeneste, Grorudmodellen, Nye mønstre og Familiepartner.

⁸⁰ Oslo Economics 2020

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

trukket frem viktigheten av forankring på ledernivå i kommunen, dvs. hos oppvekstsjefer, ordfører eller tilsvarende.⁸¹

Samtidig som vi ser at mange av de samme suksessfaktorene trekkes frem som relevante i ulike samordningsmodeller som er kartlagt og evaluert, er det viktig å understreke at kommunene har ulike behov. Det er viktig med samarbeidsformer som kan tilpasses den enkelte kommune.⁸²

2.4.3.3 Kommuner som får til vellykket tverrsektoriell samhandling har ofte tverrfaglige team, faste ordninger, integrerte tjenester eller koordinator

I mange kommuner jobbes det aktivt med å legge til rette for samarbeid, tidlig identifisering og helhetlig oppfølging. Det vanligste er å etablere tverrfaglige team og faste ordninger der ulike tjenester på oppvekstfeltet møtes. Flere kommuner har også samlet store deler av oppvekstfeltet organisatorisk under samme ledelse.⁸³ Mange har etablert integrerte kommunale tjenester for barn og unge, ofte i form av samarbeidsmodeller som «familiens hus» eller «familiesenter».⁸⁴ Arbeid i team ser ut til å ha positive resultater for samarbeidet mellom tjenester.⁸⁵ Brukere har selv et ønske om at hjelpen organiseres i tverrsektorielle team for koordinert innsats.⁸⁶ I 2017 ble det gjennomført en evaluering av fem samarbeidstiltak rettet mot utsatte barn og unge. De ansatte vurderte at tverrfaglig sammensatte team var et suksesskriterium for at barn og unge fikk et mer helhetlig tjenestetilbud.⁸⁷ Å legge til rette for god informasjonsdeling mellom tjenestene for å avklare hva som er egnede tiltak og hvordan tjenestene kan dra i samme retning, trekkes frem som en viktig del av samordningen i kartleggingen og evalueringen av samordning av tjenester for barn som bor utenfor hjemmet.⁸⁸ Første delrapport fra evalueringen av samarbeidsbestemmelsene (se avsnitt 3.2.4.2) trekker også frem flerfaglige og tverretatlige team som et tiltak som er iverksatt i flere kommuner for å bedre samarbeidet og samordningen mellom velferdstjenester, samt felles møter på ledernivå.⁸⁹

Litteraturen viser at brukerne selv ofte opplever at ingen tar helhetlig ansvar for oppfølging, og at de må være sin egen prosjektleder for å få hjelp. Det er flere eksempler på at barnet og deres foreldre blir stående med et koordineringsansvar alene.⁹⁰ Koordinator er et av hovedelementene i flere samarbeidstiltak som er innført eller prøves ut for å sikre helhetlige tjenester til brukerne.⁹¹ En av disse var prosjektet «helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF). HOLF var et forsøk med utvidet oppfølging av lavinntektsfamilier, der familiekoordinatorer ved NAV-kontorene skulle sørge for at tjenestene fra NAV og andre offentlige tjenester virket bedre sammen. Forsøket viste

⁸¹ Familiepartner er et forskning- og utviklingsprosjekt ledet av SOS-barnebyer, der 15 familier får oppfølging for å forebygge omsorgsovertakelse. Målgruppen er familier med barn i alderen 0-12 år der foreldrene i tillegg til utfordringer med foreldreferdigheter har problemer med f.eks. rus, psykiske lidelser eller vold (Oslo Economics & By- og regionsforskningsinstituttet NIBR, 2022).

⁸² Oslo Economics 2020

⁸³ Hansen mfl. 2020

⁸⁴ Prop. 121 S (2018-2019)

⁸⁵ Brøndbo 2017

⁸⁶ Barne-, ungdoms og familiedirektoratet mfl. 2019

⁸⁷ Melby mfl. 2017

⁸⁸ Oslo Economics & By- og regionsforskningsinstituttet NIBR 2022

⁸⁹ Tøssebro mfl. 2023

⁹⁰ Tøssebro mfl. 2023

⁹¹ Oslo Economics & By- og regionsforskningsinstituttet NIBR 2022

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

ikke ønskede effekter på arbeidsdeltakelse, inntekt eller boligsituasjon, men familiene var fornøyde med oppfølgingen fra familiekoordinatorene. De opplevde at deres behov ble tatt på alvor og at de ble sikret medvirkning. Et annet eksempel der koordinatorfunksjonen løftes frem som et godt virkemiddel, er prosjektet «Nye Mønstre» i Agder. Familiene får en familiekoordinator som koordinerer eksisterende tjenester og sørger for en mer helhetlig innsats ovenfor barna og familiene. Se nærmere omtale av tiltaket i kap 2.4.4.

Første delrapport av evalueringen av samarbeidsbestemmelsene trekker frem barnekoordinatorenes rolle for å bedre samarbeid og samordning.⁹² Rapporten peker imidlertid på at det ikke er helt samsvar mellom koordinatorfunksjonen slik den ofte utøves i dag, og det familiene uttrykker at de har et behov for. Barnekoordinator er ofte en som kaller inn til møter, og bidrar slik til samarbeid og samordning mellom tjenester, men foreldre ønsker mer informasjon om rettigheter og hjelp til søknadsskriving og praktisk koordinering. Rapporten peker på at det kan være behov for en presisering av barnekoordinatorrollen for å møte de reelle behovene til familiene, og en funksjon som er mer i tråd med lovgivningens skisse til barnekoordinator.⁹³

2.4.4 Barrierer og suksessfaktorer for samhandling mellom barnevernet og NAV

2.4.4.1 Barnevernstjenesten og NAV-kontoret kan for lite om den andre tjenestens tilbud og tiltak, og ønsker praktiske eksempler på effektivt samarbeid

Forholdene nevnt i avsnitt 2.4.3 om barrierer og suksessfaktorer for god samhandling om utsatte barn og unge gjelder tverrsektoriell samhandling mellom ulike velferdssektorer, inkludert barnevern og NAV. I et landsomfattende tilsyn med ettervern og samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret, var et gjennomgående trekk at de ansatte mener at de kan for lite om den andre tjenestens tilbud og tiltak. Manglende kunnskaper om andres tjenester og tilbud kan medføre at unge ikke blir henvist til eller satt i kontakt med riktig tjeneste.⁹⁴

I tilsynet fremkommer det også at det flere steder synes å være en holdning i barnevernstjenesten at man må unngå at unge med barnevernerfaring må søke hjelp hos NAV.⁹⁵ Det trekkes også frem i innspillsmøter i forbindelse med denne utredningen, at en utfordring for å få til et godt samarbeid kan handle om holdninger både i barnevernstjenester og NAV-kontor om at man prøver å unngå å involvere den andre tjenesten.⁹⁶ Dette kan blant annet handle om manglende kunnskap om hva den andre tjenesten kan bidra med, at saksbehandlere forsøker å skjerme brukerne for det de opplever som stigma knyttet til å være bruker av den andre tjenesten (barnevernet/NAV), men også tid til rådighet i de enkelte sakene, ettersom involvering av flere aktører tar lengre tid.

I første delrapport fra evalueringen av samarbeidsbestemmelsene fremkommer det at barnevernet er den instansen flest andre tjenester opplever at det er vanskeligst å samarbeide

⁹² Tøssebro mfl. 2023

⁹³ Tøssebro mfl. 2023

⁹⁴ Helsetilsynet 2020

⁹⁵ Helsetilsynet 2020

⁹⁶ I årsrapportering fra statsforvalterne for 2023 nevnes også holdninger til samarbeid på tvers av tjenester som en utfordring i implementeringen av samarbeidsbestemmelsene (Styringsportalen for statsforvalteren 2023).

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

med. Forskerne har imidlertid ikke undersøkt årsakene til hva som oppleves som utfordringer i samarbeidet med de enkelte tjenestene.⁹⁷

I arbeidet med denne utredningen kommer det frem at kommuner ønsker flere gode eksempler på samarbeid mellom velferdstjenester.⁹⁸ De etterspør bl.a. ulike eksempler på organisering i små og store kommuner og mellom ulike sektorer og tjenester.⁹⁹ Et annet moment som trekkes frem handler om behovet for praktiske verktøy som kan gjøre samarbeidet lettere, som f.eks. kanaler for god kommunikasjon- og informasjonsflyt.

2.4.4.2 Gode eksempler på vellykket samhandling mellom barnevernstjeneste og NAV-kontor

I innspillsmøtene til denne utredningen har det blitt trukket frem flere eksempler på godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret på lokalt nivå. Eksempelene inneholder elementer som er trukket frem i teksten over om suksessfaktorer for god samhandling, som koordinator, felles/tverrfaglig team eller faste ordninger der tjenestene møtes.¹⁰⁰

Nye mønstre - trygg oppvekst

Kristiansand kommune satte i 2016 i gang utviklingsprosjektet “Nye mønstre” for å sikre rett hjelp til rett tid for barnefamilier med sammensatte utfordringer knyttet til lav inntekt, psykiske helseutfordringer, boutfordringer, svak tilknytning til utdanning/arbeid og utfordringer i sosial deltakelse. Per i dag inngår 10 kommuner i Agder samt Stavanger kommune i Rogaland i modellen,¹⁰¹ og arbeidet følges av forskning. Familier med sammensatte utfordringer får en familiekoordinator som sammen med familien lager plan for helhetlig og koordinert hjelp og støtte fra offentlige tjenester og frivillige aktører. Familiekoordinatoren følger familiene tett i inntil fem år. Det varierer hvilken kommunal tjeneste familiekoordinatoren er ansatt i, men flest er organisert i NAV-kontor eller Familiens hus. De fleste kommunene har valgt en organisasjonsform hvor folkehelsekoordinator spiller en sentral rolle i modellen.¹⁰²

Modellen legger til grunn en forståelse av at sammensatte utfordringer hos foreldre og familier bidrar til at barn ikke får utviklingsstøttende omsorg og rammer i og rundt hjemmet, noe som kan gi økt risiko for uheldig livsutvikling og at lavinntekt og sosiale utfordringer går i arv.

Undersøkelser viser at ansatte opplever flere positive virkninger av prosjektet. Blant disse er at familier får mer helhetlig og bedre koordinert hjelp, mindre bekymring blant ansatte for barn og familier, noen tjenester opplever lavere arbeidsbelastning, og bedre samarbeid med frivillig sektor.¹⁰³

⁹⁷ Tøssebro mfl. 2023

⁹⁸ Dette fremkommer bl.a. i innspillsmøter til utredningen og er en erfaring fra flere av Bufdirs andre arbeidsprosesser.

⁹⁹ Tøssebro mfl. 2023

¹⁰⁰ Beskrivelsen av disse tre eksemplene er i all hovedsak hentet fra et internt notat fra Bufdir til BFD om samordning på individnivå i barnevernet, fra april 2024. Disse samme eksemplene er imidlertid også nevnt i innspillsmøtene, og det er derfor vi velger å trekke dem frem her.

¹⁰¹ Kristiansand kommune 2024a

¹⁰² Kristiansand kommune 2024b

¹⁰³ Oslo Economics & By- og regionsforskningsinstituttet NIBR 2022

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Bydel Nordstrand – felles saksbehandling i barnevernstjenesten og NAV

Bydel Nordstrand i Oslo kommune har utviklet lokale rutiner for felles arbeid på tvers av barnevernstjenesten og NAV i familier som trenger bistand fra begge instanser og som samtykker til felles prosess. Saksbehandlere har felles møter med foreldrene/familien og blir enige om hvordan tiltak best kan passe sammen og bidra i felles retning. Et eksempel på hvordan samarbeidet kan bidra til bedre hjelp er i tilfeller der tjenestenes ulike logikker og regelverk lett kan motvirke hverandre dersom en ikke er bevisst dette i saksbehandlingen. Barnevernstjenesten kan på sin side stille mange krav og forventninger til at foreldre er tilgjengelige for veiledning, at de følger opp barna aktivt gjennom samarbeidsarenaer med skolen osv. På den andre siden setter NAVs regelverk klare krav til aktivitet hos foreldre som kan føre til en tilknytning til arbeidslivet og livsinntekt. I tillegg til dette kommer forventninger fra begge tjenestene til at foreldre skal være tilgjengelige for møter i tilknytning til sin sak. Det kan være vanskelig, om ikke umulig, for foreldre å få alle disse settene med forventninger til å gå opp samtidig. I saker hvor tjenestene jobber sammen kan en både halvere saksbehandlingsmøter, men også eksempelvis finne løsninger der NAV setter oppfølging av krav og forventninger fra barnevernstjenesten som sine aktivitetskrav til foreldrene for en avtalt periode, en ordning som de tre partene sammen kan følge opp og evaluere i felles saksbehandlingsmøter.

Asker velferdsrab

Asker velferdsrab er et eksempel på en modell for koordinering av velferdstjenester hvor brukeren, enten familien eller ungdommen, er i sentrum.¹⁰⁴ En av målgruppene til velferdsraben er levekårsutsatte barnefamilier. En viktig del av samarbeidsmodellen er at tjenestenes representanter går sammen i møte med brukeren og tar med seg beslutningsmyndighet inn i selve møtet. Målet er at brukere med behov for flere velferdstjenester møter én samlet kommune, får presentert sine behov og blir tildelt tiltak uten lang saksbehandlingstid.

2.5 Mål for tiltakene vi utreder

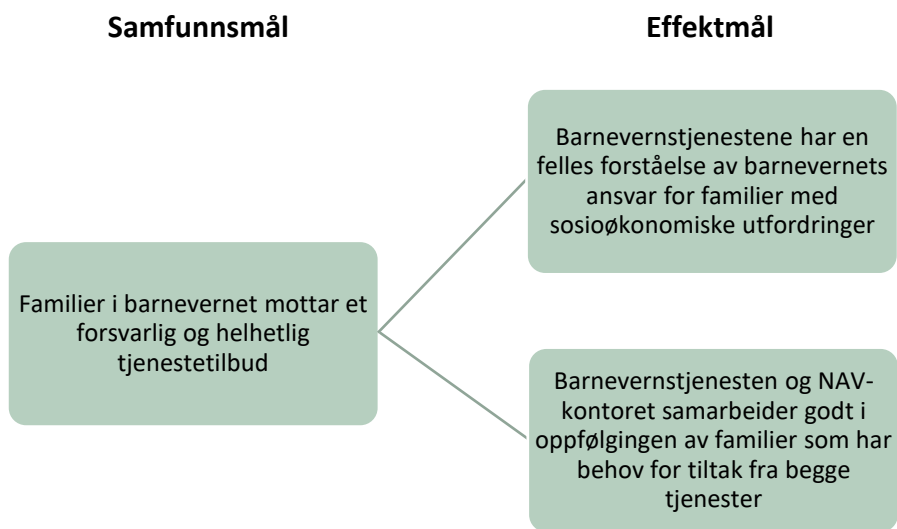
Målene for tiltakene vi utreder tar utgangspunkt i utfordringsbildet. Relevante tiltak skal bidra til å nå effektmålene, som igjen bidrar til å nå samfunnsrålet og redusere problemene vi ønsker å løse.

Samfunnsrålet er at familier i barnevernet mottar et forsvarlig og helhetlig tjenestetilbud. At mange familier med sosioøkonomiske utfordringer ikke får god nok oppfølging fra barnevernet og at tjenestetilbudet ikke er godt nok samordnet, er et problem som svekker muligheten til å nå samfunnsrålet. Utgangspunktet er derfor at det er viktig å sette inn tiltak for å sikre at familier med sosioøkonomiske utfordringer mottar et bedre tilbud.

Vi har identifisert to *effektmål* som kan bidra til å redusere problemet og nå samfunnsrålet. Effektmålene er at i) Barnevernstjenestene har en felles forståelse av barnevernets ansvar for familier med sosioøkonomiske utfordringer, og ii) Barnevernstjenesten og NAV-kontoret samarbeider godt i oppfølgingen av familier som har behov for tiltak fra begge tjenester.

¹⁰⁴ Asker kommune 2024

Hva er problemet og hva vil vi oppnå?



Figur 1 Samfunnsmål og effektmål for utredningen

3. Rettslige rammebetingelser og eksisterende og planlagte tiltak

3.1 Innledning

De siste årene har offentlige myndigheter iverksatt flere tiltak som skal bidra til å møte behovene til familier med sosioøkonomiske utfordringer og ivareta en helhetlig tilnærming til familienes situasjon. Dette omfatter endringer i regelverk og utvikling av nasjonale retningslinjer og veiledere. Det er blant annet satt i gang en rekke omfattende tiltak de siste årene for å forbedre samarbeidet mellom ulike tjenester, både på systemnivå og i enkeltsaker.

Barnevernstjenestenes saksbehandling er i tillegg omgitt av og forankret i en rekke juridiske og barnevernsfaglige rammebetingelser som ikke isolert sett dreier seg om fattigdom, men som samtidig har betydning for hvordan barnevernet jobber – eller skal jobbe, også i saker der fattigdom og lavinntekt er (en del av) problemet.

I de følgende underkapitlene beskriver vi planlagte og igangsatte tiltak for å imøtekomme behovene til familier med sosioøkonomiske utfordringer. Tiltakene omhandler enten barnevernets arbeid med fattigdomsproblematikk eller samarbeid mellom tjenester for å ivareta familiers behov på tvers av sektorer. Som del av arbeidet med denne utredningen har AVdir utarbeidet en oversikt over igangsatte og planlagte tiltak hos dem.¹⁰⁵ Vi går ikke nærmere inn på alle disse tiltakene her, men avgrenser oss til å omtale de tiltakene som er direkte relevante for barnevernstjenestene.

3.2 Rettslige rammebetingelser av særlig betydning for barnevernets arbeid med lavinntektsfamilier og tverretatlig samarbeid

3.2.1 Innledning

Barnevernstjenestenes saksbehandling er forankret i Lov om barnevern (barnevernsloven). Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, jf. barnevernsloven § 1-1. Under nevner vi enkelte rettslige rammebetingelser som er særlig viktig for barnevernets arbeid med lavinntektsfamilier og tverretatlige samarbeid, og som (blant annet) er forankret i barnevernsloven.

3.2.2 Barnevernstjenestenes plikt til tidlig innsats

Barnevernet skal sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker, jf. barnevernsloven § 1-10. Tidlig innsats er et grunnleggende prinsipp for barnevernets arbeid, og

¹⁰⁵ Se vedlegg 1 for en oversikt over eksisterende og planlagte tiltak i AVdir som er relevante for oppfølgingen av målgruppen.

presiserer barnevernstjenestens plikt til å komme tidlig inn med tiltak for å forhindre at problemene utvikler seg slik at mer inngripende tiltak blir nødvendig.¹⁰⁶ Plikten inntreffer når barnevernstjenesten har informasjon om bekymring knyttet til barnets omsorgssituasjon eller atferd. Tidlig innsats innebærer også å legge til rette for et godt samarbeid med både andre instanser, barnet og foreldrene så tidlig som mulig i saken.¹⁰⁷ Prinsippet om tidlig innsats må sees i sammenheng med barnets rett til beskyttelse av sin integritet og hensynet til barnets beste i Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 19.¹⁰⁸

3.2.3 Hjelpetiltak – krav til egnethet

Barnevernstjenesten har en plikt til å sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene, når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp. Loven stiller videre krav om at hjelpetiltakene skal være egnet til å møte barnets og foreldrenes behov og til å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien, jf. barnevernsloven § 3-1 første ledd.

Formuleringen om kravet til egnethet er ny med barnevernsloven av 2023, men innebærer ingen materiell endring. Endringene er ment å bevisstgjøre barnevernstjenesten om at hjelpetiltaket som iverksettes må møte barnets behov og bekymringstemaet i den enkelte sak. Dette omfatter både barnevernstjenestens vurdering av hva slags hjelp det er behov for, og hvilke tiltak som settes i verk. Alle typer hjelpetiltak kan være relevante, både veiledningstiltak for å styrke foreldres omsorgsevne (endringstiltak), tiltak som avlaster familier som opplever store belastninger i hverdagen (kompenserende tiltak) og kontrolltiltak som tilsyn.¹⁰⁹

Etter at et vedtak om hjelpetiltak er iverksatt, skal barnevernstjenesten følge med på hvordan det går med barnet og foreldrene, jf. barnevernsloven § 8-1. Dersom foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser, jf. barnevernsloven § første ledd andre punkt. Å formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser er like sentralt og relevant i saker om hjelpetiltak, hvor formålet med hjelpen vil være å forebygge mer inngripende tiltak. Det vises i denne sammenheng til barnevernstjenestens samarbeidsplikt.¹¹⁰

3.2.4 Nye samarbeidsbestemmelser i velferdstjenestelovene

I august 2022 trådte nye samarbeidsbestemmelser i kraft i 14 velferdstjenestelover. Disse omfatter tannhelsetjenesteloven, barnevernsloven, familievernkontorloven, opplæringslova, helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, pasient- og brukerrettighetsloven, friskolelova, barnehageloven, NAV-loven, krisesenterlova, sosialtjenesteloven og integreringsloven.

Formålet med disse lovendringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Lovendringene tydeliggjør også hvem som har hovedansvaret for å samordne disse tilbudene. Samarbeidsbestemmelsene omfatter samarbeid på

¹⁰⁶ Prop. 133 L (2020–2021) s. 109

¹⁰⁷ Prop. 133 L (2020–2021) s. 545

¹⁰⁸ Grunnloven, 1814, § 104; Barnekonvensjonen, 1989, art. 19

¹⁰⁹ Prop. 133 L (2020–2021) s. 549

¹¹⁰ Prop. 133 L (2020–2021) s. 290

systemnivå og individnivå, og samordningsplikt for kommunen. I tillegg ble det innført rett til barnekoordinator for de som oppfyller vilkårene.¹¹¹

3.2.4.1 Samarbeids- og samordningsplikten i barnevernsloven

De nye samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenesteloven medførte endringer i samarbeids- og samordningsbestemmelsene i barnevernsloven. Barnevernstjenesten har fått en plikt til å samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, jf. barnevernsloven § 15-8.¹¹² Bestemmelsen innebærer både en generell plikt for barnevernstjenesten til samarbeid på systemnivå i kommunen og i tilknytning til enkeltsaker på individnivå. Plikten til å samarbeide er en oppgave som kommer i tillegg til det å gi konkrete tjenester og tiltak etter barnevernsloven. Samarbeidet skal være en integrert del av tjenesteytingen, og gjelder i alle faser av en barnevernssak.

I enkeltsaker må barnevernstjenesten gjøre en konkret faglig vurdering av hva de har plikt til å samarbeide om, hvilke andre tjenesteytere de skal samarbeide med når det gjelder de enkelte oppgavene, og en vurdering av hvor omfattende og langvarig samarbeidet vil bli.

Plikt til å samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere uten at det er knyttet til oppfølgingen av et bestemt barn er en gjensidig plikt de ulike velferdstjenestene har for å kunne ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift. I veileder til samarbeidsbestemmelsene eksemplifiseres slikt samarbeid, og omfatter drøfting av saker i anonymisert form og tilrettelegging for gjensidig veiledning og informasjon. Samarbeidet kan forankres i samarbeidsavtaler eller gjennom faste tverrsektorielle møter, arbeidsformer og rutiner.¹¹³

Selv om plikten til å samarbeide ligger til de enkelte velferdstjenestene i kommunen, er det kommunen som har det overordnede ansvaret for å samordne tjenestetilbudet, jf. barnevernsloven § 15-1.

Statsforvalterne fikk i tildelingsbrevet for 2023 i oppdrag av AVdir, Helsedirektoratet (Hdir), Utdanningsdirektoratet (Udir) og Bufdir å følge opp implementeringen av samarbeidsbestemmelsene. Oppdraget er videreført og presisert i 2024.

3.2.4.2 Evaluering av samarbeidsbestemmelsene

NTNU samfunnsforskning evaluerer samarbeidsbestemmelsene i perioden 2022-2026. Evalueringen skal gi mer kunnskap om virkningene av lovendringene og hvorvidt lovendringene fører til endret praksis med mer samarbeid og bedre samordning, og om familiene opplever tjenester som er bedre koordinerte, helhetlige og individuelt tilpassede.

Årsrapporteringene for 2023 fra statsforvalterne viser at samarbeidsbestemmelsene er kjent i kommunene, men at det er utfordringer knyttet til implementeringen av bestemmelsene. Dette knytter embetene bl.a. til spørsmål om hvordan endringene i lovverket skal forstås og utøves, behov for bedre samordning på statlig nivå (særlig med tanke på oppdrag fra

¹¹¹ Barnevernsloven, 2021, § 15-8 andre ledd andre punkt; Prop. 100 L (2020-2021) kap. 7.5.2

¹¹² Barnevernsloven, 2021, § 15-8

¹¹³ Helsedirektoratet mfl. 2022

departement/direktorat som treffer samme målgruppe), mangel på kjennskap til hverandres tjenester og virkeområder og mangel på kompetanse og høy turnover i tjenestene og i kommuneadministrasjonen.¹¹⁴

3.2.5 Rett til individuell plan

Samtidig med innføringen av samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovene i 2022 kom en ny forskrift om individuell plan ved ytelser av velferdstjenester.¹¹⁵ Barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan, jf. barnevernsloven § 15-9. Dette er en felles forskrift som omfatter helse- og omsorgstjenestene, arbeids- og velferdstjenestene og barnevernstjenestene.

Individuell plan er et planleggingsdokument og en strukturert samarbeidsprosess. Den individuelle planen skal oppdateres løpende og være et dynamisk verktøy i koordinering og målretting av tjenestetilbudet. Barnets eller ungdommens mål, ressurser og helhetlige behov for tjenester skal danne grunnlag for valg og prioritering av tiltak i planen.

3.3 Eksisterende og planlagte tiltak av betydning for barnevernets arbeid med lavinntektsfamilier og samarbeid mellom barnevern og NAV

3.3.1 Veileder til samarbeidsbestemmelsene

September 2022 ble det publisert en tverrsektoriell veileder til samarbeidsbestemmelsene.¹¹⁶ Veilederen skal være et praktisk hjelpemiddel som forklarer lovendringene mer i detalj. Blant annet utdyper den kravene til samarbeid og foreslår ulike måter kommuner kan ivareta samordningsansvaret sitt på. Veilederen viser også frem eksempler på godt samarbeid.

Målgruppen for veilederen er de velferdstjenestene som er omfattet av samarbeidsbestemmelsene, og inkluderer kommune, fylkeskommune, stat og private aktører som tjenesteeiere og ledere og ansatte i tjenester og sektorer som er involvert i oppfølgingen av barn, unge og familier.

Veilederen skal oppdateres i takt med kunnskapen vi får fra evalueringen av samarbeidsbestemmelsene. Statsforvalterne har i 2023 gjort et stort arbeid for å gjøre veilederen kjent i kommunene, etter oppdrag fra direktoratene som utarbeidet veilederen. Vi vet ennå lite om hvor mye den er brukt.

¹¹⁴ Styringsportalen for statsforvalteren 2023

¹¹⁵ Barnevernsloven, 2021, § 15-9

¹¹⁶ Utarbeidet i fellesskap av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

3.3.2 Saksbehandlingsrundskrivet

I saksbehandlingsrundskrivet gir Bufdir en samlet oversikt over regler som gjelder for barnevernstjenestens saksbehandling etter at ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023. Rundskrivet skal bidra til at barnevernet har grunnleggende forvaltningsforståelse og skal også bidra til ensartet, korrekt og forutsigbar saksbehandling i barnevernstjenesten.

I kapittel 21 av rundskrivet omtales frivillige hjelpetiltak. I punkt 21.1.3 presiseres at "Barnevernstjenestens ansvar er heller ikke å kompensere for levekårsutfordringer, eller å sette inn tiltak for å løse utfordringer som ligger innenfor skolens ansvarsområde. Når barnevernstjenesten er i kontakt med familier som har behov for bistand fra barnevernet, og samtidig har utfordringer som skal løses av andre sektorer, må barnevernstjenesten bistå familien med å opprette kontakt med rett hjelpeinstans." Presiseringen kom inn i saksbehandlingsrundskrivet i forbindelse med den større revideringen av rundskrivet, som ble publisert i august 2022.

Del 10 av rundskrivet omhandler barnevernstjenestens samarbeid med andre instanser. Dette omfatter både en generell redegjørelse for barnevernstjenestens samarbeids- og samordningsplikt opp mot andre instanser. Kapittel 51 handler om samarbeidet med NAV. Her fremheves det blant annet at både barnevernstjenesten og NAV-kontoret kan ha ansvar for familier i en sosial og økonomisk vanskelig situasjon, og at en vurdering av ansvarlig tjeneste vil være avhengig av hva problemene består i og hvilke tiltak familien trenger. Saksbehandlingsrundskrivet viser til gjeldende veiledere og retningslinjer på området.

Bufdir har jevnlige aktiviteter for å implementere saksbehandlingsrundskrivet i kommunal barnevernstjeneste. Saksbehandlingsrundskrivet utgjør en sentral del av BFK (Barnevernsfaglig kvalitetssystem), og økt implementering og bruk av BFK i kommunene vil kunne bidra til en økt bruk av saksbehandlingsrundskrivet (se nærmere beskrivelse av BFK i avsnitt 313.3.5).

3.3.3 Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret

I 2016 utarbeidet AVdir og Bufdir retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret.¹¹⁷ Formålet med retningslinjene er å bidra til bedre koordinering og samordning av tjenester overfor barn, unge og familier som har behov for hjelp fra begge tjenester. Retningslinjene omhandler hjelp til familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon som har behov for hjelp fra både barnevernstjenesten og NAV-kontoret, og ungdom som mottar ettervernstiltak.

Bufdir har kjennskap til at retningslinjen oppleves som et nyttig verktøy der den benyttes. Det at retningslinjen formidler gjeldende rett for de to tjenestene, og at det er tatt med eksempler, opplever tjenestene som særlig nyttig. Bufdirs erfaring, og innspill vi har fått i forbindelse med denne utredningen, er imidlertid at retningslinjene i for liten grad er kjent og brukt i tjenestene. Dette funnet ser vi også i en survey fra 2020 blant kommunale sektorledere innen omsorg, helse,

¹¹⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet & Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2023

oppvekst og opplæring, om bruk av støtte- og veiledningsressurser. Nesten halvparten av respondentene svarte at de ikke kjente til retningslinjen, og om lag 30 prosent oppga at den var i bruk. Samtidig oppga mer enn 70 prosent av de som brukte retningslinjen, at den var til nytte.^{118,119}

Retningslinjene er oppdatert med gjeldende rett per 1. januar 2023. AVdir og Bufdir har i samarbeid besluttet at retningslinjen skal revideres ytterligere, slik at den vil være et nyttig verktøy for tjenestene. Arbeidet med revidering av retningslinjene begynte høsten 2024, i samarbeid mellom Bufdir og AVdir. Arbeidet er i oppstartsfasen, og innledende diskusjoner i arbeidsgruppen handler om hvor omfattende revideringen skal være og hva slags normerende produkt dette bør være. Tentativ tidsramme for revideringen er fram til våren 2025.

3.3.4 Veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier

I 2017 lanserte Bufdir en veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier. Veilederen er ment som et verktøy som kommunalt ansatte og frivillig sektor kan bruke som et oppslagsverk for å finne fram til informasjon og veiledning på relevante områder. Formålet med veilederen er å sikre en bred og helhetlig tilnærming til fattigdomsproblematikk, og legge til rette for samarbeid mellom tjenester for å se utfordringer, løsninger og tiltak på tvers av fagområder, sektorer og tjenester. Veilederen omfatter beskrivelser av hvordan kartlegge behov for tiltak, henvisninger til veiledning om hvordan tiltak kan forankres i planarbeid, veiledning om medvirkning og samarbeid på tvers av tjenester, samt informasjon og råd for samarbeid mellom kommune og frivillig sektor. Veilederen ble relansert i en mindre omfattende form i januar 2023.¹²⁰

En survey til kommuner om erfaringer med ulike støtte- og veiledningsressurser fra 2020, viser at bare om lag 20 prosent av respondentene brukte veilederen. Nesten halvparten av respondentene kjente til veilederen, men den var ikke vesentlig brukt. Blant de 20 prosentene som benyttet veilederen, oppga et vesentlig flertall (74 prosent) at den var nyttig. Dette kan tyde på at det er behov for bedre implementering av veilederen i kommunene.^{121, 122}

3.3.5 Barnevernfaglig kvalitetssystem og kunnskapsmodellen «Barnets behov i sentrum»

Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) er et rammeverk som gir barnevernsfaglig og juridisk kvalitetsstøtte til kommunale barnevernstjenesters saksbehandling. Rammeverket gir støtte til

¹¹⁸ Merk at undersøkelsen er sendt til kommunale sektorledere med hovedansvaret for helse- og omsorgsområdet og oppvekstopplæringsområdet i sin kommune. Dette betyr at også andre sektorer enn barnevern og sosialtjenesten har svart på om de kjenner til retningslinjene.

¹¹⁹ Danielsen mfl. 2020

¹²⁰ Før 2023-versjonen var det et eget delkapittel i veilederen om barnevern under kapittel om samarbeid på tvers av kommunale tjenester. Dette ble tatt ut fordi veilederen var for omfattende.

¹²¹ Undersøkelsen er sendt til kommunale sektorledere med hovedansvaret for helse- og omsorgsområdet og oppvekstopplæringsområdet i sin kommune. Dette betyr at de aggregerte svarene gjelder for en rekke ulike sektorer. Veilederen kan også ha blitt tatt i bruk av flere kommuner siden 2020.

¹²² Danielsen mfl. 2020

analyse, vurdering og beslutning, og retter seg spesielt mot det skjønnsmessige handlingsrommet i en barnevernssaks forløp.

Barnevernstjenesten må ha kompetanse som gjør den i stand til å kartlegge barnets behov, omsorgssituasjon og systemene rundt for å forstå og møte barnets og familiens helhetlige hjelpebehov. En sentral del av kunnskapsgrunnlaget for BFK er derfor kunnskapsmodellen «Barnets behov i sentrum», som oppsummerer barnets helhetlige behov for å ha best mulig omsorg og utvikling. Her inngår bl.a. bolig, foreldrenes arbeid og sosioøkonomisk status. Hensikten er bl.a. å sikre kunnskap om sammenhenger mellom barns omsorgssituasjon og fattigdom eller sårbar økonomi.

BFK skal bidra til at barnevernstjenestene jobber kunnskapsbasert. BFK skal bidra til styrket forvaltning og sikrere saksbehandling, og styrket samarbeid med andre instanser, inkludert NAV. Som kvalitetsstøtte til styrket samarbeid med andre, gir BFK både veiledningstekster og tilgang til relevante kilder som handler om samarbeid. Kvalitetsstøtten er strukturert på en slik måte at saksbehandleren får tilgang til relevant støtte i de delene av barnevernssaken der støtten er mest aktuell.

BFK som rammeverk er integrert i barnevernstjenestenes nye fagsystemer, noe som gjør at kommunene har innholdet direkte tilgjengelig etter hvert som de anskaffer nytt fagsystem. Pr. 31.12.23 hadde ca. 100 kommuner anskaffet et av de to nye fagsystemene som er aktuelle. Det ligger an til ytterligere 100 kommuner i løpet av 2024.

Barnevernstjenester som har tatt i bruk nytt fagsystem, og som har rukket å sette seg inn i hvordan BFK som rammeverk kan benyttes og utnyttes, melder tilbake til Bufdir om en sterkere oppmerksomhet rettet mot barnets behov, en tryggere analyse av barnets situasjon, større oppmerksomhet mot samarbeid, mer medvirkning og tryggere bruk av juridiske kilder.

3.3.6 Grunnmodell for hjelpetiltak

Grunnmodell for hjelpetiltak er et utviklingsarbeid som har pågått siden 2020 med mål om å utvikle en grunnmodell for hjelpetiltaksarbeid i kommunalt barnevern. Målgruppen er ansatte i barnevernstjenestene som jobber med hjelpetiltak. Tre kompetansesentre utvikler modellen på bestilling fra Bufdir. Dette gjøres i samarbeid med pilotkommuner og brukerorganisasjoner. Oppdraget skal avsluttes ved utgangen av 2024, og Bufdir skal deretter se på og vurdere hvordan anbefalingene i modellen kan implementeres i kommunalt barnevern på best mulig måte.

Intensjonen er at grunnmodellen skal gi grunnlag for en helhetlig tilnærming i hjelpetiltaksarbeidet og bidra til å etablere et samarbeid med familiene, barn og ungdom hvor ulike tiltak, tilnærminger og arbeidsmetoder settes i sammenheng. Grunnmodellen tar utgangspunkt i kunnskapsmodellen Barnets behov i sentrum, der også sosioøkonomiske forhold inngår (se nærmere beskrivelse i avsnitt 3.3.5).

3.3.7 E-læringskurs om barnevernsloven

Buudir er i gang med å utvikle en rekke e-læringskurs, med mål om å bidra til at ansatte i kommunal barnevernstjeneste får bedre forståelse for og ferdigheter knyttet til forvaltning og juss på barnevernsfeltet. Det er særlig fokus på økt bevissthet om og forståelse for de rettslige rammene som gjelder for barnevernstjenestens arbeid. Dette inkluderer innsikt i hvorfor saksbehandlingsregler som krav til beslutningsgrunnlag, dokumentasjon, analyser, vurderinger, begrunnelse og medvirkning er viktig, og hvilke alvorlige konsekvenser det kan få hvis det svikter. På denne måten skal e-læringskursene bidra til å bedre kvaliteten i saksbehandlingen og gi større grad av regelverksetterlevelse i tjenestene.

Foreløpig er det utarbeidet en læringsmodul om meldingsfasen, og høsten 2024 skal Buudir igangsette arbeidet med en undersøkelsesmodul. Kursene fokuserer på rettslige rammer for undersøkelsesarbeidet, samt hvordan kunnskapsmodellen «Barnets behov i sentrum» brukes som et verktøy for å analysere og vurdere barnets behov. Modellen inkluderer familieforhold som arbeid, bolig og økonomi. Kunnskapsmodellen er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.5.

3.3.8 Tilskuddsordninger for bedre samhandling og mer systematisk oppfølging av utsatte barn og unge

Gjennom tilskuddsordningene *Tidlig identifikasjon og oppfølging av utsatte barn* i Buudir og *Bedre Tverrfaglig Innsats* i Hdir har ca. 250 kommuner og bydeler mottatt statlig tilskudd til å utvikle samhandlingsmodeller på tvers av tjenester og organisasjonsnivåer. Modellene skal bidra til å fange opp og gi helhetlig oppfølging til barn og familier som har behov for hjelp. Modellene viser hvilke planer, verktøy, rutiner og samarbeidsarenaer kommunene benytter, og hvordan kommunen jobber med evaluering, dokumentasjon og brukarmedvirkning. Modellene inneholder også handlingsveiledere som beskriver hvordan tjenester skal følge opp barn og familier som trenger hjelp, og hvordan de skal samarbeide på tvers av tjenester.

Tilskuddsordningene i Buudir og Hdir ble samordnet i 2018. Fra og med 2024 utfases tilskuddsordningen på bakgrunn av det store antallet kommuner som alt har utviklet en modell.

3.3.9 Nytt opplæringsprogram om mangfold, der levekår inngår

KOMBA¹²³ er en av etterutdanningene for barnevernansatte og omhandler minoritetskompetanse i barnevernet. Etterutdanningen har en tverrfaglig tilnærming med mål om at ansatte skal kunne håndtere komplekse, flerfaglige forhold som inkluderer både individuelle, sosiale, økonomiske, sosiopolitiske og kulturelle aspekter.

Buudir er i en anbudsprosess for å utvikle et nytt opplæringsprogram som skal erstatte KOMBA. Det nye opplæringsprogrammet vil ha en bredere tilnærming til mangfold, der levekår er et av temaene som inngår. Det skal blant annet rettes et særlig fokus mot likestillingsutfordringer i sammenheng med lavinntekt. Opplæringsprogrammet skal piloteres/tilbys i løpet av 2025.

¹²³ KOMBA står for minoritetsKOMpetanse i Barnevernet.

Øvrige videreutdanninger omhandler bl.a. metoder og modeller for å innhente kunnskap om barnets omsorgssituasjon, og samarbeid på tvers av tjenester og etater og gode samarbeidsrelasjoner både med barn, familier og samarbeidspartnere.¹²⁴

3.3.10 Kommunale læringsnettverk

Kommunale læringsnettverk er et tiltak i kompetansestrategien for det kommunale barnevernet (2018-2024). Tiltaket skal stimulere kommunene til kvalitetsutvikling i tjenestene med mål om å styrke tilbud til og oppfølging av utsatte barn og familier. Læringsnettverkene retter seg direkte mot barnevernstjenestene, men andre tjenester på oppvekstområdet kan også inviteres med, for å styrke samarbeid mellom tjenester slik at de i enda større grad kan dra nytte av hverandres kompetanse og ressurser. En følgeevaluering av nettverkene viser at ca. 90 prosent av alle landets barnevernstjenester har deltatt i ett eller flere læringsnettverk innen våren 2021, og at læringsnettverk har hatt en stor, positiv effekt på samarbeid om kvalitetsutvikling og etablering av fagfellesskap.¹²⁵

3.3.11 Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge – oppdrag om felles kompetanse- og praksisutvikling i kommunene og forebyggende ansvar på oppvekstområdet

Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge har fått et oppdrag fra departementets kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU) om felles kompetanse- og praksisutvikling i kommunene. Bakgrunnen for oppdraget er utfordringer med store lokale og uønskede variasjoner i det kommunale tjenestetilbudet til barn og unge. En sentral problemstilling er hvordan sektorene på statlig nivå sammen kan gjøre kommunene i bedre stand til å ivareta oppgavene sine, gjennom bedre samordning av arbeidet sitt med kompetanse- og praksisutvikling. Det første steget i arbeidet er å gjennomføre et prosjekt med mål om tverrsektoriell lederutvikling. Lederprogrammet er i utgangspunktet rettet mot ledere i kommunal sektor og skal etter planen prøves ut i 2025. Deretter skal det vurderes oppskalering og ev. utvikling av andre felles kompetanseprogram på sikt.

Et annet pågående oppdrag gjennom etatssamarbeidet omfatter kommunens forebyggende ansvar innen oppvekstområdet. Dette ansvaret skal bidra til at barn og unge har gode oppvekstvilkår og er forankret i flere lovverk. Første delleveransen i oppdraget er å hente inn og sammenstille kunnskap om kommunenes utfordringer og behov innen forebyggingsarbeidet. En tverretattlig gruppe skal jobbe videre med å revidere og utarbeide veiledning eller annen faglig kompetansestøtte til kommunene om deres forebyggende ansvar innen oppvekstområdet.

¹²⁴ Opplæringsprogrammet «Vurdering av barns beste» tilbys av OsloMet, i samarbeid med VID vitenskapelige høyskole og Høgskulen på Vestlandet; 'Juss i barnevernfaglig arbeid' tilbys av OsloMet i samarbeid med Universitetet i Stavanger og omfatter blant annet tverretattlig samarbeid og samarbeidsansvar mellom barnevernstjenesten og andre tjenesteytere; 'Relasjonskompetanse i barnevernet' tilbys av VID vitenskapelige høyskole, og omhandler hvordan ansatte i barnevernet skal sikre barns utvikling og ivareta barn som utsettes for omsorgssvikt.

¹²⁵ Oslo Economics mfl. 2022

4. Forventet fremtidig utvikling og vurdering av behov for tiltak

4.1 Bufdir vurderer at det per nå ikke er behov for å utrede større kompetansehevingstiltak for å bedre barnevernstjenestenes forståelse av fattigdom

Familier med sosioøkonomiske utfordringer blir ikke godt nok fulgt opp av barnevernstjenesten. Kunnskapsgrunnlaget viser at mange barnevernstjenester ikke legger stor nok vekt på fattigdom i forståelsen av familienes utfordringer, og at betydningen av fattigdom og økonomisk stress ikke i tilstrekkelig grad tas inn i vurderinger. Dette kan indikere at det er behov for økt kompetanse i barnevernstjenestene om sosioøkonomiske forhold.

Vi vurderer allikevel at det *per nå* ikke er behov for å vurdere større kompetansehevingstiltak for å øke barnevernstjenestenes forståelse av fattigdom og dårlig økonomi.

- Det er planlagt og igangsatt en rekke tiltak som kan bidra til å forbedre barnevernstjenestenes forståelse av fattigdom og familienes helhetlige situasjon. Som nevnt i kapittel 3.3.9 er Bufdir i en anbudsprosess for å utvikle et nytt opplæringsprogram som vil ha en bredere tilnærming til mangfold enn det eksisterende programmet KOMBA, og der levekår og lavinntekt inngår. Implementeringen av BFK og grunnmodell for hjelpetiltak kan også bidra til å øke barnevernstjenestenes forståelse av fattigdom. En sentral del av kunnskapsgrunnlaget for BFK og grunnmodellen er kunnskapsmodellen «Barnets behov i sentrum», som oppsummerer barnets helhetlige behov for å ha best mulig omsorg og utvikling, og der ulike sosioøkonomiske forhold inngår.¹²⁶
- I kartleggingen av kompetansebehov i det kommunale barnevernet (2016), er ikke fattigdom trukket frem som et kompetansebehov. I 2024/2025 skal Bufdir gjennomføre en oppdatert analyse av kompetansebehov i barnevernet, som vil gi oss mer oppdatert kunnskap om kompetansebehov- og mangler.

En sentral del av det å gjøre grundige vurderinger av sosioøkonomiske forhold og ha et helhetlig perspektiv på familiens situasjon og behov, handler om samarbeidet med andre tjenester, og i denne sammenheng særlig NAV-kontoret. Kunnskap om andre tjenesters mandat og virkemiddelapparat, forståelse for når det er nødvendig å samarbeide med andre sektorer, og bedre strukturer for samarbeid, er viktig for å kunne gi et helhetlig tilbud som ivaretar familienes behov. Vi vurderer derfor at tiltak for å styrke dette, også vil bidra til en bedre forståelse av hvordan fattigdom virker inn på familienes livssituasjon.

¹²⁶ Se nærmere beskrivelse av dette i avsnitt 3.3.5.

4.2 Det er planlagt og igangsatt en rekke tiltak som kan bidra til å løse dagens utfordringer i samarbeidet mellom barnevernstjenestene og NAV-kontorene

4.2.1 Bufdir vurderer at igangsatte tiltak må få tid til å virke

Det er planlagt og igangsatt en rekke tiltak de senere årene for å bedre ivareta familier med sosioøkonomiske utfordringer. Det er blant annet satt i gang omfattende tiltak for å forbedre samarbeidet mellom ulike tjenester generelt, og mellom barnevernet og NAV spesielt. Dette er både juridiske og pedagogiske virkemidler, og mange av tiltakene er relativt nye. For eksempel trådte samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovene i kraft i 2022 og veilederen til samarbeidsbestemmelsene ble lansert samme år. Samarbeidsbestemmelsene er under evaluering. Veileder om barn som lever i fattige familier ble relansert i 2023. Retningslinjene for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret skal revideres høsten 2024 for i større grad å være et godt verktøy for tjenestene.¹²⁷ Disse tiltakene vil også kunne bidra til at barnevernstjenestene får en likere forståelse av deres ansvar overfor barn og unge i familier med sosioøkonomiske utfordringer.

Nylige endringer i barnevernsloven, saksbehandlingsrundskrivet og samarbeidsbestemmelsene kan også bidra til en tydeligere ansvarsfordeling mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret, og et tydeligere mandat når det gjelder barnevernets ansvar overfor familier med sosioøkonomiske utfordringer (se nærmere omtale i kap. 2.2 og kap. 3.)

Vi vurderer derfor at det ikke er behov for omfattende tiltak for å bedre tverrsektorielt samarbeid og samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret. De igangsatte tiltakene bør få tid til å virke.

4.2.2 Det er behov for bedre implementering av fagstøtte og gode eksempler på samarbeid

Kunnskapsgrunnlaget viser at barnevernstjenestene og NAV-kontoret kan for lite om den andre tjenestenes mandat og virkemiddelapparat, og de etterspør gode eksempler på vellykket samarbeid lokalt. I tillegg vet vi at flere av de igangsatte tiltakene er lite kjent og burde vært bedre implementert i kommunene, som f.eks. retningslinjene for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret. Foreløpig vet vi lite om hvor mye veileder til samarbeidsbestemmelsene blir brukt i kommunene.¹²⁸

Med utgangspunkt i de omfattende juridiske og pedagogiske virkemidlene som er iverksatt for å løse utfordringer knyttet til tverrsektorielt samarbeid, vurderer Bufdir at det kan være behov for tiltak for å bedre implementere fagstøtten i kommunene. Dette inkluderer også tiltak for å spre gode eksempler til kommunene om hvordan de kan få til godt samarbeid i praksis.

¹²⁷ Revisjonsarbeidet kom i gang som følge av oppdrag 29 gitt av BFD i TB 2023.

¹²⁸ Andre delrapport i evalueringen kommer ved årsskiftet 2024/25.

5. Utredning av tiltak og anbefalinger

5.1 Innledning

I dette kapitlet utreder vi tre tiltak som kan bidra til å nå målene for utredningen:

- (A) Utvikle et standardisert forløp for målgruppen.
- (B) Igangsette en pilot med evaluering for (videre)utvikling og implementering av kommunale samarbeidsmodeller.
- (C) Styrke implementeringen av igangsatte tiltak og gjennomføre raske evalueringer og spre gode eksempler på samarbeid.

Tiltakene er ikke gjensidig utelukkende. I dette kapitlet beskriver vi hva vi mener vil være en hensiktsmessig innretting av de tre tiltakene og vi vurderer virkninger for berørte aktører. Deretter vurderer vi om tiltakene møter et behov i sektoren, og vi gir Bufdirs samlede vurdering og anbefalinger knyttet til de tre tiltakene. Vi beskriver også kort AVdirs foreløpige vurderinger.

5.2 Identifisering av virkninger for berørte aktører

Basert på kunnskapsgrunnlaget har vi identifisert forventede nytte- og kostnadsvirkninger for grupper som berøres av en eventuell innføring av tiltakene vi utreder. Med unntak av de økonomiske og administrative konsekvensene, er virkningene kvalitative beskrivelser som ikke lar seg tallfeste.

5.3 Tiltak A - Bufdir sammen med AVdir (og ev. andre sektorer) utvikler et standardisert forløp for oppfølging av familier med sosioøkonomiske utfordringer med behov for hjelp fra barnevernet

5.3.1 Beskrivelse av tiltaket

Velferdssystemet er spesialisert og sektorisert. Familienes komplekse og sammensatte behov utfordrer dette systemet. Ansvar for familier med komplekse utfordringer, og som trenger tiltak og tjenester fra ulike instanser og eventuelt flere forvaltningsnivåer, er ikke godt nok avklart og koordinert (se kap. 2). Resultatet kan være at ingen tar «pådriveransvar» og ansvar for å koordinere hjelpen familien trenger fra ulike tjenester.

Tiltak A innebærer å utvikle et standardisert forløp¹²⁹ som beskriver ansvar, oppgaver og samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret, og ev. andre tjenester som bør involveres i oppfølgingen av familier med sosioøkonomiske utfordringer.¹³⁰ Målet med et forløp er å sikre at familier i barnevernet med sosioøkonomiske utfordringer får helhetlig og koordinert hjelp, og at tjenestene inngår i et mer forpliktende samarbeid.

Et standardisert forløp er et av Bufdirs nasjonale normerende produkter. De er normerende gjennom å gi nasjonale føringer, anbefalinger eller råd, for å øke kvaliteten og hindre uønsket variasjon. Et standardisert forløp er et faglig administrativt rammeverk med tidsplan og maler for gjennomføring og registrering av faglig innhold i tjenesten(e), med tydelige mål, som evalueres og tilpasses underveis sammen med det enkelte barn og barnets familie. Standardiserte forløp skal sikre individuell tilpasning, medvirkning, dokumentasjon, riktige vurderinger til rett tid og oppfølging, slik at tjenestene operasjonaliserer og leverer gode og forsvarlige tiltak basert på den beste kunnskapen vi har, og i tråd med lov og regelverk. Et forløp samler og danner et rammeverk for eksisterende regelverk, veiledere og retningslinjer, og beskriver når de ulike produktene er aktuelle og hvordan de står i forhold til hverandre.

I vurderingen av tiltaket er det relevant å se hen til arbeidet med nasjonalt forløp for barnevern – kartlegging og utredning av psykisk, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus.¹³¹ En eventuell gjennomføring av tiltak A vil kreve et felles oppdrag til Bufdir og AVdir, og ev. andre relevante velferdstjenester.

5.3.2 Virkninger av et standardisert forløp

5.3.2.1 Et forløp kan føre til økt og mer forpliktende samarbeid mellom tjenestene

Et standardisert forløp kan føre til økt og mer forpliktende samarbeid i oppfølgingen av familier med sosioøkonomiske utfordringer. Forløpet legger føringer for aktiviteter som skal gjennomføres, og utvikles av de ulike sektorene i fellesskap. Et forløp vil blant annet innebære konkret samarbeid mellom tjenester for å gi best mulig hjelp (eks. samarbeidsmøter). Vi vurderer at tiltaket kan nå ut til mange tjenester.

5.3.2.2 Et forløp svarer ikke ut målgruppens komplekse og sammensatte utfordringer, og møter ikke behovet for en mer helhetlig tilnærming til familiers situasjon og behov

Et mål med et standardisert forløp er å gi bedre og mer koordinert hjelp, men vi vurderer at det er en risiko for mindre fleksibilitet i oppfølgingen av målgruppen.

¹²⁹ Standardisert forløp er begrepet vi bruker i Bufdir. Andre direktorater har andre kategorier av forløp, som f.eks. nasjonalt forløp. Hvilken type forløp som vil være aktuelt for samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV må vi ev. vurdere nærmere i dialog med AVdir.

¹³⁰ F.eks. kommunalt boligkontor og ulike deler av oppvekstsektoren.

¹³¹ Videre omtaler vi dette som «nasjonalt forløp for barnevern».

Familier med sosioøkonomiske utfordringer har ofte komplekse og sammensatte problemer. For eksempel har foreldre med lavinntekt oftere problemer knyttet til blant annet psykisk og fysisk helse eller rus. Når det gjelder nasjonalt forløp for barnevern, er det ulike bekymringstegn og risikofaktorer som barnevernstjenesten skal se etter for å vurdere behov for hjelp fra helsetjenesten (f.eks. knyttet til rus, psykiske- og fysiske plager osv.). Vi vurderer at et forløp er mindre egnet for fattigdom og levekår som problemstilling. Levekårsutfordringer innebærer sammensatte problemstillinger, og det kan være relevant å involvere ulike tjenester i ulike tilfeller. Det kan derfor være vanskelig å utvikle et forløp som skal ivareta målgruppens behov for hjelp, fordi det ikke er klare kriterier for når de ulike tjenestene skal kobles på. Vi vurderer derfor at tiltaket ikke nødvendigvis vil føre til et mer helhetlig tjenestetilbud for familier med sosioøkonomiske utfordringer.

For eksempel kan både barnevernstjenesten og NAV-kontoret ha ansvar for familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon. Hvem som har ansvar for å hjelpe i en konkret situasjon, vil være avhengig av hva problemene består i og hvilke tiltak familien trenger. Ansvarsdelingen er derfor ikke like tydelig som kriteriene for når helsetjenesten bør involveres i en sak. Et forløp vil dermed kunne gi mindre fleksibilitet i oppfølgingen når det gjelder vurderinger av hvilke problemer familien har, hvilke tjenester som skal kobles på og hvordan oppfølgingen skal skje.

5.3.2.3 Økte kostnader og ressursbruk i staten

Tiltaket vil kreve økte ressurser i Bufdir og AVdir (og ev. andre aktuelle direktorater) for å utvikle og forvalte et standardisert forløp for målgruppen. Dette omfatter kostnader knyttet til årsverk og midler til implementering og evaluering av forløpet. Kostnadsanslaget for forløpet baserer vi på erfaringer fra arbeidet med å utvikle og implementere nasjonalt forløp for barnevern.

Vi anslår at tiltaket gir følgende kostnader:

- Kostnader knyttet til utvikling av forløpet: 5-700 000 kr.¹³²
- Implementeringsaktiviteter: 4 000 000 kr (fordelt på to år).¹³³
- Vi anbefaler at forløpet evalueres. Avhengig av innretningen på evalueringen anslår vi en kostnad på 2-3 000 000 kr.¹³⁴

I tillegg krever tiltaket at Bufdir setter av et halvt årsverk i fire år (innenfor ordinære rammer).¹³⁵

¹³² F.eks. til innspillsmøter, konsulenttenester og reisevirksomhet.

¹³³ Nasjonalt forløp for barnevern og helse har fått 3 000 000 kr pr år i to år. Arbeidsgruppa har gitt tilbakemelding om at de ikke kommer til å bruke hele potten, og vi anslår derfor en lavere sum.

¹³⁴ Nasjonalt forløp for barnevern følgeevalueres, med en kostnadsramme på 4,5 mill. kr (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2023). Forløpet vi utreder her er av mindre omfang enn nasjonalt forløp for barnevern, bl.a. er det færre tjenester involvert. Vi legger til grunn at en evaluering av dette forløpet derfor vil være mindre i omfang. Innretningen av evalueringen må vurderes nærmere, bl.a. mtp. type evaluering og hvor omfattende den skal være. En sluttevaluering vil være mindre kostnadskreven enn en følgeevaluering. Det kan også være aktuelt å evaluere et avgrenset antall kommuner, og ikke en full utrulling av forløpet. I et slikt tilfelle vil evalueringskostnadene bli betraktelig lavere.

¹³⁵ AVdir må også påregne årsverk.

5.3.3 Ytterligere vurderinger av tiltaket

5.3.3.1 Det er usikkert om et forløp møter et behov i sektoren som ikke ivaretas av eksisterende tiltak

De senere årene er det iverksatt en rekke tiltak for å bedre tverrsektorielt samarbeid, men som ikke har fått tid til å virke og som ikke er godt nok implementert. En risiko med å utvikle et forløp er at tjenestene opplever dette som et unødvendig tillegg til alle tiltakene som allerede er iverksatt på området. For eksempel skal samarbeidsplikten bidra til at familier får mer helhetlig og samordnet tjenestetilbud. I tillegg vil implementeringen av BFK gi et rammeverk for barnevernstjenestenes saksbehandling, og tilgang til relevante kilder som handler om samarbeid.

Nasjonalt forløp for barnevern er dessuten under evaluering, og vi vurderer at det vil være fornuftig å avvente erfaringene fra dette forløpet, og i hvilken grad det oppleves nyttig i kommunene.

Styret i norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO) var i innspillsmøte tydelige på at de ikke ønsker et forløp. De trekker bl.a. frem at kommunene har ulike utfordringer og behov, og at det ikke finnes ett svar på disse. Noen viser også til at et forløp i seg selv ikke er forpliktende nok til at det nødvendigvis fører til endringer i samarbeidet. Bufdirs brukerråd var positive til tiltaket, med begrunnelse i at de ser behovet for et tiltak som forplikter til økt samarbeid mellom tjenestene.¹³⁶

5.3.3.2 Oppsummering av virkninger og ytterligere vurderinger

Virkning	Nyttevirkning	Kostnadsvirkning
Samarbeid mellom velferdstjenester	Kan gi økt og mer forpliktende samarbeid mellom velferdstjenester.	
Kvalitet i tjenester for barn og familier		Mindre fleksibilitet i oppfølgingen av målgruppen. Usikkert om tiltaket svarer ut målgruppens komplekse og sammensatte utfordringer og gir en mer helhetlig tilnærming til barn og familiers situasjon og behov.
Ressursbruk i stat og kommune		Økte kostnader og ressursbruk i Bufdir og AVdir.

¹³⁶ Innspillsmøter med NOBOs styre 28.05.24 og Bufdirs brukerråd 14.06.24.

Ytterligere vurderinger	Fordel	Ulempe
Møter et behov i sektoren		Usikkert om tiltaket møter et udekket behov i sektoren. Et forløp kan oppleves som et tillegg til alt som allerede har blitt iverksatt, og som ennå ikke har fått tid til å virke.

Tabell 1 Oppsummering av virkninger og vurderinger av tiltak A- standardisert forløp

5.3.4 Anbefaling

5.3.4.1 Bufdir anbefaler ikke tiltak A

Vi anbefaler ikke at Bufdir, sammen med AVdir og ev. andre tjenester, utvikler et standardisert forløp for oppfølging av familier med sosioøkonomiske utfordringer med behov for hjelp fra barnevernet.

Et forløp kan føre til økt og mer forpliktende samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret, og ev. andre velferdstjenester. Samtidig er vi usikre på om tiltaket vil gi en mer helhetlig tilnærming til familienes situasjon og rom for den fleksibiliteten oppfølgingen av målgruppen krever.

Vi vurderer at et forløp er lite egnet for fattigdom og levekår som problemstilling.

Levekårsutfordringer innebærer sammensatte problemstillinger og det kan være relevant å involvere ulike tjenester i ulike tilfeller. En risiko med et forløp er i tillegg at kommunene kan oppleve dette som et unødvendig tillegg til alle tiltakene som allerede er iverksatt på området, og som ennå ikke har fått tid til å virke.

Vi tror ikke et forløp vil gi større nyttevirksomheter utover det de planlagte og iverksatte tiltakene vil føre til, når de har fått tid til å virke. Vi vurderer derfor at det ikke er en god ressursbruk å utvikle et forløp på dette området på nåværende tidspunkt.

5.3.4.2 AVdirs foreløpige vurderinger

AVdir støtter at vi ikke anbefaler tiltak A i denne omgang, og mener at Bufdir har gjort gode vurderinger av virkningene av tiltaket. AVdirs vurderinger er foreløpige og ikke forankret i direktoratet.

5.4 Tiltak B – Bufdir og AVdir igangsetter en pilot med evaluering for (videre)utvikling og implementering av kommunale samarbeidsmodeller

5.4.1 Beskrivelse av tiltaket

I arbeidet med denne utredningen har det kommet frem at kommuner ønsker flere gode eksempler på samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret.¹³⁷ De kan for lite om den andre tjenestens mandat og virkemiddelapparat. De etterspør bl.a. ulike eksempler på organisering i små og store kommuner og mellom ulike sektorer og tjenester.¹³⁸ Et annet moment som trekkes frem handler om behovet for praktiske verktøy som kan gjøre samarbeidet lettere, som f.eks. kanaler for god kommunikasjon- og informasjonsflyt.

Vi vet mye om faktorer som fremmer og hemmer tverrsektoriell samhandling, men har mer begrenset kunnskap om suksesskriterier for samarbeid spesifikt mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret. Ved å igangsette en pilot vil vi kunne utforske og teste nye modeller for samarbeid, samt utvide og videreutvikle eksisterende samarbeidsmodeller.

Tiltaket innebærer å igangsette en pilot for (videre)utvikling og implementering av kommunale samarbeidsmodeller for oppfølging av familier med sosioøkonomiske utfordringer med behov for hjelp fra barnevernet. Det innebærer i tillegg å gjennomføre en evaluering for å få mer systematisk kunnskap om suksesskriterier for godt samarbeid mellom barnevernstjenestene og NAV-kontoret, bl.a. med tanke på overførbarhet til andre kommuner. Tiltaket innebærer at kommunene både kan ta i bruk og videreutvikle eksisterende modeller og utvikle nye.

Tiltaket innebærer utprøving i et utvalg på 10-15 kommuner, og vil kreve et samarbeid mellom barnevernstjenesten, NAV-kontoret og ev. andre aktuelle tjenester i kommunen. Utvalget skal variere i henhold til bl.a. regioner, sentralitet, kommunestørrelse og organisasjonsform (både selvstendige og interkommunale tjenester). Det vil være relevant å pilotere i kommuner som har gode erfaringer med samarbeid og kommuner som har utfordringer på området.

Piloten medfører behov for å etablere en tilskuddsordning for rekruttering av kommuner som gis tilskudd til å (videre)utvikle, implementere og prøve ut kommunale samarbeidsmodeller for oppfølging av målgruppen. Opprettelse og utforming av tilskuddsordningen må skje i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten kap. 6. Piloten evalueres for vurdering av måloppnåelse og for å gi et godt vurderingsgrunnlag for oppfølging etter at pilotperioden har utløpt.

¹³⁷ Dette fremkommer bl.a. i innspillsmøter til utredningen og er en erfaring fra flere av Bufdirs andre arbeidsprosesser.

¹³⁸ Tøssebro mfl. 2023

5.4.2 Virkninger av en pilot med evaluering

5.4.2.1 Tiltaket kan føre til bedre samarbeid i kommuner som er en del av piloten, og ha overføringsverdi til andre kommuner

En pilot som tester samarbeidsmodeller lokalt, kan ha positive virkninger for kommunene som er en del av piloten gjennom at de forbedrer samarbeidet mellom velferdstjenester. Tiltaket vil ikke nå ut til mange, tatt i betraktning av utprøvingen gjennomføres i 10-15 kommuner. På sikt vil omfanget kunne øke, ettersom piloten skal evalueres og gi kunnskap som har overføringsverdi til andre kommuner.

5.4.2.2 Tiltaket kan føre til bedre kvalitet og oppfølging av familiene i pilotkommunene

Kommuner som (videre)utvikler samarbeidsmodeller lokalt, vil kunne gi bedre kvalitet og oppfølging i tjenestetilbudet til familiene. Dette vil være av begrenset omfang, ettersom piloten kun testes i et utvalg kommuner. Målet er at kunnskapen som utvikles gjennom en slik pilot med evaluering skal ha overføringsverdi til andre kommuner.

5.4.2.3 Økte kostnader og ressursbruk i staten

En pilot med evaluering vil gå over flere år og ha kostnadsvirkninger knyttet til utvikling og forvaltning av piloten i Bufdir og AVdir, midler til kommunene for (videre)utvikling av samarbeidsmodellene og midler til evaluering. Vi anslår at tiltaket gir følgende kostnader:¹³⁹

- Tilskudd til kommuner: Inntil 1 500 000 kr til (videre)utvikling og implementering av samarbeidsmodeller over en prosjektperiode på tre år. Totalt 15-22 500 000 kr.
- Evaluering: 700 000 kr.

I tillegg krever tiltaket at Bufdir setter av et halvt årsverk i fire år (innenfor ordinære rammer).¹⁴⁰ Dette er det mest kostnadskrevende av de tre tiltakene vi utreder.

5.4.3 Ytterligere vurderinger

5.4.3.1 Det er usikkert om pilot er et hensiktsmessig tiltak for å møte behovene i kommunene for gode eksempler

En pilot med evaluering vil møte kommunenes ønske om gode eksempler på kommunale samarbeidsmodeller. Samtidig tror vi ikke en pilotering med videre(utvikling) er god ressursbruk. Vi har mye kunnskap om hva som fremmer og hemmer god samhandling i velferdssektoren, som vi har beskrevet i kapittel 2. Mange av momentene som trekkes frem er relevante på tvers av sektorer, og vi antar at disse også er gjeldende for samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret. Blant de sentrale faktorene vi har identifisert er behovet for økt kunnskap om hverandres tjenester og praktiske virkemidler for å få til et godt samarbeid, mer tid og økonomiske

¹³⁹ Kostnadsanslaget tar utgangspunkt i Bufdirs erfaringer med tilskuddsordning «Systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn», der kommunene fikk inntil én million kroner i tilskudd for å utvikle en kommunal modell (etter nærmere bestemte kriterier) over en prosjektperiode på to år, og deretter inntil kr 500 000 for å implementere modellen.

¹⁴⁰ AVdir må også påregne årsverk.

ressurser, ledelsesforankring og forankring av samarbeidet i organisatoriske strukturer og planer, tverrfaglige team og et koordinatorledd. Det er derfor usikkert om en pilotering vil gi mye ny kunnskap som fører til en reell forbedring i samarbeidet sammenlignet med i dag.

5.4.3.2 Oppsummering av virkninger og ytterligere vurderinger

Virkning	Nyttevirkning	Kostnadsvirkning
Samarbeid mellom velferdstjenester	Bedre samarbeid i pilotkommunene. Kan ha overføringsverdi til andre kommuner.	
Kvalitet i tjenester for barn og familier	Bedre kvalitet og oppfølging av familiene i pilotkommunene.	
Ressursbruk i stat og kommune		Økte kostnader og ressurser i Bufdir og AVdir. Det mest kostnadskrevenne tiltaket.
Ytterligere vurderinger	Fordel	Ulempe
Møter et behov i sektoren	Kommunene etterspør gode eksempler på samarbeid.	Usikkert om det er et hensiktsmessig ressursbruk – vi har allerede mye kunnskap om lokale samarbeidsmodeller.

Tabell 2 Oppsummering av virkninger og vurderinger av tiltak B - pilot med evaluering

5.4.4 Anbefaling

5.4.4.1 Bufdir anbefaler ikke tiltak B

Vi anbefaler ikke at Bufdir og AVdir igangsetter en pilot med evaluering for (videre)utvikling og implementering av kommunale samarbeidsmodeller.

Vi vurderer at tiltaket kan føre til økt samarbeid mellom velferdstjenester og bedre kvalitet og oppfølging i tjenestetilbudet til familiene. Disse virkningene kan være store i de kommunene der tiltaket pilotes, men dette vil omfatte få kommuner. Evalueringen av piloten kan frembringe kunnskap som har overføringsverdi til andre kommuner.

I vurderingen vår legger vi avgjørende vekt på at vi allerede har mye kunnskap om hva som fremmer og hemmer tverrsektorielt samarbeid, og vi antar at mange av de samme momentene også er gjeldende for samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret. Vi vurderer det

som lite sannsynlig at en pilotering vil frembringe mye ny kunnskap som går på tvers av den kunnskapen vi allerede har om hva som skal til for å lykkes med tverrsektorielt samarbeid. Vi vurderer derfor at det er en mer hensiktsmessig bruk av ressurser å systematisere og spre den kunnskapen vi allerede har. Dette er det mest kostnadskrevende tiltaket av de vi utreder, og det når ut til få kommuner. Vi anbefaler derfor ikke å gå videre med tiltaket.

5.4.4.2 AVdirs foreløpige vurderinger

AVdir støtter at vi ikke anbefaler tiltak B i denne omgang, og mener at Bufdir har gjort gode vurderinger av virkningene av tiltaket. AVdirs vurderinger er foreløpige og ikke forankret i direktoratet.

5.5 Tiltak C – Bufdir og AVdir styrker implementeringen av eksisterende fagstøtte, gjennomfører raske evalueringer og sprer gode eksempler

5.5.1 Beskrivelse av tiltaket

I kapittel 3 beskriver vi ulike tiltak som er igangsatt de senere årene for å møte behovene til familier med sosioøkonomiske utfordringer, og som skal ivareta en helhetlig tilnærming til familienes situasjon. Noen av produktene er lite kjent og brukt i tjenestene, og det er behov for tiltak for styrke implementering av fagstøtten i tjenestene. Dette inkluderer tiltak for å spre gode eksempler til kommunene om hvordan de kan få til godt samarbeid i praksis.

Tiltak C innebærer at Bufdir og AVdir gjennomfører implementeringsaktiviteter for å gjøre eksisterende fagstøtte bedre kjent og gjennomfører raske evalueringer av gode samarbeidsmodeller og sprer gode eksempler.

Det er særlig relevant å styrke implementeringen av retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret og veileder om arbeid med barn som lever i fattige familier. I arbeidet bør det vurderes om det er ytterligere produkter som også bør prioriteres. Retningslinjene for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret revideres høsten 2024, i et felles arbeid mellom Bufdir og AVdir. Bufdir vurderer at å styrke implementeringen av eksisterende fagstøtte bør gis som et likelydende oppdrag til Bufdir og AVdir.¹⁴¹

Mulige implementeringsaktiviteter er f.eks. å spre informasjon til tjenestene, tilgjengeliggjøre kunnskap i tjenestenes systemer, organisere webinar/seminar/konferanser eller reise ut til tjenestene og holde foredrag/kurs. Konkrete implementeringsaktiviteter må vurderes nærmere dersom tiltak C skal gjennomføres.

Vi har allerede mye kunnskap om hva som fremmer og hemmer godt samarbeid lokalt, og eksempler på vellykkede samarbeidsmodeller. Samtidig er det flere samarbeidsmodeller mellom barnevernstjenester og NAV-kontor, og ev. andre tjenester, om oppfølging av familier med

¹⁴¹ I kap. 6.3 beskriver vi noen overordnede rammer for implementeringen.

sosioøkonomiske utfordringer som ikke er evaluert. Det ligger derfor i dette tiltaket å gjennomføre raske evalueringer av eksisterende samarbeidsmodeller i 7-10 utvalgte kommuner. Disse evalueringene kan i løpet av kort tid frembringe mer systematisk kunnskap om resultater av samarbeidet. Vi anslår at kunnskapen kan fremskaffes på om lag ni måneder. Denne kunnskapen og de gode samarbeidsmodellene kan Bufdir spre til kommunene og tjenestene bl.a. gjennom informasjons- og veiledningsmateriell,¹⁴² og slik inspirere andre kommuner til å utvikle samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret.

5.5.2 Virkninger av å styrke implementeringen av eksisterende fagstøtte, gjennomføre raske evalueringer og spre gode eksempler på samarbeid

5.5.2.1 Tiltaket kan bidra til bedre samarbeid gjennom at eksisterende fagstøtte blir mer kjent og brukt

Mye av fagstøtten som skal styrke samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret er lite brukt, men oppleves som nyttig der den benyttes. Tiltaket kan bidra til at flere av de eksisterende veilederne og retningslinjene blir mer kjent og brukt. Fagstøtten handler i stor grad om samarbeid, og kan derfor bidra til nettopp dette.

God implementering kan bidra til at mange kommuner tar i bruk støtten i større grad, og dermed lykkes bedre med et godt samarbeid mellom tjenester. Vi vurderer at tiltaket kan nå ut til mange kommuner og tjenester, men det er viktig at det settes av nok ressurser til implementering for at det skal føre til reelle endringer i hvordan tjenestene samarbeider og hvordan målgruppen følges opp.

5.5.2.2 Tiltaket kan bidra til bedre kvalitet og oppfølging i tjenestetilbudet til familier

Styrket implementering av eksisterende fagstøtte kan gi bedre samarbeid, økt kunnskap og større bevissthet i kommunene om hvordan de kan følge opp målgruppen. At kommunene blir kjent med gode eksempler på samarbeid kan inspirere flere kommuner til å videreutvikle samarbeidet mellom tjenester, og gi dem konkrete tips til hvordan de kan få til et bedre samarbeid i praksis. Tiltaket kan slik føre til et bedre tjenestetilbud til familier. Samtidig er vi usikre på hvor stor effekt slike uforpliktende pedagogiske virkemidler har. En reell bedring av tjenestetilbudet forutsetter god implementering.

5.5.2.3 Økte ressurser og kostnader i Bufdir, mer effektiv ressursbruk i kommunene.

Tiltaket vil kreve økte ressurser i Bufdir og AVdir til å gjennomføre implementeringsaktiviteter og spre eksempler, inkl. kostnader knyttet til årsverk og midler til evaluering av samarbeidsmodeller.

¹⁴² F.eks. i retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret eller Bufdir.no.

- Kartlegge eksisterende samarbeidsmodeller mellom barnevernstjenester og NAV-kontor og evaluere et utvalg av dem: 1 250 000 kr (inkl. mva).¹⁴³
- Implementeringsaktiviteter: 1 500 000 kr fordelt på to år.

I tillegg krever tiltaket at Bufdir setter av et halvt årsverk (innenfor ordinære rammer).¹⁴⁴ At kommuner i større grad enn i dag benytter fagstøtten kan føre til noe mer effektiv ressursbruk i kommunene.

5.5.3 Ytterligere vurderinger

5.5.3.1 Tar utgangspunkt i at eksisterende tiltak bør få tid til å virke, og imøtekommer et behov

Det er tidligere utviklet fagstøtte som bl.a. skal bidra til å styrke samarbeidet mellom tjenester og forbedre oppfølgingen av familier med sosioøkonomiske utfordringer. Dette tiltaket tar utgangspunkt i at eksisterende tiltak som relativt nylig er innført må få tid til å virke før vi setter i gang med nye omfattende tiltak. Samtidig bruker vi ny kunnskap og erfaringer til å videreutvikle innholdet i noen av produktene, slik at de i større grad kan bidra til å møte de utfordringene og behovene vi har identifisert. Tiltaket vil møte kommunenes ønske om gode eksempler på samarbeidsmodeller, og gi dem inspirasjon til og kunnskap om praktiske verktøy for hvordan de i praksis kan få til et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret. En variasjon i eksempler bidrar til å møte kommunenes ulike behov og kan gjøre det enklere for kommunene å tilpasse samarbeidsformer til sine lokale forhold.

Tiltaket kan bidra til å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret i oppfølgingen av denne målgruppen, som bl.a. NOBOs styre har etterlyst.¹⁴⁵

5.5.3.2 Oppsummering av virkninger og ytterligere vurderinger

Virkning	Nyttevirkning	Kostnadsvirkning
Samarbeid mellom velferdstjenester	Kan bidra til at eksisterende fagstøtte blir mer kjent og brukt.	
Kvalitet i tjenester for barn og familier	Kan føre til bedre kvalitet og oppfølging i barnevernstjenesten.	
Ressursbruk i stat og kommune	Mer effektiv ressursbruk i kommunene.	Noe økte kostnader og ressurser i Bufdir og AVdir.

¹⁴³ Anslått tidshorisont (9 måneder) og kostnader baserer seg på bruk av Bufdirs nye rammeavtale for evalueringer.

¹⁴⁴ AVdir må også påregne årsverk.

¹⁴⁵ Innspillsmøte med NOBOs styre 28.05.24.

Ytterligere vurderinger	Fordel	Ulempe
Møter et behov i sektoren	Kommunene etterspør gode eksempler på samarbeid. Tar utgangspunkt i at igangsatte tiltak skal få tid til å virke.	

Tabell 3 Oppsummering av virkninger og vurderinger av tiltak C - styrke implementering av fagstøtte og spre gode eksempler

5.5.4 Anbefaling

5.5.4.1 Bufdir anbefaler tiltak C

Vi anbefaler at Bufdir og AVdir styrker implementeringen av eksisterende fagstøtte og evaluerer og sprer gode eksempler på kommunale samarbeidsmodeller mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret.

Myndighetene har allerede iverksatt mange tiltak som skal bidra til å møte behovene til målgruppen, ivareta en helhetlig tilnærming til familienes situasjon, og bedre samarbeidet mellom velferdstjenester. I vurderingen vår har vi lagt avgjørende vekt på at disse tiltakene bør få tid til å virke.

Tiltaket kan bidra til at flere av de eksisterende veilederne og retningslinjene blir mer kjent og brukt av barnevernstjenestene og NAV-kontorene, og kan derfor bidra til styrket samarbeid. Sentrale dokumenter er retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret og Bufdirs veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier. Her må det ses hen til arbeidet med revidering av retningslinjen som begynte høsten 2024, og vurdere om det er behov for ytterligere implementeringsaktiviteter knyttet til dette produktet utover det som ev. blir gjort i forbindelse med revideringen.

Vi anbefaler videre at Bufdir og AVdir arbeider med å spre gode eksempler på kommunale samarbeidsmodeller, og igangsetter raske evalueringer av noen utvalgte samarbeidsmodeller mellom barnevernstjenester og NAV-kontor. Dette kan gi mer systematisert kunnskap som kan trekkes frem i eksemplene vi sprer. Eksemplene kan bl.a. spres gjennom den eksisterende fagstøtten, i retningslinjer og veiledere. En variasjon i eksempler vil bidra til å møte kommunenes ulike behov.

Det er viktig at det settes av nok ressurser til implementering for at det skal føre til reelle endringer i hvordan tjenestene samarbeider og hvordan målgruppen følges opp. Vi mener at det vil gi en forbedring av dagens situasjon, samtidig som det ikke er veldig ressurskrevende.

5.5.4.2 AVdirs foreløpige vurderinger

AVdir gir sin foreløpige tilslutning til den delen av tiltak C som handler om å gjennomføre implementeringsaktiviteter for å gjøre retningslinjene for samarbeid mellom

barnevernstjenestene og NAV-kontoret bedre kjent i tjenestene og kommunene. AVdir støtter også Bufdirs vurdering om at implementering av eksisterende fagstøtte bør ses i sammenheng med revideringen av retningslinjene for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV, som startet opp høsten 2024.

AVdir vurderer imidlertid at tiltak og aktiviteter som er besluttet og igangsatt må få tid til å virke før de tar stilling til nye tiltak. De viser også til at det er relevant å se hen til implementering og følgeforskning av bestemmelsene om samarbeid og samordning for å finne gode modeller for samarbeid mellom velferdstjenestene.

Vurderingene er foreløpige og ikke forankret i AVdir. De presiserer at eventuelle nye aktiviteter som krever felles oppdrag må drøftes og forankres i direktoratet før de kan ta stilling til dem.

5.5.4.3 Bufdirs bemerkninger til AVdirs foreløpige vurderinger

Bufdir vurderer at implementeringsaktiviteter for å gjøre eksisterende fagstøtte bedre kjent, er et tiltak som alene vil gi positive virkninger i form av bedre samarbeid og større bevissthet i kommunene om hvordan de kan følge opp målgruppen. Samtidig kan evaluering og spredning av gode eksempler bidra til å støtte opp om implementeringsaktivitetene, gjennom at kommunene får konkrete tips til hvordan de kan få til et bedre samarbeid i praksis. Vi opprettholder derfor vurderingen vår om at det er mest hensiktsmessig å igangsette disse aktivitetene samtidig.

6. Forutsetninger for vellykket implementering av tiltak C

6.1 Innledning

Implementering kan defineres som aktiviteter som har til hensikt å få et tiltak eller et program inn i praksis.¹⁴⁶ Det handler om å ha aktive strategier for å iverksette tiltak, med mål om å oppnå en ønsket praksisendring, samt å øke kunnskapen, forståelsen og refleksjon om et gitt tema.¹⁴⁷

Tiltak gir ikke alltid de resultatene vi hadde forventet. Det kan skyldes at tiltaket ikke var så virksomt som forventet eller det kan handle om svak implementering.¹⁴⁸ Siden 2000-tallet har det vært økt oppmerksomhet om viktigheten av implementering i arbeidet med å utvikle tjenester.¹⁴⁹ For tjenester som jobber med brukergrupper med komplekse og sammensatte behov (som i barnevernet) kan det være hensiktsmessig med mindre endringer og endringer som enkelt lar seg innarbeide i måten de allerede jobber på.¹⁵⁰

Under beskriver vi noen overordnede rammer for hvordan vi mener implementeringsarbeidet bør innrettes. Vi omtaler her Bufdir og AVdirs rolle i implementeringen, som er å gjøre produktene vi utarbeider nyttige, kjent og tilgjengelig for tjenestene. Det er kommunene og tjenestene selv som iverksetter endringer i praksis. I beskrivelsen av rammene for implementeringen baserer vi oss bl.a. på erfaringer fra implementering av nasjonalt forløp for barnevern og veileder for psykisk helsearbeid barn og unge.¹⁵¹ Implementeringen av nasjonalt forløp for barnevern er av større omfang enn tiltaket vi anbefaler i denne utredningen, men vi mener likevel at det er relevante erfaringer å hente fra innrettingen av implementeringsarbeidet.

6.2 Vellykket implementering handler om å ha en god implementeringsplan, involvere brukere og sette av nok ressurser

Suksessfaktorer for vellykket implementering av tiltak handler blant annet om å ha en god implementeringsplan som involverer aktuelle tjenester og brukere.¹⁵² Ogden viser til hvordan implementering av et tiltak er avhengig av de ansattes opplevelse av tiltaket. Ny praksis som er nyttig og enkel å ta i bruk og som skaper engasjement og entusiasme, er faktorer som fremmer implementeringen. Andre fremmede faktorer er om tiltaket støttes av forskning og har et positivt omdømme, og om tiltaket støttes av nøkkelpersoner blant de ansatte (uformelle meningsbærere).

¹⁴⁶ Fixsen mfl. 2005

¹⁴⁷ Ogden 2019

¹⁴⁸ Ogden 2019

¹⁴⁹ Greenhalgh mfl. 2004

¹⁵⁰ Guastaferrero m.fl. 2021

¹⁵¹ En annen sentral kilde som snart vil kunne gi oss nyttig kunnskap om god implementering er et oppdrag Bufdir har lyst ut for å få kunnskap om hvordan barnevernstjenesten er kjent med, bruker og vurderer produkter Bufdir har utviklet til hjelp i tjenestenes arbeid. Fristen for denne leveransen er 1. mars 25.

¹⁵² Ogden 2019; Schipper m.fl. 2016

En annen sentral faktor er at det er satt av tilstrekkelig med ressurser til implementeringen i form av tid, penger og ansatte.¹⁵³

Sentrale barrierer for vellykket implementering omfatter bl.a. tidspress og mangelfull opplæring og veiledning for de som skal ta i bruk det nye produktet, utvanning (innsatsen svekkes over tid) og negative holdninger blant de som skal ta i bruk produktet knyttet til f.eks. pga. endringstretthet eller at tiltaket er tidkrevende og oppleves lite nyttig.¹⁵⁴

6.2.1 Foreløpige erfaringer fra implementering av nasjonalt forløp for barnevern og helse

Erfaringene fra arbeidet med implementeringen av nasjonalt forløp for barnevern støtter opp om viktigheten av å ha en god plan for implementeringen, og at denne må kunne tilpasses ved behov. Arbeidsgruppen, som består av representanter fra Hdir og Bufdir, trekker frem at implementeringsaktiviteter og innhold må tilpasses lokalt for å øke relevansen og skape eierskap. Et annet viktig element har vært involvering av tjenester og interessenter fra starten av, og at de aktivt samler inn tilbakemeldinger og erfaringer og bruker dette til å justere aktiviteter og informasjonsmateriell. En annen sentral suksessfaktor arbeidsgruppen trekker fram, handler om å synliggjøre at det nasjonale forløpet er et tett samarbeid mellom Bufdir og Hdir, bl.a. ved at begge direktoratene har deltatt i alle aktiviteter de organiserer og inviteres til som omhandler forløpet. Arbeidsgruppen har hatt utstrakt reisevirksomhet til tjenester i hele landet for å gjøre forløpet kjent, ha dialog med tjenestene og hente inn innspill om hva som har fungert og ikke og videre behov. Arbeidsgruppen trekker også fram viktigheten av at direktoratene har fått et felles oppdrag om å implementere forløpet.¹⁵⁵

6.3 Overordnede rammer for implementering av tiltak C

Basert på kunnskapen og erfaringene om godt implementeringsarbeid, har Bufdir følgende vurderinger knyttet til implementering av tiltak C:

- **Felles oppdrag:** Bufdir og AVdir bør få et felles oppdrag om å styrke implementeringen av eksisterende fagstøtte, og eventuelt evaluering og spredning av gode eksempler på samarbeid.¹⁵⁶ Det kan være relevant å nedsette en tverretattlig arbeidsgruppe. Bufdir vurderer at det bør settes av tilstrekkelig tid til implementeringsarbeidet. Tidsramme bør være (minst) to år.
- **Involvering:** Brukerperspektivet er sentralt for vellykket implementering. Tjenester, brukere og andre interessenter bør involveres på en hensiktsmessig måte.
- **Prioritere produkter:** Arbeidsgruppen må prioritere hvilke produkter som er mest sentrale å styrke implementeringen av. Denne utredningen viser at sentrale produkter er retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret og Bufdirs veileder for arbeid med barn i fattige

¹⁵³ Ogden 2019

¹⁵⁴ Ogden 2019

¹⁵⁵ Erfaringene er hentet inn fra Bufdir og Hdirs statusrapportering til departementene om implementering av forløpet (Bufdirs svar på O42/TB2023 og Hdirs svar på TB023-43).

¹⁵⁶ Her gjør vi oppmerksom på at AVdirs foreløpige vurdering er at allerede besluttede aktiviteter bør få tid til å virke før det eventuelt settes i gang evaluering og spredning av gode eksempler (se avsnitt 5.5.4.3)

Forutsetninger for vellykket implementering av tiltak C

familier. Arbeidsgruppen må se hen til arbeidet med revidering av retningslinjen som begynte høsten 24, og vurdere om det er behov for ytterligere implementeringsaktiviteter utover det som ev. blir gjort i forbindelse med revideringen. Arbeidsgruppen må vurdere om det er ytterligere produkter som også bør prioriteres.

- **Målgrupper:** Aktuelle målgrupper for tiltaket er kommuneadministrasjonen og ledere og ansatte i barnevernstjenesten og NAV-kontor. Arbeidsgruppen må vurdere om det er flere målgrupper som bør inkluderes.
- **Implementeringsaktører:** Arbeidsgruppen bør definere hvem som er de sentrale implementeringsaktørene, om det i hovedsak er Bufdir og AVdir, eller om det skal gis oppdrag til f.eks. statsforvalterne om å følge opp implementeringen.¹⁵⁷
- **Implementeringsplan:** Det bør lages en god plan for implementeringen, som evalueres og justeres underveis. En implementeringsplan bør inneholde de ulike aktivitetene som skal gjennomføres, kanaler og målgrupper, samt aktuelle kommunikasjons- og informasjonstiltak.

¹⁵⁷ I arbeidet med implementering av veileder for psykisk helsearbeid barn og unge er det færre implementeringsaktiviteter.

7. Referanseliste

Arbeids- og velferdsdirektoratet & Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2023, 10. september). *Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret*.

<https://www.nav.no/samarbeidspartner/barneverntjenesten-nav-kontor>

Arntzen, A. & Grøgaard, J. B. (2012). Idealer og realiteter i samarbeidet mellom NAV og Oppfølgingstjenesten. *Tidsskrift for velferdsforskning* 15(4), s. 250-262.

Ask, T. A. og Sagatun, S. (2020). Frontline Professionals Performing Collaborative Work with Low-Income Families: Challenges across Organizational Boundaries. *Nordic Journal of Social Research* 11 (1), s. 66-85. <https://doi.org/10.7577/njsr.2223>

Asker kommune (2024, 10. september). *Asker velferdslab*.

<https://www.asker.kommune.no/sosiale-tjenester-og-boliger/asker-velferdslab/>

Bachmann, K. E., Nerland, S. M. K., Skrove, G. K., Hungnes, T., Groven, G. (2020). Hvordan lage gode samhandlingsforløp for utsatte barn og unge? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2020(3), s.201-218. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-03-04>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022). *Turnover blant ansatte i barnevernet – hvorfor slutter så mange? En nasjonal omfangsundersøkelse av årsaker og kjennetegn ved tjenester og institusjoner med høy turnover. Turnover blant ansatte i barnevernet – hvorfor slutter så mange? En nasjonal omfangsundersøkelse av årsaker og kjennetegn ved tjenester og institusjoner med høy turnover. (bufdir.no)*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2023). *Rundskriv for barnevernstjenestens saksbehandling (Saksbehandlingsrundskrivet)* (2023.03). [Rundskriv].

<https://www2.bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gRSz2DSAKSBEHANDLINGSRUNDSKRIVETz282023z29#gRSz2DSAKSBEHANDLINGSRUNDSKRIVETz282023z29z2DDEL3>

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (2024, 10. september). *Barnefattigdom kommunemonitor*.

<https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/monitor/barnefattigdom?primary=03>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet (2019). *Bedre informasjon og mer samordnede og koordinerte tjenester for barn og unge med nedsatt funksjonsevne og deres familier*. Rapport fra arbeidsgruppe i 0-24-samarbeidet.

<https://kudos.dfo.no/documents/32787/files/29170.pdf>

Barnekonvensjonen. (1989). *FNs konvensjon om barnets rettigheter* (20-11-1989). Lovdata.

<https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30>

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

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

Barnevernsloven. (2021). *Lov om barnevern* (LOV-2021-06-18-97). Lovdata
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>

Berg, E. K. U. og Vardheim, I. (u.å.). *Kompetanse, samarbeid og samhandling i norske kommuner. En undersøkelse fra 73 norske BTI/BTS-kommuner*. KORUS.
<https://www.forebygging.no/contentassets/d744105aa1374ea7aa2e57f3611a08fd/kompetanse-samarbeid-og-samhandling-i-norske-kommuner.pdf>

Brattbakk, I. (2020). Trangboddhet og barnefamiliers hverdagsliv i koronaens tid. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(1), s. 7-31. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-01-02>

Bratterud, Å. og Emilsen, K. (2013). *Dørstokkmila. Barnehagens vei fra magefølelse til melding*. Fagbokforlaget.

Brøndbo, P. H., Krane, L. og Makarova, A. (2017). *Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge* (Rapport 3 2017). Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Nord. UiT – Norges arktiske universitet. <https://0-24-samarbeidet.udir.no/wp-content/uploads/2019/01/Kunnskapssammenstilling-RKBU-Nord-2017.pdf>

Bøe, T. (2015). *Sosioøkonomisk status og barn og unges psykologiske utvikling: Familiestressmodellen og familieinvesteringsperspektivet*. (IS-2412). Helsedirektoratet. https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/sosiookonomisk-status-og-barn-og-unges-psykologiske-utvikling/Sosio%C3%B8konomisk%20status%20og%20barn%20og%20unges%20psykologiske%20utvikling.pdf/_attachment/inline/61d6a93f-8373-42f6-8ece-489e381c5696:53bcd908664966042380887179cdc51d757505e/Sosio%C3%B8konomisk%20status%20og%20barn%20og%20unges%20psykologiske%20utvikling.pdf

Danielsen, O. A., Gotaas, N og Myrvold, T. M. (2020). *Styring gjennom støtte og veiledning: lokale effekter av pedagogiske virkemidler for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge*. (NIBR-rapport 2020:22). By- og regionsforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/bitstream/handle/20.500.12199/6451/2020-22.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023, 13. september). *23-01872 Kontraktstildeling Evaluerer av nasjonalt forløp for barnevern – HDIR*. Doffin. Database for offentlige anskaffelser. <https://doffin.no/notices/2023-656298>

Fellesorganisasjonen (2015). *Fellesorganisasjonens barnevernundersøkelse 2015*. Oslo: Fellesorganisasjonen (FO).

Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blase, K. A., Friedman, R. M., & Wallace, F. (2005). *Implementation research: A synthesis of the literature*. Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, National

Implementation Research Network.

<https://nirn.fpg.unc.edu/sites/nirn.fpg.unc.edu/files/resources/NIRN-MonographFull-01-2005.pdf>

Giltvedt, K. Sætrang, T. og Tveiten, S. (2012). Samhandling og kunnskapsdeling mellom barnefysioterapauter i kommune- og spesialisthelsetjenesten. *Fysioterapauten* 12(11).

<https://www.fysioterapeuten.no/fagartikler-kommune-sykehus/samhandling-og-kunnskapsdeling-mellom-barnefysioterapeuter-i-kommune--og-spesialisthelsetjenesten/125269>

Greenhalgh, T., Robert, G., Macfarlane, F., Bate, P., & Kyriakidou, O. (2004). Diffusion of innovations in service organizations: Systematic review and recommendations. *Milbank Quarterly*, 82(4), 581-629.

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

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

Guastaferro, K., Strayhorn, J. C. & Collins, L. M (2021). The multiphase optimization strategy (MOST) in child maltreatment prevention research. *Journal of Child and Family Studies*, 30, 2481-2491. <https://doi.org/10.1007/s10826-021-02062-7>

Hansen, I. L. S., Jensen, R. S. & Fløtten, T. *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for barn og unge* (Fafo-rapport, 2020:02). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20737.pdf>

Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022, 13. august). *Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier. Nasjonal veileder*. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier>

Helsedirektoratet (2023). *Kunnskapsoppsummering om ulikheter i helse og livskvalitet i Norge siden 2014 – sammendrag*. Publisert 1. august 2023. [Kunnskapsoppsummering om ulikheter i helse og livskvalitet i Norge siden 2014 – sammendrag.pdf](#)

Helsetilsynet (2019). «Det å reise vasker øynene». *Gjennomgang av 106 barnevernssaker*. Oslo: Statens helsetilsyn.

Helsetilsynet (2020). *En dag – så står du der helt aleine. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2019 med ettervern og samarbeid mellom barnevernet og Nav*. (Rapport 2/2020). Oslo: Statens helsetilsyn. <file:///C:/Users/inman/Downloads/Helsetilsynetrapport%20ettervern%202020.pdf>

Hennum, N. (2016). *Kunnskapens makt i beslutninger*. I Ø. Christiansen og B. H. Kojan (Red.), *Beslutninger i barnevernet*. (2. utgave, s. 56-72). Universitetsforlaget.

Ipsos (2018). *Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge*. https://0-24-samarbeidet.udir.no/wp-content/uploads/2019/01/IPSOS-Endelig-rapport_samhandling_250118.pdf

- Kojan, B. H. & Fauske, H. (2011). Et klasseperspektiv på barnevernets familier. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 14(2), s. 95-109. https://www.researchgate.net/profile/Halvor-Fauske/publication/256681758_Et_klasseperspektiv_pa_barnevernets_familier/links/0c9605239a6713b4ff000000/Et-klasseperspektiv-pa-barnevernets-familier.pdf
- Kojan, B.H. (2017). *Familier med lav sosioøkonomisk status i barnevernet - hvilke behov har de og hvordan går det med dem?* Publisert 6. oktober 2017, NTNU samfunn, språk og kultur. <https://www.ntnu.no/blogger/humsam/2017/10/06/familier-med-lav-sosiookonomisk-status-i-barnevernet-hvilke-behov-har-de-og-hvordan-gar-det-med-dem/>
- Kojan, B.H. & Storhaug, A.S. (Red.). (2021). *Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet – sammenhenger, forståelser og ansvar*. Rapportserie for sosialt arbeid, rapport nr. 6. NTNU Institutt for sosialt arbeid. [file:///C:/Users/inman/Downloads/Barnevern-og-sosiookonomisk-ulikhet%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/inman/Downloads/Barnevern-og-sosiookonomisk-ulikhet%20(1).pdf)
- Kristiansand kommune (2024a, 10. september). *Nye mønstre – trygg oppvekst*. <https://www.kristiansand.kommune.no/tryggoppvekst>
- Kristiansand kommune (2024b, 10. september). *Familiekoordinator*. <https://www.kristiansand.kommune.no/tema/nye-monstre/familiekoordinator/>
- Melby, L., Ådnanes, M., Kaasbøll, J., Kasteng, F., Ose, S. O. (2017). *Evaluerings av samhandlingstiltak rettet mot utsatte barn og unge. Suksesskriterier og barrierer på veien mot mer helhetlig tjenestetilbud* (2017:00418). Sintef. https://www.sintef.no/globalassets/sintef-teknologi-og-samfunn/rapporter-sintef-ts/rapport_evaluering-samhandlingstiltak_endelig-22.9.17-003.pdf
- NOU 2017: 12. (2017). *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a44ef6e251cd443396588483e97402ab/no/pdfs/nou201720170012000dddpdfs.pdf>
- NOU 2023: 7. (2023). *Trygg barndom, sikker fremtid. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a1eb3f73d3d94fa6b146dbd08f8a4253/no/pdfs/nou202320230007000dddpdfs.pdf>
- Ogden, T. (2019). *Implementering: «effekt helt ut»*. Helsedirektoratet, Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge NORCE. Foredrag 17. juni 2019.
- Oslo Economics & By- og regionsforskningsinstituttet NIBR (2022). *Samordning av tjenester til barn i barnevernet som bor utenfor hjemmet/OE-rapport 2022/100*. Oslo Economics. https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2023/03/samordning_av_tjenester_til_barn_-_i_barnevernet_som_bor_utenfor_hjemmet_kartlegging_og_evaluering_av_utvalgte_samordnings_modeller.pdf

Oslo Economics (2020). *Samarbeid mellom NAV og Rask psykisk helsehjelp i kommunene* (2020_64). <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2021/04/Samarbeid-NAV-og-RPH-17.11.2020.pdf>

Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad (2022). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024. Andre statusmåling, September 2022*. https://www.agendakaupang.no/wp-content/uploads/2022/09/folgeevaluering_av_kompetansesatsingen_for_det_kommunale_barnevernet_2018_2024_andre_statusmaling.pdf

Pedersen, L.-M. L. (2021). Samarbeid som arbeid: Betydningen av tid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 24(1) s. 49-61. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2021-01-05>

Proba samfunnsanalyse (2017). *Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring? Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner*. (Rapport 2017-01). Proba samfunnsanalyse. <https://0-24-samarbeidet.udir.no/wp-content/uploads/2019/02/Proba-rapport-2017-01-Hva-m%C3%A5-til-for-at-barn-og-unge-gjennomf%C3%B8rer-sin-o...pdf>

Prop 100 L (2020-2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0fac12fc78f54ef3b81261efc8843fea/no/pdfs/prp202020210100000dddpdfs.pdf>

Prop 121 S (2019-2019). *Opptappingsplan for barn og unges psykiske helse. Helse- og omsorgsdepartementet*. [Prop. 121 S \(2018–2019\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/prop121s2018-2019)

Prop 133 L (2020-2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f325e4de00fb472f85a7a2b94124f531/no/pdfs/prp202020210133000dddpdfs.pdf>

Schafft, A. og Mamelund, S-E. (2016). *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole. En underveisevaluering*. (AFI-rapport 2016:04). Arbeidsforskningsinstituttet 2016. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6282/r2016_04_NAV-veilederiVidereg%c3%a5endeSkole.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Schipper, K., Bakker, M., De Wit, M., Ket, J. C., & Abma, T. A. (2016). Strategies for disseminating recommendations or guidelines to patients: a systematic review. *Implementation science*: IS, 11(1), 82. <https://doi.org/10.1186/s13012-016-0447-x>

Statistisk sentralbyrå (2024a, 6. september). *Variabeldefinisjon trangboddhet*. <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/3462/nb>

Statistisk sentralbyrå (2024b, 12. august). *Årsverk i barnevernstenesta, etter statistikkvariabel og år*. <https://www.ssb.no/statbank/table/09086/tableViewLayout1/>

Styringsportalen for statsforvalteren (2023, 13. august). *Årsrapporter for 2023*.

<https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2023/arsrapporter/>

Teige, A.-M. og Hedlund, M. (2017). Utfordringer ved helsesøsterrollen i tverrfaglig samarbeid.

Sykepleien 2016(1), s. 76-83. <http://dx.doi.org/10.4220/Sykepleienf.2016.56817>

Tøssebro, J.; Berg, B.; Bruteig, R.; Caspersen, J.; Hermstad, I. H.; Wendelborg, C. (2023). *Bedre tjenester til barn og unge med sammensatte behov? Delrapport 1: Utgangspunktet da lovendringene trådte i kraft*. NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/uploads/files/ferdig-rapport-bedre-tjenester.pdf>

Westby, L. C. L. (2021). *Sårbare barnefamiliers erfaringer fra møter med norsk barnevern – en narrativ studie*. [Doktorgradsavhandling, Høgskolen i Innlandet]. Brage INN.

[https://brage.inn.no/inn-](https://brage.inn.no/inn-xmlui/bitstream/handle/11250/2729575/Digital%20version%20A4%20Westby%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[xmlui/bitstream/handle/11250/2729575/Digital%20version%20A4%20Westby%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://brage.inn.no/inn-xmlui/bitstream/handle/11250/2729575/Digital%20version%20A4%20Westby%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Vedlegg 1 – Eksisterende og planlagte tiltak i Arbeids- og velferdsdirektoratet

I forbindelse med dette oppdraget har AVdir utarbeidet en oversikt over eksisterende og planlagte tiltak i AVdir som er relevante for dette oppdraget. Tiltakene nedenfor skal (bl.a) bidra til å enten øke forståelsen i NAV for lavinntektsfamilier som får oppfølging fra NAV-kontoret og barnevernstjenesten, og/eller styrke samarbeidet mellom NAV-kontoret og barnevernstjenesten.

- Revidering av retningslinjene om samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV (oppstart høst 2024).
- Veileder for når og hvordan vi vurderer barnets beste (mars 2024).
- Ungdomsgarantien. Gjelder personer mellom 16 og 30 år, som trenger hjelp fra NAV til å komme i jobb eller fullføre utdanning. Målet er å redusere ungt utenforskap. Alle i målgruppen får tilbud om en fast kontaktperson i NAV. Kontaktpersonen kan også koordinere bistand fra ulike aktører og hjelpeinstanser for unge med sammensatte behov.
- Direktoratet skal i gjennomføringen av *program for forebyggende sosialt arbeid* bidra til økt oppmerksomhet om de generelle oppgavene i sosialtjenesteloven og til et forebyggende perspektiv i forvaltningen av de individuelle sosiale tjenestene.
- Kompetansesatsingen for sosiale tjenester kommer med flere produkter som handler om barn og unge (filmen om Lars del 2, hørespill om barnefamilier og forelesningsrekke om barn i familier som strever med Kari Killen, kommer i 2024).
- Følge opp utredningen av når veiledere i NAV-kontoret skal snakke direkte med barn som berøres av sosiale tjenester.
- Publikasjon av notat om erfaringer fra NAV-kontorene som deltok i HOLF-prosjektet i perioden 2016-2019 (Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier) (juli 2024).
- Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomføre en avgrenset pilot for å prøve ut hvordan NAV-kontoret kan samarbeide med oppfølgingstjenesten og andre tjenester, som bl.a. skolehelsetjenesten, om å forebygge frafall fra videregående opplæring. Piloten innrettes mot tett oppfølging av elevene samt forsterket oppfølging av familier, med fokus på de unges overgang mellom grunnskole og videregående skole.
- Delta i tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge på direktoratsnivå.
- Delta i samarbeidet om *Like muligheter i oppveksten*. Samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier.

Vedlegg 1 – Eksisterende og planlagte tiltak i Arbeids- og velferdsdirektoratet

- Bidra inn i arbeidet med stortingsmeldingen om sosial mobilitet og sosial utjevning med vekt på barn, unge og deres familier.
- Delta i samarbeidet om gjennomføringen av ny opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner.