



RAPPORT

Evaluering av barnevernsreformen

Tredje statusrapport med søkelys på forebygging av omsorgssvikt og adferdsvansker innenfor oppvekstområdet



Foto: iStockfoto.com

Av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Lena Westby, Regine Ringdal og Ida Ljøgodt von Hanno

Menon-publikasjon Nr. 156

2025

Forord

Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning evaluerer barnevernsreformen på oppdrag fra Barne, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Evalueringen startet opp i slutten av 2021 og skal ferdigstilles i 2027. Første rapport dokumenterte oppstartsmålingen som ble gjennomført rett etter at reformen trådte i kraft den 1. januar 2022. Denne rapporten er tredje statusrapport etter oppstartsmålingen.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra januar 2025 til november 2025.

Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas og Ida Ljøgodt von Hanno i Menon Economics og Lena Westby og Regine Ringdal i NTNU Samfunnsforskning. Elisabeth Backe-Hansen har vært ekstern kvalitetssikrer.

Vi takker Bufdir for alle innspill og et godt samarbeid.

Desember 2025

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Om Menon Economics

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.

Les mer om vårt arbeid på menon.no.

Innhold

Sammendrag	5
1 Introduksjon	8
1.1 Kort om barnevernsreformen	8
1.2 Kort om evalueringsoppdraget	9
1.3 Avgrensinger	10
1.4 Tilgrensende endringer og initiativer	11
1.5 Kommunenes økonomiske situasjon	14
1.6 Leseveiledning	14
2 Metode og informasjonsinnhenting	15
2.1 Overordnet metodisk tilnærming	15
2.2 Kort om indikatorer	16
2.3 Kvantitative data	17
2.4 Casestudie	18
2.5 Intervjuer med statsforvaltere	20
2.6 Undersøkelse til oppvekstledere	20
2.7 Referansegruppe	24
3 Overordnede utviklingstrekk i barnevernet	25
3.1 Innledning	25
3.2 Oppsummering av utviklingen i sentrale indikatorer	25
4 Begrepsavklaringer	28
5 Funn fra casestudien	31
5.1 Del 1: Beskrivelse av fem kommuners forebyggende arbeid mot omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker, i og utenfor lovpålagte tjenester	31
5.2 Del 2: Funn fra intervjuene gjennomført i casestudien	47
6 Funn fra intervjuer med statsforvaltere	56
6.1 Overordnet status og fremdrift i barnevernsreformen	56
6.2 Statsforvalterens oppfølging av kommunene	56
6.3 Samarbeid og forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker	57
6.4 Oppfyllelse av reformens delmål	58
6.5 Barrierer og suksesskriterier for å lykkes med reformen	61
7 Funn fra spørreundersøkelse til oppvekstledere	64
7.1 Forståelse av begreper	64
7.2 Forebyggende plan	65
7.3 Tiltak og innsats på oppvekstområdet	67
7.4 Kultur og fritid som forebyggingsarena	71
7.5 Samarbeid	73
7.6 Informantenes vurdering av måloppnåelse	76
8 Forebygging på oppvekstområdet – drøfting og anbefalinger	78
8.1 Kommuneøkonomi og forebygging	78
8.2 Samhandling i det forebyggende arbeidet	79
8.3 Rettssikkerhet i det forebyggende arbeidet	80
8.4 Effektivitet og forebygging	82
8.5 Anbefalinger	83
Referanseliste	85

Vedlegg A – Supplerende figurer	88
Vedlegg B – Overordnede utviklingstrekk på barnevernsfeltet	90
B.1 Barn og unge med barnevernstiltak	90
B.2 Plasseringer utenfor hjemmet	92
B.3 Ventetid på fosterhjem	95
B.4 Bekymringsmeldinger til barnevernet	97
B.5 Samarbeid med og tiltak fra andre tjenester	97
B.6 Samlede driftsutgifter til barnevern	99
B.7 Helsestasjons- og skolehelsetjenesteårsverk	106
B.8 Turnover og sykefravær i barnevernstjenestene	106
Vedlegg C – Intervjuguide for casestudien	107
Vedlegg D – Intervjuguide statsforvalter	110
Vedlegg E – Spørreundersøkelse til oppvekstledere	113

Sammendrag

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022, og har i skrivende stund vært virksom i nærmere fire år. Denne rapporten er den fjerde i rekken av årlige rapporter i følgevalueringen av barnevernsreformen, 2021–2027. Hovedproblemstilling og tema for årets evaluering av barnevernsreformen er: **Hvordan oppfylles barnevernslovens og barnevernsreformens krav til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker innenfor, og på tvers av sektorer i kommunen?**

Datagrunnlaget for årets rapport er barnevernsstatistikk fra SSB, KOSTRA-data, kvalitative intervjuer med representanter fra et utvalg kommuner (casestudie), kvalitative intervjuer med representanter fra ni statsforvalterembeter, og en spørreundersøkelse rettet mot ledere i ulike sektorer og tjenester innenfor oppvekstområdet i kommunene. Vi har i årets undersøkelse benyttet et mixed-methods-design, der funn fra den kvalitative delen av undersøkelsen har pekt ut retning for deler av spørsmålene til oppvekstlederne i spørreundersøkelsen.

Ved oppstartsmålingen i 2022 (Pedersen, et al., 2022a) ble det etablert 101 indikatorer for å vurdere utviklingen og måloppnåelsen av barnevernsreformen. Et utvalg indikatorer ble, i samarbeid med Bufdir, fremhevet som særlig sentrale for å danne et sammenligningsgrunnlag. Basert på disse indikatorene finner vi at:

- **Nedgang i barnevernstiltak:** Antall barn og unge med tiltak har falt hvert år siden 2017, totalt 32 prosent. Nedgangen gjelder både tiltak i og utenfor hjemmet, men er størst for hjelpetiltak i hjemmet. Andelen barn med hjelpetiltak i hjemmet har falt fra ca. 66 prosent (2018–2021) til 62 prosent (2024).
- **Plasseringer:** Plasseringer i fosterhjem har gått ned med over 28 prosent siden 2017, mens institusjonsplasseringer økte med 9 prosent fra 2023 til 2024. Nye barn med omsorgsovertakelse økte også (fra 109 i 2022 til 201 i 2024).
- **Fosterhjems kapasitet:** Etter flere år med nedgang i antall barn som venter på fosterhjem, har ventelistene økt kraftig. Fra 2023 til 2025 steg antallet ventende barn med over 60 prosent, og mange venter mer enn 180 dager.
- **Sammensatt utviklingsbilde:** Nedgangen i hjelpetiltak kan blant annet skyldes for lav innsats på området forebygging og tidlig innsats, mangel på egnede hjelpetiltak eller at forebyggingsarbeidet skjer i andre sektorer enn barnevernet. Det siste kan representere en positiv og ønsket utvikling. Mangel på gode tiltak trekkes frem av oppvekstledere og barnevernsledere som en hovedutfordring.
- **Økonomi:** Kommunale utgifter til barnevernet økte med 0,1 mrd. kroner fra 2023 til 2024. Vi observerer en økning på 0,4 milliarder kroner på funksjonen for barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet og en nedgang på 0,2 milliarder kroner på barnevernstjeneste og 0,1 milliard på barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet. Samtidig opplever kommunene økonomiske innstramminger og svakere driftsresultater, noe som reduserer handlingsrommet for å prioritere både forebygging og oppfølging av barn med behov.

I **casestudien** har vi gjennomført intervjuer med åtte representanter fra ulike deler av oppvekstsektoren (ledere) og fire representanter fra ikke-lovpålagte tjenester (kultur og fritid) i fem forskjellige kommuner. De fem kommunene representerer alle landsdeler, og forskjellige kommunestørrelser. Funn indikerer at lederne for de lovpålagte tjenestene har et bevisst forhold til eget ansvar når det gjelder forebyggende arbeid. Informantene fra de lovpålagte tjenestene forteller om etablerte prosedyrer og rutiner for tverrsektorielt samarbeid, og bevissthet om meldeplikt til barnevernstjenesten. Informantene forholder seg imidlertid til typer omsorgssvikt og atferdsvansker (for eksempel

vold eller psykiske helseutfordringer), snarere enn graderinger av alvorlighet. Dette skjer til tross for at barnevernsfaglig litteratur på feltet omhandler både typer og graderinger av omsorgssvikt og atferdsvansker. Informantene fra kultur og fritid forteller om et bredt og universelt forebyggende arbeid innenfor kultur- og fritidssektoren der et mangfold av barn og ungdom benytter fritidsklubb og utekontakt. Gjennom langvarig relasjonsbygging får informantene et unikt innsyn i barn og unges hverdagsliv, og fanger opp individer som lovpålagte tjenester ikke alltid kjenner til. Informantene får ofte rollen som brobygger for barn og unge inn mot de lovpålagte tjenestene. To av fire av informantene fra kultur og fritid forteller at sektoren ikke har vært involvert i utarbeidningen av kommunens forebyggende plan, og at sektoren svært ofte glemmes i kommunens totalbilde av det forebyggende arbeidet.

Intervjuene med statsforvalterne bekrefter inntrykket av at reformen har bidratt til å rette mer oppmerksomhet mot forebygging, innenfor relevante tjenester og kommunen som helhet, men peker samtidig på store variasjoner mellom kommuner. Små og mellomstore kommuner fremheves som særlig sårbare, både når det gjelder kapasitet og stabilitet i fagmiljøene. Videre inkluderer kommunene i ulik grad ikke-lovpålagte tjenester i planer og arbeid. Det kan svekke bredden i det forebyggende arbeidet, da viktige arenaer for barn og unge, som fritidsklubber og kulturtilbud, kan falle utenfor de mer formelle strukturene og være mer utsatt for kutt ved en krevende økonomisk situasjon. Samtidig trekkes det frem eksempler på kommuner som har lyktes med å forankre forebygging bredt, med tydelig politisk og administrativ støtte. Flere statsforvaltere påpeker at det finnes vilje og initiativ, men at dette ikke alltid omsettes i praksis, med forpliktende planer og rutiner som sikrer kontinuitet. Videre er det trukket fram at barnevernet i større grad rettes mot de mer alvorlige sakene, mens mindre alvorlige bekymringer i større grad håndteres av andre tjenester. Dette kan innebære at barn får tidlig og riktig hjelp, for eksempel dersom en familie med begynnende utfordringer får støtte via helsestasjon eller Nav. Imidlertid fordrer det at de andre tjenestene faktisk følger opp saken. Noen informanter stiller spørsmål ved om kommunene har gode nok systemer for å fange opp barna som ikke følges opp av barnevernet, og om de får nødvendig hjelp gjennom de andre tjenestene.

Spørreundersøkelsen til oppvekstledere i kommunene viser et bilde som i stor grad samsvarer med casestudiene og funnene fra statsforvalterne. Et stort flertall av oppvekstlederen rapporterer om at de har forebyggende planer, og reformen virker å ha bidratt til økt oppmerksomhet om forebygging og tidlig innsats. Et flertall viser til styrket samarbeid mellom barnevern og oppvekstsektoren for øvrig. Barnehage, grunnskole, barnevern, helsestasjon, skolehelsetjeneste og/eller helsestasjon for ungdom er tjenester som i størst grad virker å være involvert i forebyggende arbeid mot omsorgssvikt og atferdsvansker i kommunene. PP-tjenesten (PPT) er også i stor grad representert. Det er også disse tjenestene flest oppgir at har blitt mer involvert i forebyggende arbeid og tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker, sammenliknet med situasjonen før barnevernsreformen. Samtidig er det flere barrierer for samarbeid mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet. Blant annet samtykke/taushetsplikt og deling av data trekkes fram som viktige barrierer. Litt over halvparten oppgir at kultur/fritid har vært aktivt med i utarbeidelsen av den forebyggende planen. To tredjedeler av respondentene oppgir samtidig at ikke-lovpålagte tilbud i kommunen påvirkes i stor grad av endringer i kommunens økonomiske situasjon. Vi ser også at det er forskjeller i tilbud til ulike aldersgrupper, hvor tilbudene i kommunen i forholdsvis stor grad oppfattes å dekke behovene for forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker for aldersgruppen 0–6 år, men andelen synker med økning i alder og er klart lavest for aldersgruppen 18–24 år.

Den samlede analysen av datagrunnlaget viser at barnevernsreformen har bidratt til et tydelig skifte i oppmerksomheten mot forebygging og tidlig innsats i kommunene. Reformen har skapt en økt bevissthet om en helhetlig oppvekstpolitikk, og mange kommuner oppgir at de i større grad enn før reformen har etablert rutiner og strukturer for samarbeid mellom sentrale tjenester som barnehage, skole, helsetjenester og barnevern.

Ser vi kommunesektoren under ett er det flere forhold som trekkes frem som forbedringer etter reformen:

- **Styrket eierskap:** Kommunene opplever å ha et større ansvar for barnevernsfeltet, noe som har gitt en tydeligere plassering av forebyggingsarbeidet i det kommunale styringssystemet.
- **Økt bevissthet om tidlig innsats:** Reformen har løftet tidlig innsats høyere på agendaen, og det meldes om en gradvis utvikling i retning av mer proaktive tiltak.
- **Mer systematisk samarbeid:** Flere kommuner viser til at samarbeidet mellom de lovpålagte tjenestene er mer formalisert, med rutiner for meldinger, møter og felles vurderinger. Dette bidrar til bedre informasjonsflyt og tydeligere ansvarsforhold.

Samtidig peker funnene på en rekke utfordringer som hemmer reformens gjennomslag:

- **Fragmentering i planverket:** Mens barnevern, skole og helse i mange kommuner inngår i felles planverk, er kultur, fritid og frivillighet ofte fraværende. Dermed risikerer man å miste viktige arenaer som kan fange opp barn og unge med risiko.
- **Kapasitets- og kompetanseutfordringer:** Små og mellomstore kommuner rapporterer om sårbarhet knyttet til personell, høy turnover og manglende spesialisert kompetanse. Dette gjør det vanskelig å etablere stabile og varige strukturer.
- **Manglende systematikk i kunnskapsbruk:** Flere kommuner har begrenset erfaring med å bruke data og evaluering som grunnlag for planlegging og utvikling av forebyggende tiltak. Tiltak initieres ofte lokalt og personavhengig, snarere enn å være kunnskapsbaserte og langsiktige.
- **Varierende grad av politisk forankring:** Mens enkelte kommuner har tydelig politisk og administrativ støtte, opplever andre at forebyggingsarbeidet i liten grad er prioritert på toppnivå, noe som svekker gjennomføringskraften.

Våre funn taler for at det er stor variasjon i hvordan reformen realiseres. Store kommuner med etablerte fagmiljøer og ressurser har i større grad klart å integrere forebygging i både planer og praksis, og viser til gode erfaringer med bred involvering. Små kommuner har på sin side fordeler ved nærhet til målgruppen, men står overfor utfordringer med å formalisere og systematisere arbeidet. Reformen har dermed i ulik grad fått gjennomslag. Det skyldes ulik ressurstilgang, og lokale variasjoner i ledelsesforankring og vilje til samarbeid.

En gjennomgående observasjon er spenningen mellom reformens ambisjoner og kommunenes faktiske kapasitet til å levere. Intensjonen om et helhetlig, tverrsektorielt forebyggende arbeid møter utfordringer i form av begrensede ressurser, varierende grad av inkludering av viktige aktører, og manglende systematikk i styring og evaluering. Selv der det finnes gode initiativ, kan de være sårbare for utskiftninger i nøkkelpersonell eller endringer i prioriteringer.

I slutten av rapporten oppsummerer vi en rekke anbefalinger for å styrke implementeringen av barnevernsreformen.

1 Introduksjon

1.1 Kort om barnevernsreformen

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022 og innebærer at kommunene har fått et større ansvar for barnevernet enn tidligere, både faglig og økonomisk. Barnevernsreformen består av en rekke endringer, som kan sorteres inn i tre overordnede tiltaksområder:

- **Kommunene har fått et tydeligere faglig ansvar for fosterhjem** gjennom et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem, et samlet ansvar for valg og godkjenning av fosterhjem og lovfestet plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk.
- **Kommunene har fått et større økonomisk ansvar på barnevernsfeltet** gjennom fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem¹ og økte kommunale egenandeler for bruk av spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak. Samtidig er kommunenes egenandeler til statlige spesialiserte hjelpetiltak redusert. Det er gjort midlertidige endringer i rammetilskuddet til kommunene som følge av reformendringene.
- **Staten, gjennom Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), har fått et tydeligere faglig ansvar** ved at det er lovfestet at de kan tilby spesialiserte fosterhjem (tidligere statlige familiehjem), utredninger for barn 0–6 år og spesialiserte hjelpetiltak.

Reformendringene skal gjennomgående bidra til å styrke kommunenes muligheter og insentiver til forebygging og tidlig innsats. Hovedmålet for reformen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov. Det er skissert fire delmål:

1. Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene
2. Bedre tilpasset hjelp
3. God rettssikkerhet
4. Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning

Det er også skissert fire prioriterte forbedringsområder:

- a) Barnas behov i sentrum
- b) Tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune
- c) Utdanning og kompetanse
- d) Lokal forankring og styring

Målene i reformen kan bare nås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren. Barnevernsreformen omtales derfor også som en oppvekstreform. For å nå målene er det særlig behov for samarbeid mellom ulike kommunale tjenester om tidlig innsats og forebygging. Aktuelle kommunale tjenester som barnevernet samarbeider med er blant annet barnehage, skole, helse (somatisk og/eller psykisk helse), habiliteringstjenesten, pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT) og Nav. Kommunene må også samarbeide med andre samfunnsaktører, for eksempel politiet og spesialisthelsetjenesten.

I forarbeidene til barnevernsreformen trekkes det fram at kommunene i for liten grad lykkes med å forebygge omsorgssvikt. Det har over flere tiår også vært kjente utfordringer ved samarbeid og samhandling mellom tjenester. I sin gjennomgang av saker der barn i barnevernsinstitusjoner har mistet livet, konkluderte Helsetilsynet med at tjenestene må samarbeide på tvers på en helt annen måte enn de har gjort hittil for å ivareta barn med sammensatte behov (Helsetilsynet, 2023). Det er særlig et

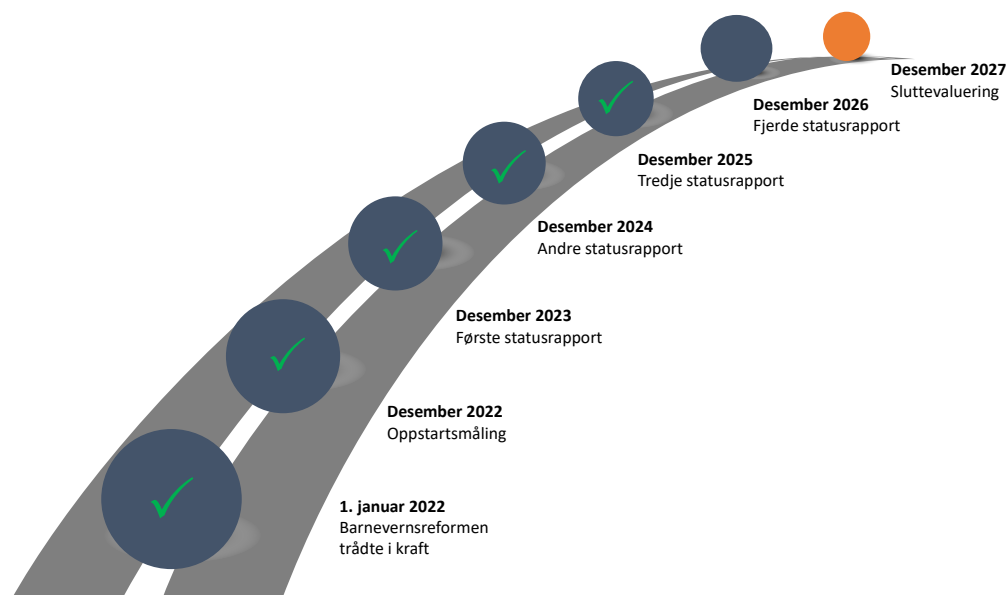
¹ Bufetats betalingsansvar for ordinære fosterhjem er opphevet.

økt faglig og økonomisk ansvar på barnevernsområdet som skal gi flere insentiver og handlingsrom til å jobbe forebyggende og samarbeide mellom ulike tjenester i kommunen. Dette forventes over tid å kunne bidra til færre inngripende tiltak utenfor hjemmet, og gi vesentlige gevinster for samfunnet. For en nærmere beskrivelse av reformen og de aktuelle endringene, vises det til oppstartsmålingen (Pedersen mfl., 2022a).

1.2 Kort om evalueringsoppdraget

Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning har fått i oppdrag av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) å gjennomføre en ekstern følgeevaluering av barnevernsreformen. Formålet med oppdraget er på et *overordnet nivå* å bidra til en mest mulig vellykket gjennomføring av reformen, slik at hovedmålet med reformen kan nås. På et *operasjonelt nivå* er målet med følgeevalueringen å belyse hvorvidt reformendringene bidrar til at man når målene med reformen og foreslå tiltak og virkemidler for bedre måloppnåelse underveis. Følgeevalueringen skal i tillegg sikre at Barne- og familiedepartementet (BFD) kan rapportere til Stortinget om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Følgeevalueringen av reformen består av fire statusrapporter i tillegg til oppstartsmålingen og slutt-evalueringen, se Figur 1.1. Denne rapporten er den tredje statusrapporten etter oppstartsmålingen.

Figur 1.1 Milepæler i arbeidet med å følgeevaluere barnevernsreformen

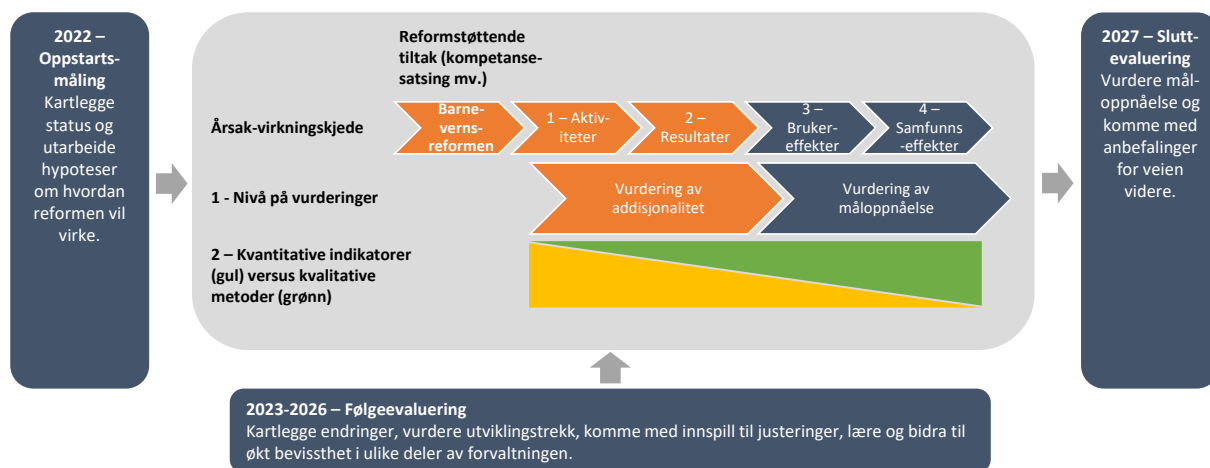


Det er også iverksatt en rekke endringer som understøtter reformen, nærmere omtalt i kapittel 1.4.

Figur 1.2 gir en overordnet illustrasjon over hvordan vi jobber med evalueringen. I oppstartsmålingen fra 2022 kartla vi situasjonen i kommunalt og statlig barnevern, samt andre relevante deler av oppvekstsektoren, rett i forkant og etterkant av implementering av reformen. Formålet var å ha et utgangspunkt for vurderinger av reformens og de reformstøttende tiltakenes utløsende effekter og måloppnåelse. I perioden 2023 til og med 2026 vil det utarbeides årlige delrapporter. Målet med delrapportene er å samle inn og vurdere oppdaterte kvalitative forhold og kvantitative data/indikatorer, og å følge med på endringer i disse størrelsene. I hver delrapport går vi også dypere inn på utvalgte temaer og foreslår tiltak og virkemidler.

Figur 1.2

Evalueringsmodell



Hovedformålet med sluttevalueringen i 2027 er å vurdere reformens måloppnåelse. Måloppnåelsen er avhengig av blant annet kommunenes respons på reformtiltakene, og vi legger vekt på å diskutere effekter som trolig ellers ikke ville forekommet hvis ikke reformen hadde blitt gjennomført (addisjonalitet). Det er samtidig metodisk krevende å vurdere om endringer som skjer skyldes reformen eller andre forhold. Siden hovedmålet med reformen innebærer at flere barn og unge med behov skal få rett hjelp til rett tid, er det naturlig at vi prøver å sannsynliggjøre brukereffektene i vurderingen av måloppnåelse. Siden det ikke vil være mulig å operasjonalisere utvikling i måloppnåelse ved et fåtalls indikatorer, har vi etablert et sett av relevante indikatorer og kvalitative vurderinger som vi oppdaterer, videreutvikler og analyserer i evalueringsperioden (nærmere omtalt i kapittel 2.2).

Følgeevalueringen av barnevernsreformen skal hvert år utdypes gjennom en årlig kvalitativ studie. Casestudiene gjennomføres av NTNU Samfunnsforskning AS, som har rekruttert og følger opp de deltagende barnevernstjenestene i prosjektperioden 2022–2027.

1.3 Avgrensinger

Evalueringen omfatter endringer som er en del av barnevernsreformen, men ser også på tilgrensende endringer til reformen slik som krav til rapportering til kommunestyret og lovendringer som er spesielt knyttet til reformen. Det er samtidig flere tilgrensende initiativ som kan påvirke resultater og effekter, som vi ikke ser på direkte, men forsøker å ta høyde for i tolkningen av resultater. I flere tilfeller er barnevernsreformen og øvrige endringer nettopp ment å skulle virke sammen og å forsterke hverandre. Det gjør det samtidig utfordrende å isolere hvilke aktiviteter og tilpasninger som gjøres som følge av barnevernsreformen og hvilke som gjøres på bakgrunn av andre reformer, tiltak, føringer og lovverk, eller om det er summen av reformer og tiltak som til sammen utløser en endring. De viktigste tilgrensende endringene er omtalt i kapittel 1.4. I tillegg kan blant annet kommune- og regionreform og koronapandemien påvirke det vi observerer.

I denne statusmålingen er hovedtemaet *forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer innenfor oppvekstområdet*. Vi viser til Pedersen mfl. (2022a) for mer utdypende beskrivelser av oppdraget, bakgrunn for reformen, hvilke endringer som er innført og hvilke indikatorer og data som er lagt til grunn for oppstartsmålingen.

1.4 Tilgrensende endringer og initiativer

I påfølgende avsnitt har vi beskrevet noen av de mest sentrale tilgrensende endringene til barnevernsreformen: fosterhjemsstrategien, kompetansesatsingen i barnevernet, ny barnevernslov, endringer i lover på velferdsområdet, fosterhjemsmeldingen og strategi for institusjonsbarnevernet.

Det er også en rekke andre forhold som kan påvirke det vi evaluerer, som ikke beskrives like inngående her. Blant annet har Bufdir, kommunesektorens organisasjon (KS) og åtte kommuner i perioden 2016–2023 samarbeidet om utvikling av felles nasjonale løsninger for økt kvalitet i barnevernet gjennom DigiBarnevern.² Barnevernsutvalget har vurdert tiltak for å styrke rettssikkerheten i barnevernets arbeid, og la i mars 2023 fram NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid*. Utredningen har 118 forslag for å styrke barn og foreldres rettssikkerhet og kvaliteten i barnevernets arbeid.³ Arbeidet kan blant annet virke inn på rettssikkerhet i barnevernet, som er ett av delmålene til barnevernsreformen. I oktober 2023 la barnevernsinstitusjonsutvalget fram sin rapport NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen. Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*. De kom med forslag til endringer som skal gjøre at barn i institusjon får bedre hjelp. Utvalget har sett på hvilke oppgaver, rammer og omfang institusjonsbarnevernet bør ha og hvordan det kan organiseres. De har også sett på ansvarsdelingen mellom barnevernet og andre sektorer for barn med store og sammensatte behov.⁴ 1. oktober 2025 leverte også ekspertutvalget om organisering og styring av statlig barnevern rapporten *Omsorg og ansvar - Styring og organisering til barnas beste*. Utvalget anbefaler blant annet en deling av Bufdir og Bufetat til selvstendige organisasjoner underlagt departementet.⁵

Regjeringens fosterhjemsstrategi. Regjeringens fosterhjemsstrategi 2021–2025 *Et trygt hjem for alle* (Barne- og familiedepartementet, 2021) beskriver regjeringens mål, prioriteringer og tiltak på fosterhjemsområdet for å nå regjeringens overordnede målsetting om å øke stabiliteten i og tilgangen på gode fosterhjem, slik at alle barn og unge som plasseres i fosterhjem får et trygt hjem. Tiltakene i strategien skal bidra til å rekruttere flere fosterhjem og redusere ventetiden til barn som venter på fosterhjem, styrke opplæring og oppfølging av fosterhjem, bidra til at færre barn opplever utilsiktede flyttinger, og sørge for mer forutsigbare økonomiske vilkår for fosterfamilier. Strategien er tett koblet til barnevernsreformen. Fosterhjemsområdet er en viktig del i barnevernsreformen, og tilgangen på fosterhjem er både en sentral utfordring som ligger som bakteppe til reformen og noe reformen potensielt kan påvirke.

Bufdir administrerer og koordinerer arbeidet med fosterhjemsstrategien og de nasjonale tiltakene.⁶ Bufdir har blant annet utarbeidet faglige anbefalinger for standardiserte økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene som kommunene har ansvar for. Anbefalingene skal bidra til økt forutsigbarhet for fosterforeldre, redusere uenighet og forhandlinger om økonomiske rammevilkår og støtte opp under samarbeidet mellom fosterhjemmene og barnevernstjenesten. Det skjer også andre endringer på fosterhjemsområdet, som blant annet kan ha innvirkning på antall fosterhjem. Eksempelvis har fosterforeldre fra september 2023 fått klagerett på rammevilkårene for fosterhjemsoppdraget, som økonomisk godtgjøring og omfang på avlastning, jf. informasjonsskriv fra Barne- og familiedepartementet (2023a). Det har også skjedd endringer i forskrift om fosterhjem med ikrafttredelse 1. januar 2024. Omsorgskommunen kan nå godkjenne fosterhjem i andre kommuner og informere fosterhjems kommunen om godkjenningen og fosterhjems plasseringen, jf. § 6. Dette kan bidra til å korte ned

² DigiBarnevern skal bidra til å øke barnevernets evne til å gi god og effektiv hjelp til barn og unge som trenger det, og kan bidra inn mot målene som er satt for barnevernsreformen. Nærmere informasjon kan finnes [her](#) og [her](#) [Lastet ned 1.oktober 2025].

³ Nærmere informasjon kan finnes [her](#) [Lastet ned 1. oktober 2025]

⁴ Nærmere informasjon kan finnes [her](#) [Lastet ned 1. oktober 2025]

⁵ Nærmere informasjon kan finnes [her](#) [Lastet ned 10. oktober 2025]

⁶ Nærmere informasjon kan finnes [her](#) [Lastet ned 1. oktober 2025]

ventetiden for barn som skal flytte i fosterhjem, sammenliknet med tidligere hvor kommunen fosterhjemmet lå i måtte godkjenne fosterhjemmet for den aktuelle plasseringen.

Kompetansesatsingen i kommunalt barnevern. Regjeringen lanserte i 2018 kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024 *Mer kunnskap – bedre barnevern* med tiltak for å møte kompetanseutfordringene i barnevernet. Målsettingen er at tiltakene i kompetansesatsingen skal bidra til å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn og familier og at barn, unge og familier skal møte ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet. Kompetansesatsingen er også et ledd i å forberede kommunene på endringene som følger av barnevernsreformen (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017). Med dette som bakgrunn har Bufdir satt i gang flere tiltak som samlet sett skal bidra til å heve kvaliteten og øke kompetansen i kommunalt barnevern. Dette omtales som «kompetansesatsingen», og tiltakene i satsingen retter seg mot å styrke følgende tre områder: videreutdanninger, tjenesteutvikling og krav til kompetanse. Fra 1. januar 2022 er det blant annet innført krav om relevant bachelorgrad for alle nyansatte i barnevernsinstitusjoner og krav om at ansatte som skal jobbe med visse kjerneoppgaver i barnevernet har relevant masterutdanning fra og med 2031, jf. barnevernsloven §§ 10-16 og 15-6.⁷

Fram til 2024 har det pågått en egen følgeevaluering av tiltakene i kompetansestrategien for det kommunale barnevernet. Sluttrapporten, som er en tverrgående analyse av fem tiltak, ble publisert i slutten av 2024 (Oslo Economics, Agenda Kaupang og Roland Fürst, 2024). Rapporten viser overordnet sett at kompetansesatsingen har bidratt til økt kompetanse blant ansatte og utvikling av tjenestene, men at det er varierer i hvor stor grad kommunene har klart å nyttiggjøre seg tiltakene.

Ny barnevernslov. Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023 og erstatter den tidligere barnevernloven av 1992. Flere av lovendringene henger tett sammen med barnevernsreformen, og enkelte trådte i kraft tidligere enn 2023 på grunn av reformen. Blant annet ble det fra 1. januar 2021 krav om at kommunestyret skal få en årlig redegjørelse om tilstanden i barnevernet, jf. barnevernloven av 1992 § 2-1 niende ledd og ny barnevernslov § 15-3 femte ledd. Dette skal gi kommunestyret bedre innsikt i tilstanden, utviklingen og viktige problemstillinger i barnevernet og bidra til bedre prioriteringer og kontroll. Fra 1. januar 2022 ble også kommunens ansvar for å forebygge omsorgssvikt presisert, og det ble innført en plikt om å samordne kommunens forebyggende tjenestetilbud rettet mot barn og familier, jf. barnevernloven av 1992 § 3-1 og ny barnevernslov § 15-1. Som en del av arbeidet skal kommunestyret vedta en plan for det forebyggende arbeidet. Som nevnt over er det også innført nye krav til kompetanse i barnevernet. Det er også en rekke andre endringer i loven, blant annet er statens spesialiserte tilbud tydeliggjort.

Endringer i lover på velferdsområdet. For å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier, er det med virkning fra 1. august 2022 vedtatt nye bestemmelser om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan. Det er gjort endringer i 14 lover på velferdsområdet.⁸ Formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. I barnevernloven av 1992 ble det gjort endringer i §§ 3-2, 3-2 a og 6-5. Det er mange detaljer i endringene av de ulike lovene, men et hovedelement handler om en lovfestet plikt til samarbeid på tvers av etater og forvaltningsnivåer for å sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Endringene er også knyttet til samarbeid i enkeltsaker, krav til koordinering og samordning, oppmerksomhetsplikt⁹ og justering av regler om behandling av personopplysninger (taushets-

⁷ Nåværende ansatte i barnevernstjenestene som har bachelorutdanning, kan oppfylle kravene gjennom fire års relevant arbeidserfaring og relevant videreutdanning.

⁸ Helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, tannhelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernloven, barnehageloven, opplæringsloven, privatskoleloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven, krisesenterloven, familievernkontorloven og integreringsloven

⁹ Velferdstjenestene har både en plikt til å være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet, og plikt til å gi opplysninger til barnevernet etter nærmere bestemte vilkår, jf. Prop. 100 L (2020–2021).

plikt). Lovendringene gir dessuten familier med barn som har alvorlig sykdom eller funksjonsnedsettelse en rett til barnekoordinator.

Bufdir, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet har laget en felles tverrsektoriell veileder som skal være et praktisk hjelpemiddel for tjenestene og forklare lovendringene nærmere.¹⁰ NTNU Samfunnsforskning evaluerer i perioden 2022–2027 endringene i velferdstjenestelovene, med et særlig søkelys på hvilke endringer som skjer i praksis.¹¹ De publiserte i 2025 den andre delrapporten fra evalueringen (Tøssebro, Berg, Bruteig, Caspersen, & Wendelborg, 2025). Overordnet sett skriver forfatterne at det er vanskelig å se at det har skjedd vesentlige endringer i kjølvannet av lovendringene.

Fosterhjemsmeldingen. Forsommeren 2024 la regjeringen frem fosterhjemsmeldingen *Fosterheim – ein trygg heim å bu i* (Barne- og familiedepartementet, 2024). Fosterhjemsmeldingen har som mål å gi barn en trygg og stabil omsorgssituasjon ved økt rekruttering av fosterhjem og forbedring av rammevilkårene. Tiltakene inkluderer et styrket samarbeid mellom kommuner og Bufetat for rekruttering av fosterhjem, spesielt i barnets nærmiljø, og en utvidelse av bruken av spesialiserte fosterhjem. Regjeringen foreslår ulike tiltak for å stimulere til økt bruk av familieråd som metode i kommunene, og rekruttering av fosterhjem med minoritetsbakgrunn. Regjeringen vil også tilby kommunene fagstøtte, etterutdanning og styrking av tilskuddsordninger for nettverksarbeid.

Videre foreslår regjeringen å gi fosterforeldre større avgjørelsesmyndighet, inkludert retten til å ta viktige beslutninger og klage på barnets vegne. Regjeringen ønsker å utvikle retningslinjer for ansvar mellom barnevernstjeneste, fosterforeldre og foreldre, samt å utarbeide en løsning for å gi fosterforeldre digital tilgang til tjenester på vegne av barn i fosterhjem. Regjeringen ønsker også å gjøre det mer forutsigbart for fosterforeldre å vite hva de kan forvente i økonomisk kompensasjon, med forslag til lovfesting av godtgjøring og utgiftsdekning. Dette inkluderer vederlag for pensjonssparing for frikjøpte fosterforeldre og vurderingen av retningslinjer og forskrifter for kompensasjonsnivåer.

Strategi for institusjonsbarnevernet. Den 2. mai 2024 lanserte regjeringen en ny strategi for barnevernets institusjonstilbud *Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud* (Departementene, 2024). Gjennom arbeidet til blant annet Barnevernsinstitusjonsutvalget og Helse-tilsynets gjennomgang av dødsfall knyttet til institusjoner, ble det dokumentert et behov for endringer i institusjonstilbudet til barn under offentlig omsorg. Dette omfatter utfordringer som hyppige flyttinger, mangelfull helsehjelp og rus. Den nye strategien tar sikte på å etablere en felles politisk retning for langsiktig arbeid, med mål om å gi god og koordinert hjelp til barn på barnevernsinstitusjoner. For å oppnå dette har regjeringen definert seks mål for institusjonsbarnevernet:

1. *Flere barn som ikke kan bo hjemme skal kunne få hjelp i kommunal regi*
2. *Barn som trenger det skal få et institusjonstilbud som gir dem ro og tilpasser seg deres behov og ressurser*
3. *Barn som bor på institusjon skal oppleve god omsorg, utviklingsstøtte og beskyttelse*
4. *Barn som bor på institusjon skal få god helsehjelp og et skoletilbud som fremmer mestring og fremtidsmuligheter*
5. *Barn med rusmiddelproblemer skal få trygg og helhetlig hjelp*
6. *Barn med store og sammensatte behov skal få samordnet hjelp og oppleve trygge overganger*

¹⁰ Nærmere informasjon kan finnes [her](#) [Lastet ned 1. oktober 2025].

¹¹ Nærmere informasjon kan finnes [her](#) [Lastet ned 1. oktober 2025].

1.5 Kommunenes økonomiske situasjon

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) la i sin juni rapport 2025 fram en oppdatert vurdering av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren (TBU, 2025). Utvalget påpeker at kommunesektorens netto driftsresultat¹² over flere år har ligget rundt eller over det anbefalte nivået på om lag 2 prosent av inntektene, men tall fra 2023 viser en nedgang til 1,3 prosent, og i 2024 videre til 0,1 prosent – det svakeste siden 2008. Dette skyldes blant annet skattesvikt i 2024, behov for tilpasning til lavere realinntekter etter høy kostnadsvekst, undervurderte demografikostnader i 2022–2024 samt høy utgiftsvekst blant annet i barnevern og sosialtjenester. Selv om disposisjonsfondene fortsatt er betydelige, ble de bygd ned i både 2023 og 2024; over 10 prosent av kommunene sto uten disposisjonsfond ved utgangen av 2024. I årene før 2024 var skatteinngangen høyere enn forutsatt, men i 2024 ble det skattesvikt. Stortinget økte samtidig bevilgningene for 2024 og 2025, og realveksten i frie inntekter i 2025 anslås til om lag 21,4 mrd. kroner (om lag 23 mrd. kroner når økningen i RNB 2025 tas med). Utsiktene fremover tilsier fortsatt begrenset økonomisk handlingsrom og betydelige omstillinger som følge av demografiske endringer, til tross for bedringen i 2025. Aktivitetsnivået var i 2023–2024 høyere enn inntektene ga rom for, mens gjeldsnivå og renter gjør sektoren sårbar. Langsiktig gjeld var om lag 807 mrd. kroner ved utgangen av 2024, og én prosentenhet høyere rente anslås å belaste sektoren med om lag 3,7 mrd. kroner. Demografiske endringer vil derfor påvirke sektorens økonomi betydelig i de kommende årene.

1.6 Leseveiledning

Dette første kapittelet oppsummerer kort hva barnevernsreformen innebærer og målet med reformen, relevante endringer som kan påvirke måloppnåelsen med reformen (herav endringer som er initiert for å støtte opp om reformen) og vårt evalueringsoppdrag. Kapittel 2 beskriver hvordan vi har gått fram for å innhente informasjon, og beskriver metodikk og utvalg for casestudien. Kapittel 3 oppsummerer overordnede utviklingstrekk i barnevernet ved å vise til nyeste tilgjengelige data og sammenligner dagens verdier med tilstanden ved oppstartsmålingen. Utdypende beskrivelser finnes i vedlegg B. I kapittel 4 avklares noen av de begrepene som benyttes gjennomgående i årets evalueringsrapport. Funn fra årets casestudie sammenfattes i kapittel 5, og i kapittel 6 presenteres funn fra intervjuer med statsforvaltere. I kapittel 7 sammenfattes sentrale funn fra spørreundersøkelsen til kommunale oppvekstledere. Øvrige funn dokumenteres i vedlegg. I det siste kapittelet, kapittel 8, drøfter vi hovedfunn fra årets statusrapport opp mot målene med reformen og kommer med anbefalinger for videre arbeid med reformen.

¹² Hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren.

2 Metode og informasjonsinnhenting

2.1 Overordnet metodisk tilnærming

Barnevernsreformen trådte i kraft 1.1.2022, og flytter mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet. Kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging i hele oppvekstsektoren, og lov om barnevern § 15-1 pålegger kommunene å samordne tjenestetilbudet til barn og familier. I tillegg pålegges kommunene å vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid mot omsorgssvikt og atferdsvansker. Planen skal beskrive hvordan det forebyggende arbeidet skal organiseres og fordeles mellom sektorene og tjenestene i kommunen, og hvordan disse skal samarbeide.

Evalueringsrapporten 2025 bygger på fem datakilder/datamateriale:

1. Kvalitative data innhentet gjennom casestudie
2. Kvalitative data innhentet gjennom intervjuer med statsforvalterembetene
3. Kvantitative data innhentet gjennom spørreundersøkelse
4. Kvantitative data hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB)
5. KOSTRA-data

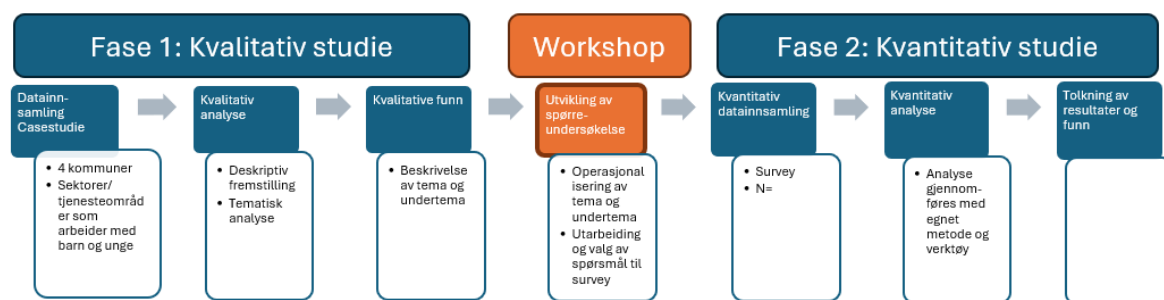
Datamateriale 1, 2 og 3 inngår i et mixed methods-design. Datamateriale 3, 4 og 5 er analysert selvstendig, og integreres i en drøfting av funn fra alle datakilder.

Tema for årets evaluering er hvordan barnevernslovens og barnevernsreformens krav til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker oppfylles innenfor og på tvers av sektorer i kommunen. Norske kommuner er ulikt organisert, og løser oppgaver på ulike måter. Evalueringen i 2025 har belyst og undersøkt et svært sammensatt og komplekst område. Vi har nøye kartlagt hvilke spørsmål som skulle stilles til feltet, og hvilke variabler som skulle undersøkes. På bakgrunn av dette har vi valgt å benytte oss av et mixed methods-design der man innenfor ett og samme design analyserer både kvalitative og kvantitative data (Creswell & Plano Clark, 2011). Kombinasjonen gir oss flere perspektiver og utvidet forståelse for forskningsspørsmålene. Vi har benyttet et eksplorativt sekvensielt design (Myers & Oetzel, 2003) som er et to-fase design der vi startet undersøkelsen med en kvalitativ studie (casestudien). Deretter utviklet vi et spørreskjema basert på funn fra casestudien og funn fra intervjuer med statsforvalterembetene. Gjennom fase to, spørreundersøkelsen, har vi samlet inn kvantitative data som er analysert for å teste generaliserbarheten av funnene fra det kvalitative datamaterialet.

Vi startet den kvalitative datainnsamlingen (casestudien) i februar 2025, og gjennomførte intervjuer med statsforvalterembetene gjennom sommeren 2025. Prosjektgruppa møttes til felles arbeidsmøte medio august 2025 for gjennomgang av funn fra casestudien og utvikling av survey til kommunale ledere for sektorer og tjenesteområder med barn og unge som målgruppe.

Figuren under illustrerer prosjektdesignet, og er utarbeidet etter Myers & Oetzel (2003).

Figur 2.1 Illustrasjon av prosjektdesignet

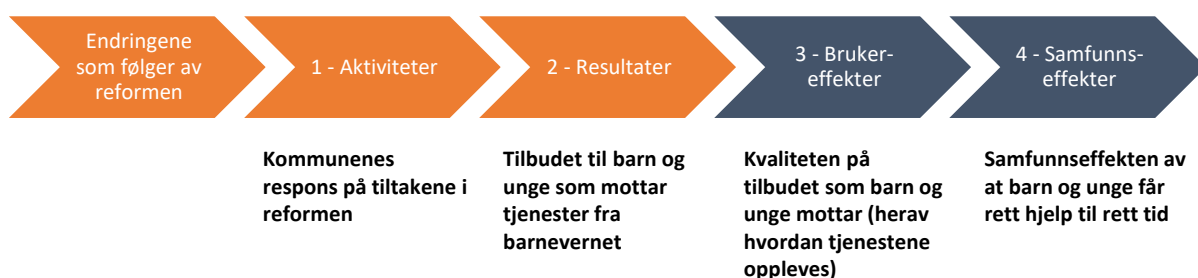


2.2 Kort om indikatorer

Oppstartsmålingen ble gjennomført i 2022 og danner et grunnlag for sammenligning mellom tilstanden før og etter implementering av reformen. Som en del av oppstartsmålingen ble det utviklet indikatorer som kan brukes til å måle endringer som følger av reformendringene. En indikator angir eller beskriver et forhold som er for komplisert eller for kostbart å måle direkte (SNL, 2022). En indikator kan dermed brukes til å vurdere tilstanden, eller utviklingen i tilstanden, når en har flere målepunkter. I denne rapporten, som er tredje statusmåling etter reforminnføring, oppdaterer vi flere av indikatorene fra oppstartsmålingen og analyserer utviklingen i disse fra 2015 til 2024 (se kapittel 2.3 for oversikt over indikatorene). De største effektene av reformen forventes imidlertid først å inn-treffe flere år etter implementering.

For å forstå hvordan reformendringene bygger opp under målene med reformen, har vi satt opp årsak-virkningskjeder mellom endringene og kommunene og andre aktører sin forventede respons til endringene. Figur 2.2 illustrerer en overordnet årsak-virkningskjede for barnevernsreformen. For hver endring har vi satt opp en årsak-virkningskjede som vi har knyttet indikatorer til. Det er imidlertid viktig å presisere at det er en rekke aktiviteter, resultater, effekter og mål som vi burde fulgt med på, men som vi ikke har indikatorer til å fange opp endringer i. Eksempler på det er reformens effekt på rettsikkerhet og utilsiktede flyttinger.¹³ For en nærmere beskrivelse av endringer og årsak-virkningskjeder, viser vi til oppstartsmålingen (Pedersen mfl., 2022a).

Figur 2.2 Eksempel på overordnet årsak-virkningskjede for barnevernsreformen*



*Basert på SSØ (Senter for statlig økonomistyring, 2010)

Det er naturlig at de fleste indikatorene knytter seg til aktiviteter og resultater, spesielt de første årene etter ikrafttredelse av reformen. Jo lenger ut i resultatkjeden vi kommer, jo vanskeligere er det å finne

¹³ Vi har derfor tidligere anbefalt forbedring av statistikkgrunnlaget.

gode målbare kvantitative indikatorer, samt å sannsynliggjøre at observerte effekter skyldes en gitt endring. Samtidig er det bruker- og samfunnseffekter som har mest å si over tid, og som knytter seg mer direkte til målene med reformen. I vurderingene tar vi derfor utgangspunkt ikke bare i enkeltvis indikatorer, men ser indikatorer i sammenheng og opp mot øvrige funn.

Enkelte av indikatorene vi har benyttet er oppgitt i kroner. Løpende kronebeløp er ikke direkte sammenlignbare mellom år, som følge av økning i priser på innsatsfaktorer i produksjon av tjenestene. For å kontrollere for endrede priser har vi valgt å prisjustere alle priser til 2025-kroner med kommunal deflator (TBU, 2025). Vi har også valgt å prisjustere statlige driftsutgifter til barnevern med kommunal deflator, som i utgangspunktet kan virke rart. Begrunnelsen for dette er todelt. For det første finnes det ikke en egen prisindeks for statlig tjenesteyting/barnevern. For det andre er vår vurdering at innsatsfaktorene i statlig barnevern er relativt sammenfallende med innsatsfaktorene i kommunal tjenesteproduksjon. Den viktigste innsatsfaktoren er i begge tilfeller arbeidskraft. I lys av at over halvparten av utgiftene til statlig barnevern knytter seg til statlige institusjonstiltak og spesialiserte fosterhjem, og store deler av øvrige utgifter går til oppgaver som ligner kommunenes barnevernsoppgaver, er ikke det en urimelig forutsetning. I tillegg er det statlige og kommunale lønnsnivået i stor grad styrt av nasjonale forhandlinger. Vi har vurdert kommunal deflator som det beste alternativet vi har tilgjengelig og at det er et bedre alternativ enn å oppgi løpende priser.

2.3 Kvantitative data

I følgeevalueringen benytter vi oss av en rekke ulike kvalitative og kvantitative datakilder, med mål om å sikre en god og dekkende beskrivelse av status og utvikling på relevante områder. I forbindelse med oppstartsmålingen ble det sendt ut spørreundersøkelser til barnevernsledere, kommunedirektører og fosterforeldre. I 2024 gjennomførte vi på nytt spørreundersøkelser til barnevernsledere og kommunedirektører. I 2025 har vi gjennomført en spørreundersøkelse til oppvekstledere. Denne er nærmere beskrevet i kapittel 2.6.

Utover data fra spørreundersøkelsene, har vi basert oss på statistikk fra SSB og Bufdir for å oppdatere indikatorverdier. Fra SSB har vi også innhentet støttedata blant annet om antall barn, aldersfordelinger, kommunestatistikk på utgifter, ressursbruk og tiltaksbruk i kommunen, befolkningstall, KOSTRA-gruppe, og historiske data fra Grønt hefte på eksempelvis korrigerte frie inntekter per innbygger. Fra Bufdir/Bufetat har vi blant annet fått informasjon om driftsutgifter for Bufetat og oversikt over ventetider på fosterhjem.

Tabell 2.1 gir en overordnet oversikt over hvilke indikatorer som er benyttet i rapporten. Dataene diskuteres nærmere i vedlegg B.

Tabell 2.1 Overordnet oversikt over indikatorer benyttet i rapporten *

Indikator/data	Kilde	Kap.
Antall barn som venter på fosterhjem	Buudir	B.3
Ventetid på fosterhjem	Buudir	B.3
Plasseringer i beredskapshjem (antall barn/unge)	SSB (Tabell 11600)	B.2
Plasseringer i institusjon (antall barn/unge)	SSB (Tabell 11600)	B.2
Plasseringer i fosterhjem (antall barn/unge)	SSB (Tabell 11600)	B.2
Samarbeidstiltak	SSB (Tabell 10660)	B.5
Offentlige driftsutgifter til barnevern	Buudir & SSB (Tabell 12362)	B.6
Antall barn med barnevernstiltak	SSB (Tabell 12275)	B.1
Antall barn med plasseringstiltak	SSB (Tabell 11600)	B.2
Antall barn med hjelpetiltak i hjemmet	SSB (Tabell 09050 og 12845) (10660)	B.1
Antall barn med omsorgstiltak	SSB (Tabell 09050 og 12845)	B.1
Antall barn med akuttiltak	SSB (Tabell 09050 og 12845)	B.1
Antall barn med atferdstiltak	SSB (Tabell 09050 og 12845)	B.1
Plasseringer i beredskapshjem utenom familie og nære nettverk (antall barn/unge)	SSB (Tabell 11600)	B.2
Plasseringer i midlertidig hjem i familie og nære nettverk (antall barn/unge)	SSB (Tabell 11600)	B.2
Driftsutgifter til barnevernsfunksjonene i KOSTRA ¹⁴	SSB (Tabell 12362)	B.6
Samlede driftsutgifter for Bufetat	Buudir	B.6
Antall bekymringsmeldinger til barnevernet	SSB (Tabell 10673)	B.4
Avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten	SSB (Tabell 14277)	B.7
Turnover og sykefravær i barnevernstjenestene	KS	B.8

* Tabellen gir en overordnet oversikt. Se henvisning til hvor i rapporten indikatorene er benyttet for mer detaljert informasjon om indikatorene.

2.4 Casestudie

Casestudie er en forskningsmetode der man studerer et «tilfelle». Casestudie er en dybdeundersøkelse som rommer både det komplekse og det unike ved et spesielt prosjekt, politikk, program, eller system i kontekst av «det virkelige liv» (Simons, 2009, s. 21). Når man benytter casedesign, studerer man ett eller flere case over lengre tid, gjennom detaljerte datainnsamlinger der flere primære og sekundære datakilder benyttes. Casestudier egner seg godt når en ønsker å oppnå konkret og kontekstuell dybdekunnskap om et tema. I dette prosjektet benytter vi en kvalitativ tilnærming gjennom semistrukturerte dybdeintervjuer med sentrale aktører og informanter i kommunene som deltar i studien.

Følgende problemstilling er utarbeidet i samarbeid med Buudir for casestudien 2025: “Hvordan oppfylles barnevernslovens og barnevernsreformens krav til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker innenfor, og på tvers av, sektorer i kommunen?”

¹⁴ KOSTRA-funksjonene 244 barnevernstjeneste, 251 barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet.

Problemstillingen er operasjonalisert i følgende seks forskningsspørsmål:

1. På hvilke måter tar de ulike sektorene ansvar for forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker?
2. På hvilke måter samarbeider de ulike sektorene om forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker?
3. På hvilken måte har de ulike sektorene bidratt inn i, og tatt ansvar for kommunens forebyggende plan?
4. Hvordan samarbeider de ulike sektorene med barnevernstjenesten når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker?
5. Hvilke barrierer og mulighetsrom har de ulike sektorene erfart i det forebyggende arbeidet?
6. På hvilke måter har administrativ og politisk kommuneledelse tilrettelagt for det forebyggende arbeidet i kommunen og samordningen av tjenestetilbudet til barn og familier i kommunen, jf. lov om barnevern § 15-1?

Problemstillingen og forskningsspørsmålene søkes besvart gjennom kvalitativ tilnærming og semistrukturerte dybdeintervjuer med representanter for ulike sektorer og tjenesteområder i fem av kommunene som deltar i caseutvalget i evalueringsprosjektet. Det samlede **utvalget** i casestudien består per 31.12.24 av 13 kommunale og interkommunale barnevernstjenester, til sammen 24 små, mellomstore og større kommuner. Casestudien i 2025 har inkludert fem kommuner av ulik størrelse, og representerer hver av landets fem regioner. Vi har fått tillatelse fra informantene til å oppgi navn på kommunene i rapporten når de presenteres som case. I den ene kommunen har vi ikke lyktes å komme i kontakt med alle nøkkelpersonene vi ønsket å intervju, men har gjennomført intervju med enhetsleder for barnevernstjenesten. Dette medfører at beskrivelsene av kommunens forebyggende arbeid kun presenteres fra ett perspektiv, og beskrivelsen av kommunens arbeid må derfor leses med denne begrensningen i minne. Vi har av forannevnte grunner valgt å anonymisere kommunen. Informantene i casestudiens utvalg består av ledere innenfor kommunale sektorer som tilbyr tjenester til barn og familier i kommunen.

Tabell 2.2 Oversikt over informanter, type stilling og intervjudato i casestudie 2025

Region	Avdeling/ sektor	Stilling	Dato
Nord	Barn, unge og familie	Oppvekstleder	17.03.2025
	Barn, unge og familie	Tverrfaglig koordinator	17.03.2025
	Ung fritid (kultur)	Avdelingsleder	10.04.2025
Midt	Barne- og familietjenesten	Virksomhetsleder	03.04.2025
	Fritid og kultur (tilbud til barn og unge)	Tjenesteleder	24.02.2025
Vest	Barn og familie (Helse og omsorg)	Sektorsjef	18.03.2025
	PPT (Oppvekst og kultur)	Leder	28.03.2025
	Helsestasjonstjenesten (barn og familie)	Virksomhetsleder	07.04.2025
Sør	Barnevernstjenesten (Oppvekst og læring)	Seniorrådgiver	13.03.2025
	Ungdomslos (Kultur og samfunnsutvikling)	Tjenesteleder	04.04.2025
	Ung inkludering (Kultur og samfunnsutvikling)	Tjenesteleder	04.04.2025
Øst	Barnevernstjenesten	Enhetsleder	19.03.2025

Casestudien har et eksplorativt design der **første steg** i arbeidet med datamaterialet har bestått i å utforme en deskriptiv fremstilling av funn fra de ulike kommunenes arbeid knyttet til forebyggende arbeid utenfor barnevernstjenesten. **Andre steg** i arbeidet med datamaterialet fra casestudien har fulgt en kombinert deduktiv og induktiv analyse av materialet, inspirert av Tjoras (2024) kvalitative analysemetode stegvis-deduktiv induksjon (SDI). Analyse av kvalitative data handler om å få tak i hovedtrekkene i materialet, og bygge bro mellom rådata og resultater ved å organisere, fortolke, sammenfatte og drøfte resultatene. I tillegg har vi støttet oss til tematisk analyse. Tematisk analyse er en egnet metode for å identifisere, analysere og rapportere mønstre i datamaterialet (Braun & Clarke, 2022). Fordelene med metoden er at en kan sammenfatte nøkkelpunkter fra datamaterialet og i tillegg identifisere likheter og forskjeller på tvers av data. Analyseprosessen to steg gjennomføres parallelt. Casestudiens design, forskningsspørsmål og funn danner grunnlag og utgangspunkt for utviklingen av den større kvantitative spørreundersøkelsen som presenteres i kapittel 7.

Funn fra datamaterialet presenteres i to underkapitler i rapporten: 1) Den deskriptive framstillingen av funn fra steg 1, og 2) funn fra SDI-analysen av datamaterialet i steg 2. Funn som presenteres i underkapittel 2 diskuteres opp mot aktuell teori, gjeldende lovverk, og aktuelle offentlige dokumenter i kapittel 5. I underkapittel 2 har vi valgt å anonymisere informantene.

2.5 Intervjuer med statsforvaltere

Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra ni av ti statsforvalterembeter. Formålene med intervjuene har vært å kartlegge deres erfaringer om status og fremdrift for barnevernsreformen, forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer innenfor oppvekstområdet, hvordan de følger opp kommunenes arbeid med reformen og hvordan de oppfatter oppfyllelse av barnevernsreformens mål så langt. Intervjuguiden finnes i vedlegg D. Vi gjennomførte også intervjuer med representanter fra statsforvalterembetene i forbindelse med oppstartsmålingen i 2022.

2.6 Undersøkelse til oppvekstledere

Oppvekstlederundersøkelsen som er gjennomført i 2025 er dokumentert i vedlegg E. Spørreundersøkelsen ble lansert 2. september 2025 og det ble sendt ut to påminnelser. Undersøkelsen var åpen fram til 15. september 2025.

Svarandeler og statistisk feilmargin. Oppvekstlederundersøkelsen ble sendt ut til 357 kommuner og bydelene i Oslo. Den ble fullført av 134 oppvekstledere eller tilsvarende; 126 fra kommuner utenom Oslo og 8 fra bydeler i Oslo. Svarandelen på spørreundersøkelsen er dermed 35 prosent for kommuner utenom Oslo og 53 prosent for bydelene i Oslo. I tillegg har 35 oppvekstledere svart på deler av spørreundersøkelsen, men ikke fullført. For beregninger av svarandel vil kun de som har fullført spørreundersøkelsen inkluderes, men i presentasjon av funnene vil svarene for personer som har svart på deler av undersøkelsen inkluderes. Antall observasjoner varierer derfor mellom spørsmålene.

I tillegg til at det er et mål med høy svarandel, er det et mål å få en lavest mulig statistisk feilmargin. For kommuner utenom Oslo er den statistiske feilmarginen lik +/- 7 prosent innenfor et 95 prosent konfidensintervall. En statistisk feilmargin på +/- 7 prosent betyr at man kan være 95 prosent sikker på at dersom alle kommunaldirektører hadde svart på spørreundersøkelsen, så ville svarene falle innenfor +/- 7 prosent av svarene i denne undersøkelsen. Det er 15 bydeler i Oslo. Basert på at utvalget på 8 bydeler er den statistiske feilmarginen høy (+/- 23,7 prosent), til tross for høy svarandel.

Tabell 2.3 Svarandel og feilmarginer for oppvekstlederundersøkelsen (utenom Oslo)

Spørreundersøkelse	Totalpopulasjon	Antall respondenter som har fullført spørreundersøkelse	Svarandel, i prosent	Statistisk feilmargin til et 95 prosent konfidensnivå, i prosent*
Til oppvekstledere	357	126	35	+/- 7

*Den statistiske feilmarginen uttrykker påliteligheten av et tall og kan tolkes som at vi kan være 95 prosent sikker på at dersom alle som fikk tilsendt spørreundersøkelsen hadde svart på undersøkelsen, så ville svarene falle innenfor +/- 7 prosent. Kilde: Menon Economics

Representativitet. Ved utvalgsundersøkelser som spørreundersøkelsene til kommunedirektører, barnevernsledere og oppvekstledere, vil representativiteten til spørreundersøkelsene utgjøre en viktig kilde til grad av usikkerhet ved analyseresultatene. En representativitetsvurdering sjekker om de som har svart på undersøkelsen systematisk skiller seg fra de som ikke har svart, i dimensjoner som bidrar til at svarene på spørsmålene ikke gir et representativt bilde. En hypotese kan være at oppvekstledere som har svart på undersøkelsen generelt er mer opptatt av barnevernsreformen enn de som ikke har avlagt svar, og følgelig i større grad tilpasser seg endringene enn andre oppvekstledere. Hvis svarene på spørsmålene i spørreundersøkelsen generelt viser til større grad av tilpasning til reformen enn hva som reelt sett er tilfelle i kommune-Norge, betyr det at det er fare for systematiske skjevheter i utvalget. Det er imidlertid forhold som ikke kan kontrolleres for utover å ta høyde for at svarene som er oppgitt kan være mer positive (eller negative) enn de reelt sett er for alle landets kommuner.

For å gjøre det vi kan for å underbygge generaliserbare konklusjoner for alle landets kommuner, har vi vært opptatt av å forstå mulige skjevheter i utvalget hos kommuner som har svart. Utvalget av kommuner som har inngått i spørreundersøkelsen kan blant annet være skjevt i relevante dimensjoner. Med relevante dimensjoner menes dimensjoner som har en betydning for forutsetningene for å følge opp reformendringene. Pedersen mfl. (2022b) fant blant annet at små distriktskommuner har spesielt store utfordringer med å oppfylle lovkrav. Det er derfor relevant å undersøke om kommuner som er dekket av spørreundersøkelsen skiller seg fra kommuner som ikke er dekket når det gjelder blant annet innbyggertall og sentralitetsgrad. Kommunens økonomiske handlingsrom, operasjonalisert gjennom kommunenes frie inntekter korrigert for beregnet ufrivillige kostnadsulemp, fanger opp om kommuner med stort handlingsrom er over-/underrepresentert. Det er også relevant å undersøke om de som har fullført undersøkelsen i større eller mindre grad løser barnevernsoppgaver i interkommunale samarbeid, siden samarbeid kan påvirke tjenestekvaliteten. Til slutt har vi valgt å inkludere andel barn i målgruppen. Variablene som er benyttet i denne representativitetstesten er listet opp under:

- *Antall innbyggere* – Innbyggertall for 1. januar 2025 fra SSBs statistikkbank. Vi bruker den naturlige logaritmen av innbyggertallet siden variasjonene i innbyggertall mellom kommuner er veldig store.
- *Sentralitetsgrad* – Sentralindeks fra SSB fra 0 til 1000 for 2024, hvor Oslo kommune representerer høyest sentralitetsgrad lik 1000.
- *Økonomisk handlingsrom* – Frie korrigerte inntekter fra Kommunal- og distriktsdepartementet (for 2024).
- *Interkommunalt samarbeid* – Hvorvidt en kommune samarbeider med andre kommuner om barnevernsoppgaver eller ikke. Vi har basert oss på SSBs oversikt over kommuner som samarbeider om barnevernsoppgaver.

- *Antall barn i målgruppen* – Antall barn kommunene har i ulike aldersintervaller i 2025 fra Statistisk sentralbyrå.

For å undersøke skjevheter i utvalget som har svart på spørreundersøkelsen, har vi gjennomført en representativitetstest¹⁵ basert på variablene som er begrunnet og dokumentert over. Formålet med representativitetstesten er å undersøke om kommunene som har svart på spørreundersøkelsen skiller seg fra kommuner som ikke har fullført spørreundersøkelsen. Tabell 2.4 viser at det er statistisk signifikante forskjeller mellom kommuner som er dekket gjennom oppvekstlederundersøkelsen og de som ikke er dekket. Representativitetstesten viser at oppvekstlederne som har svart i større grad representerer kommuner med høyt innbyggertall, høy sentralitetsgrad og høyere andel barn og unge enn kommuner som ikke har svart. I de øvrige dimensjonene er det ingen statistisk signifikant forskjell på de som har svart og de som ikke har svart. Implikasjonene av disse skjevhetstestene er at utvalget er skjevt, noe som bør tas høyde for i visualisering og tolkningene av resultatene.

Tabell 2.4 Resultater av tosidig t-test blant kommuner som er med og ikke med i spørreundersøkelsen til oppvekstledere i 2025 – for relevante variabler

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		t-verdi*	Signifikant forskjell**
	Besvart	Ikke besvart	Besvart	Ikke besvart		
Ln(innbyggertall)	126	230	8,97	8,48	-3,4	Ja
SSBs sentralitetsindeks	126	230	686	624	-4,0	Ja
Økonomisk handlingsrom***	126	230	111	118	1,9	Nei
Interkommunalt samarbeid	126	230	0,57	0,63	1,0	Nei
Andel innbyggere 0-17 år	126	230	0,20	0,19	-3,1	Ja
Andel innbyggere 0-22 år	126	230	0,27	0,26	-2,7	Ja

*I en tosidig t-test uttrykker en t-verdi som er over 1,96 eller under -1,96 av utvalget som har svart på spørreundersøkelsen med 95 prosent sikkerhet er signifikant forskjellig i den dimensjonen som måles fra utvalget som ikke har svart. Hvis t-verdien er negativ, betyr det at utvalget som har svart har en lavere verdi enn de som ikke har svart, og motsatt. **Med 5 prosent signifikansnivå. ***Som indikator på økonomisk handlingsrom har vi anvendt frie korrigerte inntekter fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Kilde: Grønt hefte, SSB og Menon Economics.

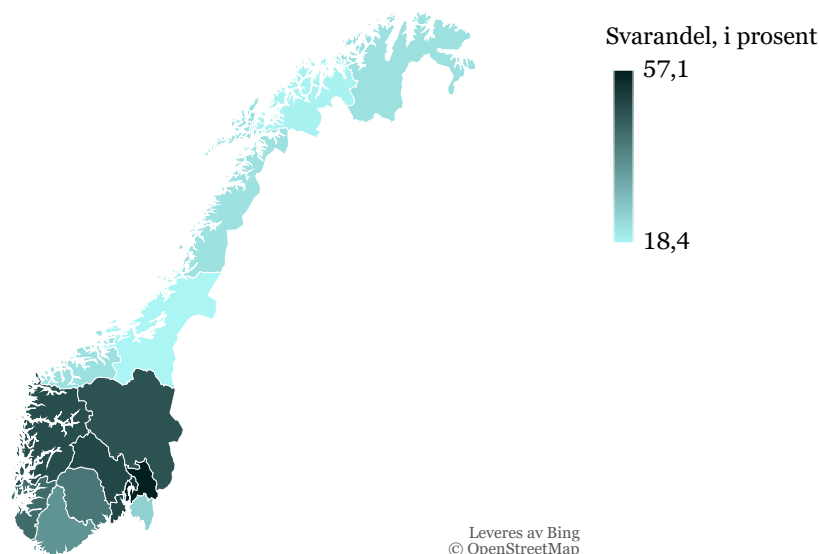
Geografisk fordeling. Det er interessant å undersøke hvordan svarandelen fordeler seg geografisk. Figur 2.3 viser svarandelen av oppvekstledere fordelt på landets 15 fylker.¹⁶ Den geografiske fordelingen av fullførte svar viser at alle landets fylker er representert, men svarandelen er særlig lav i Nord- og Midt-Norge. Spesielt i Trøndelag er svarandelen lavest med 18,4 prosent. Dette gjenspeiler en skjevhet

¹⁵ Vi har gjennomført en tosidig t-test, som innebærer å teste om det er signifikante forskjeller mellom de som har svart på spørreundersøkelsen og de som ikke har svart på spørreundersøkelsen i de nevnte dimensjonene.

¹⁶ For Oslo viser vi svarandelen for de 15 bydelene, som var 53,3 prosent.

vi også observerte i fjorårets undersøkelser blant kommunedirektører og barnevernsledere. I tillegg er det en kjent sammenheng mellom kommunestørrelse og sentralitet, som innebærer at små distriktskommuner i stor grad også er underrepresentert.

Figur 2.3 Andel som har fullført oppvekstlederundersøkelsen, fordelt etter fylke*



N=357. Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025, Menon Economics

Denne underrepresentasjonen kan ha betydning for hvordan resultatene tolkes. Ifølge Bufdirs årsrapport for 2023 (Bufdir, 2024), har kommuner i region nord en signifikant høyere andel barn med undersøkelser, hjelpetiltak og omsorgsovertakelser, samt flere fristbrudd, sammenlignet med kommuner av tilsvarende størrelse i andre deler av landet. Disse forskjellene bør tas i betraktning når man vurderer resultatene fra spørreundersøkelsen.

Tolkning og presentasjon av resultater. Vi har valgt å vise resultatene fordelt på kommune-grupper med ulik kommunestørrelse, slik at de identifiserte skjevhetene ikke skjules når vi gjennomgår resultatene. Begrunnelsen for dette valget er at korrelasjonen mellom den naturlige logaritmen av innbyggertallet og sentralitetsgrad er lik 0,87, som betyr at store kommuner systematisk også er sentrale kommuner. Det er også en ganske høy samvariasjon¹⁷ mellom innbyggertall, sentralitetsgrad og andel barn og unge i kommunene. Vi skiller mellom:

- **Små kommuner:** Under 5 000 innbyggere
- **Mellomstore kommuner:** 5 000–19 999 innbyggere
- **Store kommuner:** 20 000 eller flere innbyggere

Det er likevel viktig å være bevisst på at resultatene – spesielt for små kommuner – kan gi et mer positivt inntrykk enn realiteten. Dette gjelder særlig fordi små distriktskommuner og kommuner i Nord-Norge er underrepresentert i materialet. Årsaken til at resultatene kan gi et mer positivt inntrykk enn realiteten er at det er frivillig å delta i undersøkelsen, og det kan være at de som i liten grad leverer gode tjenester i mindre grad har valgt å svare på spørreundersøkelsen.

¹⁷ Høy samvariasjon referer i denne sammenhengen til en korrelasjon over 0,8.

2.7 Referansegruppe

For å ivareta brukerperspektivet og samle erfaringer fra relevante aktører, er det etablert en referansegruppe for prosjektet. Representantene i referansegruppen ble valgt ut i samarbeid med Bufdir med sikte på å dekke ulike roller og perspektiver relevant for barnevernsreformen. Referansegruppen er utvidet med noen flere representanter i 2025 sammenlignet med 2022.¹⁸

I forbindelse med denne statusrapporten har vi gjennomført ett referansegruppemøte 23. september 2025. I referansegruppemøtet fikk vi relevante innspill til evalueringsarbeidet og årets tema. Referansegruppen fikk også tilsendt rapportutkast og fikk mulighet til å komme med skriftlige innspill. Vi fikk skriftlige innspill fra to av de som ikke deltok på årets referansegruppemøte. Tabell 2.5 Tabell 2.5 gir en oversikt over hvem som deltok på referansegruppemøtet i 2025.

Tabell 2.5 Deltakere i referansegruppen 2025 og hvorvidt de deltok på referansegruppemøtet

Hvem	Stilling	Deltok
Anne Lene Tjeldflåt	Enhetsleder fosterhjemstjenesten, Bufetat, region Midt-Norge	Nei
Doris Fagerli Sundvik	Seniorrådgiver, Statsforvalteren i Trøndelag	Ja
Gro Sannes Nordby	Spesialrådgiver i KS	Nei
Maria Kjølborg Evensen	Fagleder, Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus	Ja
Vebjørn Leite Olsen	Nestleder i Mental helse ungdom	Nei
May Helen Schanche	Leder i NASAK	Nei
Elisabeth Garlie Udjus	Politisk rådgiver Norsk Fosterhjemsforening	Ja
Shimron Mohd	Styremedlem i Landsforeningen for barnevernsbarn	Nei
Heidi Åsheim	Ungdomsrepresentant i Norsk Fosterhjemsforening og tilsynsfører i fosterhjem	Ja
Thov Midtsund Nordbø	Fagrådgiver i Barneombudet	Nei
Linda Skarnes	Norsk Barnevernsamband	Ja
Berit Jacobsen	Barnevernsleder i Nordre Follo og styreleder for NOBO	Nei

¹⁸ Organisasjonen Voksne for Barn har tidligere vært representert i referansegruppen. Etter at den tidligere representanten gikk av med pensjon, pågår det arbeid med å finne en ny representant fra organisasjonen.

3 Overordnede utviklingstrekk i barnevernet

3.1 Innledning

I oppstartsmålingen etablerte vi et sett med 101 indikatorer som skal benyttes til å vurdere tilstanden, og utvikling i tilstand, ved spesifikke områder relevant for evaluering av måloppnåelse av barnevernsreformen. I samarbeid med Bufdir valgte vi å fremheve indikatorene som til sammen danner et overordnet sammenligningsgrunnlag. I dette kapitlet oppdaterer vi sentrale indikatorer med nyeste tilgjengelige data og sammenligner dagens verdier med tilstanden ved oppstartsmålingen og tidligere måletidspunkt.¹⁹ Vi ser også nærmere på utviklingen i barnevernstiltak samlet sett og for hver av barnevernsfunksjonene i KOSTRA.²⁰

Potensielle effekter av reformen forventes i hovedsak å inntreffe flere år etter implementering. Når vi ser på endring fra ett år til et annet, kan det være tilfeldigheter som spiller inn på den observerte utviklingen, og man trenger flere datapunkt for å kunne uttale seg om trender. Dette er den tredje statusmålingen av barnevernsreformen. Vi har nå flere, men fortsatt begrenset antall datapunkter etter implementeringen av reformen. Det er likevel viktig å følge med på utviklingen basert på foreliggende datagrunnlag, for å muliggjøre korrigering av en eventuell uønsket utvikling tidlig. Som vi har diskutert i tidligere evalueringsrapporter, kan det bemerkes at vi ideelt sett skulle hatt flere indikatorer som kan knyttes til endringer i det forebyggende arbeidet i andre sektorer enn barnevernet, slik at man kunne sett reformen og endringer i sammenheng, men at det mangler gode indikatorer på området. Vi viser til oppstartsmålingen (Pedersen mfl., 2022a) for nærmere beskrivelse av indikatorene og utvelgelsesprosessen.

Basert på tilgjengelig statistikk gir vi i vedlegg 2 en gjennomgang av indikatorer vi anser som sentrale å følge med på i løpet av evalueringen. Neste delkapittel oppsummerer de viktigste funnene fra analysen av disse indikatorene.

3.2 Oppsummering av utviklingen i sentrale indikatorer

I dette delkapitlet ser vi nærmere på utviklingen i omfang og innretning av barnevernstiltak, og hvordan dette kan forstås i lys av barnevernsreformen og kommunenes økonomiske situasjon.

Det har vært en nedgang i antall barn og unge med barnevernstiltak hvert år i perioden 2017 til 2024, med en samlet reduksjon på 32 prosent. Nedgangen gjelder både tiltak i og utenfor hjemmet, men er sterkest for hjelpetiltak i hjemmet. Andelen barn 0–17 år med hjelpetiltak i hjemmet (av totalt antall barn 0–17 år med barnevernstiltak) har falt fra å ligge rundt 66 prosent i perioden 2018–2021 til 62 prosent i 2024. Når det gjelder plasseringer utenfor hjemmet, er det spesielt fosterhjem som har hatt en nedgang siden 2017. Samtidig har antall barn og unge 0–17 år med plassering i institusjon økt med 9 prosent fra 2023 til 2024, målt ved slutten av året. Etter en periode med nedgang ser man også en økning i nye barn med vedtak om omsorgsovertakelse i 2023 og 2024. I løpet av 2022 var det 109 nye barn med omsorgstiltak, i 2023 var det 121 og i 2024 201.

Bildet er sammensatt, og det er ikke åpenbart hvilken innvirkning reformen har på denne utviklingen. Gjennom styrket forebygging og tidlig innsats er det en forventning om at antallet barn og unge med

¹⁹ Vi har vist utvikling over tid der vi mener det er relevant. Vi har i hovedsak sett på utviklingen fra 2015, i den grad data har vært tilgjengelig.

²⁰ Det er mange ulike variabler og utvalgsstørrelser som kan være relevante. I denne statusmålingen viser vi i hovedsak tiltak ved utgangen av året. Vi har imidlertid undersøkt hvorvidt utviklingen ser vesentlig annerledes ut dersom vi isteden hadde brukt tiltak ila. året.

barnevernstiltak kan gå ned på sikt. Samtidig forventes effektene å komme gradvis, mens nedgangen i barnevernstiltak har vært tydelig siden før reformen trådte i kraft. Ifølge Prop. 73 L (2016–2017) er forventningen at kommunene, gjennom å måtte betale mer for tiltak utenfor hjemmet, vil øke bruken av hjelpetiltak i hjemmet i tråd med barnevernsfaglige vurderinger og prinsippet om minst mulig inngripen. Dataene viser imidlertid motsatt utvikling: Andelen hjelpetiltak i hjemmet går ned, samtidig som institusjonsplasseringer og antall nye barn med omsorgstiltak øker.

Nedgangen i hjelpetiltak i barnevernet kan ha sammenheng med innsats mot forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker i andre sektorer. Dette kan for eksempel være styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten, økt bruk av tverrfaglige team og tidlig innsats i barnehage og skole, familieveiledning i regi av kommunale psykiske helsetjenester eller lavterskeltilbud i fritidssektoren som bidrar til inkludering og tilhørighet for utsatte barn og unge. Samtidig kan utviklingen også indikere at kommunene ikke i tilstrekkelig grad jobber med forebygging og tidlig innsats i barnevernet, eller at de ikke har hensiktsmessige hjelpetiltak å tilby. Når vi samtidig ser en nedgang i omfanget av hjelpetiltak etter at reformen trådte i kraft, tyder det på at noe har endret seg i praksis. En mulig forklaring er at omstillingsarbeid, nye ansvarsområder og strammere økonomiske rammer har bundet opp kapasitet, slik at det forebyggende arbeidet i barnevernet i mindre grad er blitt prioritert eller bygget opp i tråd med intensjonene i reformen. En annen mulig forklaring er at kommunene i større grad forsøker å legge det forebyggende arbeidet til andre tjenester i oppvekstsektoren, slik at innsatsen ikke nødvendigvis fanges opp som barnevernstiltak i statistikken. Det kan heller ikke utelukkes at endret forståelse av, eller praksis for, hva som skal registreres som hjelpetiltak, bidrar til noe av nedgangen.

Mangel på egnede tiltak som dekker behovene er en utfordring som løftes fram både av oppvekstledere i årets undersøkelse (nærmere omtalt i kapittel 7) og av barnevernsledere i tidligere undersøkelser, som en av de største hindrene for å tilby rett hjelp til rett tid. Tilgjengelige data gir ikke grunnlag for å slå fast om dette er et vedvarende problem som har ligget der over tid, eller om det har blitt forverret etter at reformen trådte i kraft, men funnene tyder på at utfordringen i liten grad er løst. «Mangel på egnede tiltak» kan i praksis bety at barneverntjenesten enten ikke finner tiltak de vurderer som tilstrekkelig treffsikre, at eksisterende tilbud har begrenset kapasitet eller lang ventetid, eller at det forventes at andre tjenester (for eksempel psykisk helse, skole eller helsestasjons- og skolehelsetjenesten) skal ta hovedansvaret. Slik kan knapphet på tiltak som oppleves faglig og praktisk anvendbare bidra til å forklare nedgangen vi observerer i registrerte hjelpetiltak, uten at det nødvendigvis innebærer at behovet for hjelp blant barn og familier er blitt mindre.

Utviklingen i tiltak må også ses i sammenheng med fosterhjems kapasiteten. Samlet for hele landet finner vi en nedadgående trend i antall barn som venter på fosterhjem fra 2020 til 2023, målt per første tertial. I de påfølgende årene snur trenden, med en økning i antall barn som venter på fosterhjem fra 2023 til 2024 på 26 prosent, og en videre økning på 30 prosent fra 2024 til 2025. Blant barna som er registrert som ventende på fosterhjem per første tertial 2025, er det klart flest som har ventet i over 180 dager på fosterhjem – hele 160 barn og unge er i denne kategorien. Selv om økningene på 26 og 30 prosent kan fremstå som store, er de beregnet på et begrenset antall barn, slik at relativt små endringer i absolutte tall gir store prosentvise utslag. Tallene bygger dessuten på en øyeblikksmåling per første tertial, noe som gjør dem følsomme både for årlige svingninger og eventuelle endringer i registreringspraksis. Etter vår vurdering tyder utviklingen likevel på at presset på fosterhjems kapasiteten har økt, særlig for barn som venter lenge på plassering, men økningene bør forstås som en tydelig indikasjon på økende kapasitetsutfordringer – ikke som et eksakt mål på hvor mye situasjonen er forverret siden 2023.

De samlede kommunale driftsutgiftene til barnevernet har økt med 0,1 milliarder 2025-kroner fra 2023 til 2024. Bak denne beskjedne veksten ligger det likevel en tydelig forskyvning i hvordan midlene

brukes. Vi observerer en økning på 0,4 milliarder kroner på funksjonen for barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet, som omfatter kostnadskrevede tiltak som fosterhjem og institusjon. Samtidig er det en nedgang på 0,2 milliarder kroner på barnevernstjeneste (selve tjenesten/-administrasjonen) og 0,1 milliard kroner på barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet, som i større grad omfatter hjelpetiltak i hjemmet og forebyggende innsats. Kommunene møter samtidig økonomiske utfordringer som kan forsterke vanskelighetene med å oppfylle barnevernsreformens mål om mer forebygging og hjelp nær der barna bor. Når man ser kommunenes økonomiske situasjon i lys av nedgangen i netto driftsresultat, tyder dette på at handlingsrommet er begrenset. Kommunene må prioritere å finansiere plasseringstiltak for barn med store og sammensatte behov, samtidig som det blir vanskeligere å opprettholde eller styrke det forebyggende arbeidet.

4 Begrepsavklaringer

Vi har funnet det nødvendig å avklare noen av de begrepene som benyttes gjennomgående i årets evalueringsrapport for å sikre transparens når det gjelder hvilket meningsinnhold prosjektgruppa legger i de ulike begrepene. Noen av begrepene har vært benyttet i intervjuguidene, og andre har kommet fram i datamaterialet som ligger til grunn for årets evaluering. Begrepene benyttes i presentasjon og diskusjon av funn, og noen vil også gjenfinnes i anbefalingene i kapittel 8.

Omsorgssvikt

En forklaring på begrepet omsorg finner vi blant annet i lov om barn og foreldre (1981) § 30 om innholdet i foreldreansvaret. Her fastslås det at barn har krav på omsorg, omtanke, forsvarlig oppdragelse og forsørgelse fra de som har foreldreansvar for barnet. I tillegg skal de som har foreldreansvar sørge for at barnet får utdanning etter evne. Bruk av vold eller skremmende, plagsom eller hensynsløs atferd i oppdragelsen er forbudt. Barnevernslovens (2021) formålsparagraf, § 1-1, utvider og presiserer at barns rett til trygghet, kjærlighet og forståelse er sentrale elementer i forsvarlig omsorg (NOU 2016:16, s. 53). Når en skal forklare og definere begrepet omsorgssvikt, må en ta utgangspunkt i de rettigheter og krav barn har til omsorg og med dette som bakgrunn forstå omsorgssvikt som en mangel i oppfyllelsen av barnets rettigheter fra omsorgspersonenes side. I faglitteraturen varierer definisjonen av begrepet omsorgssvikt (Bunkholdt & Kvaran, 2015; Killén, 2015; Kvello, 2015). Bunkholdt og Kvaran (2015) beskriver hvordan omsorgssvikt og mishandling i noen sammenhenger betraktes under ett, mens begrepene i andre sammenhenger oppfattes som adskilte fenomener. Killén (2015, s. 39) gjør en distinksjon mellom begrepene omsorgssvikt og mishandling, og definerer barne-mishandling som «voldelige overgrep av alvorlig og straffbar karakter». Videre differensierer Killén (2015, s. 39-40) mellom seks former for omsorgssvikt: 1) vanskjøtsel, 2) fysiske overgrep, 3) psykiske overgrep, 4) seksuelle overgrep, 5) omsorgssvikt i nettverket, og 6) offentlig omsorgssvikt. Kvello (2015, s. 213) benytter begrepet skadelig barneomsorg og knytter tre hovedformer til begrepet: 1) omsorgssvikt, 2) vold og mishandling, og 3) utnyttelse og seksuelle overgrep. I definisjonen av omsorgssvikt legger Kvello (2015, s. 213) forsømmelse, vanskjøtsel og betydelig sviktende ivaretagelse av barnets grunnleggende behov til grunn. Når det gjelder gradering av omsorgssvikt, beskriver Killén (2015, s. 17) omsorgssvikt som en dimensjon som spenner fra noe som ser ut til å være en risikosituasjon til alvorlig omsorgssvikt med vold og overgrep. Kvello (2015, s. 319) foreslår fire grader av omsorgssvikt: alvorlig, meget alvorlig, svært alvorlig og særdeles alvorlig.

Atferdsvansker

Atferdsvansker knyttes i den barnevernfaglige litteraturen i stor grad til begrepet selvregulering, og manglende evne til selvregulering. Selvreguleringsbegrepet betegner individets ferdigheter til å styre seg selv, sine tanker, følelser og atferd (Kvello, 2015, s. 73). Atferdsvansker kan betraktes langs et kontinuum fra utfordrende atferd til alvorlige atferdsvansker. Utfordrende atferd innebærer at individets atferd har en negativ påvirkning på omgivelsene, at atferden forekommer for ofte. I kartlegging av utfordrende atferd er det viktig å forstå hvilken funksjon atferden har for individet (Viken, 2018, s. 16-17). Et pedagogisk perspektiv løfter begrepet vanskelig atferd, og at barnet har en vanske det trenger hjelp med (Sollesnes, 2018). Sigurdsen (2015, s. 29) benytter begrepet utfordrende atferd som en fellesnevner for barns atferd som omgivelsene, og noen ganger også barnet selv, opplever det utfordrende å forholde seg til. Begrepet alvorlige atferdsvansker er situert og definert i lov om barnevern (2021) § 6-2: barnet har vist alvorlige atferdsvansker på en eller flere av følgende måter: a) ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, b) ved vedvarende problematisk bruk av rusmidler, og/eller c) ved annen form for utpreget normløs atferd.

Forebyggende arbeids tre nivåer

Forebyggende arbeid deles tradisjonelt inn i tre nivåer: universell, selektiv og indikativ forebygging. Den universelle forebyggingen er rettet mot hele befolkningen, den selektive forebyggingen er rettet mot risikogrupper i befolkningen, mens indikativ forebygging er rettet mot individer som har høy risiko for, eller har utviklet alvorlig problematikk (Skogen et al., 2018). I delrapport "Evaluerings av barnevernsreformen: Første statusrapport med søkelys på forebygging og tidlig innsats" (Kjelsaas et al., 2023) løftet vi fram funn fra casestudien som vist at informantene definerte begrepene forebygging og tidlig innsats på ulike måter. Informantene i årets rapport definerer forebyggingsbegrepet på ulike måter og fra den konteksten de befinner seg i (stillingskategori og sektor/tjeneste).

Fritidserklæringen

Fritidserklæringen (Regjeringen, 2022a) bygger på FNs konvensjon om barns rettigheter (1989) artikkel 31 om barns rett til hvile, fritid, deltakelse i lek, fritidsaktiviteter, kulturliv og kunstnerisk virksomhet. Fritidserklæringen er et samarbeid mellom regjeringen, kommunene, frivilligheten og andre aktører og skal sikre at alle barn, uansett bakgrunn, har tilgang til minst én organisert fritidsaktivitet (Regjeringen, 2022b).

I 2024 oppga 26 norske kommuner at de har utarbeidet en lokal fritidserklæring i nasjonal kartlegging av kommuners arbeid med barns fritid (ALLEMED, 2024). 66 prosent av alle norske kommuner svarte på undersøkelsen (n=236), og 75 prosent av respondentene oppga at arbeidet med å sikre deltakelse i fritidsaktiviteter er forankret i kommunale planer eller strategier. 48 prosent av respondentene oppga at de har regelmessige tverretatlige møter der barn og unges fritid er tema (ALLEMED, 2024). For å forenkle kommunenes prosess i utarbeidingen av lokal fritidserklæring er det utarbeidet en egen mal²¹ for lokal fritidserklæring som kommunene kan ta i bruk. På skrivende tidspunkt har ingen av kommunene som deltar i årets casestudie utarbeidet egen lokal fritidserklæring.

Fritidsklubber

Den første fritidsklubben i Norge ble åpnet på Hammersborg i 1953. Etableringen av de første fritidsklubbene hadde en sosialpolitisk begrunnelse, en skulle forebygge ungdomskriminalitet og holde ungdom unna steder der de kunne bli fristet av rusmidler og kriminelle subkulturer (Fauske et al., 2009). Fra 1960 og godt ut på 1980-tallet vokste antallet fritidsklubber sterkt, og fra 1970 ble mange fritidsklubber overført fra sosialadministrasjon i kommunene til nyopprettede kulturetater. Den sosialpolitiske begrunnelsen ble erstattet av en kulturpolitisk begrunnelse, som fokuserer på at fritidsklubbene primært skulle være en arena der ungdommene selv skulle få mulighet til å egne utvikle kulturuttrykk og aktiviteter (Fauske et al., 2009, s. 49). I dag er fritidsklubbene et tilbud til all ungdom som søker sosialt samvær, og hvor det ikke stilles krav til spesielle ferdigheter eller interesse for å delta. Fritidsklubbene er et frivillig og gratis tilbud, og krever normalt ikke foreldreinnsats (Seland & Andersen, 2020). Statistikk fra SSB²² viser at det i 2024 eksisterte 663 kommunale fritidssentre i Norge. Fritidsklubbfeltet er ikke lovfestet, noe som gjør at det er opp til hver enkelt kommune å finne rom til å prioritere fritidsklubbtilbudet og at de ulike fritidsklubbene står overfor ulike rammevilkår (Haraldsvik & Wold, 2023). Haraldsvik og Wold (2023, s. 133) fastslår at fritidsklubbene i mange tilfeller er marginalt finansiert, og anbefaler bedre finansieringsordninger, større stillingsbrøker for ansatte i klubbene og utvikling av høyere utdanningstilbud for fritidsklubarbeid. Sistnevnte anbefaling er imøtekommet av Universitetet i Sørøst-Norge som høsten 2025 starter Norges første bachelorprogram i ungdomsarbeid og fritidspedagogikk²³

²¹<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/kud/frivilligdokumenter/brev-til-kommuner-og-fylkeskommuner-om-lokale-fritidserklaringer-og-plattform-for-frivillighet.pdf>

²² <https://www.ssb.no/statbank/table/12063>

²³ <https://www.usn.no/studier/bachelor-i-ungdomsarbeid-og-fritidspedagogikk/>

Utekontakt

Utekontakten er en lavterskel forebyggende tjeneste som driver oppsøkende arbeid rettet mot barn, ungdom og unge voksne. Målgruppens alder varierer mellom kommuner, med nedslagsfelt fra 12 til 25 år. Det varierer også mellom kommunene hvordan og i hvilken sektor eller avdeling utekontakten er organisert. Utekontaktene arbeider selektivt og indikativt forebyggende, og bidrar i tillegg i det universelt forebyggende arbeidet. Utekontakten kan være organisert ulikt i de forskjellige kommunene, men i mange tilfeller er utekontakten organisert under kultursektoren.

SLT – Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak

SLT²⁴ er en modell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet som skal sikre at ressursene i kommunen og politiet, blir mer samkjørt og målrettet. Over 200 kommuner benytter SLT-modellen. Konfliktrådet (2021, s. 7) påpeker at SLT-modellen må forankres på øverste nivå i de kommunene som tar i bruk modellen, og at lokal politileder, rådmann (kommunedirektør) og ordfører er helt sentrale på det styrende nivået. Modellen er også avhengig av en egen koordinator som motiverer og sikrer fremdrift i SLT-nettverket. For å bli godkjent SLT-kommune kreves det kommunalt vedtak og bekreftelse fra lokalt politi om forpliktende deltakelse.

²⁴ [SLT-modellen - Konfliktrådet](#)

5 Funn fra casestudien

Casestudien i 2025 har undersøkt hvordan barnevernslovens og barnevernsreformens krav til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker oppfylles innenfor og på tvers av sektorer i kommunen. Funn fra casestudien presenteres i to underkapitler der det første kapitlet presenterer og beskriver de fem ulike casene. Deretter følger en presentasjon av funn fra analyse av casene på tvers, og en presentasjon av de temaområder vi har anbefalt at følges opp i spørreundersøkelsene til kommunene.

Tabell 5.1 Utvalget informanter i casestudien, med kommunenes innbyggertall

Region	Avdeling/ sektor	Stilling	Innbyggertall
Nord	Barn, unge og familie	Oppvekstleder	22 000
	Barn, unge og familie	Tverrfaglig koordinator	
	Ung fritid (kultur)	Avdelingsleder	
Midt	Barne- og familietjenesten	Virksomhetsleder	15 000
	Fritid og kultur (tilbud til barn og unge)	Tjenesteleder	
Vest	Barn og familie (Helse og omsorg)	Sektorsjef	44 000
	PPT (Oppvekst og kultur)	Leder	
	Helsestasjonstjenesten (barn og familie)	Virksomhetsleder	
Sør	Barnevernstjenesten (Oppvekst og læring)	Seniorrådgiver	60 000
	Ungdomslos (Kultur og samfunnsutvikling)	Tjenesteleder	
	Ung inkludering (Kultur og samfunnsutvikling)	Tjenesteleder	
Øst	Barnevernstjenesten	Enhetsleder	6 500

Informantgrunnlaget i årets casestudie er variert. Det er kommunene selv som har plukket ut informanter de mener besitter det beste informasjonsgrunnlaget når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker i sektorer og tjenestetilbud *utenfor* barnevernet. Dette medfører at det forebyggende arbeidet sannsynligvis forstås og operasjonaliseres ulikt i utvalget.

5.1 Del 1: Beskrivelse av fem kommuners forebyggende arbeid mot omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker, i og utenfor lovpålagte tjenester

5.1.1 Narvik kommune

I Narvik kommune i Nordland har vi intervjuet tre informanter fra to ulike sektorer: sektor barn, unge og familie, og sektor kultur. Sektorleder for barn, unge og familie sitter i ledergruppe med sektorleder barnehage og sektorledere skole, og er organisert under kommunalsjef Oppvekst. Vi har intervjuet sektorledere for barn, unge og familie, og tverrfaglig koordinator innenfor samme sektor. Tjenesten Ung fritid ligger under sektor Samfunn, kultur, fritid og idrett. Vi har intervjuet avdelingsleder for Ung fritid.

Tabell 5.2 Oversikt over informanter, Narvik kommune

Avdeling/sektor	Stilling	Dato
Barn, unge og familie	Sektorleder	17.03.2025
Barn, unge og familie	Tverrfaglig koordinator	17.03.2025
Ung fritid (kultur)	Avdelingsleder	10.04.2025

Forebyggende arbeid blant barn og ungdom – strukturer og tiltak

Sektor barn, unge og familie

Sektor for barn, unge og familie omfatter barnevernstjenesten, spesialpedagogiske tjenester og forebyggende helsetjenester. Sektoren har høyt fokus på universell forebygging med formål om å forhindre at kommunen får større og ressurskrevende utfordringer. Kommunen har ²⁵ BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats). Informantene beskriver et fokus på «*tidlig* tidlig²⁶» i alle enheter og tjenester i kommunen. Dette innebærer at man jobber målbevisst med tidlig innsats og det tidlige forebyggende arbeidet i svangerskapsomsorgen under den gravides første besøk hos jordmor. Kommunens barnehager har siden 2023 deltatt i forsknings- og tiltaksprosjektet «Sammen mot mobbing» i regi av NORCE der målet er å forebygge, avdekke og håndtere mobbing i barnehagene. Kommunen jobber med oppvekstreformen [kommunen velger å benytte dette begrepet framfor barnevernsreformen] gjennom en egen oppvekststrategi og gjennom BTI-arbeidet med fokus²⁷for barn i risiko), PMTO (²⁸ Management Training – Oregon), COS-P (Circle of Security²⁹)³⁰ og familierådslag.

Kommunen har opprettet tverrfaglige team (BTI) i alle kommunens barnehager og skoler, som møtes minimum hver tredje uke. De tverrfaglige teamene (i for eksempel skole) er sammensatt av enhetsleder, fagveileder, BTI-representant, skolehelsetjenesten og barnevernstjenesten.

Kommunen har utarbeidet handlingsplaner og rutinebeskrivelser som skal være informative og enkle for de ansatte ute i tjenestene å forholde seg til. Samtidig har kommunen fokus på å samordne tjenestetilbudet for barn, unge og familier: det skal være det samme hvilken dørstokk innbyggerne går over, de skal ende med den samme nødvendige hjelpen eller bistanden de trenger. Samhandling mellom tjenester skal være enkelt, og kommunen skal ha en plattform som gir god støtte til å følge opp et barns behov på lavest mulig tjenestenivå tidlig i løpet.

Barnevernstjenesten arbeider forebyggende hovedsakelig på indikativt nivå, og i noen tilfeller på selektivt nivå. Når det gjelder de ulike enhetene og tjenestens samarbeid med barnevernstjenesten jobbes det i kommunen med å trekke barnevernstjenesten også inn på det universelle forebyggingsnivået. Dette gjøres gjennom samarbeidsmøter og møter med BTI-team, samtidig som en innenfor kommunalområdet jobber for å gjøre barnevernstjenesten mer kjent og trygg for alle enheter. Kommunen arrangerer i tillegg felles tverrsektorielle fagdager, for eksempel i regi av barnevernstjenesten og forebyggende helsetjenester. Et eksempel på en slik fagdag er kommunens neste fagdag som handler om Pedagogisk Analyse (Nordahl, 2012), en metode og satsingsområde kommunen har

²⁵ <https://www.forebygging.no/BTI/>

²⁶ <https://rkbu.norcereasearch.no/program/sammen-mot-mobbing>

²⁷ <https://www.nubu.no/TIBIR/>

²⁸ <https://www.nubu.no/PMTO/>

³⁰ <https://www.circleofsecurityinternational.com/>

bestemt at skal implementeres i barnehager, skoler og sektorene rundt, slik at alle som møter barn og familier med utfordringer kan møte disse med samme innfallsvinkel.

Ung fritid

Ung fritid er en avdeling som drifter fem ungdomsklubber og en kulturarena (Verdensteateret). De fem ungdomsklubbene har ungdomsgruppa 8. klasse til og med 17 år som målgruppe, og fire av klubbene har også juniortilbud fra 5.-7. klasse. Én av klubbene som ligger ute i distriktet har åpent også for aldersgruppa 18-20 år, for å gi tilbud til all ungdom og lærlinger.

Ung fritid er et tilbud til all ungdom og avdelingen jobber forebyggende på universelt nivå. Det settes ikke av ressurser til forebygging, men avdelingsleder deltar i U16 (Under 16 år) som en del av stillingen. U16 ble opprettet i forbindelse med koronapandemien fordi kommunen så en oppblomstring av både rus og kriminalitet i den yngre ungdomsgruppa. Et ukentlig digitalt møtepunkt mellom barnevern, skole, ulike helsetjenester og politi der man oppdaterte hverandre på hva som rørte seg i ungdomsgruppa ble igangsatt for å kunne sette inn rask innsats ved behov. U16 er nå etablert i kommunen som et ukentlig digitalt treffpunkt på den digitale plattformen Google Meet der representanter fra ulike virksomheter som rektorer, barnevernsleder, fagledere, psykisk helseteam, BUP og politiet deltar.

Ung fritid skal være et fritidstilbud og ikke et terapitilbud. Ansatte prøver å bli kjent med alle slik at ungdommene føler seg sett, og hilser på ungdommene når de kommer og sier ha det når de går. Ung fritid har observert at noen av ungdommene utfordrer skole og andre deler av samfunnet, men oppleves som «problemfrie» på fritid. En antakelse knyttet til dette er at ungdommene opplever å mestre fritidsarenaen.

Klubbene har all ungdom som målgruppe, men ser en overvekt av gutter som brukere. Klubbene får gjerne besøk av gutter som «gjemmer seg», men som etter hvert oppsøker de voksne. Denne prosessen kan ta opptil et år. Ung fritid er opptatt av at ungdommene skal slippe å snakke om problemer når de er på klubben, den skal være et fristed. Samtidig er de voksne til stede for ungdommene dersom de ønsker å snakke med dem. Ung fritid er et rusfritt tilbud. Klubbene gjennomfører jevnlig alkohotester, noe ungdommene godtar. Dersom rusbruk oppdages kontakter klubbene foreldre eller politi, og brukeren blir utestengt i en måned. Når ungdommen kommer tilbake til klubben etter utestengelsen blir vedkommende tatt imot igjen «med åpne armer».

Ung fritid samarbeider med andre tjenester gjennom blant annet utlån av lokaler. Helse- og omsorgstjenesten i kommunen har slitt med å rekruttere støttekontakter, og har opprettet «tilrettelagt ungdomsklubb» for å gi et fritidstilbud til barn og unge som har behov for tilrettelagt fritid. I noen enkeltsaker har barnevernstjenesten samarbeidet med Ung fritid. Ung fritid ønsker sterkere samarbeid med skolesektoren slik at skolene kan se at ungdommer som sliter på skolen kan mestre fritidsarenaen.

Når det gjelder det universelt forebyggende arbeidet sier avdelingsleder at det er et ønske både fra ansatte og ungdom at klubbene kunne åpnet rett etter skoleslutt noen dager i uka. Ungdom i 16-årsalderen har etterspurt «SFO for store» for å ha et sted å være fram til foreldre kommer hjem fra jobb, og noen ungdommer har etterspurt døgnåpen klubb med mulighet for overnatting når man står i konflikter med foreldrene og trenger pause. I én av de fem klubbene har man fått midler til gratis kveldsmat til ungdommene fordi mange ungdommer var sultne og etterspurte mat. Det serveres vanlig brødmat, og mange ungdommer kommer innom og benytter seg av tilbudet. Klubbene utgjør også en viktig forebyggende arena for den gruppen ungdommer som ikke har noen andre steder «å henge». Klubbene utgjør en trygg arena, og uten klubbene ville disse ungdommene ha søkt til kjøpesentre, rutebilstasjon og liknende der det er en risiko for at ungdommene blir oppsøkt av voksne som «ikke nødvendigvis har gode hensikter».

Avdelingsleder er i tillegg prosjektleder for Flyt (Kronprinsparets fond), der Narvik er første kommune i Nordland som har fått Flyt-midler. Prosjektet er i sitt første år. Ung fritid har et sterkt ønske om at skole og helsestasjon involveres i samarbeidet rundt Flyt. I tillegg kjøper kommunen plasser ved prosjektet Guttas Campus³¹ som er en to ukers intensivt læringscamp for gutter som opplever skolen som utfordrende, og der formålet er å styrke guttene faglig og sosialt før de begynner på videregående skole.

Beskrevne barrierer og muligheter for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om forebygging

Fra sektor barn, unge og familie beskrives taushetsplikt og samtykke som en barriere for tverrfaglig forebyggende samarbeid på tvers av tjenestoområder, da en har erfaring med at det må innhentes et stort antall samtykker for å svare ut lovkrav de ulike tjenestene styres av. En annen barriere er at tjenestene kan bli fanget av sitt eget lovverk og sine egne regelverk, og sakene kan risikere å bli kasteballer mellom tjenestene. I slike situasjoner kan man fort glemme at alle tilhører én kommune, og at barna i kommunen er alles barn, alles ansvar.

Ung fritid opplever det som en barriere for tverrsektorielt samarbeid om forebygging at fritidsfeltet stadig blir glemt i «det store bildet». For eksempel ble det gjennomført en stor fagdag i kommunen i forbindelse med BTI der alle sektorer var invitert med unntak av fritid. En barriere for det tverrsektorielle samarbeidet er også de avgrensede stillingsprosentene i klubbene, der det ikke er rom for annet enn tilstedeværelse i klubbens åpningstid. Avdelingsleder sier at Ung fritid heller ikke er flinke nok til å fremheve tilbudet sitt.

Barn, unge og familie framhever samhandlingsplikten som grunnleggende, og som et mulighetsrom for å bli bedre på det tverrsektorielle samarbeidet rundt barn og unge. Kommunen har sett at det også er mulig å ta ned risikoen for at barn, unge og familier blir kasteballer i systemet ved å etablere et støtteteam til kommunens tildelingskontor. I komplekse saker skal disse løftes til et høyere nivå slik at sakene blir behandlet av ansatte med mandat og myndighet til å løse dem. På denne måten blir det ikke opp til hver enkelt ansatt ved tildelingskontoret å skulle prioritere og avgjøre hvilket lovverk barn, unge og familier som har vært flere runder i systemet har rettigheter knyttet til.

Mulighetsrommet for tverrsektorielt samarbeid om forebygging beskrives som stort av Ung fritid. Blant annet gjennom tiltak som ungdomslos der det er et krav i forskrift om tilskudd til inkludering av barn og unge (2021) om at fritidsfeltet skal involveres, og gjennom Flyt-programmet som er initiert av fritidssektoren. Det ligger også et stort mulighetsrom i å benytte fritidsfeltet i langt større grad til holdningsskapende arbeid blant ungdom.

5.1.2 Malvik kommune

I Malvik kommune i Trøndelag har vi intervjuet to informanter fra to ulike virksomheter under sektor Oppvekst og kultur. Sektor oppvekst og kultur inneholder virksomhetene barnehage, skole, barne- og familietjenesten og kultur. Vi har intervjuet virksomhetsleder for barne- og familietjenesten, og avdelingsleder for barn og unge i virksomhet kultur.

Tabell 5.3 Oversikt over informanter, Malvik kommune

Avdeling/sektor	Stilling	Dato
-----------------	----------	------

³¹ <https://guttascampus.no/>

Barne- og familietjenesten	Virksomhetsleder	03.04.2025
Fritid og kultur (tilbud til barn og unge)	Avdelingsleder	24.02.2025

Forebyggende arbeid blant barn og ungdom – strukturer og tiltak

Barne- og familietjenesten

Barne- og familietjenesten inneholder tre ulike avdelinger: Helsestasjons- og skolehelsetjenesten, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og barnevernstjenesten. På overordnet nivå, og på tvers av de tre avdelingene er det ansatt 2,6 stillinger som kommunepsykolog. Kommunepsykologene er delt inn i tre hovedområder: Barn 0-6 år, nevro/skole og samfunnspsykologi. Barnevernstjenesten har finansiert en halv psykologstilling, og disponerer kommunepsykolog til sine saker i stedet for å leie inn eksterne psykologtjenester. Det er opp til barnevernstjenesten å avgjøre hvilket av kompetanseområdene de vil benytte i hver enkelt sak. Resten av psykologstillingene inngår i kommunens tiltak Malvikhjelpa³².

Malvikhjelpa springer direkte ut fra kravene i barnevernsreformen, og er et lavterskeltilbud til barn og unge i alderen 0-18 år og deres familier som tilbyr tjenester innenfor psykisk helse og familiearbeid. Barnevernslovgivningen (2021) og veileder for psykisk helsearbeid barn og unge (Helsedirektoratet, 2023) ligger til grunn for tiltaket. Kommunen etablerte Malvikhjelpa på bakgrunn av at virksomhetene observerte et hull i tjenestetilbudet, særlig knyttet til foreldrestøtte og nettverksarbeid. Tiltaket er gratis og henvisning er ikke nødvendig, innbyggerne tar selv kontakt for å få hjelp. Malvikhjelpa startet opp 1. april 2024, og det første året i drift fikk tiltaket omtrent 200 henvendelser. Det har vært en liten nedgang i antall saker i 2025, men kommunen har en hypotese om at behovet var veldig stort da tiltaket ble startet opp. Kommunen har gjennomført en evaluering av Malvikhjelpa, og justert tiltaket. En ny utgave av Malvikhjelpa startet opp 1. august 2025. Skolene i Malvik vil gjerne delta og dra nytte av Malvikhjelpa og det jobbes med hvordan skolene kan inkluderes uten at tiltaket «trækker i beina på» PPT og skolehelsetjenesten.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten består av jordmødre, helsestasjon 0-6 år, skolehelsetjeneste, helsestasjon for ungdom og fysio- og ergoterapi. Innenfor helsestasjonstilbudet har kommunen styrket jordmortjenesten som har to stillinger. I tillegg har kommunen lagt til en 40% stilling som «går litt opp» for å sikre at tjenesten får gjort oppgavene de skal. Jordmødrene møter den gravide i uke syv-åtte av svangerskapet, og begynner da med screening og forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker. Kommunen har vært en del av «Sammen på vei»³³ med Trondheim kommune. «Sammen på vei» er et frivillig oppfølgingsprogram for førstegangsfødende som selv har sammensatte utfordringer. I tillegg har kommunen sertifisert sine jordmødre og helsesykepleiere for aldersgruppen 0-6 år i NBO (Newborn Behavioral Observation)³⁴ Utenom dette møter helsestasjonen alle barn i aldersgruppen 0-6 år, og det gjennomføres rundt 15 konsultasjoner før barnet begynner på skolen. Barnevern og helsestasjon har samarbeidet i mange år om oppfølging av barn i risiko.

Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) består av PP-rådgivere, logoped, rådgiver læringsmiljø og oppvekstteam. PPT skal etter opplæringsloven (2023) som trådte i kraft 1. august 2024, hjelpe skolen i det forebyggende arbeidet. Kommunen har plassert PPT ute i felt i størst mulig grad, med 50% PP-rådgiver per skole og to PP-rådgivere som også jobber inn mot barnehagene.

³² <https://www.malvik.kommune.no/Malvikhjelpa>

³³ <https://sammenpavei.no/>

³⁴ <https://www.newbornbehaviorinternational.org/nbo-1>

Barnevernstjenesten har litt over 20 stillinger og er organisert i undersøkelses- og mottaksteam, tiltaksteam og omsorgsteam. Barnevernstjenesten har egne foreldreveiledere, og har gått inn med 1,3 stillinger foreldreveiledere og 0,5% stilling kommunepsykolog. Til sammen har barnevernstjenesten gått inn med 1,8 stillinger i Malvikhjelpa for å ivareta det forebyggende perspektivet på barnevern. Barnevernstjenesten benytter seg av barnevernsvakta i Trondheim kommune utenom ordinær åpningstid.

Kommunen har etablert et spedbarnsteam og et småbarnsteam som begge er tverrfaglige drøftingsteam der også innbyggerne kan være med. Teamene er også opprettet for å bedre samarbeidet på tvers av virksomhetene. Kommunen er i tillegg BTI-kommune (bedre tverrfaglig innsats). Malvik kommune har de siste ti årene jobbet med prosjekter knyttet til skolenærvær og skolefravær. I dette arbeidet har kommunen lagt seg nært opp til familieterapeutiske prinsipper for å få til det helhetlige, og innenfra-blikket på familien, i stedet for å støtte seg til atferdsprogrammer.

Kommunen har en aktiv SLT-koordinator (samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak) som jobber med å samle virksomheter og tjenester for å finne løsninger på hvordan man best kan jobbe sammen. Gjennom SLT-arbeidet har barne- og familietjenestene fått et nært samarbeid med kommunens politikontakter. Politikontakten er med på faste virksomhetsledermøter innenfor sektor oppvekst og kultur slik at man har god dialog om hva som rører seg i Malviksamfunnet. Kommunen har også oppsøkende politi som er ute på ungdomskubbene og er i kontakt med kommunens utekontakter. Barne- og familietjenesten får gjennom samarbeidet med politi, og kultur-, ungdomsklubber og utekontakt god informasjon om ungdom i risiko. Kommunen har søkt midler til å utvide Malvikhjelpa til også å inkludere deler av utekontakten og det oppsøkende arbeidet utenom ordinær arbeidstid.

Virksomhetsleder beskriver et tett samarbeid innad i sektor oppvekst og kultur, der ansatte møtes jevnlig og jobber med oppvekststrategien for kommunen. Samtidig har man de to siste årene fått til et bedre samarbeid med NAV, psykisk helse og rus, boveiledningstjenesten, helse- og omsorg og de samfunnstekniske tjenestene. For eksempel har avdelingslederne for PPT, helsestasjon, skolehelsetjeneste og barnevern opprettet faste samarbeidspunkt med psykisk helse og rus, NAV, kultur og boveiledningstjenesten. To ganger i året samles alle ansatte i disse avdelingene til felles kompetanseutviklingstiltak.

Relasjonell kapasitet

Malvik kommune har som mål å skape kultur for samskaping mellom tjenester og avdelinger, og Oppvekst og kultur har fra 2021 startet et utviklingsarbeid knyttet til relasjonell kapasitet. Å utvikle høy grad av relasjonell kapasitet handler om å bygge bro mellom kunnskap og ledelse, og å omsette mengden ressurser en har til disposisjon i praksis gjennom samspill, læring og tilpasning (Hornstrup & Storch, 2025). Relasjonell kapasitet henger tett sammen med begrepet relasjonell velferd som defineres av Ness og von Heimburg som en

[...] menneskesentrert, samarbeids- og deltakerbasert tilnærming som er dypt fundert i menneskerettigheter, sosial rettferdighet og bærekraftig utvikling av samfunn. Relasjonell velferd innebærer at velferd er en verdi som mennesker skaper sammen, der deres livsbetingelser settes i sentrum for velferdsutviklingen. Offentlig sektors fremste oppdrag blir å bygge «fellesskapsverdier» gjennom å understøtte betingelser for at alle mennesker kan blomstre og leve et liv de setter pris på gjennom hele livet. Hensikten er å styrke personers, relasjoners og lokalsamfunnets ressurser til å skape gode livsløp og verdige hverdagsliv, nå og i fremtiden. (2020; 2024, s. 228)

Relasjonell kapasitet handler om en organisasjons evne til å skape effektive samarbeidsrelasjoner. I Malvik kommune beskriver kommunens relasjonelle kapasitet kvaliteten på samarbeidet på tvers av fagområder og tjenester, og sees i sammenheng med lovkravet om samordning av tjenestetilbudet for barn og familier i barnevernslovens § 15-1. Kommunen gjennomfører årlige relasjonelle kapasitetsundersøkelser for å se om virksomheten er gode nok i samarbeidet rundt innbyggerne, og hvilke områder som må forbedres.

Virksomhetsleder beskriver relasjonell kapasitet som hovedoverskriften på hvordan sektoren og kommunalområdet jobber. Det er flere ansatte i kommunen som er opplært i metodikken, og i barne- og familietjenesten er det ansatt en prosjektleder i 20% stilling for å holde tråden i arbeidet. Det er etablert en arbeidsgruppe rundt prosjektlederen, og kommunalsjef for barn og unge sitter som leder for styringsgruppa. I 2024 gjennomførte kommunalområdet barn og unge en stor fagdag som handlet om relasjonell velferd og relasjonell kapasitet, og inviterte inn sykehus, helse- og rustjenestene, boveiledningstjenesten og NAV. Utviklingen av relasjonell velferd og relasjonell kapasitet følges gjennom 2025 av NTNU WellFare³⁵ (Nordisk forskningssenter for livskvalitet og sosial bærekraft). I tillegg har sektor Oppvekst og kultur inngått samarbeid med Joint Action³⁶ om utvikling av relasjonell kapasitet.

Avdeling Kultur – Barn og unge

Tilbud Barn og unge omfatter to fritidsklubber for barn og to fritidsklubber for ungdom. I tillegg har avdelingen utekontakter som jobber oppsøkende i ungdomsmiljøene i kommunen. Avdelingen Barn og unge er organisert i virksomheten Kultur sammen med kulturskoler, kulturhus, bibliotek og rådgiver for idrett og friluftsliv. Avdelingen har åtte ansatte i klubbene hvorav leder og en annen er ansatt i 100%, mens de resterende seks er ansatt i 20-40% stillinger. I tillegg er det to ansatte i utekontakten, slik at avdelingen teller ti hoder til sammen. Utekontakten ble startet som et prosjekt under koronapandemien, og har senere gått over til ordinær drift i små stillinger: 45% til sammen fordelt 20/25.

Tilbudet til barn og unge i kultursektoren er en del av kommunens forebyggende virksomhet rettet mot barn og unge. De to ungdomsklubbene har tilbud til ungdom i aldersgruppen 13-19 år fire dager i uka, der kjernegruppa som bruker tilbudet mest er ungdomsskoleelever på 8-9. trinn. I tillegg bruker utekontakten å låne lokalene utenom åpningstid, og slik sett har ungdommene som oftest tilbud hver dag utenom helg. På fredager har klubbene ofte rundt 70 ungdommer inne, og de andre dagene omtrent 25-30 besøkende.

Juniorklubbene har tilbud til barn i 5.-7. klasse to dager i uka. Juniorklubbene er godt besøkt og har gjerne rundt 70 barn innom på åpningsdagene. Den ene juniorklubben driftes med tilskuddsmidler fra Bufdir i 2025-2026. Den andre ble tidligere driftet med tilskuddsmidler fra Bufdir, men er nå overført til ordinær kommunal drift.

Ansatte i klubbene treffer ganske mange ungdommer hver dag, og flere av ungdommene bruker tilbudet daglig. Gjennom observasjoner og samtaler får de ansatte god innsikt i livene til ungdommen. Endringer i atferd ser de ansatte ganske tydelig fordi de observer barn og ungdom over lang tid, og gjennom overgangen fra barneskole til ungdomsskole. De ansatte har mulighet til å observere ungdommene både i aktivitet og i samhandling med andre, hvordan de klarer å tilpasse seg miljøet i klubben og hvordan de håndterer konflikter. I tillegg får de ansatte fort innsikt i hva ungdommene gjør når de ikke er på klubben, og er ofte de første til å høre om hendelser der det har vært utøvd vold og om kriminalitet. Når det gjelder omsorgssvikt knyttet til mat, klær og økonomi oppleves dette som et litt

³⁵ <https://www.ntnu.no/ipf/nordisk-forskningssenter-for-livskvalitet-og-sosial-baerekraft>

³⁶ <https://www.jointaction.no/kunder/malvik-kommune>

mer ømfintlig tema som krever en god og trygg relasjon for å ta opp med ungdommene. I slike tilfeller jobber de klubbansatte med å styrke relasjonen til ungdommene slik at det etableres en trygg base for å snakke om det de voksne observerer.

Fritidsklubbene, og særlig ungdomsklubbene blir mest benyttet av gutter. Dette er en tendens klubbansatte har sett over tid. Når det gjelder grupper man er spesielt bekymret for med tanke på atferd, peker klubbansatte på gruppa gutter som flytter grenser for hva som er greit. Dette bildet inkluderer også en del atferdsuttrykk som kan forverre seg over tid. Klubbene har observert denne utviklingen over flere år.

Klubbene tilbyr aktiviteter som musikkstudio, bandrom, ulike gamingtilbud, biljard og bordtennis. De siste to-tre årene har de ansatte sett at ungdommene oppsøker klubbene for den sosiale biten med venner og med de voksne, og at de i mindre grad enn før benytter seg av aktivitetsrommene. I tillegg serverer klubbene gratis middag som ungdommene er med på å lage. Dette trekker ungdom til klubbene. Klubbene utgjør også et tilbud til de ungdommene som ikke har faste aktiviteter og hobbyer, og mange av disse kommer til klubbene for å bare være sammen med venner.

Når det gjelder omsorgssvikt og atferdsvansker ønsker avdelingsleder å ha en lav terskel for å melde bekymring til barnevernstjenesten. Informasjon knyttet til mulig omsorgssvikt kommer gjerne fram i samtaler mellom ansatte og ungdom, eller gjennom observasjoner av ungdommen. Ansatte er ærlige overfor ungdommene om eventuelle bekymringer, og at de vil melde bekymring til barnevernstjenesten. Ungdommen det gjelder involveres som oftest i denne prosessen. Avdelingsleder deltar ikke i noe fast forum der problemstillinger og bekymringer rundt enkeltungdom kan løftes og drøftes, men kan henvende seg direkte til ansatte i barnevernstjenesten. Dette blir ofte personbasert, slik at man kontakter noen man kjenner og har jobbet sammen med tidligere. Ansatte i klubbene diskuterer tema som fysisk og psykisk mishandling på samlinger og personalmøter, og har også deltatt på fagdager om seksuelle overgrep. Ansatte i avdelingen barn og unge deltar ikke i systematiske eller fastsatte samarbeid når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker. Det kan imidlertid dukke opp invitasjoner til samarbeidsfora i enkeltsaker dersom enkeltungdommer i risiko, eller som det er knyttet bekymring til, benytter seg av klubbtilbud eller samtaler med utekontakt. Barn og unge treffer de andre virksomhetene i SLT-nettverksmøter, og samarbeid med skole og ungdomsskole skjer kun hvis det er saker på enkeltelever. Ansatte ved klubbene har imidlertid opplevd at ungdom har spurt om ansatte kan være med inn i noen møter, nærmest som en trygghetsperson.

Avdeling barn og unge har deltatt i kommunens felles dager om relasjonell velferd og relasjonell kapasitet, og i undersøkelser om relasjonell kapasitet. Avdelingen har i undersøkelsene skåret dårlig når det gjelder egen relasjonell kapasitet, både når det gjelder kontakt inn til avdelingen og avdelingens kontakt ut. Avdelingsleder mener avdelingen har en jobb å gjøre med å gjøre seg mer tilgjengelig og åpen. Avdeling barn og unge deltar i et årlig opplegg som skolehelsetjenesten kjører i 7. klasse for å bli kjent med de elevene som skal begynne på ungdomsskolen. Deltakelsen i dette opplegget springer ut fra arbeidet med relasjonell kapasitet.

Beskrevne barrierer og muligheter for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om forebygging

Barne- og familietjenesten opplever silobasert tankegang og at tjenesteområdene kjenner hverandre for dårlig som barrierer for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om forebygging. Det beskrives også at det kan være utfordrende å løfte blikket over «hva er vårt mandat» og heller spørre seg selv «hva har vi å tilby». Dårlige tider for kommuneøkonomien kan utløse barrierer for samarbeidet, spesielt når det gjelder hvordan penger skal fordeles og hvilke sektorområder og tjenestetilbud man skal satse på. For barne- og familietjenesten ligger det et mulighetsrom i å klare å ta utgangspunkt i innbyggernes behov og se verden gjennom innbyggernes øyne. Her har kommunen kjørt fram Malvikhjelpa som en

spyspiss som skal utforske disse mulighetene. Et annet mulighetsrom ligger i å ta ned antall deltakere i møter i komplekse saker fordi et høyt antall deltakere kan virke belastende både for familiene og for samarbeidet i sakene. Dette kan frigjøre tid, og samtidig være hjelpsomt overfor innbyggerne.

Avdeling barn og unge opplever barrierer knyttet til egen arbeidstid, at de ansatte jobber på kveldstid og sjelden treffer ansatte i andre virksomheter som jobber på dagtid. De forskjellige virksomhetene arbeider på ulike måter, og silotankegang og det at man vet for lite om hverandre skaper barrierer for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid. Samtidig er kultursektoren liten, og kompetansen innenfor tilbudet til barn og unge er for lite kjent ut i kommunen. Økonomien skaper barrierer for deltakelse i fagdager og aktiviteter på dagtid fordi det kun er satt av ressurser til ansatte i klubbens åpningstid, og klubbene må stenge dersom ansatte skal delta på faglige aktiviteter eller samarbeidsmøter på dagtid. Det ligger et mulighetsrom i det at klubbene ser de gode sidene og ressursene i ungdommene i de enkeltsakene der ungdommene ikke mestrer de øvrige arenaene de ferdes på. De ansatte ved barn og unge står også i en posisjon der de kan oppmuntre ungdommene til positive aktiviteter. I tillegg utgjør de ansatte ved klubbene en kontinuitet for ungdommene, og ansatte blir godt og bredt kjent med ungdommene og ungdomsmiljøene.

5.1.3 Karmøy kommune

I Karmøy kommune i Rogaland har vi intervjuet tre informanter fra to sektorer: Barn og familie, og PPT. Sektor barn og familie er organisert under kommunalområdet Helse og omsorg, mens PPT er organisert under kommunalområdet Oppvekst og kultur.

Sektor Barn og familie inneholder virksomhetene barnevernstjeneste, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, helsestasjon for flyktninger, avlastende tjenester for barn og familier, og Mestring og helse (psykisk helsetjeneste for barn, unge og familie, og fysio- og ergoterapitjeneste). Vi har intervjuet sektorsjef for Barn og familie og virksomhetsleder for helsestasjonstjenesten. PPT er organisert under kommunalområdet Oppvekst og kultur sammen med skoler, barnehager og kultur og fritid. Vi har intervjuet leder for PPT.

Tabell 5.4 Oversikt over informanter, Karmøy kommune

Avdeling/sektor	Stilling	Dato
Barn og familie (Helse og omsorg)	Sektorsjef	18.03.2025
PPT (Oppvekst og kultur)	Leder	28.03.2025
Helsestasjonstjenesten (barn og familie)	Virksomhetsleder	07.04.2025

Forebyggende arbeid blant barn og ungdom – strukturer og tiltak

Barn og familie

Innenfor sektor barn og familie jobber man forebyggende innenfor alle tjenesteområdene. Kommunen har valgt å organisere sektoren som beskrevet ovenfor for å samle tiltak og tjenester for barn, unge og familier for kunne gi tidligere og bedre koordinert hjelp. Alle tjenestene som er organisert i sektoren jobber forebyggende blant sine målgrupper. Innad i sektoren har en hatt høyt fokus på samhandling, faste møtepunkter og har etablert ulike samarbeidsfora.

Kommunen har et stort tilfang av forebyggende tiltak: lavterskeltilbud innenfor fysio- og ergoterapi for foreldre som er bekymret for barns motorikk³⁷, Cos-I (Circle of Security Intervention (Intensive))³⁸ (Powell et al., 2014), Cos-P (Circle of Security ³⁹), De utrolige årene⁴⁰ og Folkehelseforum. Folkehelseforum er et tverretattlig forum som skal følge opp folkehelsearbeidet i kommunen etter prinsippet «helse i alt vi gjør». Å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer helse og utjevner sosiale helseforskjeller er det overordnede målet til folkehelseforumet. I tillegg har kommunen etablert en prosjektgruppe for BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats), sammensatt av representanter fra ulike sektorer. Styringsgruppa for BTI består av sektorsjefer, og prosjektet er forankret øverst i kommuneledelsen. Arbeidet er i startfasen og kommunen har begynt med faste samhandlingsmøter på sektorsjefnivå. Arbeidsgruppa som tidligere jobbet med forebyggende plan og implementering av denne utgjør nå referansegruppe for BTI-prosjektet. Kommunen har også en operativ SLT-gruppe. Sektorsjef forteller at kommunen har mange forskjellige grupper som gjerne har en del av de samme fokusområdene, og det er et mål at innsatsen skal samles i noen færre grupper.

Ved helsestasjonstjenesten jobber jordmødrene forebyggende når det gjelder omsorgssvikt og atferdsvansker fra svangerskap til fødsel. Helsestasjonen har egne rutiner for oppfølging av barn og barnets samspill med foreldre, og iverksetter tiltak dersom det er behov for oppfølging.

Barnevernstjenesten er mer synlig enn tidligere, og tett på ute i alle tjenester og informerer. På samlinger med ledere og representanter for ulike sektorer og tjenester inviteres barnevernstjenesten inn for å informere om sine tilbud og tjenester. Barnevernstjenesten har ansatt egen jurist og dette har gitt en faglig trygghet når det gjelder hva som ligger innenfor taushetsplikt og muligheten for samarbeid, men også når det gjelder ivaretagelsen av rettssikkerheten for alle parter.

Det er ikke satt av ekstra ressurser til det forebyggende arbeidet, og en har heller ikke omfordelt ressurser. Uansett har de ulike tjenestene bidratt ekstra inn i komplekse saker når det har vært behov for spesifikk hjelp eller en spesifikk tjeneste, med barnets behov i sentrum for hjelpen. Sektorsjef opplever at slike vurderinger er lettere å gjennomføre nå enn for bare to år siden, og knytter dette til omorganisering, oppvekstreformens implisitte føring om at «det er kommunens barn» og at flere nå forstår hva som ligger i dette. Samordningen av tjenestetilbudet for barn og familier kan utfordres dersom sektorer og tjenester skyver ansvar mellom seg, men dette er noe sektorsjef opplever mye mindre av nå enn tidligere.

Pedagogisk Psykologisk tjeneste – PPT

Ny opplæringslov trådte i kraft i 2024, og det er forventet at PPT skal jobbe mer med forebygging og tidlig innsats. Dette handler om barnets opplæringssituasjon, ikke om forebygging av omsorgssvikt. Målgruppen for PPT er elever som strever, og å vurdere behovet for individuelt tilrettelagt opplæring. I Karmøy har alle barnehagene og skolene hver sin kontaktperson fra PPT som er jevnlig ute og drøfter ulike problemstillinger knyttet til barn og elever. I disse samtalene kan det komme opp spørsmål knyttet til omsorgssvikt og atferdsvansker. Det er da PPTs oppgave å veilede barnehagene eller skolene på å melde bekymring til barnevernet.

PPT deltar i tverrfaglige team ute i barnehagene som kalles for «Tid til» som består av PPT, barnevernet og rådgiver hos barnehagemyndighet. Teamet fungerer som et konsultasjonsteam der barnehagene kan ta opp bekymringer knyttet til barn hvor blant annet bekymring for omsorgssvikt eller atferd kan være tema som tas opp. Teamet møtes hver 4.-6. uke.

³⁷ <https://www.karmoy.kommune.no/innbygger/barn-og-familie/helse/fysio-og-ergoterapi-for-barn-og-unge/>

³⁸ <https://www.tilknytningspsykologene.no/cos-intervention/>

³⁹ <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/foreldrestotte/foreldrestottende-tiltak/dua-universal/>

Dersom skoler eller barnehager tar kontakt med PPT angående bekymring for et barn, kan tjenesten være behjelpelig med observasjon og drøfting av årsaker. I inntakssamtale med foreldre skal PPT kartlegge om barnet har vært utsatt for vold eller dramatiske hendelser. PPT er ikke tildelt eksplisitte ressurser til forebyggende arbeid blant barn og unge, men alle ansatte har en kontaktfunksjon ut mot barnehager og skoler.

Kommunen har etablert et tverrfaglig fraværsteam knyttet til skolefravær. I dette teamet sitter leder av PPT, barnevernsleder, leder for skolehelsetjenesten, leder for psykisk helse barn og familie. Ved komplekse fraværssaker der det er behov for bredere tiltak enn det PPT alene kan gi, løftes sakene til fraværsteamet for drøfting og koordinering. Tverrfaglig fraværsteam møtes en gang i måneden.

PPT deler lokaler med barnevernstjenesten, men har ikke rutinemessige samarbeid utenom i enkeltsaker. PPT har også mulighet for å be barnevernstjenesten om å gå inn i en «trekantsamtale» mellom PPT, barnevern og skole/barnehage. PPT ligger under kommunalområdet oppvekst og kultur slik at PPT-leders samarbeid er mest dreid mot kommunalsjef oppvekst, barnehagesjef og skolesjef. Det er ikke etablert samarbeidsforum med sektor barn og familie, men det eksisterer en del uformelle møteplasser og treffpunkt for eksempel med leder for psykisk helse barn og familie og barnevernsleder. Det er litt opp til hver enkelt om man etablerer samarbeid eller ikke.

Leder for PPT deltar i en arbeidsgruppe knyttet til den forebyggende planen, men planen er ikke ordentlig implementert enda, og det gjenstår fortsatt noe arbeid før tjenestetilbudet til barn og familier er ordentlig samordnet. Det er etablert en arbeidsgruppe for BTI, og når denne kommer i gang starter også implementeringen av forebyggende plan.

Helsestasjonstjenesten

Helsestasjonen følger standardveileder for helsestasjonen og skolehelsetjenesten⁴⁰ som har en del krav når det gjelder kontroller, observasjoner og undersøkelser. Det forebyggende arbeidet mot omsorgssvikt starter med oppfølging i svangerskapet, og senere på hjemmebesøk og gjennom kontroller på helsestasjonen. Når det gjelder atferdsvansker er det noe helsestasjonen kan begynne å se på kontrollene når barnet er noe eldre: to år, fire år eller i første klasse. Helsestasjonen gir informasjon til, og opplæring av både, barn, unge og foreldre.

Utsatte grupper som helsestasjonen er ekstra oppmerksomme på er foreldre som selv har opplevd omsorgssvikt, og veldig unge foreldre (15-18 år) som strever litt med samspill. Helsestasjonen ser at foreldre mellom 18-20 år også kan trenge litt ekstra. I tillegg kartlegger helsestasjonen alle mødre relatert til fødselsdepresjon. Ved bekymring for unge foreldre under 18 år melder helsestasjonen bekymring til barnevernstjenestene. Helsestasjonen har også et tett samarbeid med Barnevernsenteret og Senter for foreldre og barn, som benytter seg av helsestasjonstjenestene.

Helsestasjonstjenesten samarbeider med de kommunale tjenestene som arbeider med barn, unge og familier. Helsestasjonstjenesten samarbeider med barnevernstjenesten, PPT, fysioterapitjenesten og tannhelsetjenesten. Helsestasjonstjenesten jobber tett med barnehagene og skolene, og gjennom skolehelsetjenesten ute i skolene. Eksternt samarbeider helsestasjonstjenesten for eksempel med Veiledningssenter for pårørende, Kreftforeningen, BUP, Helse Fonna, barneavdelingen ved sykehuset og fastlegene.

I tillegg deltar leder for helsestasjonstjenesten i formaliserte samarbeidsfora, spesielt knyttet til barnehage og skole. Helsestasjonstjenesten er ikke tildelt ekstra ressurser for å delta i forebyggende arbeid og jobber ut fra de ressursene de har. Når det gjelder samarbeidet med barnevernstjenesten er

⁴⁰ <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten>

begge tjenestene organisert i samme sektor slik at lederne møtes ofte. Begge lederne sitter også i en del team og grupper der de også samarbeider, for eksempel tverrfaglig fraværsteam, SLT-gruppe, forebyggende team (som har ansvaret for den forebyggende planen). Helsestasjonen deltar også på møter med barnevernstjenesten for å informere om hvordan tjenesten arbeider, og omvendt. Videre deltar av og til ansatte i de to tjenestene i hverandres møter for å bli kjent, fordi det er lettere å ta kontakt med noen man «har et ansikt på».

Beskrevne barrierer og muligheter for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om forebygging

For sektor barn og familie knyttes mulige barrierer for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om forebygging til manglende ressurser, både økonomiske, personalmessige og kompetanserelaterte ressurser. I tillegg kan den store mengden tiltak man kan velge i, gjøre det utfordrende å velge hva en skal prioritere. Mulighetsrommet beskrives som stort fordi sektoren egentlig besitter tilstrekkelig ressurser og personell, men at mangelen handler om å få mest mulig ut av det kommunene allerede har. I dette ligger blant annet å få oversikt over tilbud og tiltak, og å samkjøre disse så en ikke jobber dobbelt eller trippelt i sakene.

PPT opplever at det å være plassert i et annet kommunalområde enn barn og familie kan være en barriere, og at PPT er litt på siden av de andre tjenestene for barn og unge. Samtidig utgjør mangelen på strukturer og systematikk i samarbeidet barrierer. Mulighetsrom framover ligger i implementeringen av BTI, med gode rutiner og faste samhandlingsarenaer: å få på plass samhandlingsfora for de barna som trenger flere tjenester, raskere og bedre koordinert.

Helsestasjonstjenesten opplever de største barrierene for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om forebygging knyttet til at hver virksomhet eller tjeneste jobber i sitt felt, at silotenkingen dominerer og at man ikke jobber sammen. Det ligger et mulighetsrom i at tjenestene som retter seg mot barn og familier er samlet i samme sektor og at man har startet en del arbeid rundt å bli kjent med hverandre og å forstå de ulike virksomhetene. Det store mulighetsrommet beskriver helsestasjonstjenesten at ligger i å klare å rigge «et lag rundt barnet», og at tjenestene hadde vært i større dialog med hverandre, gjennomført tiltak sammen og evaluert tiltakene sammen. Å bli BTI-kommune kan være en styrke inn i dette.

5.1.4 Tønsberg kommune

I Tønsberg kommune i Vestfold har vi intervjuet tre informanter fra to ulike sektorer: Sektor oppvekst og læring og sektor kultur og samfunnsutvikling.

Sektor oppvekst og læring inneholder virksomhetene skoler, barnehager og barnevernstjenesten. Vi har intervjuet en seniorrådgiver i barnevernstjenesten. Sektor kultur og samfunnsutvikling inneholder virksomhetene Ung i Tønsberg, Kultur og idrett, kulturskole og bibliotek som treffer målgruppene barn og ungdom. Det er særlig virksomheten Ung i Tønsberg som driver forebyggende arbeid på universelt nivå blant barn og ungdom, og vi har intervjuet to avdelingsledere ved virksomheten.

Tabell 5.5 Oversikt over informanter, Tønsberg kommune

Avdeling/sektor	Stilling	Dato
Barnevernstjenesten (Oppvekst og læring)	Seniorrådgiver	13.03.2025
Ungdomslos (Kultur og samfunnsutvikling)	Tjenesteleder	04.04.2025
Ung inkludering (Kultur og samfunnsutvikling)	Tjenesteleder	04.04.2025

Forebyggende arbeid blant barn og ungdom – strukturer og tiltak

Barnevernstjenesten

Barnevernstjenesten arbeider forebyggende på individnivå i barnevernstjenestens enkeltsaker, men også i ulike tverrfaglige fora i kommunen. Kommunen har opprettet en forebyggende enhet som er organisert under barnevernstjenestens avdeling *Forebyggende arbeid og mottak*, men som jobber «utenfor» barnevernssaker. Den forebyggende enheten er opprettet i forbindelse med omprioritering av ressurser mot forebygging, og noen av barnevernstjenestens ansatte jobber derfor ut mot barnehager, skoler og andre samarbeidende instanser. Enheten ble opprettet gjennom omorganisering og omfordeling av 1,5 eksisterende stillinger i barnevernstjenesten og 4,5 nye stillinger. De ansatte som jobber i forebyggende enhet er fagpersoner med lang erfaring, og de har selv hatt et spesielt ønske om å jobbe ved enheten. Forebyggende enhet møter og veileder foreldre og ansatte, og siler sakene slik at disse formidles til rett hjelpeinstans. På denne måten graderes sakene og vurderes ut fra alvorlighetsgrad, og kommunen jobber på denne måten med tidlig innsats og rett hjelp til rett tid. Når sakene vurderes av forebyggende enhet finner en ofte at familiene kan få hjelp av andre tjenester enn barnevernstjenesten, noe som har ført til at barnevernstjenesten kan fokusere på sine kjerneoppgaver. I tillegg har kommunen opprettet et *ambulerende skolemiljøteam*. Teamet består av 6 stillinger og er organisert under barnevernets forebyggende avdeling og består av skolestillinger som barnevernstjenesten forvalter inn i skolene. Det er rektorene ved skolene som søker om bistand fra ambulerende skolemiljøteam, og teamet kan bistå i enkeltsaker, jobbe med klassetrinn, foreldre, skole-hjemsamarbeid og fritid. Tønsberg kommune har 5 ungdomsskoler med sine tilhørende barneskolekretser, og i tillegg 5 privatskoler. Barnevernet arbeider forebyggende i alle skolene, både offentlige og private.

Som en del av Tønsbergs innsatsprogram er PPT inne i alle førsteklasser i Tønsbergskolene og gjør vurderinger for å identifisere barn som trenger ekstra oppfølging når det gjelder skolegang.

Det gjennomføres faste samarbeidsmøter mellom helse og barnevern hver 14. dag. Barnevern og helse har vært et samarbeidsområde som tidligere har hatt noen utfordringer, men nasjonalt forløp for barnevern har ført de to instansene nærmere hverandre. Nasjonalt forløp har ført til at områdene har fått større kunnskap om hverandre. Samtidig har kommunen utviklet en lokal variant av nasjonalt forløp der en har etablert en mindre samarbeidsgruppe mellom barnevern og helse som drøfter sakene før forløpet iverksettes. I disse møtene forsøker man å avklare hvilken kunnskap man allerede har, og hvem en skal henvise til.

Tønsberg kommune har opprettet et lavterskeltilbud, Ung Arena+, til ungdom mellom 13 og 25 år som sliter med psykososiale utfordringer. Tilbudet er opprettet i samarbeid mellom Tønsberg kommune og Sykehuset i Vestfold, og helsestasjon for ungdom holder til i de samme lokalene. Tilbudet er gratis og holder åpent ettermiddag og kveld fem dager i uken. Forebyggende barnevern har ansatte representert i tiltaket.

Det gjennomføres Torsdagsmøter hver torsdag på en halvtime på den digitale plattformen Microsoft Teams der en snakker om hva som rører seg i ungdomsmiljøet. Dette er åpne møter for ansatte i kommunen og der alle som jobber i sektorer eller tjenester som har ungdom som målgruppe har anledning til å delta. Det deltar vanligvis 50-60 ansatte i torsdagsmøtene. Møtene handler om hva som skjer i ungdomsmiljøene, slik som rus, vold, planlagte slåsskamper og så videre. I tillegg utveksles informasjon om ulike forebyggende tiltak, for eksempel hva som skjer på ungdomsklubbene. Det snakkes ikke om temaer på individnivå.

Helse- og omsorgstjenesten i Tønsberg kommune drifter et lavterskel psykisk helsetilbud som tilbyr helsehjelp og støtte til gravide, barn og unge i aldersgruppen 0-18 år og deres familier. Tilbudet er gratis, og en kan selv henvende seg for hjelp. Det er ansatt psykologer, familieterapeuter og jordmor ved tiltaket. Tilbudet har ventelister, blant annet på grunn av henvisninger fra barnevernstjenesten. Som en del av satsingen på det forebyggende arbeidet i Tønsberg fikk derfor tiltaket overført to familieterapeuter fra barnevernstjenesten.

Lov om barnevern § 15-1 med krav om samordning av tjenestetilbudet til barn og familier har kommunen i stor grad svart ut ved samlokalisering av tjenestetilbudet. Med unntak av tilbudet Ung i Tønsberg som ligger i sektor for kultur, er de andre tjenestene som gir tilbud til barn og familier organisert sammen, og lederne sitter i samme ledergruppe. Det gjennomføres årlige oppvekstledersamlinger.

Ung i Tønsberg - fritidssektoren

Ung i Tønsberg er et ikke-lovpålagt tjenestetilbud til barn og ungdom i Tønsberg som har forebygging på universelt nivå som utgangspunkt. Ung i Tønsberg har som mandat å jobbe forebyggende i forhold til barn og unge, har stor frihet til å raskt sette inn forebyggende tiltak som virker, og kan jobbe med både grupper og enkeltindivider. Ung i Tønsberg består av to tjenesteområder, Ungdomslos og Ung inkludering.

Ungdomslos inneholder tilbudene Los og Utekontakt. Los er et tilbud som følger opp elever mellom 13-20 år med mål om å fullføre ungdomsskole, få en god start på videregående skole, og å fullføre videregående skole, eller komme i arbeid. Ungdommene kan meldes inn til losen fra foreldre, skole eller andre tjenester som er i kontakt med ungdommen. Tilbudet er samtykkebasert og krever samtykke fra ungdom og dennes foresatte. Utekontakten er et frivillig tilbud som oppsøker ungdom mellom 13 og 20 år på ulike steder i Tønsberg der ungdom treffes. Utekontakten kan hjelpe den enkelte ungdom gjennom samtaler og omsorg/støtte, samtaler med foreldre, motivasjon til å ta imot hjelpetilbud og oppfølging på ulike arenaer ungdommen ferdes. Tønsberg kommune følger Oslostandard for oppsøkende arbeid (Oslo kommune, 2020) som faginnretning for utekontakttilbudet i kommunen. Tjenesteleder for ungdomslos i Tønsberg er i tillegg SLT-koordinator (Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak).

Ung inkludering drifter lavterskeltilbud til barn og unge i et forebyggende perspektiv. Tilbudet omfatter ungdomsklubber og møteplasser for ungdom i Tønsberg, og er i tillegg en del av tilbudet Ung Arena+. Ung Inkludering drifter til sammen fem ungdomsklubber med målgruppe ungdom 13-18 år, og én ungdomskafe som retter seg mot ungdom 16 år og eldre. Tilbudet inkluderer også to juniorklubber for 6. og 7. klassinger. Ung inkludering tilbyr ferieaktiviteter for ungdom i skoleferiene, med spesielt mål om å nå ungdommer fra familier med dårlig økonomi, eller som på andre måter faller utenfor sosialt. Tjenesteleder for Ung inkludering er i tillegg radikaliseringskontakt i Tønsberg kommune og leder en tverrfaglig sammensatt gruppe som tar imot bekymringsmeldinger knyttet til radikalisering. Tjenesteleder er også prosjektleder for Flyt-program i Tønsberg kommune, et samarbeid som startet opp mellom kommunen og Kronprinsparets Fond høsten 2024. Flytprosjektet rekrutterer ungdommer fra 10. klasse der kravet er at halvparten av ungdommene står i fare for å utvikle høyt skolefravær eller falle ut av videregående skole. Den andre halvparten består av ressurssterke ungdommer.

Tjenestelederne i Ung i Tønsberg deltar i ukentlige møter med leder for forebyggende barnevern og barnevernets kontaktpersoner i skolene.

Begge tjenestelederne deltar i de tidligere beskrevne Teamsmøtene hver torsdag der politiet informerer om hva som rører seg i ungdomsmiljøet, og der leder for forebyggende barnevern opplyser om tema som hovedsakelig kommer opp i bekymringsmeldinger rundt ungdom.

Et siste forebyggende tiltak som løftes av tjenestelederne er ordførerens «Åpen plass». Dette er et tiltak der ordføreren har møtt kommunens innbyggere i biblioteket to timer hver fjortende dag. Møteplassen er nå endret til rutebilstasjonen for også å møte ungdom og utekontakt. To ungdommer som har vært i risikozonen er engasjert for å bistå ordføreren under «Åpen plass», og dette beskrives som et tydelig signal fra kommunen om viktigheten av fysisk tilstedeværelse i miljøer som bekymrer.

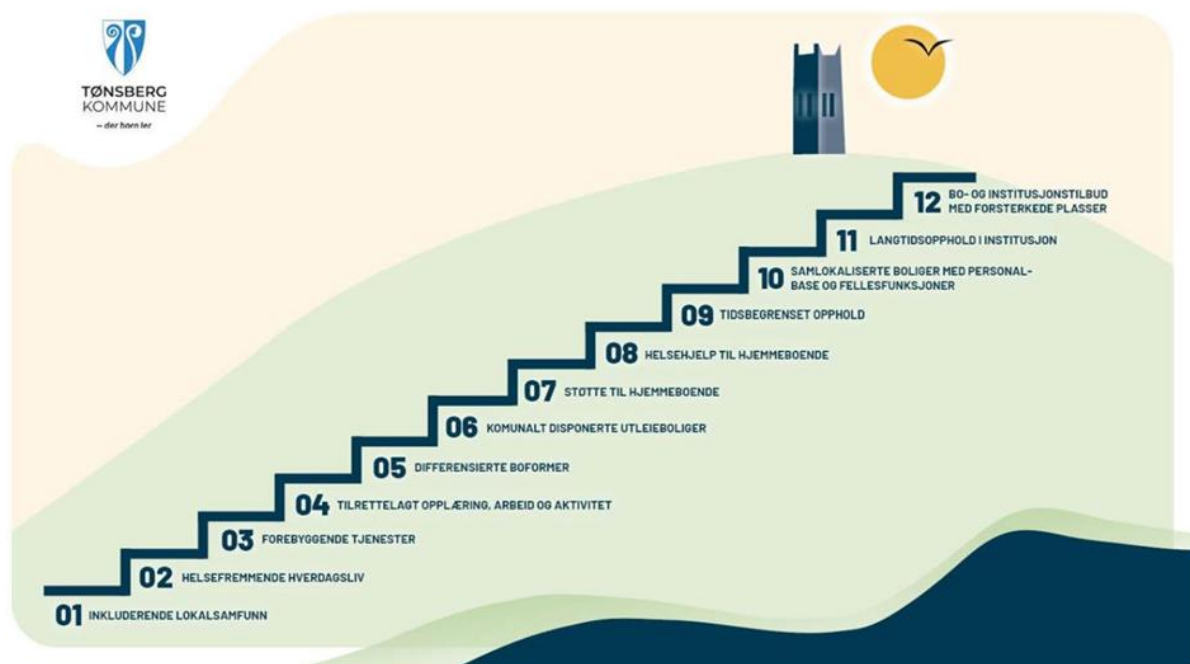
Beskrevne barrierer og muligheter for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om forebygging

Fra barnevernets side beskrives taushetsplikten som en barriere som alltid er tilstedeværende når en arbeider på tvers av sektorer og tjenesteområder. Barnevernstjenesten i Tønsberg har opprettet en egen forebyggende enhet, og i dette kan det oppstå spørsmål om forståelse, spesielt fra foreldre, knyttet til når forebygging går over til å bli meldt som barnevernssak. Det forebyggende arbeidet kan også utfordres av mangel på kompetanse fordi det forebyggende arbeidet handler om at tjenestene som arbeider med barn og unge har kompetanse på sårbarhetsfaktorer og risiko, hva som ligger bak omsorgssvikt og atferdsvansker. Dersom denne kompetansen ikke er på plass er det en risiko for at tjenestene jobber symptombasert i stedet for å sette inn forebyggende hjelp og tiltak. Mangel på ressurser beskrives også som en barriere i det kommunen går inn i en tid der tjenestene blir utfordret av trangere økonomi og knappere ressurser. Et viktig spørsmål blir hvordan en skal kunne opprettholde samarbeidet og samtidig jobbe med mindre ressurser. Mulighetsrommet i dette ligger i at tjenestene får til mer sammen enn om en jobber hver for seg, og at når tjenestene har god kunnskap om, og realistiske forventninger til hverandre er mulighetene større for å få til et godt samarbeid. Et felles fokus for tjenestene, at en er omforent om et felles ansvar og ikke skyver ansvaret mellom seg er avgjørende for at man skal lykkes med og i det forebyggende arbeidet.

Fra fritidssektorens side beskrives barrierer for det forebyggende arbeidet når det gjelder ungdom fra andre kommuner som kommer til Tønsberg. Tønsberg er et attraktivt sted der det skjer veldig mye, både når det gjelder kultur og uteliv. Når utekontakten sender bekymringsmeldinger til andre kommuner er det ofte alvorligere problematikk som beskrives i disse, rett og slett at en mangler den «korte veien» inn til tjenester i andre kommuner enn sin egen. Fritidssektoren beskriver et stort mulighetsrom for å drive forebyggende arbeid på tvers i Tønsberg fordi en har brukt tid på å bygge et stort og sterkt nettverk mellom sektorer og tjenester, noe som gjør det enkelt å kontakte andre tjenester ved behov. I tillegg setter Tønsberg kommune forebyggende arbeid høyt, blant annet ved å innføre modellen «Tønsberg-trappa»⁴¹.

⁴¹ <https://www.tonsberg.kommune.no/aktuelt/innforer-tonsberg-trappa.43120.aspx>

Figur 5.1 «Tønsberg-trappa»*



*Tønsberg-trappa er en 12-trinns modell der de laveste trinnene utgjør universelle tiltak, forebyggende arbeid og lavterskeltilbud. De øverste trinnene inneholder dyrere og mer inngripende tjenester. Tønsberg kommune har som mål å dreie ressursbruken mer i retning av forebyggende arbeid og tidlig innsats, og å løse flere oppgaver på de laveste trinnene i trappa. Kilde: se fotnote 41.

5.1.5 Kommune Region Øst

I kommunen i Region Øst har vi intervjuet enhetsleder for barnevernstjenesten. I denne kommunen er barnevernstjenesten organisert i kommunalområdet Oppvekst sammen med helsestasjonstjenesten, barnehage, skole, voksenopplæringen og PPT.

Tabell 5.6 Oversikt over informanter, kommune Region Øst

Avdeling/sector	Stilling	Dato
Barnevernstjenesten	Enhetsleder	19.03.2025

Barnevernstjenesten

Barnevernstjenesten jobber i liten grad forebyggende på universelt nivå. Barnevernstjenesten jobber i større grad på indikativt nivå fordi barnevernstjenestens tilbud og tiltak retter seg mot individer.

Barnevernstjenesten arbeider forebyggende mot omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker gjennom tiltak rettet direkte mot barn, unge og familier. Barnevernstjenestens brukere kan også få tiltak gjennom helsestasjon og familievernkontor, eller gjennom idretts- og fritidsorganisasjoner.

Forebyggingsperspektivet vil være forskjellig ut fra de ulike virksomhetenes perspektiv, slik at barnevernstjenesten for en del andre virksomheter framstår som en tjeneste som ikke driver forebyggende arbeid. Dette kan være en stor utfordring i samarbeidsfora om forebygging som går på tvers av sektorer og virksomheter.

Barnevernstjenesten deltar i noen team der det er fokus på universell forebygging, og er ellers en del av tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid rundt enkeltindivider. Barnevernsleder opplever at i de tunge

og komplekse sakene ender barnevernstjenesten med ansvaret, og i slike tilfeller oppleves «laget rundt barnet» som tynt.

Kommunen har gjennomført en omorganisering slik at tjenester til barn, unge og familier er samlet i et kommunalområde. Omorganisering har vært et delvis svar på lovkrav i barnevernslovgivningen om samordningen av tilbudet til barn og familier, men en opplever ikke at samordningskravet er innfridd.

Det er ikke avsatt eller tildelt ressurser til barnevernstjenesten knyttet til tverrfaglig og tverrsektorielt forebyggende arbeid. Kommunen har ikke lagt opp til en forebyggende plan der det skal brukes mye ressurser, men heller mer endring i hvordan man jobber. Som en del av det forebyggende arbeidet, og den forebyggende planen, har kommunen opprettet et forprosjekt støttet av midler fra Statsforvalter for å etablere et miljøterapeutisk team. Det miljøterapeutiske teamet skal være ute på de arenaene der barn, unge og familier befinner seg. Teamet skal jobbe forebyggende når det gjelder psykisk helse og skolefravall. Det diskuteres også om en skal opprette en teamløsning for å koordinere tjenestene i kommunen for å tette hullene i kommunens tilbud og tiltaksvifte.

Beskrevne barrierer og muligheter for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om forebygging

Barnevernstjenesten opplever at mangel på ressurser skaper barrierer for det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet om forebygging blant barn og unge. Kommunen har slitt med høy turnover de siste to-tre årene og har hatt høye sykefraværstall. En annen barriere er silotenkning i kombinasjon med en utfordrende ressursituasjon som gjør at tjenestene fokuserer på sine områder og primæroppgaver. Mulighetsrommet ligger i den kunnskapen og kompetansen kommunen besitter, dersom man blir bedre på å utnytte disse ressursene. I tillegg ligger det muligheter i å prøve ut små prosjekter, og å ikke tenke for store tiltak og endringer. På sikt ønsker barnevernsleder at kommunen blir BTI-kommune (Bedre Tverrfaglig Innsats).

5.2 Del 2: Funn fra intervjuene gjennomført i casestudien

5.2.1 Forståelse av begrepene omsorgssvikt og atferdsvansker

I intervjuene har vi spurt informantene om hvordan de forstår begrepene omsorgssvikt og atferdsvansker, hvordan de forstår graderinger av begrepene og hvordan de observerer hvordan barn utsettes for omsorgssvikt eller er i ferd med å utvikle atferdsvansker. Informantene oppfattet og tolket spørsmålet noe ulikt ut fra hvilken sektor eller tjeneste de var ansatt i, på hvilket ledernivå de var ansatt på og om de jobbet i en lovpålagt eller ikke-lovpålagt tjeneste.

Omsorgssvikt

Samtlige informanter opplyste at de ikke forholder seg til graderinger av omsorgssvikt og atferdsvansker, men heller forskjellige typer. En av informantene sier at det å gradere omsorgssvikt, å vite når en er på et forebyggende nivå og når en må sette inn tiltak rettet mot individet er noe av det vanskeligste innenfor det forebyggende arbeidet med barn og unge. Når det gjelder typer omsorgssvikt beskrives for eksempel fysisk mishandling, psykisk mishandling og seksuelle overgrep. Dårlige boforhold nevnes også som en indikator på risiko for omsorgssvikt. Informantene knyttet typen alvorlig omsorgssvikt til lov om barnevern (2021), og begrepene slik de benyttes i barnevernlovens § 13-2 første ledd.

Boks 5.1 Barnevernsloven § 13-2 Plikt til å melde fra til barnevernstjenesten (første ledd)

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barnevernstjenesten uten ugrunnet opphold i følgende tilfeller:

a.	når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved omsorgssvikt	den daglige omsorg
b.	når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer	
c.	når det er grunn til å tro at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke behandling eller opplæring	
d.	når et barn har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved annen form for utpreget normløs atferd	problematisk br
e.	når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.	

En av informantene som arbeider innenfor ikke-lovpålagte tjenester forteller at omsorgssvikt og tegn på omsorgssvikt noen ganger er tema for kompetanseheving på personalmøter og fagsamlinger. Denne informanten trekker fram ulike typer omsorgssvikt: fysisk mishandling, psykisk mishandling og seksuelle overgrep. Informanten poengterer samtidig at vedkommende synes det er vanskelig å vurdere graderinger. Informanten forteller at omsorgssvikt kan komme til syne spesielt hos de yngste brukergruppene gjennom bekledning og at de ikke har spist i løpet av dagen. Informanten forteller at det er slike observasjoner de ansatte gjerne ser en eskalering på, og at det krever en trygg og god relasjon til barnet før ansatte tar opp temaet med barnet. En annen informant (ikke lovpålagt tjeneste) forteller at de ansatte i tjenesten skal være gode og trygge voksne, og fordi deltakelse i tilbudene er frivillig velger ungdommene selv å oppsøke og bygge relasjoner til de ansatte. Informanten sier at de ansatte får historier fra ungdommer som selv forteller og ber om hjelp. Informanten poengterer at de ansatte i fritidstilbudet på denne måte blir bro- og relasjonsbyggere inn i hjelpeapparat og barnevern.

Atferdsvansker

Når det gjelder begrepet atferdsvansker poengterer tre av informantene (fra lovpålagte tjenester) at de forstår atferdsvansker som kategorisert i ulike typer, ikke graderinger. En av informantene sier at atferdsutfordringer kan være et språk barnet benytter for å vise at det har det vanskelig. En annen informant forteller at man heller enn graderinger av problematikk snakker om og beskriver hvordan atferd kommer til uttrykk hjemme, i barnehagen eller på skolen. Denne informanten sier at gradering av atferdsvansker først aktualiseres når atferden når et alvorlighetsnivå som kan sees opp mot straffelovgivningen, slik som kriminalitet, normbrudd og antisosial atferd. Den tredje informanten påpeker at begrepet atferdsvansker ikke kan benyttes som et generelt begrep, men at slike problemer kommer til uttrykk på ulike nivåer og krever ulike tiltak. Informanten sier at atferdsvansker må forstås som at barnet gir uttrykk for noe og at dette krever en helhetlig analyse av individets utfordringer og nettverket rundt det enkelte individ.

En av informantene (ikke lovpålagt tjeneste) forteller at de som jobber i tjenesten observerer den generelle atferden når det gjelder barna og ungdommenes samhandling med venner, hvordan de tilpasser seg miljøet i fritidstilbudet og hvordan de håndterer konflikter med både jevnaldrende og ansatte. Informanten sier videre at de hos enkelte ungdommer ser en tydelig eskalering i uønsket atferd, fra små til mer alvorlige hendelser. De ansatte i fritidstilbudet får også god innsikt i ungdommenes liv utenfor ungdomsklubbene, og får høre historier fra ungdommene om vold og kriminalitet. En annen informant (ikke lovpålagt tjeneste) forteller at de ansatte observerer atferden til ungdommene som benytter seg av fritidstilbudene, og at de fleste bekymringsmeldinger som sendes til barnevernstjenesten handler om atferd. Informanten poengterer at tjenesten alltid informerer og diskuterer med ungdommen hva som er observert, og hvordan tjenesten skal gå videre med informasjonen. En gruppe av ungdommene informanten og medarbeiderne i tjenesten møter er ungdom som eksponeres for voldskriminalitet. Dette skjer gjennom ungdommens bekjentskapskrets der videoer på sosiale medier som inneholder vold og mobbing sendes og deles gjennom hele døgnet. Informanten forteller at tjenestene har behov for mer kunnskap om denne problematikken, og hvordan en kan nå inn til disse miljøene.

5.2.2 Oppfølging av forebyggende plan

Fra 1. januar 2022 ble, som tidligere nevnt, kommunene lovpålagt (barnevernsloven §15-1) å ha en forebyggende plan for omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker. Planen skal vedtas av kommunestyret. Målet med planen er å bidra til overordnet forankring av det forebyggende tilbudet og av fordelingen av kommunens ressurser til dette arbeidet⁴². Planen skal beskrive hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles, og hvordan det skal samarbeides i kommunen når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker. Det er opp til hver enkelt kommune å bestemme hvilket ansvar de ulike tjenestene i kommunen skal ha. Helsedirektoratet har utviklet en nasjonal veileder om «Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier» (Helsedirektoratet, 2022), der det kommer tydelig frem at samarbeidet mellom tjenestene skal være på systemnivå, og at det skal være mer enn et samarbeid rundt enkeltsaker. Det vil si at kommunene er pliktig å samarbeide på systemnivå for å sørge for gode oppvekstvilkår for barn og unge. I veilederen er det beskrevet som viktig at kommunene ser denne plikten til samarbeid på systemnivå i sammenheng med plikten til å samordne tjenestetilbudet når det gjelder forebygging. Som beskrevet i de foregående rapportene i følgeevalueringen av barnevernsreformen, er det ulikt hvor langt kommunene har kommet med planarbeidet, hvordan kommunene har valgt å kategorisere planen (for eks. som temaplan eller handlingsplan), og hvem som har ledet arbeidet med planen. **Funn fra intervjuene**

I intervjuene har vi spurt informantene om på hvilken måte de ulike sektorene har bidratt inn i, og tatt ansvar for kommunens forebyggende plan. I og med at informantene kommer fra ulike sektorer og har ulike roller i kommunene, er det variasjoner i hvor stor kjennskap de har til den forebyggende planen.

Fire av de fem kommunene i utvalget har vedtatt den forebyggende planen. De fire informantene fra de ikke-lovpålagte tjenestene (kultur- og fritidssektoren) fra tre av kommunene forteller at de ikke har vært involvert i arbeidet med den forebyggende planen og at de har lite kjennskap til planen. En av informantene forteller at lederen deres har fått tilsendt planen for gjennomlesning og at tilbudene deres er med i planen som helsefremmende arena. Informantene fra de lovpålagte tjenestene forteller at det har vært en tverrfaglig arbeidsgruppe/prosjektgruppe som har utarbeidet planen og at barnevernstjenesten har vært mye involvert i arbeidet. Det har vært mye og til dels langvarig arbeid for å få ferdigstilt planen. Informantene fra to av kommunene forteller at planen enten er under revidering, eller at det er planlagt at planen skal revideres med jevnlig mellomrom. Dette blir gjort for at planen skal være oppdatert og aktivt i bruk, og ikke en skrivebordsplan. Ved å jevnlig revidere planen sørges det for at planen henger sammen med endringer som skjer i kommunen. En av informantene mener at andre tjenester enn barnevernstjenesten gjerne kunne ha ledet planarbeidet ettersom mye av det forebyggende arbeidet skal foregå før det kommer til barnevernstjenesten. Som et ledd i å samordne tjenestene har samtlige kommuner i utvalget startet planarbeidet med innsiktsarbeid ved å skaffe oversikt over tiltak og tjenester i kommunen. Dette er i mange planer fremstilt slik at det skal være lettere for både innbyggere og ansatte selv å finne frem til aktuelle tjenester. Samtidig som arbeidet har pågått med den forebyggende planen er det mange kommuner som står i en utfordrende situasjon med dårligere økonomi. Informantene forteller at det ikke lagt opp til noen ekstra ressurser som følge av planen, men heller endringer i hvordan det jobbes med ulike tiltak og tjenester. I en av kommunene er det bestemt at planen skal være en del av strategisk folkehelseplan sammen med plan for psykisk helse for barn og unge når planen skal revideres. I en annen kommune er den definert som en kommunedelplan.

⁴² <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/forebygging-kommune/>

Politisk engasjement for det forebyggende arbeidet

I intervjuene har vi spurt informantene om hvilke måter administrativ og politisk kommuneledelse har tilrettelagt for det forebyggende arbeidet i kommunen. Vi har også spurt om samordningen av tjenestetilbudet til barn og familier i kommunen. I tillegg har vi bedt informantene fortelle om hvilken påvirkning kommuneøkonomien har på det forebyggende arbeidet.

Informantene forteller om et politisk engasjement og vilje for det forebyggende arbeidet i kommunen. Informantene opplever at politikerne ønsker å prioritere det forebyggende arbeidet. I Tønsberg kommune har ordfører hatt en åpen møteplass på biblioteket annenhver uke der ungdommer har kommet for å snakke med ordføreren. Dette mener informanten viser at ordføreren er engasjert i barn og unge, og at politikerne blir mer synlig og tilgjengelig for innbyggerne. En av informantene forteller at det ikke har vært vanskelig å få gjennomslag for ting “så lenge vi ikke tar helt av økonomisk”.

Samtidig opplever informantene den økonomiske situasjonen kommunene står i som en barriere. Det er mange sektorer som har behov for ressurser, og en av informantene fremhever at det kan være vanskelig for politikerne ettersom man ikke kan tallfeste forebygging i ettertid. En av informantene forteller at de er bevisste at “det koster mer penger å plassere en 15-16 åring i en institusjon i seks måneder enn å sette i gang et lavterskeltiltak som kan avhjelpe situasjonen tidlig”. Informantene opplever at det er utfordrende å få ressursene til å gå opp og at politikerne er i en skvis om hva de må prioritere. Informantene fra de ikke-lovpålagte tjenestene frykter at det kan gå utover deres tjeneste når kommuneøkonomien blir dårligere. En av informantene fra de ikke-lovpålagte tjenestene forteller at de var redde en periode for at de ikke skulle kunne fortsette driften. Informanten opplever at økonomien setter en stopper for hva de kan utvikle “vi har det vi har, og så må vi bare vente på bedre tider”. En av informantene fra de lovpålagte tjenestene opplever at de må “være kreativ og løsningsorientert, og finne gode løsninger som gjør at vi får mest ut av hver krone”.

5.2.3 Kultur og fritid som forebyggingsarena for barn og ungdom

I årets casestudie har vi inkludert informanter fra kultur- og fritidssektoren i datamaterialet. Dette for å undersøke hvordan en sektor som drifter ikke-lovpålagte tjenester driver forebyggende arbeid blant barn og ungdom, og hvordan tjenestetilbudet samhandler med og står i relasjon til sektorer og virksomheter som drifter lovpålagte tilbud i kommunen.

I casestudien har vi intervjuet fire informanter fra kultursektoren i tre ulike kommuner. Alle informantene er ansatt som enten avdelingsleder eller tjenesteleder. Tre av informantene arbeider direkte med ungdom i fritidsklubber, mens den fjerde informanten jobber direkte med ungdom gjennom utekontakttjeneste og Los-tjeneste.

Forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker i kultursektoren

Alle informantene forteller at forebygging av henholdsvis omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker ligger implisitt i alle aktiviteter og fritidstilbud rettet mot barn og ungdom innenfor kultursektoren. En av informantene forteller at kommunen ikke har fokus på, og ikke tror på at ungdomsklubbene driver med forebygging. Samtidig sier informanten at forebyggingsbegrepet ikke ligger «fremst i panna» i det daglige fordi forebygging er en så naturlig del av det ansatte i kommunens fritidstilbud jobber med. Ifølge informanten er det indirekte forebyggende bare det at ungdommene har en plass å være og trives, men at det er utfordrende å holde fokus på denne typen forebygging fordi det ikke er mulig å tallfeste effekten i ettertid. En annen informant sier at alle ansatte i kommunens fritidstilbud jobber forebyggende, og at dette er et mangfoldig og variert arbeidet. Informanten forklarer videre at alle ansatte i tjenesteområdet har forebyggende arbeid som sin primære oppgave. Det foregår mye veiledning av ungdommene i ungdomsklubbene, og ansatte opplever også at foreldre tar kontakt og ønsker samarbeid og veiledning fra andre voksne som har en relasjon til ungdommen. En tredje

informant sier det er vanskelig å forklare hvordan avdelingen jobber forebyggende mot omsorgssvikt og atferdsvansker fordi dette ikke er noe man har konkret fokus på. Informanten forteller at ansattgruppa har veldig god kontakt med enkeltungdom, at man på denne måten kommer inn på temaet dersom det er relevant.

En annen type forebygging som trekkes fram av informantene er det oppsøkende arbeidet som foregår i utekontakttjenesten der man jobber målbevisst med oppsøkende virksomhet i gatene for å finne ungdom som bør sjekkes ut når det gjelder behov for kontakt med voksne. Utekontaktene har blant annet som målsetting å treffe ungdom som ikke har god nok støtte fra hjelpeapparatet når det kommer til hva ungdommene egentlig har behov for. Det trekkes også fram fordeler ved at utekontakttjenesten knyttes opp mot SLT-arbeidet (Samordning av L) okale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltaki kommunen, fordi man i SLT-samarbeidet har god oversikt over hva som rører seg i kommunen, hva som er utfordringer og hva en lykkes med. I tillegg fremheves samarbeidet med politiet gjennom SLT, og at utekontaktene er «der det skjer».

Det framkommer av intervjuene at ungdom gjerne samler seg på uønskede plasser slik som kjøpesentre og liknende. Informanten sier det er en kjensgjerning at steder der ungdom samler seg tiltrekker seg voksne som «vet hvor dem skal finne unger», og som ikke nødvendigvis vil ungdommene vel. Informanten løfter ungdomskubbene som en trygg arena for ungdom fordi ansatte ved klubbene har kontroll på hvem som kommer inn, og hvem som befinner seg rundt klubbområdet. Informanten påpeker at «hvis du virkelig vil gi en ungdom en god start, så er ungdomsklubben det siste du skjærer ned på».

Kontakt og relasjonsbygging som arbeidsmetodikk

Samtlige informanter løfter fram kontakt, samtaler og relasjonsmetodikk som det viktigste verktøyet i det forebyggende arbeidet med barn og ungdom. Informantene fremhever den frivillige deltakelsen i tilbudene som inngangen til kontakt og relasjon med ungdommene. Alle ansatte i kultursektorens fritidstilbud jobber med å skape trygge relasjoner til ungdommene, og å være gode og trygge voksne. En av informantene forteller at de ansatte ved fritidsklubbene har fokus på å prøve å bli kjent med hver ungdom, og har som regel å si hei til alle ungdommene når de kommer på klubben, og ha det når de går hjem. Dette for at hver ungdom skal oppleve og føle å bli sett, og målet er å bygge relasjoner slik at ansatte fanger opp dersom noen av ungdommene har behov for «noe mer». En annen informant forteller om samme målsetting om å jobbe med relasjon med ungdommene for å komme i en posisjon der ungdommen føler seg trygg nok til å dele historier, fortelle om det ungdommen opplever som vanskelig i livet, og å åpne opp for samtaler som gi mulighet for de voksne til å påvirke og hjelpe. En tredje informant forteller at de ansatte i fritidsklubbene blir godt kjent med, og får god kontakt med enkeltungdom. Gjennom samtaler og observasjoner får de ansatte god innsikt i livene til ungdommene, og kontinuitet i relasjonene over tid, gjerne gjennom flere år fra de går på barneskole og gjennom ungdomsskolen. Det gjør at de klubbansatte blir kjent med mange sider ved ungdommen. Ansatte bygger på denne måten sterke og brede relasjoner med ungdommene.

To av informantene løfter spesielt fritidsarenaen og ungdomsklubben som en mestringsarena for mange ungdommer som strever på ulike områder. En av informantene forteller at de stadig blir overrasket over at ungdom som utfordrer samfunnet eller skolen er problemfrie når de oppholder seg på ungdomsklubben. Informanten tenker dette kan henge sammen med at fritidsklubben er en arena ungdommen mestrer, og at behovet for å hevde seg ikke er til stede. Informanten er også tydelig på at klubbansatte forholder seg til ungdommen og ungdommens atferd i fritidsklubbkonteksten, og går ikke inn i hendelser og atferd som skjer på andre arenaer i ungdommens liv. Den andre informanten forteller at de klubbansatte blir kjent med mange sider av ungdommene, ikke bare det som er utfordringer og vanskelig, men det ungdommene lykkes med. Informanten sier at klubbansatte ser talentene, og oppmuntrer ungdommene til ting de er gode på.

En informant forteller at noen ungdommer kan bruke lang tid før de stoler på voksne. Informanten sier at de ansatte ser det best på gutter, og at noen gutter forsøker «å gjemme seg bort». Da spør de ansatte seg «hvorfor tør dem ikke å bli sett av voksne, hva er greia her?» Informanten forteller at de lar ungdommene få tid, men at ungdommene skal oppleve at de voksne kommer bort til dem og ser hva de holder på med. Informanten sier at «sakte, men sikkert kommer de krypende nærmere og nærmere», at denne prosessen for noen kan ta opptil et år, «men plutselig så er de der». Informanten forteller også at de ansatte har opplevd å bli brukt som «prøvekluter» for spørsmål og temaer ungdommene ønsker å ta opp med foreldrene sine. Ved å spørre de ansatte sjekker ungdommene ut hvordan voksne reagerer før de spør sine egne foreldre.

En annen informant forteller at relasjonsbygging over tid, og det å være gode og trygge voksne, gjør at ungdommene etter hvert åpner seg. Informanten sier at de voksne etter en stund får historiene der ungdommene selv forteller og ber om hjelp. De klubbansatte veileder og samtaler med ungdommene, og hjelper ungdommene videre i hjelpeapparatet. På denne måte fungerer klubbansatte som et bindeledd og relasjonsbygger for ungdommene inn det tiltaksbaserte hjelpeapparatet.

Brukere av kultursektorens fritidstilbud og bekymringsgrupper

Informantene forteller at det i stor grad er ungdomsskoleelever som benytter seg av fritidsklubbene selv om målgruppa er opp til 18 år. Videregående elever benytter seg i noen grad av ungdomsklubbene, men trekkes i større grad mot tilbud som ungdomskafeer og kulturtilbud som er spesielt rettet mot videregående elever. En av informantene forteller at kommunens fritidstilbud også inkluderer to juniorklubber for 5.- 7. klassinger, som er et veldig godt besøkt tilbud. En annen informant sier at det er flest gutter som benytter seg av klubbtilbudet, men at brukergruppa er sammensatt og består av både idrettsungdom, musikkungdom og ungdom som ikke har andre faste aktiviteter enn kommunens frivillige fritidstilbud.

Den ene fritidsklubben som en av informantene har ansvaret for, har målgruppe opp til 20 år. Dette er en fritidsklubb ute i distriktet som også gir tilbud til lærlinger og videregående elever som er hjemme i helgene. Denne informanten forteller at ungdommene har bedt om at fritidsklubben får utvidet åpningstid, at den kan åpne rett etter skoletid. Informanten sier at mange ungdommer ikke har noe å gjøre i tiden mellom skoleslutt og til foreldrene kommer hjem. En av ungdommene hadde etterspurt om kommunen kunne få til «SFO for store». Andre ungdommer har etterspurt døgnåpent tilbud med mulighet for overnatting slik at de har et trygt sted å være under konflikter med foreldrene sine.

Utekontaktene følger for det meste opp ungdom i aldersgruppa 15-18 år, men gruppa er sammensatt og kan variere fra 13 til 20 år. I den ene kommunen bruker utekontaktene klubblokalene på kvelder ungdomsklubben har stengt, eller låner lokalene til samlinger utenom åpningstid. I denne kommunen har derfor ungdommene tilbud hver dag utenom helg.

Når det gjelder bekymringsgrupper løfter alle informantene fram gutter med utfordrende atferd og gutter som flytter grenser for hva som er akseptabelt som grupper ungdom de kan være bekymret for. Utenforskap, skolefravall, ingen positive eller organiserte fritidssysler og omsorgssvikt i familie nevnes som bekymringsfaktorer. Utekontaktene observerer gjerne ungdom med voldsproblematikk ut i bymiljøene, eller atferdsvansker der ungdommene begår kriminalitet eller utsetter andre ungdommer for vold og kriminalitet. En av informantene nevner spesifikt en bekymring for at klubbansatte ikke ser, eller går glipp av noen jenter som strever fordi jentene ikke viser hva de sliter med like godt som det guttene gjør.

Fritidstilbudenes aktivitetstilbud

Mange av fritidsklubbene har aktivitetsrom med spill, gamingrom, musikkrom og så videre. Samtidig forteller informantene at tidene har endret seg, og at ungdommene trekker til klubbene for sosialt samvær med hverandre og med de voksne ansatte.

En av informantene forteller at foruten det sosiale samværet ungdommene oppsøker, trekker ungdommene til fritidsklubben fordi det serveres gratis middag der. Ungdommene er selv med og lager middagen. Informanten er helt tydelig på den sosiale biten og kontakten med voksne har blitt mer viktig for ungdommene de to-tre siste årene enn aktivitetsrommene og nisjeaktivitetene. Informanten setter dette i sammenheng med nedstengingen av samfunnet under koronapandemien, og at store deler av ungdomsgruppa som besøker klubbene i dag opplevde lange perioder der de ikke fikk lov å være sammen. En annen informant forteller at de for to år siden fikk midler til å servere gratis kveldsmat i den ene fritidsklubben. De ansatte opplever at ungdommene kommer innom og spiser, og så går de. Informanten forteller at ungdommene gjerne kommer innom før eller etter trening, og i tillegg benytter den gruppa som er der hele kvelden seg av kveldsmattilbudet. Tilbudet består av brødmatt, og kom i gang fordi flere ungdommer ga uttrykk for at de var sultne og spurte om de kunne få noe å spise. Informanten fremhever at tilbudet er for alle, og virker derfor ikke stigmatiserende siden alle sitter sammen rundt bordet og spiser.

Samarbeid med andre sektorer og tjenester

Vi har spurt informantene om hvordan de samarbeider med andre sektorer i kommunen rundt forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker, og om sektoren har vært involvert i kommunens arbeid med forebyggende plan. Det varierer mellom kommunene i utvalget når det gjelder om, og hvordan kultursektoren involveres i samarbeid med andre sektorer. Alle informantene vi har intervjuet deltar i ulike fora sammen med andre ledere i kommunen, og noen i større grad enn andre.

En av informantene forteller at kultur og fritid i liten grad involveres i systematisk samarbeid rundt barn og unge i kommunen. Dersom det oppstår samarbeidsrelasjoner med andre sektorer sier informanten at dette i stor grad er veldig personavhengig, eller fordi andre sektorer som har iverksatt tiltak overfor enkeltungdommer får greie på at ungdommen tilbringer tid i fritidstilbudet eller hos utekontakten. Informanten forteller at i slike tilfeller kan samarbeid rundt enkeltungdom «blomstre opp». Informanten forteller videre at det oftere oppstår samarbeidsrelasjoner med andre sektorer fordi ungdommen selv ber om at ansatte i fritidssektoren blir med ungdommen inn i møter med hjelpeapparatet som en slags trygghetsperson.

En annen informant forteller at samarbeid med andre sektorer gjerne foregår rundt enkeltungdommer, eller rundt utlån av lokaler til grupper av barn som mottar tiltak i andre sektorer i kommunen. Informanten forteller videre at «barnevernstjenesten har faktisk oppdaget oss i enkelte barnevernssaker». I slike tilfeller har ansatte ved fritidsklubben fått forespørsel om å uttale seg om den aktuelle ungdommen etter samtykke fra ungdommens foreldre. Leder ved fritidsklubben har uttalt seg om ungdommens fungering i fritidstilbudet ved slike forespørsler, og informanten sier at etter dette har de ikke hørt noe mer fra barnevernstjenesten.

En tredje informant forteller om ett tett samarbeid innad i kommunen mellom fritidssektoren og de andre sektorene. I denne kommunen samarbeider fritid tett med både skoler og forebyggende barnevern. Informanten beskriver en kort vei mellom sektorene, og at det er lett å ta en telefon for eksempel til barnevernet, forebyggende politi og psykisk helse og rus.

Inkludering av fritidssektoren i kommunens arbeid med forebyggende plan

Ingen av informantene har vært direkte involvert i arbeidet med kommunens forebyggende plan. Den ene informanten sier «Det jeg vet er at vi har en forebyggende plan [...] Jeg må helt ærlig si at vi egentlig ikke har vært innblandet i den i det hele tatt». Videre forteller informanten at planen i sin tid ble

oversendt virksomhetsleder for kultur til gjennomlesing og tilføyelser. Informanten er kjent med at tilbudene til fritidssektoren er listet opp i planen, og at fritidssektorens tilbud til barn og ungdom er beskrevet som en helsefremmende arena i den forebyggende planen.

En annen informant sier «Helt ærlig så vet jeg ikke om vi har en forebyggende plan i kommunen [...] Jeg har i hvert fall ikke blitt spurt konkret om den forebyggende planen. Å bidra inn der. Det har jeg ikke.» Informanten tror at tilbudet til fritidssektoren i tilfelle vil være nevnt i den forebyggende planen fordi en tverrsektoriell samarbeidsgruppe i kommunen har kartlagt fritidstilbudene i fritidssektoren. Informanten forteller at sektoren arbeider med en kulturplan, og informanten har løftet ønske om at kommunen skal vedta en fritidserklæring.

I den tredje kommunen er fritidssektoren med i den forebyggende planen, men informanten er ikke godt kjent med planen. Informanten sier det er veldig mange planer i kommunen, og at det i hovedsak er virksomhetsleder som deltar i arbeidsgrupper rundt planarbeid. Informanten forteller at sektoren i større grad er involvert i planarbeid rundt forebyggende rusarbeid og trygge nærmiljø.

Beskrevne barrierer og muligheter i det forebyggende arbeidet og samarbeidet med andre sektorer

Informantene fra to av kommunene forteller at det eksisterer barrierer for samarbeid mellom sektorer på ulike nivåer. Informantene forteller at sektoren deres gjerne blir glemt av de andre sektorene når det gjelder samarbeid rundt barn og unge. En av informantene sier at dette kan henge sammen med at ansatte i fritidsklubber og utekontakt stort sett jobber på kveldstid og blir lite synlige i kommunen for de andre sektorene som stort sett har normal arbeidstid. En annen informant forteller at den største barrieren for samarbeid «er vel egentlig at jeg føler at vi blir stadig vekk glemt». Informanten sier at fritidssektoren sier ifra og ber om å bli involvert, men at dette i liten grad følges opp i resten av kommunen. Informanten forteller om en nylig avholdt fagdag om BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats) der alle som arbeider med barn og unge i kommunen ble invitert, med unntak av kultursektoren. Informanten sier at kultursektoren kanskje er for dårlig til å fremheve seg selv og den kompetansen som finnes innenfor de ulike tilbudene. En annen informant forteller noe liknende: «Jeg vil ikke si at man ikke stoler på kompetansen [knyttet til barn og unge i kultursektoren], men jeg tror kanskje man ikke er helt klar over kompetansen som ligger i spesielt min avdeling». I den tredje kommunen oppleves samarbeidet internt i kommunen som godt, og at man får til mye på tvers av sektorgrensene.

Andre barrierer som nevnes er taushetsplikt i de ulike sektorene, og at fritidstilbudene ikke fører medlemsregister. Når fritidsklubbene ikke registrerer brukerne vet de heller ikke hvem ungdommene er, hvem foreldrene er også videre. Dette gjør at det kan være utfordrende å ta kontakt med det øvrige hjelpeapparatet fordi ansatte ikke kjenner godt nok til en del av ungdommene. Økonomi nevnes også som en barriere for samarbeid fordi det ikke er avsatt midler til annet enn lønn i fritidstilbudenes åpningstid. Dersom ansatte skal delta i møter eller faglige aktiviteter på dagtid må fritidstilbudene stenges på kvelden. Dette beskrives som et stort dilemma av en av informantene fordi man blir stående i et spenn mellom å prioritere ungdommenes behov og de ansattes behov for å delta i aktivitet med de øvrige sektorene og tjenestene i kommunen.

Samtlige informanter mener det ligger store muligheter i samarbeidet mellom kultur og fritid og andre sektorer i kommunen når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker hos barn og ungdom. Blant annet trekker to av informantene fram det helhetlige bildet av barn og ungdom som observeres i fritidsfeltet, og spesielt hva barn og ungdom med utfordringer mestrer på fritiden. Den ene informanten poengterer at de voksne ansatte blir en del av inventaret i klubbene, og dette gir de ansatte en unik tilgang til å observere og delta i ungdommenes egen verden. Denne tilgangen gjør at man tidlig kan fange opp om ungdommer strever, eller om det skjer uønskede ting i ungdomsmiljøet.

Oppsummering

De ulike sektorene og tjenesteområdene i kommunene tar ansvar for forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker gjennom å oppfylle de krav i lovverket som setter rammer for tjenesten. Funn fra intervjuene viser at de ulike sektorene og tjenesteområdene har utarbeidet prosedyrer og rutinebeskrivelser for hvordan samarbeidet innenfor forebyggingsområdet skal foregå. Kommunene ser ut til å ha etablert ulike tverrfaglige samarbeidsfora, på ledernivå og på bakkenivå.

Fire av de fem kommunen som har deltatt i casestudien har vedtatt en forebyggende plan. Informantene fra de lovpålagte tjenestene har deltatt i utformingen av den forebyggende planen. Av informanter fra ikke-lovpålagte tjenester har en kommune involvert kultur- og fritid i utarbeidingen av den forebyggende planen. De to andre kommunene har ikke involvert kultur- og fritid i sine forebyggende planer på andre måter enn at tilbudet er beskrevet i planen.

Blant informantene fra de lovpålagte tjenestene beskrives taushetsplikt, manglende samtykke til samarbeid, silotenkning, ressursmangel, og det å «bli fanget i sitt eget lovverk» som barrierer for det forebyggende arbeidet. Informantene fra de ikke-lovpålagte tjenestene innenfor kultur- og fritid opplever at det forebyggende arbeidet som skjer i sektoren ikke inkluderes i det helhetlige forebyggingsperspektivet i kommunen, silotankegang, og trange økonomiske vilkår som barrierer for det forebyggende arbeidet.

Informantene fra lovpålagte tjenester beskriver samhandlingsplikten som et mulighetsrom innenfor det forebyggende arbeidet. Å samle tjenestetilbud som retter seg mot barn, unge og familier fremheves også som et mulighetsrom. Blant informantene fra ikke-lovpålagte tjenester fremheves kommunens muligheter til å benytte fritidsfeltets muligheter det helhetlige forebyggingsarbeidet og fritidsfeltets muligheter for å jobbe holdningsskapende blant ungdom.

Funn fra intervjuene viser at informantene opplever et positivt politisk engasjement og vilje når det gjelder det forebyggende arbeidet i kommunen. Samtidig beskriver informantene krevende økonomi som utfordrende fordi en ikke klarer å tallfeste effekten av forebygging i ettetid og at politikerne står i skvis når det gjelder hvordan ressursene skal prioriteres.

6 Funn fra intervjuer med statsforvaltere

I forbindelse med årets statusrapport har vi gjennomført intervjuer med representanter fra ni av ti statsforvalterembeter. I dette kapittelet oppsummerer vi funn fra intervjuene som er gjennomført i år. Vi gjennomførte også intervjuer med statsforvaltere i forbindelse med oppstartsmålingen i 2022 (Pedersen, et al., 2022a), og viser til det der det er relevant.

6.1 Overordnet status og fremdrift i barnevernsreformen

Representanter fra statsforvalterne gir uttrykk for at kommunene i all hovedsak har tatt barnevernsreformen på alvor og er positive til intensjonene med reformen. Selv om det tok noe tid, er inntrykket at reformen nå er godt kjent i kommunene og at de aller fleste har utarbeidet og politisk vedtatt en plan for forebyggende arbeid. Informantene oppfatter at kommunenes øverste ledelse er mer bevisst på at reformen handler om hele oppvekstsektoren, ikke bare barnevernstjenesten, som har bidratt til økt lokalt eierskap. Samtidig påpekes det, i tråd med tidligere funn, at det er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder fremdrift og gjennomføring. Noen kommuner har kommet et stykke på vei med å realisere den forebyggende planen, mens andre henger lengre etter (for eksempel har enkelte kommuner fremdeles ikke formelt vedtatt forebyggende plan). Noen beskriver det som at det er et «strekk i laget». Hvor godt reformarbeidet faktisk fungerer i praksis varierer, og flere statsforvaltere opplever at fremdriften samlet sett ikke helt svarer til de opprinnelige forventningene. Det påpekes også at selv om mange har planer, varierer innhold og kvalitet i planene, og at det kan ta tid å realisere det som står i planene i praksis.

En gjennomgående erfaring er at det tverrfaglige samarbeidet, som står sentralt i reformen, er krevende å realisere. Det er én ting å ha ambisjon om helhetlig oppveksttilnærming, men noe annet å etablere varige strukturer og arbeidsformer som får samarbeidet til å flyte godt. Noen sektorer er i mindre grad involvert enn andre, for eksempel påpeker enkelte at helsefeltet til tider har «koblet seg av» oppvekst-reformen fordi de ikke i like stor grad ser seg selv som del av oppvekstområdet. Andre etterlyser at Navs perspektiv knyttet til levekårsutfordringer og økonomi kommer tydeligere frem i planleggingsarbeidet. Videre har kommunene måttet håndtere en lang rekke parallelle initiativ de siste årene (nye lovkrav, nasjonale satsinger, pandemi-håndtering m.m.), noe som har gjort reformimplementeringen krevende. I enkelte regioner har barnevernstjenestene opplevd svært høy arbeidsbelastning med stor utskifting av ledere og ansatte siden reformstart, hvilket kompliserer utviklingsarbeidet. Representanter for statsforvalterne påpeker at reformen må ses i et langsiktig perspektiv, og man ikke kan forvente umiddelbare store resultater. Allerede i 2022 ble det understreket at det vil ta tid å gjennomføre nødvendige endringer og høste fulle effekter av reformen.

Totalt sett er inntrykket likevel at kommunene beveger seg i riktig retning. Forebygging har fått høyere prioritet og barnevernet er bedre forankret i kommunene enn før. Men det gjenstår fortsatt betydelige utfordringer før reformens ambisiøse mål er realisert, og det er behov for utholdenhet i det videre arbeidet.

6.2 Statsforvalterens oppfølging av kommunene

Representanter fra statsforvalterembetene oppgir å ha styrket sin oppfølging av kommunene som følge av barnevernsreformen. Flere forteller at de nå har hyppigere og mer systematisk dialog med kommunene enn tidligere. Et viktig verktøy er årlige dialogmøter der statsforvalteren møter den enkelte kommune (ofte med både administrativ og politisk ledelse samt barnevernleder til stede) for å gjennomgå status, utfordringsbilde og veien videre. På denne måten blir kommunenes ledelse trukket

mer inn i barnevernsspørsmål enn før, og barnevernet har fått en tydeligere plass på dagsordenen i kommunestyrene.

Flere statsforvaltere oppgir at de i oppfølgingen har hatt særlig fokus på veiledning rundt utarbeidelsen av forebyggende plan i kommunene. Noen bistår med råd om hvordan planene kan forankres og operasjonaliseres, og deler aktivt erfaringer og gode eksempler mellom kommuner. For eksempel har enkelte embeter invitert til felles samlinger eller webinarer for å spre kunnskap om vellykkede samarbeidstiltak og tverrfaglige arbeidsmodeller. Statsforvalterne samarbeider også seg imellom og med sentrale myndigheter for å koordinere budskap ut til kommunene. Internt hos statsforvalteren er det flere steder gjort organisatoriske grep for å styrke helhetsspektivet, for eksempel ved å etablere tverrfaglige team som jobber på tvers av helse, sosial og barnevern. Slik får embetet sett oppvekstfeltet mer under ett og kan gi mer samordnet tilsyn og veiledning. Det virker samtidig å være store regionale forskjeller i oppfølgingen av kommunene.

Intensiteten i oppfølgingen virker å ha vært høyest da reformen trådte i kraft. I startfasen beskrives det at statsforvalterne var «tett på» alle kommuner med hyppige møter og mye informasjonsvirksomhet mot kommuneledelsene. Senere er oppfølgingen blitt noe mer integrert i embetenes ordinære dialog og tilsynsvirksomhet, men temaene i reformen står fortsatt sentralt. Flere representanter for statsforvaltere forteller at de fortsatt tar opp status for reformarbeidet i møtepunkter med kommunene, og at de ved behov initierer særskilte møter for å avklare ansvarsforhold i vanskelige enkeltsaker, for eksempel i saker der barn med omfattende behov risikerer å «falle mellom stolene» mellom helse og barnevern.

Statsforvalterne virker å oppleve at deres rolle som bindeledd mellom stat og kommune har blitt enda viktigere ifm. reformen. De har fått utvidede oppgaver knyttet til kompetanse- og utviklingsstøtte, i tillegg til tilsynsfunksjonen, og de kjenner bedre til kommunenes arbeid på området enn tidligere.

6.3 Samarbeid og forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker

Tverrsektorielt samarbeid i kommunene løftes frem som avgjørende for å lykkes med forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer, slik barnevernsreformen legger opp til. Representanter fra statsforvalterne forteller at de fleste kommuner nå har større oppmerksomhet mot forebygging og tidlig innsats enn før. Temaet forebygging virker å være satt høyere på dagsordenen i relevante tjenester som barnevernet, skole, barnehage, helsestasjon, PPT, rus/psykisk helse osv. Utarbeidelsen av tverrfaglige forebyggende planer i kommunene oppfattes i seg selv å ha skapt bredere involvering. Det påpekes at barnevernslovens nye bestemmelser om forebygging tydeliggjør relevante sektors ansvar og har gjort det lettere for barnevernet å invitere med seg andre tjenester i forebyggingsarbeidet.

Mange kommuner har etablert lavterskeltilbud der familier kan få hjelp uten omfattende byråkrati eller henvisning. Eksempler er Familiens hus, ressursentre for barn og unge eller kommunale oppvekstteam som inkluderer både helse- og sosialfaglig kompetanse. Tanken er at ved å samlokalisere tjenester og ha «én dør inn» senkes terskelen for at familier søker hjelp tidlig, og man kan møte familiens samlede behov på tvers av fagområder. I tillegg meldes det om økt bruk av strukturer som tverrfaglige konsultasjonsteam, ansvarsgrupper og møtearenaer på tvers av etater. Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI-modellen) nevnes som et verktøy flere kommuner har tatt i bruk for å systematisere samhandling rundt utsatte barn.

Det finnes imidlertid fortsatt betydelige samarbeidsutfordringer. Her nevnes det blant annet at ulike yrkeskulturer og «fagspråk» kan hemme samhandlingen, og flere peker på at begreper som tidlig innsats tolkes ulikt i helse-, sosial- og utdanningssektoren, noe som kan skape misforståelser når man forsøker å jobbe sammen. Silo-mentalitet er fortsatt utfordrende, og én beskrev barnevernet litt som

en «øde øy» i kommunal sektor. Mange kommuner har samtidig opprettet formelle tverrfaglige fora, og informanter påpeker at samarbeidet mellom tjenester flere steder har blitt bedre som følge av reformen. Samtidig finnes det eksempler på kommuner der samhandlingen fortsatt er svak, for eksempel at skole, helse og barnevern i for liten grad konsulterer hverandre eller deler informasjon ved bekymring for et barn. Det oppleves fortsatt som krevende for flere å finne gode former på samarbeidet og å vite hvor grensegangene mellom tjenestene går.

En forutsetning for godt forebyggende samarbeid som statsforvalterne stadig vender tilbake til, er forankring i kommunens ledelse. Når kommunedirektøren og ordføreren gir tydelige signaler om at forebygging er et felles ansvar og forventer samarbeid, legger det grunnlag for kulturendring i tjenestene. I 2022 kommenterte flere statsforvaltere at kommuneledelsen nå oppfatter barnevernsreformen som noe mer enn en reform for barnevernet, og mange omtaler den heller som en oppvekstreform, nettopp for å signalisere at alle sektorer må bidra. Internt i kommunene virker dette å ha bidratt til at barnevernstjenesten ikke lenger er like alene, men inngår oftere i tverrsektorielle team, og kommunalsjefer for helse, oppvekst og andre områder engasjerer seg mer i barnevernsfeltet enn tidligere. Statsforvalterne merker også en større åpenhet om barnevern ute i kommunene, og det er større åpning for å diskutere barnevern i politiske utvalg eller i tverrfaglige møter. Alt dette legger et bedre grunnlag for å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker. Ved at flere etater føler ansvar, øker sjansen for at utsatte barn blir fanget opp og får hjelp før problemene eskalerer. Samtidig advarer statsforvalterne om at gode planer og intensjoner må følges opp av faktisk praksis. Flere kommuner strever med å gå fra plan til handling. Å realisere tverrfaglig forebygging krever vedvarende innsats, ressurser og koordinering, og dette er en utfordring i en hverdag preget av mange konkurrerende oppgaver.

6.4 Oppfyllelse av reformens delmål

Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene

Flere av informantene gir innspill om at reformen har bidratt til økt fokus på forebygging og tidlig innsats, i tråd med ett av delmålene i reformen. Kommunene selv melder om at de prioriterer forebyggende arbeid høyere enn tidligere, og at dette blant annet gjenspeiles i at de fleste kommuner har utarbeidet en forebyggende plan. Krav om forebyggende planer og årlig tilstandsrapportering om barnevernet til kommunestyret virker å ha bidratt til å løfte forebygging og tidlig innsats opp som et politisk tema i kommunene. Det oppleves nå å være en tydeligere forventning i kommunene om at alle tjenester, ikke bare barnevernet, skal jobbe forebyggende. Flere kommuner har omprioritert ressurser for å styrke tidlig innsats, for eksempel ved å bygge ut lavterskeltilbud i skole og helse eller opprette tverrfaglige forebyggingsteam.

Samtidig understrekes det at prioritering er krevende og at økonomisk situasjon setter rammer. Som et embete uttrykte det, blir det brannslukking og lovpålagte oppgaver dersom forebygging er dårlig finansiert. Selv om viljen til forebygging og tidlig innsats er til stede, gis det inntrykk av at mange kommuner opplever et gap mellom ambisjoner og handleevne. Det er behov for å håndtere akutte og alvorlige saker parallelt med at de forebyggende tiltakene bygges opp. Samtidig tar det tid før investering i forebygging eventuelt gir redusert behov for mer inngripende tiltak. Det er også flere som peker på at en krevende økonomisk situasjon kan gjøre at ikke-lovpålagte tilbud nedprioriteres.

Representanter fra statsforvalterne understreker at forebygging og tidlig innsats riktignok ikke er noe nytt i kommunene, men at reformen virker å ha gitt arbeidet en ny giv og retning, og virker i større grad å være systematisk og ledelsesforankret. Forebygging virker altså å ha fått høyere prioritet, selv om kommunene stadig balanserer mellom å satse framover og å håndtere mer akutte behov her og nå.

Rett hjelp til rett tid og bedre tilpasset hjelp

Representanter fra statsforvalterembetene forteller at kommunene er opptatt av at hjelp til utsatte barn og familier skal bli bedre tilpasset deres faktiske behov, men at det krever en betydelig utvikling av kommunenes tiltaksapparat. For å gi mer individuelt tilpasset hjelp og ivareta behov har flere kommuner begynt å bygge ut en bredere tiltaksvifte innen barnevernet og tilgrensende tjenester, noe vi også omtalte i fjorårets evalueringsrapport. Siden reformen trådte i kraft, ser man blant annet en framvekst av lavterskeltilbud og tidlige hjelpetilbud i kommunene. Et eksempel er etablering av familiens hus og åpne rådgivningstjenester der familier kan henvende seg direkte og få bistand fra ulike fagpersoner samlet på ett sted. Noen kommuner har også tatt i bruk kreative lokale løsninger, for eksempel egne botilbud eller tiltak lokalt for ungdom, blant annet for å forhindre at barn må plasseres i institusjoner lenger unna. Samtidig trekker representanter fra statsforvaltere fram behov for mer intensive hjemmebaserte tiltak for å forhindre at problemer eskalerer og at det er behov for omsorgsovertakelse. Det oppfattes at en del kommuner har for lite virkningsfulle og kraftfulle hjelpetiltak til å forhindre negativ utvikling, for eksempel kommuner som primært tilbyr relativt milde hjelpetiltak i form av råd og veiledning til foreldre eller å koordinere ansvarsgruppe rundt familien. Andre kommuner er samtidig i gang med satsinger mot mer evidensbaserte programmer eller behandlingsopplegg som går mer i dybden enn «vanlig» oppfølging. Det nevnes også at enkelte kommuner har etablert egne tverrfaglige team for omfattende familietiltak, og tatt i bruk programmer som PMTO eller Multisystemisk Terapi (MST) for å bedre håndtere barn med atferdsproblemer innenfor hjemmet.

Utfordringen er at mange kommuner, særlig mindre kommuner, ikke har forutsetninger for å opprettholde et fullt spekter av tiltak alene. Informantene peker på at små desentraliserte kommuner ofte har for lavt sakstilfang til å utvikle og opprettholde spesialisert kompetanse eller tiltak innenfor alle områder. Store bykommuner kan lettere samle fagmiljøer og prøve ut nye metoder, mens en liten kommune med få barnevernssaker i året sliter med å rettferdiggjøre ansettelsen av spesialister eller drift av dyre tiltak alene. Samtidig har kommunene nå et større finansieringsansvar for tiltak som fosterhjem og institusjoner enn før, noe som kan gjøre dem forsiktige med å igangsette kostnads-krevende hjelpetiltak på egen hånd. Begrenset tilgang på fosterhjem og ivaretagelse av bistandsplikten på området har vært en vedvarende flaskehals, noe vi også omtalte i fjorårets evalueringsrapport. Begrensinger blant annet i økonomi og kompetanse til å utvikle egne eller få tak i (spesialiserte) fosterhjemstilbud kan bidra til at barn og unge får mindre optimale tiltak, for eksempel at et barn som ideelt sett hadde trengt et forsterket fosterhjem i stedet plasseres i et ordinært fosterhjem eller institusjon fordi det er det som er tilgjengelig.

Reformen virker å ha satt et nødvendig søkelys på å få et mer variert og tilpasset tiltaksapparat. Kommunene er i gang med å prøve ut nye tiltak og samarbeidsformer seg imellom for å øke bredden i tilbudet, blant annet gjennom læringsnettverk med fokus på tiltaksutvikling. Likevel er det et stykke igjen før alle barn får et hjelpetilbud som er skreddersydd deres behov. Særlig for høyt belastede familier virker det å være behov for tiltak som er mer omfattende enn dagens lavterskeltilbud, men mindre inngripende enn omsorgsovertakelse. Statsforvalterne mener det er avgjørende at kommunene fortsetter å bygge kompetanse og samarbeide (også regionalt) for å kunne tilby bedre tilpasset hjelp i årene som kommer.

Et annet poeng som trekkes fram blant representantene fra statsforvaltere er at barneverntjenestene nå er blitt mer bevisste på å henvise saker og meldinger til riktig instans. Barnevernet konsentrerer seg ifølge flere i større grad om de alvorligste sakene, mens mindre alvorlige bekymringer i større grad håndteres av andre tjenester. Dette kan innebære at barn får hjelp fra riktig hold uten unødige opphold, for eksempel dersom en familie med begynnende utfordringer får støtte via helsestasjon eller Nav. Imidlertid advarer flere om en mulig bakside ved denne utviklingen. Når barnevernet henlegger meldinger og henviser familier til andre tjenester, fordrer det at de andre tjenestene faktisk følger opp saken. Noen statsforvaltere uttrykker bekymring for at kommunene ikke alltid har gode nok systemer

til å fange opp barna som ikke følges opp av barnevernet, og de spør seg om barna som ellers kunne ha fått hjelp av barnevernet nå virkelig får den nødvendige hjelpen et annet sted. At færre barn mottar tiltak fra barnevernet etter reformen, betyr ideelt sett at behovene blir dekket tidligere og i andre sektorer, men informantene er usikre på om dette alltid er tilfelle. De påpeker at man må unngå en situasjon der barn med behov faller mellom tjenestene. Også målsettingen om lokal tilpasning av tjenestetilbudet inneholder et spenningsforhold. Kommunene har ulik kapasitet og prioriteringer, og statsforvalterne spør hvor store forskjeller man kan tillate før det går utover prinsippet om likeverdige tjenester til barn uansett bosted.

God rettssikkerhet

Statsforvalterne er opptatt av flere dimensjoner ved reformens mål om god rettssikkerhet, blant annet at barn og foreldre skal få lovfestede rettigheter oppfylt, at saksbehandlingen skal være forsvarlig, og at ansvarsfordelingen mellom tjenester er tydelig slik at ingen «faller mellom stoler». Informantene uttrykker på den ene siden at bevisstheten i kommunene om rettssikkerhet har økt, hvor ny barnevernslov og reformkrav har tydeliggjort kommunens ansvar for kvalitet og forsvarlighet i tjenestene. For eksempel rapporterer flere at kommuneledelsen nå følger bedre med på barnevernsområdet, stiller spørsmål og krever rapportering, noe som øker transparensen. Men på den andre siden pekes det på visse utviklingstrekk som kan utfordre rettssikkerheten.

Ett slikt trekk er økonomistyring som påvirker beslutninger om tiltak. Allerede i forbindelse med oppstartsmålingen i 2022 ble det reist bekymring for at kommunene, som følge av større kostnadsansvar, kunne vegre seg for å iverksette dyre tiltak eller forsøke å benytte annet lovverk i hjelpen til barn. Det opplyses om at det i noen tilfeller forekommer at barnevern og andre etater diskuterer hvem som har ansvaret for et barns hjelpebehov, der økonomi synes å ligge under som én faktor. Et eksempel som nevnes handlet om en ungdom med store omsorgsbehov, men uten en klar diagnose, som trengte et botilbud med oppfølging og hvor saken endte i en diskusjon mellom helsevesenet og barnevernet om hvem som skulle dekke kostnadene fremfor hva som var barnets beste. Det påpekes at slike eksempler på «ansvarsfraskrivelse» eller sektorielt kostnadsfokus er uheldige for rettssikkerheten.

Et annet aspekt ved rettssikkerhet er kvaliteten på saksbehandlingen og kompetansen i tjenestene. Til tross for strengere krav og økt oppmerksomhet rundt kompetanse i barnevernet, bemerkes det at det fortsatt er behov for å styrke kompetansen, for eksempel innen analyse- og vurderinger, partsrettigheter og sentralt regelverk som skal ivareta rettssikkerhet. Enkelte informanter påpeker at en må passe på at ikke det store fokuset på forebygging gjør at rettssikkerhet og forvaltningskvalitet nedprioriteres, men at det også er et mål å sikre gode prosedyrer, barns medvirkning og forsvarlige beslutninger. God rettssikkerhet handler også om at barn og familier faktisk får den hjelpen de har krav på. Det er positivt at barnevernet virker å være mer åpent og forankret i ledelsen (gir større kontroll og innsyn), samtidig som kommunene og staten fortsatt må følge nøye med på konsekvensene av økonomiske prioriteringer. Hvis terskelen for å gripe inn heves for mye, eller hvis barn «flyttes over» i andre systemer uten at deres behov dekkes der, kan det gå ut over rettssikkerheten.

Effektiv ressursbruk og oppgaveløsning

Gjennom reformen er det et mål om mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning i barnevernet og tilgrensede tjenester. Det handler både om å få mer igjen for hver krone (gjennom bedre forebygging og mindre bruk av dyre tiltak), og at oppgaveløsningen blir smidigere gjennom bedre samarbeid og arbeidsfordeling. Flere kommuner har blant annet endret organiseringen av tjenester for å få bedre samspill og helhetlige løsninger, som kan ha betydning for ressursbruk i tjenestene og for familier som forholdt seg til mange separate instanser. Videre er tanken at forebygging og tidlig innsats på sikt vil være mer kostnadseffektivt for samfunnet, fordi det er billigere og bedre å hjelpe en familie tidlig enn å sette inn tunge tiltak senere. Endringene gjennom reformen og den økonomiske situasjonen virker å ha gjort kommunene mer opptatt av kostnadskontroll, og informanter påpeker at ledelse nå i større

grad følger med på utgiftssiden i barnevernet og vurderinger av kost/nytte. For eksempel forsøker kommuner å finne lokalbaserte alternativer der det er forsvarlig, og å redusere behovet for dyre institusjonstiltak. Dette kan ses på som mer effektiv ressursutnyttelse dersom barnet får like god eller bedre hjelp gjennom disse alternativene.

Representantene fra statsforvalterne kommer samtidig med flere viktige nyanser på området. Det ene handler om at effektivitet aldri må veie tyngre enn forsvarlighet, og at hvert barns beste må ligge til grunn og ikke at budsjett hensyn alene styrer tiltak. Noen er bekymret for at presset på kommunebudsjettene kan medføre at det ventes litt for lenge med å sette inn kostbare tiltak, eller at barn plasseres i rimeligere tiltak enn det de ideelt sett hadde trengt. Det kan i så fall undergrave effekten av reformen og i verste fall påføre barn større problemer (og mer ressurser). Det trekkes også fram noen strukturelle utfordringer, som at små kommuner fortsatt har høy administrativ byrde per sak sammenlignet med store, hvor én dyr barnevernssak kan spise opp en stor del av budsjettet i en liten kommune. Selv om interkommunalt samarbeid og deling av ressurser er viktig og forsøkt, påpekes det at også slike løsninger har begrensninger og at noen interkommunale barnevernstjenester fortsatt er relativt små. I tillegg påpekes det utfordringer på statlig nivå, hvor brudd på bistandsplikt og kapasitetsproblemer hos Bufetat nevnes som hinder for effektiv oppgaveløsning. Når kommuner opplever å ikke få nødvendige tiltak de har krav på fra staten, kan de måtte velge alternative og ofte mindre effektive løsninger. Dette kan, utover konsekvensene for barn og familier, skape mer byråkrati og friksjon i samarbeidet mellom stat og kommune og være negativt med tanke på effektiv ressursbruk.

Krav om rapportering og analyser virker å ha gjort at mange kommuner ser grundigere på egne data og resultater, og diskuterer årsakene bak tallene. Statsforvalterne bidrar her ved å etterspørre forklaringer og helhetsvurderinger i dialog med kommunene. Nasjonal kompetansesatsing bidrar også, og kommunene investerer i videreutdanning av ansatte. På lengre sikt vil høyere kompetanse kunne gi mer effektive tjenester, gjennom bedre faglige vurderinger og riktige tiltak. Gevinsten av tiltak vil først vise seg over tid, og statsforvalterne understreker at effektivitetsmålet må balanseres mot de andre målene. Effektivitet kan ikke måles i kroner spart alene, men i hvor godt man bruker ressursene til barnas beste.

6.5 Barrierer og suksesskriterier for å lykkes med reformen

Statsforvalterne peker på flere barrierer som kan hindre måloppnåelse i reformen. Den mest gjennomgående er økonomiske begrensninger i kommunene. Stramme budsjettammer gjør det vanskelig å realisere intensjonene om forebygging, og forebygging kan ha lavere prioritet i praksis dersom kommunene tvinges til å fokusere på «brannslukking» og lovpålagte oppgaver med et trangt økonomisk handlingsrom. Det fremheves at små kommuner er spesielt sårbare, da de gjerne har mindre økonomisk buffer, kan påvirkes sterkere av kostnadskrevende enkelthendelser, og investering i nye tiltak kan bli uforholdsmessig dyrt i forhold til innbyggere.

En annen stor barriere som trekkes fram er mangel på personell og kompetanse. Flere beskriver en situasjon der barnevernstjenestene har vært gjennom betydelige utskiftninger av nøkkelpersonell de siste årene. Det beskrives blant annet at høy turnover blant barnevernsledere og saksbehandlere gjør det utfordrende å opprettholde kontinuitet i reformarbeidet. Små og mindre sentrale kommuner kan blant annet ha større problemer med å rekruttere og beholde kvalifiserte barnevernspedagoger, og kan måtte ansette personer med annen, mindre relevant bakgrunn. Dette svekker kompetansegrunnlaget. Kompetansekravene kan virke positivt for kvaliteten på sikt, men på kort sikt kan det forsterke rekrutteringsproblemene. Det kreves investeringer i videreutdanning og tiltak for å gjøre det attraktivt å bli værende i tjenestene.

Kultur og samarbeid kan også være en barriere der det ikke fungerer. Reformen fordrer tverrfaglig samarbeid, men dersom det historisk har vært lite samarbeidskultur i en kommune, tar det tid å bygge opp tillitsforhold. Statsforvalterne ser eksempler på at store kommuner kan streve like mye som små med kulturendring og godt samarbeid mellom tjenester. Ulike forståelser av begreper som forebygging og tidlig innsats mellom sektorer illustrerer kulturutfordringen. Tjenester kan tro de er enige, mens de i praksis jobber mot litt forskjellige mål, noe som kan skape friksjon. Å få alle «til å snakke samme språk» om utsatte barn er noe som fortsatt ikke oppfattes som ferdig løst. Her spiller også andre barrierer inn, som for lav kjennskap til hverandres tjenester og begrensninger i informasjonsdeling.

På systemnivå peker statsforvalterne på at også staten må justere seg for at en skal lykkes fullt ut med reformen. Mange av informantene understreker at ansvaret for endring ikke bare hviler på kommunene, men at det også må skje tilpasninger og støtte fra statlig hold. En barriere i så måte har vært kapasitetsutfordringer ved statlige tiltak (institusjoner, spesialiserte fosterhjem osv.), hvor tilbudet tidvis har vært for dårlig til å dekke kommunenes behov. Statsforvalterne forteller at flere kommuner har klaget over at de ikke får det de har krav på fra Bufetat, og at det skaper frustrasjon og hindrer fremdrift, i tillegg til å påvirke om barn og unge får dekket behovene sine. Begrenset tilgang på statlige tiltak gjør at kommunene må bruke alternative løsninger. En representant fra en statsforvalter påpekte at det ikke hjelper at kommunene ellers gjør alt riktig dersom de ikke får eller har tiltakene det er behov for. Skal reformen lykkes, må altså staten også levere ved å dimensjonere sine tilbud og støttefunksjoner i tråd med intensjonen.

Når det gjelder suksessfaktorer, trekkes god ledelse og langsiktig forankring frem, der administrativ og politisk ledelse eier reformen. Når lederne tydelig kommuniserer at barnevernsreformen er viktig, og setter av tid og ressurser over flere år, skapes det nødvendig handlingsrom lokalt. Statsforvalterne mener det er avgjørende at både kommuner og sentrale myndigheter har et langsiktig perspektiv for å oppnå varige effekter. Utholdenhet og tålmodighet er altså et suksesskriterium i seg selv, slik at ikke kortsiktige utfordringer stanser det langsiktige omstillingsarbeidet.

Kompetanseheving oppfattes også som et viktig suksesskriterium. Reformen kom parallelt med nasjonal kompetansesatsing, og statsforvalterne påpeker at denne må fortsette for at man skal nå målene. Det trengs kompetanse på alle nivåer, både lederkompetanse til å drive endring i kommunene, fagkompetanse i barnevernet (etter- og videreutdanning, oppfylling av nye krav), og kompetanse hos samarbeidende tjenester om barns utvikling og tverrfaglig arbeid. Noen fremhever behovet for mer kompetanse i analyse og endringsledelse, det vil si evnen til å bruke data, evaluere tiltak og justere kurs underveis. Et annet suksesskriterium er tilgang på verktøy, veiledning og kunnskapsgrunnlag. Her etterspørres det fortsatt mer konkrete retningslinjer og eksempler, som hvordan ressurser deles på tvers, organisering av tjenester og veiledning i forebyggende planarbeid. Også bedre verktøy for kartlegging av behov og risiko lokalt nevnes som nyttig. Mange kommuner har brukt mye tid på å kartlegge eksisterende tiltak og behov, men kunne trengt metodisk hjelp for å gjøre dette mer effektivt.

Erfaringsutveksling og nettverk pekes også på som en viktig suksessfaktor av flere. Det har vokst frem flere læringsnettverk de siste årene der kommuner går sammen for å dele erfaringer om bl.a. forebyggingstiltak, fosterhjemsarbeid og kvalitetsutvikling i barnevernet. Statsforvalterne har ofte en tilretteleggerrolle i slike nettverk, og de rapporterer at disse arenaene vurderes som svært nyttige av deltakerne. Når ledere og fagfolk fra ulike kommuner møtes jevnlig, blir det lettere å få inspirasjon og støtte til omstillingsprosesser og gode løsninger. Slike nettverk, sammen med dialogmøter og regionale samlinger, utgjør plattformer for deling av suksesshistorier og drøfting av felles problemer.

Statsforvalterne understreker også hvor viktig det er med felles innsats og samstemthet blant alle involverte aktører. Selv om barnevernsreformen har beveget ansvaret for barnevernet over til kommunene, må det åpenbart fortsatt være et godt samspill mellom nivåer og sektorer. Alle må trekke

i samme retning for at reformen skal lykkes. Det betyr for eksempel at kommunene må samarbeide internt (mellom skole, helse, Nav osv.) og gjerne med andre kommuner, mens staten på sin side må koordinere sine initiativer for å gi samordnet støtte og unngå motstridende signaler. Noen statsforvaltere påpeker at så langt har fokuset vært mye på kommunene, men at også statlige aktører må ta innover seg at de må endre praksis der det trengs. Målene kan lettere nås med en helhetlig tilnærming med god dialog på tvers av tjenester og forvaltningsnivåer, der alle ser sin rolle i det store bildet. Informantene observerer at mange brikker har falt på plass de siste årene, men også at det kreves en vedvarende innsats og vilje til forbedring i både kommuner og stat fremover. Reformen betegnes ikke som en «quick fix», men med adressering av barrierene og styrking av suksessfaktorene, kan man over tid lykkes med å gi rett hjelp til rett tid for utsatte barn og familier.

7 Funn fra spørreundersøkelse til oppvekstledere

I dette kapittelet oppsummerer vi de viktigste funnene fra spørreundersøkelsen rettet mot oppvekstledere i kommunal sektor. Se vedlegg A for ytterligere resultater fra undersøkelsen og kapittel 2.6 for vurderinger av representativitet ved datagrunnlaget. Oversikt over spørsmålene i undersøkelsen finnes i vedlegg E.

7.1 Forståelse av begreper

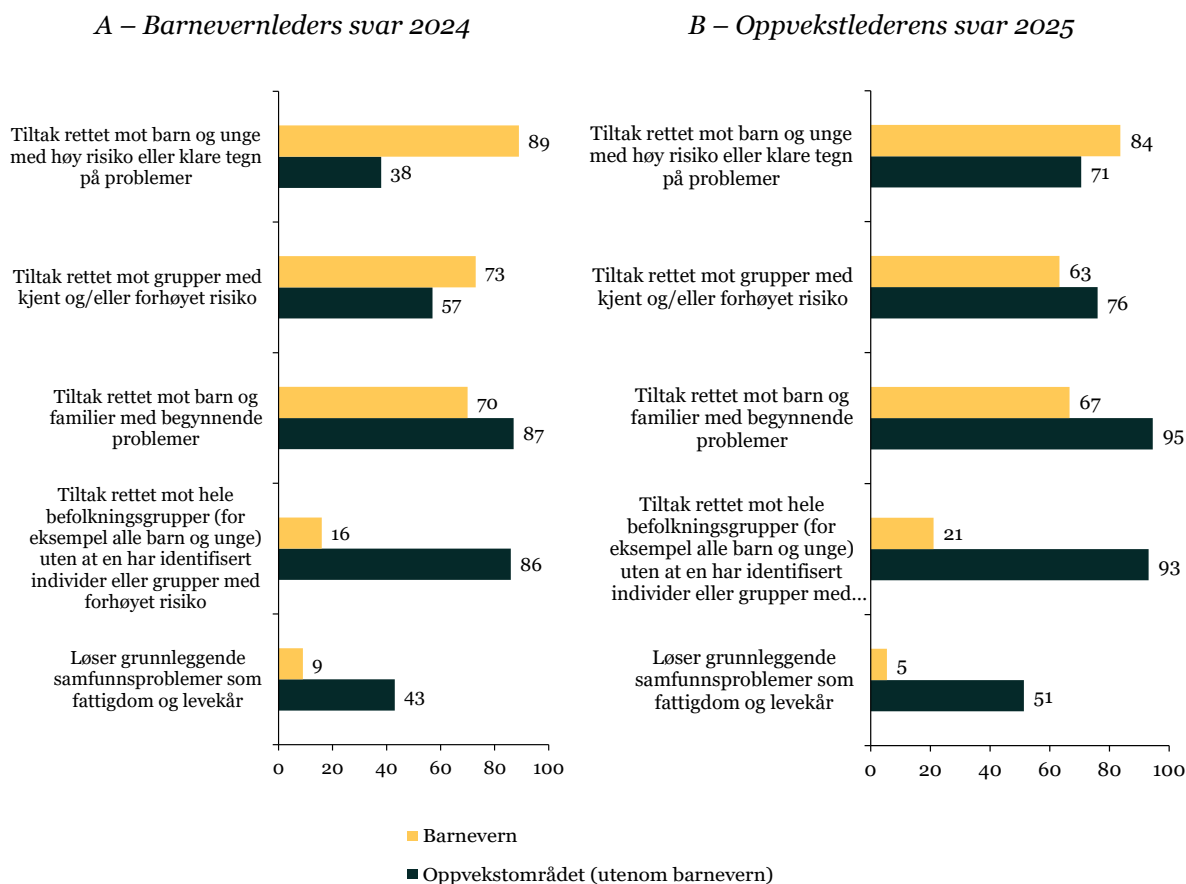
Gjennom tidligere statusrapporter har vi diskutert viktigheten av å jobbe mot samme mål på tvers av tjenester og å ha felles forståelse for sentrale begreper (Kjelsaas mfl., 2023; Pedersen mfl., 2024). Samtidig indikerer funn fra årets casestudie, statsforvaltere og tidligere statusrapporter at blant annet forebygging, tidlig innsats, omsorgssvikt og atferdsvansker kan forstås på ulike måter innad i og mellom kommuner og tjenester. I årets spørreundersøkelse til oppvekstledere spurte vi om hva de legger i begrepet forebygging i sammenheng med barnevernsreformens mål om å styrke arbeid med forebygging og tidlig innsats. Majoriteten av de som besvarte spørsmålet oppga at de forstår forebygging som «arbeid/tiltak rettet mot barn og familier med begynnende problemer», «arbeid/tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko» og «arbeid mot hele befolkningsgrupper uten at en har identifisert forhøyet risiko». Noe over halvparten svarte «arbeid med å løse samfunnsproblemer som fattigdom og levekår», og om lag to tredjedeler oppga «arbeid/tiltak rettet mot barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer». Fordelt på kommunestørrelse, ser vi at mange oppvekstledere som har oppgitt «arbeid/tiltak rettet mot barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer» synker med kommunestørrelse. 87 prosent av små kommuner, mot 38 prosent av bydelene i Oslo, har krysset av for dette (se Figur A.1 i Vedlegg A).

Vi stilte samme spørsmål til barnevernsledere og kommunedirektører i forbindelse med statusmålingen i 2024 (Pedersen mfl., 2024). Vi finner de største forskjellene i svarene mellom oppvekstledere og barnevernsledere både knyttet til universelt nivå og indikativt nivå av forebygging. 83 prosent av oppvekstlederne, sammenliknet med 65 prosent av barnevernsledere, oppga at de forstår forebygging som «arbeid rettet mot hele befolkningsgrupper uten at en har identifisert forhøyet risiko». Det er også en høyere andel av oppvekstledere som svarer «arbeid/tiltak rettet mot barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer» – 68 prosent sammenliknet med 56 prosent blant barnevernslederne.

Når det gjelder forståelsen av tidlig innsats, svarer de fleste oppvekstledere som har besvart undersøkelsen «innsats før det er behov for inngripende tiltak» (83 prosent) og «innsats når eller kort tid etter at problemene oppstår eller avdekkes» (73 prosent). 65 prosent oppgir «innsats tidlig i et barns liv». Svarene er liknende hva barnevernslederne oppga i fjorårets undersøkelse. Selv om innsats tidlig i et barns liv er det alternativet som færrest respondenter svarte, er andelen høyere enn hva barnevernsledere oppga i 2024 (63 prosent) og i 2022 (56 prosent).

Figur 7.1 (B) viser oppvekstlederens oppfatning av hvordan henholdsvis barnevernstjenesten og oppvekstområdet utenom barnevern jobber med å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker, sett opp mot hvordan barnevernsledere svarte på de samme spørsmålene i 2024 (A). Oppfatningen av hvordan *barnevernstjenesten jobber forebyggende* samsvarer forholdsvis godt på tvers av undersøkelsene. Det forebyggende arbeidet i barnevernstjenesten forstås i større grad å være rettet inn mot barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer. 89 prosent av barnevernsledere i 2024 og 84 prosent av oppvekstledere i 2025 oppga dette.

Figur 7.1 **Hvordan oppvekstområdet og barnevernstjenesten samlet oppgir å jobbe forebyggende i kommunen (flere svar mulig), i prosent**



N=158. Kilde: Barnevernslederundersøkelsen 2024 N=147. Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025

Når det gjelder hvordan *oppvekstområdet utenom barnevern* jobber forebyggende, oppfatter både en høy andel av oppvekstledere og barnevernsledere som har besvart spørsmålet at det forebyggende arbeidet på oppvekstområdet i kommunen retter seg mot hele befolkningsgrupper uten forhøyet risiko og mot barn og familier med begynnende problemer. Det er imidlertid en vesentlig høyere andel av oppvekstledere som oppgir at oppvekstområdet jobber med «tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko» (76 prosent) og «tiltak rettet mot barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer» (71 prosent), sammenliknet med hva barnevernsledere svarte i 2024 (henholdsvis 57 og 38 prosent). Forskjellen kan tyde på at oppvekstledere i større grad oppfatter at det forebyggende arbeidet overfor barn og unge med forhøyet risiko skjer i de øvrige oppveksttjenestene, og ikke primært i barnevernet. Ulik oppfatning av omfanget av slikt arbeid kan også peke mot risiko for ulike forventninger til rolle- og ansvarsfordeling mellom barnevernet og øvrige oppveksttjenester, med potensielle konsekvenser for samordningen av innsatsen. I spørreundersøkelsen oppgir oppvekstledere også at størst andel av ressurser som benyttes til forebygging går til forebygging på universelt nivå (47 prosent) sammenliknet med selektivt (26 prosent) og indikert nivå (28 prosent).

7.2 Forebyggende plan

Spørreundersøkelsen viser også at blant de som har svart, har over 80 prosent av kommunene utarbeidet en plan for kommunens forebyggende arbeid av omsorgssvikt og atferdsvansker, og over 12 prosent oppgir at den er under utarbeidelse. Av de som har oppgitt å ha en plan, svarer de aller fleste

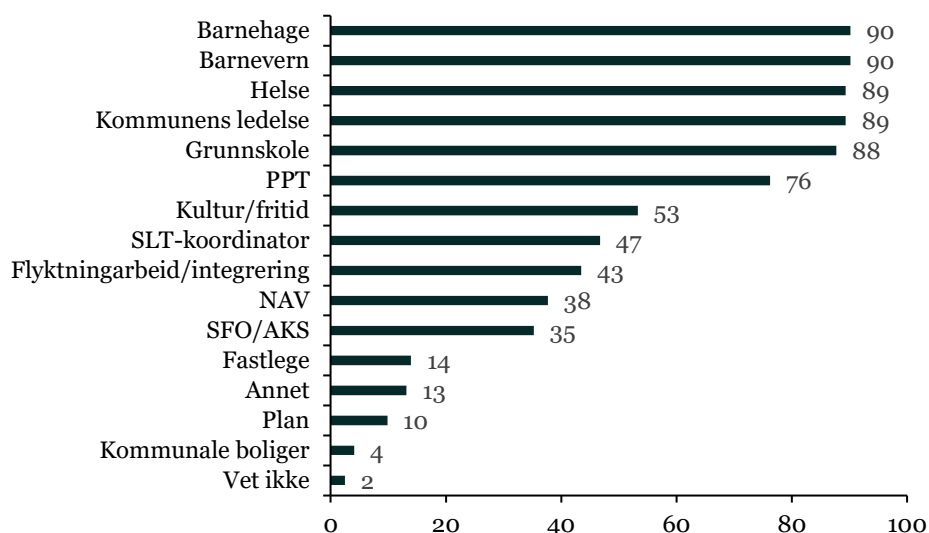
at planen er vedtatt i kommunestyret, mens noe over to tredjedeler oppgir at den er forankret i kommuneplanens samfunnsdel.

Andelen som oppgir at kommunen har utarbeidet en forebyggende plan er høyere enn hva kommunedirektører oppga i fjorårets undersøkelse. Da svarte 59 prosent at de hadde utarbeidet en forebyggende plan.

Casestudien viser at det er variasjon i hvor stor kjennskap det er til den forebyggende planen blant ulike tjenester i kommunene. Informantene fra de lovpålagte tjenestene forteller at det har vært en tverrfaglig arbeidsgruppe/prosjektgruppe som har utarbeidet planen og at barnevernstjenesten har vært mye involvert i arbeidet. Figur 7.2 viser respondentenes svar på hvilke deler av kommunens virksomhet som har vært aktivt med i utarbeidelsen av den forebyggende planen. Kommunens administrative ledelse, barnevern, barnehage, grunnskole og helsestasjon, skolehelsetjeneste og/eller helsestasjon for ungdom er de tjenestene som i størst grad oppgis å ha vært aktivt med i planarbeidet. 87–89 prosent oppgir disse delene av kommunens virksomhet som aktivt deltakende. Svarene indikerer at tjenester som kommunal planlegging (de som jobber med kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og handlingsdel/økonomiplan), fastlege og kommunale boliger i mindre grad er aktivt involvert i arbeidet. Gjennom spørreundersøkelsen finner vi at litt over halvparten av respondentene oppgir at kultur/fritid har vært aktivt involvert i utarbeidelsen av den forebyggende planen. I casestudien fortalte informantene fra denne sektoren at de ikke hadde vært involvert i arbeidet med den forebyggende planen og at de hadde lite kjennskap til den.

En større andel av oppvekstlederne har oppgitt at barnehage er aktivt med i utarbeidelsen av den forebyggende planen enn hva kommunedirektører oppga i fjorårets undersøkelse, selv om det også da var en høy andel som oppga at barnehage var aktivt involvert (77 prosent).

Figur 7.2 Oppvekstlederens svar på hvilke deler av kommunens virksomhet som har vært aktivt med i utarbeidelsen av den forebyggende planen, i prosent

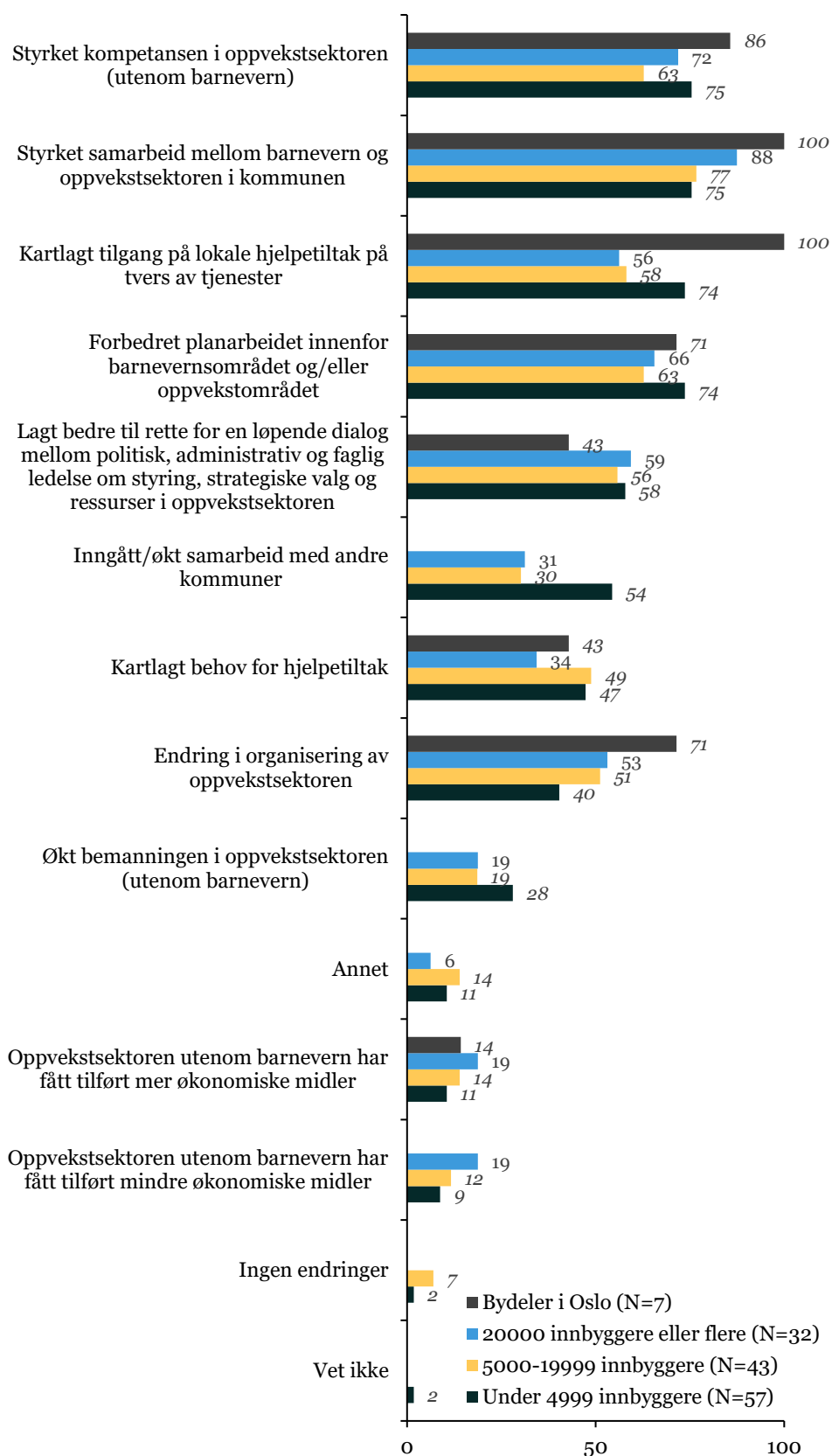


N=122. Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025

7.3 Tiltak og innsats på oppvekstområdet

Figur 7.33 viser hvilke overordnede endringer som har blitt gjort i oppvekstsektoren i kommunene til de som har besvart spørsmålet, som følge av barnevernsreformen. Den endringen flest har oppgitt er at det er styrket samarbeid mellom barnevern og oppvekstsektoren i kommunen (79 prosent), etterfulgt av styrket kompetansen i oppvekstsektoren utenom barnevern (69 prosent). Over to tredjedeler oppgir at de har forbedret planarbeidet innenfor barnevernsområdet og/eller oppvekstområdet, som kan sees i sammenheng med den høye andelen som oppga at kommunen har vedtatt plan for det forebyggende arbeidet. Det er også en høy andel av respondentene som oppgir at det er kartlagt tilgang på lokale hjelpetiltak på tvers av tjenester (64 prosent). Det er få som har oppgitt at oppvekstsektoren utenom barnevern har fått tilført mer økonomiske midler (14 prosent), men også få som har oppgitt at de har fått tilført mindre økonomiske midler (12 prosent). Kun 3 prosent oppgir at det ikke er gjort noen endringer i oppvekstsektoren som følge av barnevernsreformen.

Figur 7.33 Hvilke overordnede endringer som har blitt gjort i oppvekstsektoren som følge av barnevernsreformen, flere svar mulig, i prosent



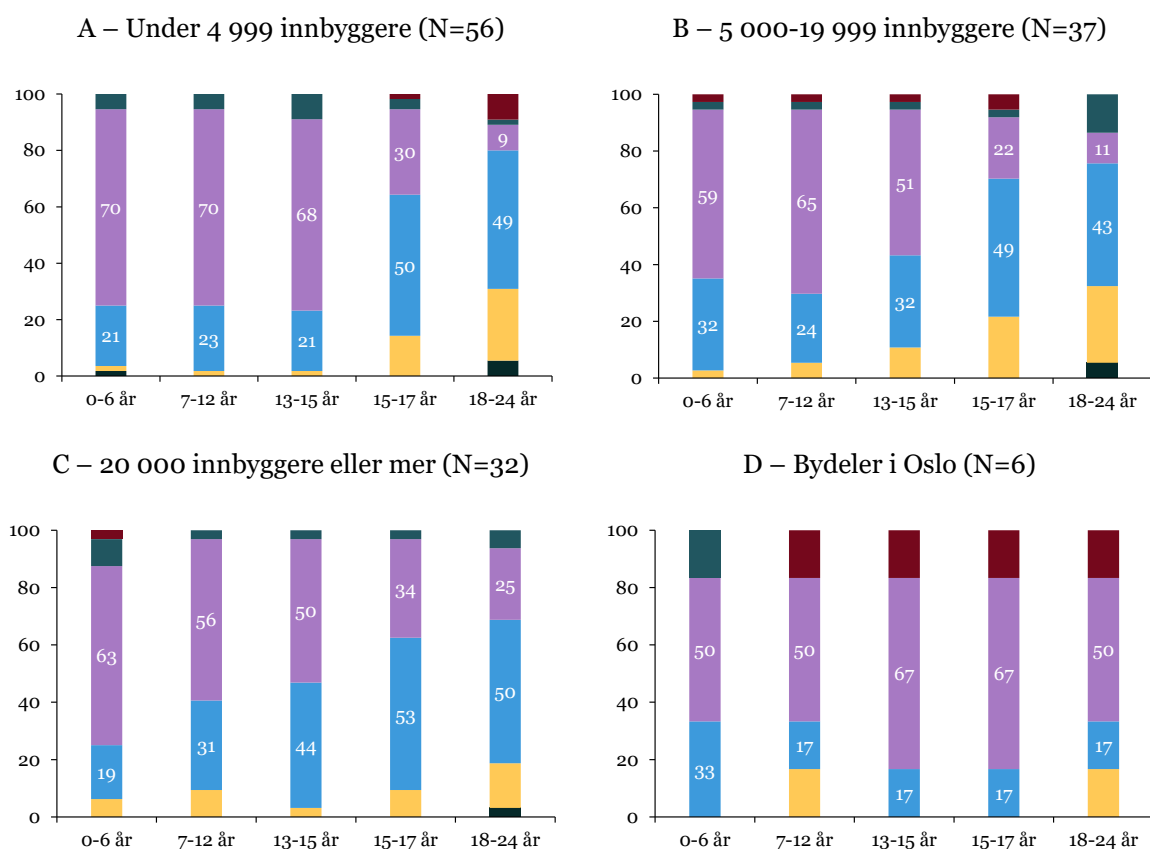
Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025

På spørsmål om hvilke lavterskeltilbud som tilbys i kommunen, har de aller fleste (89–95 prosent) oppgitt foreldreveiledning, ungdomsklubber/juniorklubber og helsestasjon for ungdom. Om lag to tredjedeler⁴³ har oppgitt annen lavterskel psykisk helse, og 56 prosent familiearbeid. Rundt en tredjedel svarer henholdsvis Ung Arena eller tilsvarende (psykisk helsehjelp for ungdom) og utekontakt. Det er ellers en del variasjon i hvilke lavterskeltilbud som tilbys. Blant de som har svart andre tilbud, oppgir enkelte for eksempel miljøteam/-veiledere i skole, psykisk helsetjeneste/helsesykepleier deltar på ungdomsklubb og strategisk samarbeid med frivilligheten.

Vi stilte også oppvekstlederne spørsmål om i hvilken grad de opplever at tilbudene i kommunen dekker behov når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker, innenfor ulike alderssegmenter. Som vi ser av Figur 7.44, er det størst andel som oppgir at behovene dekkes for aldersgruppen 0–6 år. Over 70 prosent oppgir at tiltakene dekker behovene for denne aldersgruppen i stor eller svært stor grad. Samtidig ser vi at denne andelen synker med økning i alder, og er klart lavest for aldersgruppen 18–24 år. For gruppen 15–17 år er det også kun en tredjedel som oppgir at tilbudene i kommunen dekker behov for forebygging. Dette til tross for at over halvparten av respondentene (54 prosent) oppgir at det har vært noe økning i forebyggende innsats mot ungdom i kommunen de representerer siden 2022, og 14 prosent oppgir at det har vært en stor økning.

Av Figur 7.44 A–D ser vi også at svarene varierer noe avhengig av kommunestørrelse og bydeler. Blant annet er det flere som opplever at behovene er dekket for aldersgruppen 18–24 år blant bydelene i Oslo og de største kommunene, sammenliknet med de minste og mellomstore kommunene.

Figur 7.44 I hvilken grad opplever oppvekstleder at tilbudene i kommunen dekker behov når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker, i prosent



⁴³ To tredjedeler tilsvarer 66,7 prosent.

■ I svært liten grad ■ I liten grad ■ Verken eller ■ I stor grad ■ I svært stor grad ■ Vet ikke

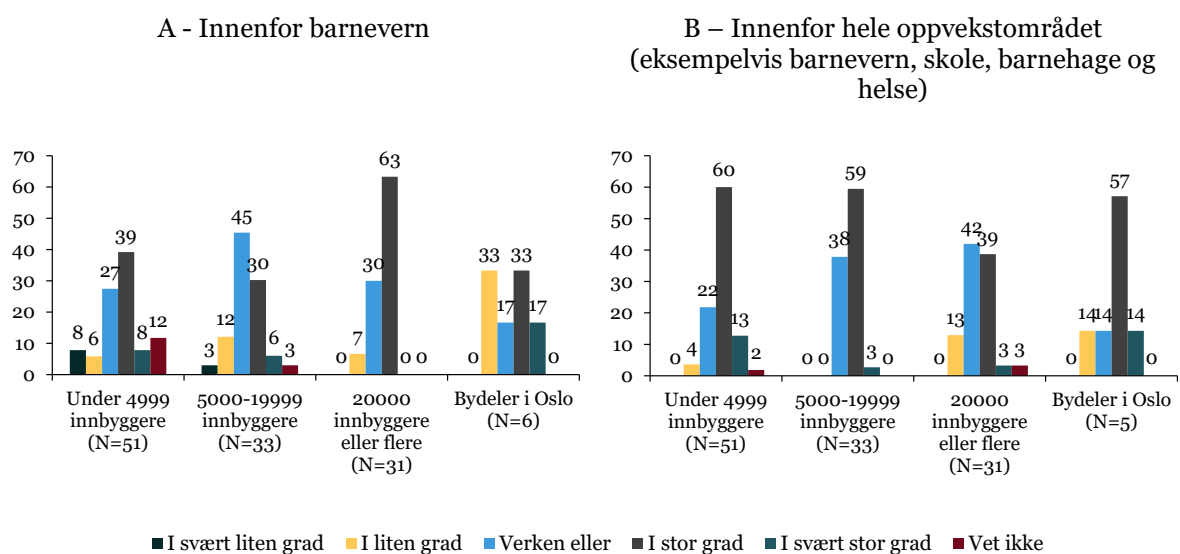
Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025

Figur 7.55 indikerer samtidig at det fortsatt er et potensial for bedre forebyggende innsats i kommunene. Et særlig interessant funn er at oppvekstledere i store kommuner i større grad opplever at barnevernet arbeider tilstrekkelig forebyggende, sammenliknet med det samlede forebyggende arbeidet på oppvekstområdet. I små og mellomstore kommuner er bildet motsatt. Her mener oppvekstlederne at det samlede oppvekstarbeidet er mer tilstrekkelig forebyggende enn arbeidet i barnevernet.

Disse forskjellene kan ha flere forklaringer. For det første kan det være at oppvekstledere i små kommuner har mindre innsikt i barnevernets konkrete forebyggingsarbeid, blant annet fordi fagmiljøene er små, og ledelsesfunksjoner ofte er mer sammensatte. For det andre kan forskjellene henge sammen med organisering og ressursgrunnlag: I store kommuner er barnevernet gjerne mer spesialisert, med egne forebyggende tjenester og systematiske, kunnskapsbaserte tiltak, noe som kan gjøre det lettere å oppfatte innsatsen som tilstrekkelig. I mindre kommuner kan det forebyggende arbeidet i større grad være knyttet til universelle tjenester som barnehage, skole og helsestasjon, slik at oppvekstledere i større grad identifiserer forebygging med disse tjenestene enn med barnevernet.

Samtidig er det grunn til å anta at oppvekstledernes vurderinger ikke bare gjenspeiler ulike forventninger og ulik innsikt, men også reelle forskjeller i hvordan det forebyggende arbeidet faktisk er organisert, prioritert og fulgt opp lokalt. For det tredje kan vurderingene dermed også reflektere ulike ambisjonsnivåer og arbeidsformer i barnevernet og de øvrige oppveksttjenestene. I små og mellomstore kommuner kan terskelen for å vurdere barnevernets innsats som tilstrekkelig forebyggende være høyere, fordi barnevernet i større grad forbindes med inngrep og tiltak på individnivå enn med systematisk forebygging. I store kommuner kan det motsatte være tilfelle, ved at barnevernet i større grad ses som en integrert del av det brede, tverrfaglige forebyggingsapparatet. Uavhengig av forklaring peker funnene på behovet for å tydeliggjøre ansvar, forventninger og rollefordeling mellom barnevern og øvrige oppveksttjenester, særlig i små og mellomstore kommuner.

Figur 7.55 I hvilken grad oppvekstleder vil si at kommunen jobber tilstrekkelig* forebyggende, i prosent



**Tilstrekkelig refererer til slik spørsmålet blir stilt, så svarene refererer til hva den som har svart på spørsmålet mener er tilstrekkelig forebyggende. Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025*

I 2024 (Pedersen mfl., 2024) oppga 56 prosent av kommunedirektører, mot 66 prosent av oppvekstledere i årets undersøkelse, at kommunen jobber tilstrekkelig forebyggende innenfor hele oppvekstområdet i stor eller svært stor grad. Det var også blant kommunedirektørene færre som oppga at det jobbes tilstrekkelig forebyggende innenfor barnevernet i stor eller svært stor grad, sammenliknet med innenfor hele oppvekstområdet. 45 prosent oppga at det jobbes tilstrekkelig forebyggende innenfor barnevernet i stor eller svært stor grad. 44 prosent av oppvekstledere oppga det samme i årets undersøkelse.

7.4 Kultur og fritid som forebyggingsarena

Årets casestudie inkluderte informanter fra kultur- og fritidssektoren for å undersøke hvordan en sektor som drifter ikke-lovpålagte tjenester driver forebyggende arbeid blant barn og ungdom, og hvordan tjenestetilbudet samhandler med og står i relasjon til sektorer og virksomheter som drifter lovpålagte tilbud i kommunen. Dette temaet ble også fulgt opp gjennom spørreundersøkelsen til oppvekstledere, hvor vi har sett nærmere på rollen til kultur og fritid samt ikke-lovpålagt tilbud og frivillig sektor.

Som vi så i delkapittel 7.2, var det litt over halvparten av respondentene som oppga at kultur/fritid hadde vært aktivt med i utarbeidelsen av den forebyggende planen. På spørsmål i oppvekstlederundersøkelsen om hvilke tjenesteområder i kommunen som jobber med å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker, oppga 69 prosent kultur/fritid. Det er langt flere som har oppgitt kultur/fritid i undersøkelsen enn blant annet NAV (35 prosent) og fastlege (37 prosent), men færre som har oppgitt kultur/fritid enn tjenesteområder som barnevern, grunnskole, barnehage, helsestasjon og PPT. Det er samtidig over 90 prosent som oppgir at de er enige eller svært enige i at innsats innenfor kultur- og fritidsfeltet er sentralt for å forebygge omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker. Det kan indikere at det fortsatt er rom for at kultur- og fritidssektoren kan involveres og engasjeres mer i forebyggende arbeid.

Samtidig ser vi at 59 prosent av oppvekstlederne som svarte på spørreundersøkelsen oppga at kultur/fritid er mer involvert i forebyggende arbeid og tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker enn før barnevernsreformen. Dette til tross for at mange i kommunal sektor står overfor en krevende økonomisk situasjon, og at to tredjedeler av respondentene oppgir at ikke-lovpålagte tilbud i kommunen påvirkes i stor grad av endringer i kommunens økonomiske situasjon. Kultur og fritid representerer i større grad enn øvrige områder, som barnevern og grunnskole, ikke-lovpålagte tilbud. Disse tilbudene er i større grad utsatt for kutt ved trang kommuneøkonomi og behov for prioriteringer.

Samtidig er det viktig å påpeke at frivillig sektor også kan ha en viktig rolle innenfor forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker i kommunen, blant annet innenfor kultur- og fritidsområdet. I Boks 7.1 er respondentenes åpne svar oppsummert, på spørsmål om rollen til frivillig sektor når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker.

Boks 7.1 **KI-oppsummering av åpne svar på spørsmålet: Kan du beskrive hvilken rolle frivillig sektor eventuelt har når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker i kommunen du representerer?***

Frivillig sektor spiller en svært viktig rolle i det forebyggende arbeidet mot omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker blant barn og unge, og omtales av mange kommuner som en sentral

beskyttelsesfaktor. Gjennom et bredt spekter av tilbud – som idretts- og kulturaktiviteter, fritidsklubber, ferie- og leksehjelptiltak, utlån av utstyr og lavterskel møteplasser – skapes arenaer der barn og unge kan oppleve tilhørighet, mestring, sosial støtte og kontakt med trygge voksne. Slike arenaer bidrar ikke bare til inkludering og sosial kompetanse, men gir også muligheter for å oppdage utfordringer tidlig, da frivillige ofte står nær barn og familier og kan melde bekymring videre. For mange barn og unge representerer deltakelse i frivillig aktivitet en viktig beskyttelse mot marginalisering, ensomhet og risikoutsatthet, samtidig som det styrker selvfølelse og sosiale ferdigheter.

De fleste kommuner samarbeider tett med frivillig sektor, blant annet gjennom støtteordninger som fritidskasser og aktivitetskort, økonomiske tilskudd til kontingenter, deltakelse i tverrfaglige møter og partnerskap med aktører som frivilligsentraler, Røde Kors og Kirkens Bymisjon. Frivillig sektor fungerer ofte som et viktig supplement til kommunale tjenester og inngår enkelte steder i helhetlige planer for forebygging. Samtidig varierer graden av formalisering og systematikk betydelig. Flere kommuner beskriver samarbeidet som uformelt og prosjektbasert, og peker på behovet for bedre koordinering, tydeligere rolleavklaringer, økt kompetanse hos frivillige og sterkere strukturer for samhandling.

Selv om noen kommuner opplever at frivillig sektor foreløpig har en begrenset rolle, eller at potensialet ikke er fullt utnyttet, viser svarene samlet sett at frivilligheten utgjør en uvurderlig ressurs i det forebyggende arbeidet. Den gir barn og unge tilgang til meningsfulle aktiviteter og støttende fellesskap, reduserer konsekvensene av oppvekst i lavinntektsfamilier, og bidrar til tidlig identifisering av problemer. Slik spiller frivillig sektor en nøkkelrolle i arbeidet med å fremme god oppvekst, forebygge utenforskap og sikre at barn og unge får utvikle seg i trygge og inkluderende omgivelser.

**Kvalitetssikret innhold. Teksten er kvalitetssikret ved manuell gjennomgang av alle åpne svar og deretter kvalitetssikring av at den genererte teksten representerer innholdet i de åpne svarene. For å sikre personvernet innebar den manuelle gjennomgangen også en kontroll av at de åpne svarene ikke inneholdt personopplysninger eller opplysninger som kan ledes tilbake til den som har oppgitt svaret (eksempelvis hvilken kommune oppvekstleder jobber i). N=90. Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025*

Vi stilte også spørsmål om bevissthet om forebyggende arbeid knyttet til FNs barnekonvensjon artikkel 31, som fastsetter barns rett til hvile, fritid, deltakelse i lek, fritidsaktiviteter, kulturliv og kunstnerisk virksomhet. Boks 7.2 oppsummerer svarene.

Boks 7.2 KI-oppsummering av åpne svar på spørsmålet: FNs barnekonvensjon artikkel 31 fastsetter barns rett til hvile, fritid, deltakelse i lek, fritidsaktiviteter, kulturliv og kunstnerisk virksomhet. I hvilken utstrekning er bevissthet rundt forebyggende arbeid implementert i denne delen av kommunens tjenestetilbud?*

Det er bred enighet om at barns rett til hvile, fritid, lek og deltakelse i kultur- og fritidsliv er en viktig del av kommunenes forebyggende arbeid, og mange beskriver høy bevissthet og god implementering i planverk, rutiner og praksis. Flere viser til at prinsippet om «barnets beste» ligger til grunn for beslutninger, og at forebygging er integrert i oppvekstplaner, BTI-/SLT-arbeid, Sjumilssteget og samarbeid på tvers av tjenester. Kommunene tilrettelegger gjennom universelle tilbud i barnehage, skole, kulturskole, fritidsklubber og idrett, og mange har økonomiske ordninger (fritidskort, fritidskasser, støtte til kontingenter/utstyr) for å sikre deltakelse uavhengig av familieøkonomi. Frivilligheten løftes ofte fram som sentral samarbeidspartner, og flere kommuner beskriver økt satsing, kompetanseheving og egne prosjekter/innsatsteam for å koble tjenester og fritidsarenaer tettere.

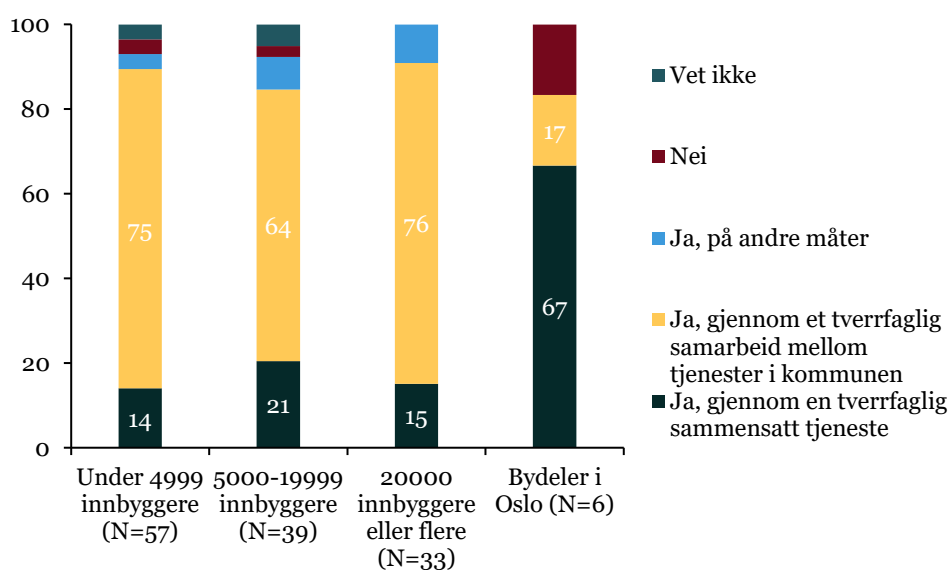
Samtidig er bildet variert. Noen oppgir «i stor grad» implementering, andre «i noen/liten grad» eller at praksis varierer mellom tjenester. Vanlige utfordringer er knapphet på ressurser, tidsklemmer, utydelig rolle- og begrepsforståelse, samt behov for mer systematisk samordning og forankring på overordnet nivå. Enkelte kommuner er i omstilling og utreder organisering for å styrke forebyggingen; andre peker på udekkede behov som uformelle møteplasser. Samlet sett peker svarene på en positiv utvikling med økende bevissthet i hele organisasjonen, men også på et tydelig forbedringsbehov knyttet til felles forståelse, koordinering og gjennomføring i praksis – slik at alle barn faktisk får realisert sin rett til deltakelse og meningsfulle fritids- og kulturaktiviteter.

**Kvalitetssikret innhold. Teksten er kvalitetssikret ved manuell gjennomgang av alle åpne svar og deretter kvalitetssikring av at den genererte teksten representerer innholdet i de åpne svarene. For å sikre personvernet innebar den manuelle gjennomgangen også en kontroll av at de åpne svarene ikke inneholdt personopplysninger eller opplysninger som kan ledes tilbake til den som har oppgitt svaret (eksempelvis hvilken kommune oppvekstleder jobber i). N=102. Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025*

7.5 Samarbeid

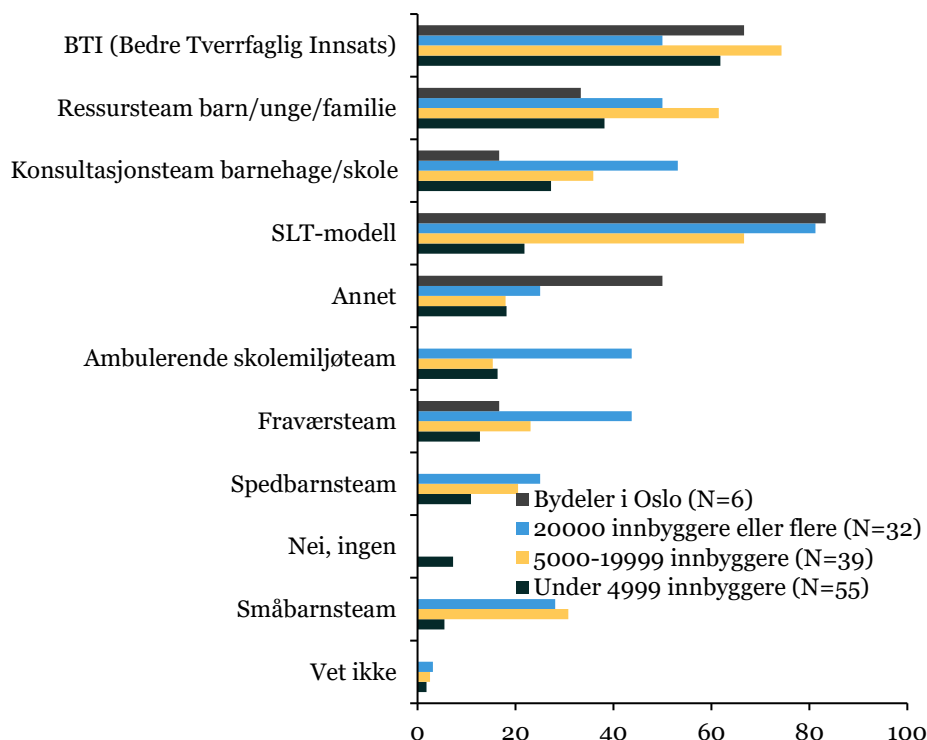
Barnevernsloven § 15-1 første ledd sier at kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer, og at kommunen skal sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier. Som Figur 7.66 viser, oppgir en majoritet av respondentene (67 prosent) å ha samordnet sitt tjenestetilbud gjennom et tverrfaglig samarbeid mellom tjenester i kommunen. 17 prosent oppgir å ha samordnet tjenestetilbudet gjennom en tverrfaglig sammensatt tjeneste, og kun 3 prosent oppgir at de ikke har samordnet tjenestetilbudet i tråd med barnevernsloven § 15-1 første ledd. I forbindelse med fjorårets rapport (Pedersen mfl., 2024) stilte vi spørsmål til kommunedirektører og barnevernsledere om det er formalisert et tverrfaglig samarbeid mellom tjenesteområder som jobber med tidlig innsats og forebygging. 18 prosent av kommunedirektørene oppga da at det var etablert en tverrfaglig sammensatt tjeneste, altså tilsvarende andel som oppvekstlederne i årets undersøkelse. Andelen som oppga at det ikke var formalisert noe samarbeid var imidlertid høyere blant fjorårets undersøkelser - 6 prosent av kommunedirektørene og 11 prosent av barnevernslederne oppga dette.

Figur 7.66 Oppvekstleders svar på om kommunen har samordnet sitt tjenestetilbud for barn og familier iht. barnevernsloven § 15-1 første ledd, i prosent



Figur 7.7 viser hvilke strukturer for tverrfaglig samhandling eller samordning av tjenester for barn og familier som respondentene oppga å ha. De vanligste oppgitte strukturene er BTI (62 prosent), SLT-modell (50 prosent), ressursteam barn/unge/familie (47 prosent) og konsultasjonsteam barnehage skole (35 prosent).⁴⁴ Det er noe variasjon avhengig av kommunestørrelse. Blant annet ser vi at det er en høyere andel av de store kommunene som har SLT-modell, ambulerende skolemiljøteam og fraværsteam.

Figur 7.7 Oppvekstleders svar på spørsmålet om hvilke strukturer for tverrfaglig samhandling eller samordning av tjenester for barn og familier som er etablert i kommunen, flere svar mulig, i prosent



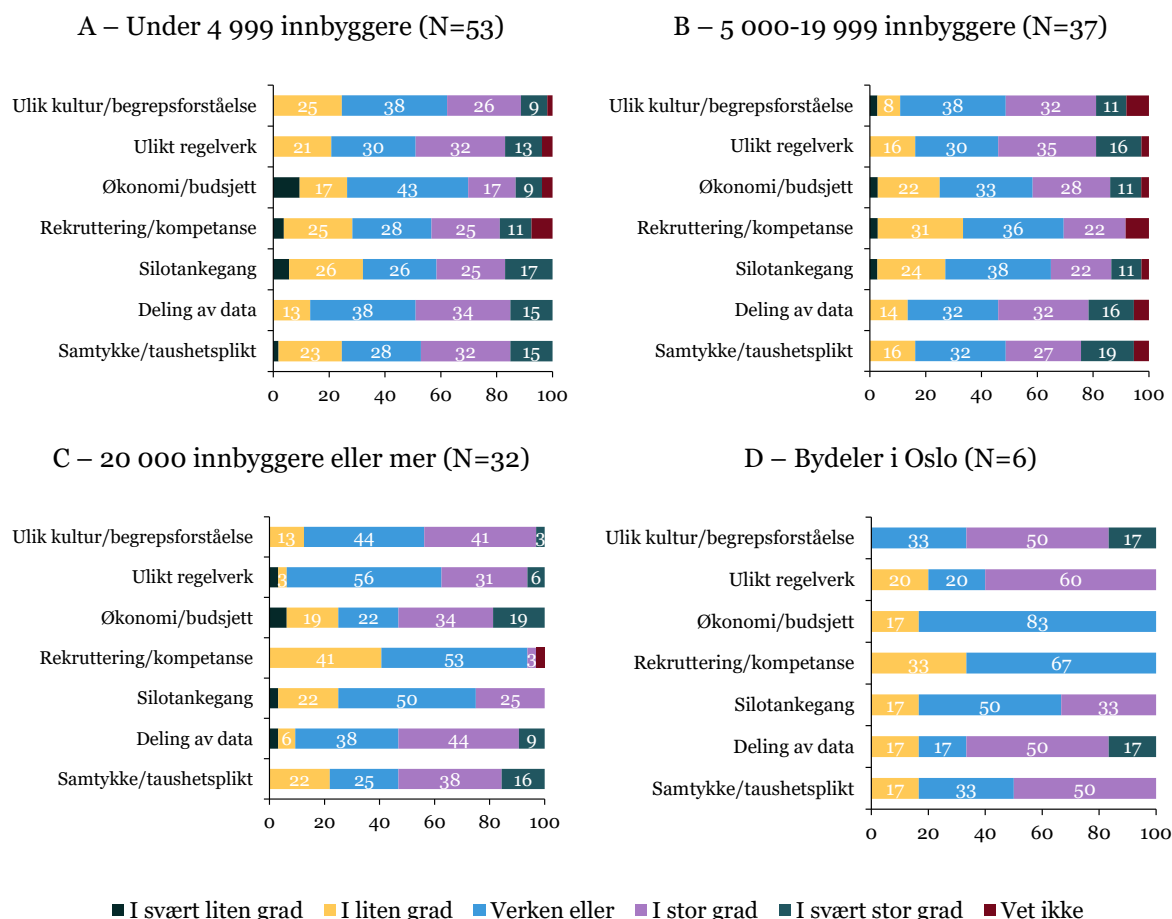
Svarene fra oppvekstlederne viser at barnehage, grunnskole, barnevern, helsestasjon, skolehelse-tjeneste og/eller helsestasjon for ungdom er de tjenestene som i størst grad virker å være involvert i forebyggende arbeid mot omsorgssvikt og atferdsvansker i kommunene. PPT er også i stor grad representert. Det er også disse tjenestene flest oppgir at har blitt mer involvert i forebyggende arbeid og tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker, sammenliknet med situasjonen før barnevernsreformen. 79 prosent oppgir at barnehage er mer involvert nå, og 77 prosent oppgir tilsvarende for grunnskole. For helsestasjon er andelen 73 prosent, for PPT 70 prosent og for barnevern 58 prosent. Flere andre tjenester oppgis også å være mer involvert i forebyggende arbeid nå enn før reformen. 7 prosent oppgir samtidig at barnevern er mindre involvert nå enn før reformen – noe ingen oppgir å være tilfelle for barnehage, grunnskole, helsestasjon eller PPT.

⁴⁴ BTI står for Bedre Tverrfaglig Innsats, SLT-modell er en modell for å samordne lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet for barn og unge.

I fjor oppga 46 prosent av barnevernsledere at barnevernstjenestene er mer involvert i forebyggende arbeid og tiltak som iverksettes uten at det er opprettet en aktiv barnevernssak, som følge av reformen, samtidig som at 15 prosent oppga at barnevernstjenestene er mindre involvert.

Omtrent tre fjerdedeler av oppvekstlederne som har besvart spørsmålet oppgir at samarbeidet mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet er godt eller svært godt. Bare 2 prosent opplever det som dårlig. Samtidig er det flere barrierer for samarbeid mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet. Blant de aktuelle kategoriene, vist i Figur 7.88, var det samtykke/taushetsplikt og deling av data som i størst grad oppfattes som barrierer. Rundt halvparten av respondentene oppga at dette oppleves som barrierer for samarbeid mellom barnevernet og oppvekstområdet for øvrig. Samtykke/taushetsplikt og deling av data oppleves som en stor barriere for samarbeid for alle kommunegrupper, men i størst grad blant bydelene i Oslo. Ulikt regelverk og ulik kultur/begrepsforståelse oppleves også som barrierer for over 40 prosent av respondentene. Bildet er mer sammensatt når det gjelder rekruttering/kompetanse og silotankegang. Rundt en tredjedel opplever ikke at rekruttering/kompetanse er en barriere, mens 20 prosent opplever det slik og en andel ikke vet. Ikke overraskende opplever representanter fra mindre kommuner i større grad rekruttering/kompetanse som en barriere for samhandling enn større kommuner og bydeler.

Figur 7.88 Oppvekstleder sin opplevelse av barrierer for samhandling mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet, i prosent



Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025

7.6 Informantenes vurdering av måloppnåelse

Rett hjelp til rett tid

Hovedmålet med barnevernsreformen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid. Tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov. I spørreundersøkelsen til oppvekstledere stilte vi spørsmål om i hvilken grad barn og unge med behov for hjelp i kommunen de representerer får rett hjelp til rett tid. Vi stilte tilsvarende spørsmål til både barnevernsledere og kommunedirektører i både 2024 og 2022. Oppvekstledere i årets undersøkelse opplever at barn og unge med behov for hjelp i mindre grad får rett hjelp til rett tid enn hva barnevernsledere og kommunedirektører svarte i fjorårets undersøkelse. 54 prosent oppgir at barn og unge med behov for hjelp får rett hjelp til rett tid i stor eller svært stor grad. Med unntak av barnevernsledere i 2022, hvor 44 prosent svarte det samme, er andelen lavere enn resultater fra øvrige spørreundersøkelser. Det er også 6 prosent som svarer i liten eller svært liten grad i årets undersøkelse, mot 0–2 prosent i tidligere undersøkelser og 5 prosent blant barnevernslederne i 2022. Funnene kan knytte seg både til ulike oppfatninger blant denne gruppen og/eller representere en negativ utvikling.

Som omtalt i kapittel 6.4, peker statsforvaltere på flere barrierer som kan hindre måloppnåelse i reformen. Den mest gjennomgående er økonomiske begrensninger i kommunene. Flere av de nevnte barrierene finner vi også igjen i oppvekstlederes svar på hva som er de største utfordringene i kommunen for å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid. I spørreundersøkelsen er begrenset økonomisk handlingsrom den årsaken flest oppvekstledere peker på som en hovedutfordring for å gi barn og unge med behov rett hjelp til rett tid. 61 prosent oppgir dette. De øvrige årsakene som nevnes i størst grad er enkelthendelser som krever mye ressurser i kortere tidsrom (54 prosent), at tilgjengelige tiltak ikke dekker behovene godt nok (52 prosent) og for lav tilgang på egnede fosterhjem (51 prosent).

Vi finner igjen flere av de samme hovedårsakene i svarene fra barnevernsledere og kommunedirektører. I 2024 oppga kommunedirektørene at ressurskrevende enkelthendelser er mest utfordrende for å tilby rett hjelp til rett tid (41 prosent), mens barnevernsledere oppga at tilgjengelige tiltak ikke dekker behovene godt nok er den største utfordringen (67 prosent). I årets undersøkelse hadde vi med alternativene «for lavt økonomisk handlingsrom til å prioritere barnevern» og «for lavt økonomisk handlingsrom til å prioritere oppvekstområdet for øvrig» som alternativer, mens kun førstnevnte var med som alternativ i fjorårets undersøkelser. Økonomisk handlingsrom virker uansett å oppfattes som en mer fremtredende barriere i årets undersøkelse enn tidligere.

Styrket arbeid med tidlig innsats og forebygging

I årets undersøkelse stilte vi spørsmål om i hvilken grad man er enig i påstand om at kommunen har styrket arbeidet med tidlig innsats og forebygging siden barnevernsreformen trådte i kraft. 85 prosent av oppvekstlederne som har besvart spørsmålet er helt eller litt enige i påstanden. Fra årets spørreundersøkelse ser vi samtidig også at 37 prosent av de som har besvart spørsmålet oppgir at for lav prioritering av forebygging og tidlig innsats er en av de største utfordringene med å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid.

Tilpasset hjelp til barn og unge

89 prosent av oppvekstledere er også helt eller litt enig i at kommunen tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge. 90 prosent av kommunedirektørene svarte det samme i 2022, mot 81 prosent av barnevernslederne. Det er ingen, verken i 2022 eller 2025 som har oppgitt at de er helt uenig i påstanden.

God rettssikkerhet

På spørsmål om i hvilken grad man er enig i at rettssikkerheten for barn og unge er tilfredsstillende, for kommunen man representerer, svarer en majoritet (80 prosent) at de er helt eller litt enig. Samtidig er det 4 prosent som er litt uenig og 16 prosent som verken er enig eller uenig eller ikke vet.

Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning

I spørreundersøkelsen til oppvekstledere ba vi respondentene ta stilling til påstander om at oppgaveløsningen i henholdsvis barnevernet og oppvekstsektoren (utenom barnevern) er effektiv. Svarene viser at det er variasjon i hvorvidt oppvekstlederne oppfatter at oppgaveløsningen i barnevernet og oppvekstsektoren er effektiv, men respondentene har generelt en mer positiv oppfatning om effektiviteten i oppvekstsektoren utenom barnevern. 14 prosent oppfatter ikke oppgaveløsningen i barnevernet som effektiv, mens 57 er enig i påstanden. Det er samtidig 12 prosent som har svart vet ikke.

Vi har i tidligere rapporter diskutert at barnevernsreformen kan gi insentiver til uheldige vridninger hvor det ikke rettes nok innsats mot barn og unge med behov for mer inngripende og kostbare tiltak. I undersøkelsen til oppvekstledere stilte vi spørsmål om i hvilken grad de var enige eller uenige i påstand om at mer ressurser til forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge i barnevernet. Selv om en klart større andel er uenig i påstanden, er det også 8 prosent som oppgir at de er helt eller litt enig i påstanden.

8 Forebygging på oppvekstområdet – drøfting og anbefalinger

8.1 Kommuneøkonomi og forebygging

Selv om arbeidet med forebygging og tidlig innsats i kommunene har tatt tydelige steg i riktig retning de siste årene, viser årets rapport at utviklingen fortsatt går gradvis og krever tid. Det er en økende bevissthet i kommunene om betydningen av å forebygge framfor å reparere, og reformen har bidratt til å løfte forebygging opp som et politisk tema i mange kommuner. Mange kommuner har utarbeidet forebyggingsplaner, etablert lavterskeltilbud og opprettet tverrfaglige team for å fange opp barn og familier tidligere i utviklingsløpet. Det er også en tydeligere forventning om at hele oppvekstsektoren – ikke bare barnevernet – skal bidra forebyggende. Våre funn taler imidlertid for at det å omsette planer og ambisjoner til praksis er krevende. Forebyggende arbeid gir som regel langsiktige resultater, og effektene er vanskelig å dokumentere på kort sikt. Det gjør det utfordrende å opprettholde politisk og administrativt trykk over tid, og det er fortsatt store forskjeller mellom kommuner når det gjelder kapasitet, kompetanse og gjennomføringsevne.

En hovedutfordring som går igjen, er den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Mange kommuner står i et betydelig ressursmessig press, og dette setter forebyggingsarbeidet på prøve. Selv om viljen til å satse er til stede, opplever mange et gap mellom ambisjoner og handlekraft. Når budsjettene strammes inn, må kommunene ofte prioritere akutte og lovpålagte oppgaver fremfor forebyggende satsinger. Ikke-lovpålagte tilbud som fritidsklubber, utekontakt, kulturarenaer og samhandling mellom oppvekststjenester – som ofte spiller en viktig rolle i å fange opp barn og unge tidlig – er særlig utsatt for kutt.

Samtidig viser funnene at enkelte kommuner forsøker å omprioritere ressurser internt for å styrke forebyggingen, for eksempel ved å redusere bemanningen i barnevernstjenesten for å finansiere tiltak andre steder. Dette kan imidlertid skape nye utfordringer dersom kapasiteten til å håndtere akutte saker svekkes. Som en statsforvalter påpeker, er det vilje til å satse på forebygging, men en kan risikere at det kuttes for tidlig i barnevernet – de akutte sakene forsvinner jo ikke.

Våre analyser viser at kommunene i mange tilfeller står overfor svært harde prioriteringer, der langsiktige forebyggende investeringer må veies opp mot andre strukturelle behov i kommunen. I flere tilfeller beskrives situasjoner der forebyggende tilbud og tidlig innsats for barn og unge må vurderes opp mot andre lovpålagte oppgaver og drift av sentrale velferdstjenester. Denne spenningen mellom kortsiktige økonomiske krav og langsiktige mål er et gjennomgående trekk i materialet, og illustrerer hvor krevende det kan være å realisere reformens intensjoner i praksis.

Heckman (2013) og OECD (2025) peker på at satsing på forebygging og tidlig innsats kan gi store gevinster på sikt – både for barna det gjelder og for offentlig sektor. Det er derfor avgjørende at kommunene gis økonomisk og strukturell forutsigbarhet til å stå i en langsiktig satsing, selv i perioder med trangere rammer. Forebyggingsarbeidet i norske kommuner er med andre ord på vei i riktig retning, men tempoet er fortsatt lavere enn ønsket, og arbeidet utfordres av økonomiske realiteter og strukturelle prioriteringer. Skal ambisjonene realiseres fullt ut, må disse utfordringene møtes med både politisk vilje, målrettede ressurser og et fortsatt sterkt fokus på tverrsektoriell samordning.

8.2 Samhandling i det forebyggende arbeidet

Et viktig og avgjørende premiss for å komme i posisjon til å gi barn og unge bedre tilpasset hjelp er å komme tidlig inn i saken og utviklingsforløpet til barn og unge i risiko. Dette fordrer at kommunene har etablert solide og varige tverrfaglige og tverrsektorielle nettverk som er forankret i alle ledd i den kommunale organiseringen, og som ikke er personavhengige eller at driften av samarbeidsnettverkene er avhengig av "ildsjeler". Verktøyet for å etablere samarbeidsnettverk som fungerer på tvers av sektorer, lovverk og faggrupper er kommunens forebyggende plan mot omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker. For å operasjonalisere den forebyggende planen og sette den ut i praksis i kommunen er det nødvendig at planen bygger på en grunnleggende forståelse hos alle parter knyttet til hvordan samarbeidet skal utformes, hvordan de ulike sektorene og tjenestene skal ha ansvar på ulike nivåer i forebyggingsarbeidet, og hvordan samarbeidet i praksis skal utformes. Vi har i første statusrapport i evaluering av barnevernsreformen (Kjelsaas et al., 2023) påpekt at barnevernet er et komplekst system som er avhengig av de ulike tjenestene rundt seg for å kunne realisere bedre tilpasset hjelp basert på prinsippet om barnets beste (Munro, 2020), og at systemteori kan være en inngang til utredning og etablering av samarbeidsnettverk. Når årets evaluering viser at tjenester på oppvekstområdet, også utenfor barnevernet, er mer bevisste sitt ansvar for forebygging og oftere bruker begrepet oppvekstreform, mener vi dette tyder på en modnings- og utviklingsprosess i mange kommuner. Dette åpner et mulighetsrom for en bredere og mer helhetlig forståelse av forebyggingsansvaret.

Å etablere en felles forståelse av begrepene forebygging og tidlig innsats mellom, og på tvers av, de ulike sektorene og tjenestene i kommunene har vi løftet betydningen av i første statusrapport i evaluering av barnevernsreformen (Kjelsaas et al., 2023). At de ulike sektorene i kommunene fortsatt har ulike forståelser av begrepene forebygging og tidlig innsats bekreftes i intervjuer med flere statsforvalterembeter og funn fra spørreundersøkelsene. Det kan derfor være slik at oppfatninger og forståelser av begrepene kan variere sterkt mellom for eksempel helsesektor og skolesektor i hver enkelt kommune. For å rigge det kommunale tjenesteapparatet til å gi bedre tilpasset hjelp til barn og unge er det fortsatt en oppgave å om skal løse for kommunene når det gjelder å forenes om betydningen av begrepene på tvers av sektorer og faggrupper. I tillegg må kommunene enes om hvilke sektorer og tjenester som skal forplikte seg til innsats på de ulike forebyggingsnivåene.

Funn fra både casestudien og spørreundersøkelsen indikerer at det i de lovpålagte tjenestene i kommunen er opprettet og etablert gode prosedyrer og rutiner for det forebyggende arbeidet, og hvilke samarbeidsfora sektorene skal delta i. Samtidig er det en viss risiko for at barnevernstjenesten blir oppfattet som en noe isolert tjeneste på grunn av sitt spesifikke lovverk og mandat, og at forståelsen av forebygging innenfor barnevernstjenesten sikter seg inn mot forebygging på indikativt nivå. Samtidig indikerer funn fra intervjuer med satsforvalterembetene at barnevernstjenesten i enkelte kommuner oppfattes som en "øde øy". En kan derfor tenke seg at det fortsatt er en vei å gå for å få en felles forståelse av begrepene på plass, og å kartlegge, sortere og justere hver enkelt sektors innsats på det forebyggende planet inn mot de ulike forebyggingsnivåene.

Funn fra casestudien viser at de ikke-lovpålagte tilbudene i kommunene, slik som fritidsklubber, utekontakt og SLT-koordinator lettere fanger opp ungdom som står i fare for, eller har utviklet et forhold til rusmidler og/eller kriminalitet. Fra klubbansatte har vi fått høre om ungdom, gjerne gutter, som oppsøker fritidsklubbene og oppleves som anonyme i månedsvis før de våger ta kontakt med voksne. Fra utekontakt og SLT-koordinatorer har vi blitt fortalt om hvordan ungdom som har falt utenfor gjennom langvarig relasjonsbygging til slutt takker ja til tilbud innenfor de lovpålagte tjenestene. Det kan diskuteres hvorfor disse ungdommene ikke fanges opp av de lovpålagte tjenestene. Det kan tenkes at en del av disse ungdommene står i en livssituasjon der de har en familiehistorie med levekårsutfordringer og utenforskap. Forskning over tiår har påpekt at både barnevernstjenesten og sektorer som tilbyr tjenester til barn, ungdom og familier har for lav kompetanse når det gjelder

fattigdom og familiers levekårsutfordringer (Andenæs, 2004; Kojan & Storhaug, 2021; Marthinsen, 2010; Westby, 2021). En kan derfor se for seg at en del av utfordringsbildet i kommunene handler om å tilegne seg kompetanse om levekårsutfordringer, marginalisering og utenforskap på tvers av faggrupper og sektorer slik at en evner å fange opp barn og ungdom som usynliggjøres på grunn av strukturelle forhold.

Dette reiser spørsmål ved om de forebyggende planene og samarbeidskonstellasjonene i tilstrekkelig grad kartlegger strukturelle forhold som fattigdom, boforhold og sosialt utenforskap, og om tidlig innsats dermed aktiveres for et bredt nok lag av barn og unge. Våre funn tyder på at det fortsatt finnes hull i det forebyggende arbeidet – hull som kan bidra til at enkelte grupper barn og unge ikke får den tilpassede hjelpen de har krav på. Dette kan blant annet dreie seg om manglende systematikk i å fange opp barn og unge som strever. Det beskrives også hull i oppfølgingen av barn og unge i familier med lav inntekt, minoritetsbakgrunn eller sammensatte utfordringer, der ansvaret lett faller mellom barnevern, skole, helsetjenester og NAV. I tillegg fremheves manglende kapasitet til systematisk tverrfaglig samhandling og oppfølging over tid.

Vår analyse av datamaterialet peker mot tre hovedutfordringer:

- behovet for å forankre og institusjonalisere det tverrfaglige samarbeidet
- behovet for en felles begrepsforståelse på tvers av sektorer
- behovet for å se de strukturelle årsakene til utenforskap som en integrert del av det forebyggende arbeidet

Disse utfordringene bør følges opp i det videre utviklingsarbeidet, både på kommunalt nivå og nasjonalt, for å sikre at forebygging og tidlig innsats ikke blir fragmentert eller tilfeldig, men en bærekraftig og rettighetsforankret del av velferdssystemet.

Funnene i denne evalueringen viser at mange kommuner har kommet langt i å utvikle planer og rutiner for forebygging, men at det fortsatt gjenstår vesentlige utfordringer som må adresseres for å lykkes med målet om bedre tilpasset hjelp til barn og unge.

8.3 Rettssikkerhet i det forebyggende arbeidet

Legalitetsprinsippet (krav om lovhjemmel) er en helt sentral del av rettssikkerheten, og er særlig viktig ved inngrep i privatlivet fra myndighetenes side. Videre er prinsippet om barnets beste i barnekonvensjonens (1989) artikkel 3, barnets rett til en tilstrekkelig levestandard (artikkel 27) og statens plikt til å bistå foreldre i å oppfylle omsorgsansvaret for barnet (artikkel 18). I lov om barnevern reguleres barnets rett til medvirkning innenfor rammene av lovverket (§ 1-4), barnets rett til omsorg og familieliv (§1 -5), og barnets rett til nødvendige barnevernstiltak (§ 1-6). I tillegg stiller barnevernsloven krav om at barnevernets saksbehandling, tjenester og tiltak skal være forsvarlige (§ 1-7), og krav om at barnevernet setter inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker (§ 1-10).

Barnevernsutvalgets gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet (NOU 2023:7) viser tydelig at det fortsatt finnes betydelige svakheter i rettssikkerheten. Utvalget presenterer hele 118 forslag til forbedringer, blant annet knyttet til tidlig innsats, styrking av barns rett til å bli hørt, og bedre samordning mellom tjenester. Gjennomgangen underbygger behovet for å se rettssikkerheten i et bredere perspektiv – ikke bare som et spørsmål om saksbehandling og vedtak i enkeltsaker, men som et spørsmål om hvordan kommunen som helhet organiserer og gjennomfører sitt forebyggende arbeid.

Kravet om tidlig innsats henger tett sammen med kommunens ansvar for å forebygge omsorgssvikt. Kommunen pålegges i barnevernlovens § 15-1 å fremme gode oppvekstsvilkår, samordne sitt eget tjenestetilbud til barn og familier, og vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid. Barnevernets posisjon og mulighet for å sette inn tiltak tidlig avhenger av kommunens systematisering og samordning av de øvrige sektorene og tjenestene innenfor oppvekst og helse. Kommunens forebyggende plan er derfor essensiell når det gjelder barn og foreldres rettssikkerhet innenfor barnevernet fordi kommunen i det forebyggende arbeidet skal fange opp om barn og ungdom lever under tilstrekkelige omsorgsvilkår som rettighetsfestet i barnekonvensjonen.

Våre funn fra casestudien og spørreundersøkelsen indikerer at de lovpålagte tjenestene i kommunene ser ut til å ha et bevisst forhold til eget forebyggende ansvar, og prosedyrer og rutiner for samarbeid og melding uten hinder av taushetsplikt til barnevernstjenesten. Funn fra spørreundersøkelsen og intervjuer med statsforvalterembetene viser også at flere kommuner enn tidligere har vedtatt en forebyggende plan.⁴⁵ Samtidig er det barn og ungdom som de lovpålagte tjenestene ikke fanger opp, men som ikke-lovpålagte tjenester innenfor kultur og fritid observerer innenfor sine tilbud. Disse tjenestene er ikke alltid inkludert i det helhetlige bildet i kommunenes forebyggende plan, og vi mener derfor å ha identifisert et "hull" i kommunenes forebyggende ansvar. Barnekonvensjonen artikkel 31 fastslår barns rett til hvile og fritid, til å delta i lek og fritidsaktiviteter, og fritt delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet. Verken kultur og fritidstilbud, eller implementering av fritidserklæringen er pålagt kommunene. Dette bidrar til ulikhet mellom kommuner når det gjelder hvordan alle barn og unge skal ha mulighet til å delta i formelle og uformelle sosiale fellesskap på fritiden. Dette kan også gjelde hvordan barn og unge som ikke fanges opp av de lovpålagte tjenestene, på grunn av strukturelle forhold, risikerer å miste muligheten til å få sine rettigheter oppfylt når det gjelder tidlige tiltak i henhold til barnevernsloven. Slik sett eksisterer det et hull i rettssikkerheten til barn og unge på det forebyggende området og ved tidlig innsats i flere av Norges kommuner.

Barnevernsutvalgets gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet (NOU 2023:7) viser tydelig at det fortsatt finnes betydelige svakheter i rettssikkerheten. Utvalget presenterer hele 118 forslag til forbedringer, blant annet knyttet til tidlig innsats, styrking av barns rett til å bli hørt, og bedre samordning mellom tjenester. Gjennomgangen underbygger behovet for å se rettssikkerheten i et bredere perspektiv – ikke bare som et spørsmål om saksbehandling og vedtak i enkeltsaker, men som et spørsmål om hvordan kommunen som helhet organiserer og gjennomfører sitt forebyggende arbeid. Funnene i denne evalueringen viser at kommunene i økende grad erkjenner sitt forebyggende ansvar og arbeider mer systematisk enn tidligere med planer, prosedyrer og rutiner for samarbeid. Å ha planer, prosedyrer og rutiner betyr ikke automatisk at det fører til bedre samarbeid, men kan være en forutsetning for å lykkes med samarbeidet. Samtidig avdekker vi et strukturelt hull i forebyggingskjeden. Det handler om at barn og unge som faller utenfor de lovpålagte tjenestene, og som først blir observert av aktører innenfor kultur- og fritidsfeltet, blir ikke alltid fanget opp i kommunens helhetlige innsats. Dette er særlig alvorlig fordi barnekonvensjonen artikkel 18 fastslår statenes ansvar for å yte egnet bistand til foreldre når omsorgskapasiteten ikke strekker til. I tillegg fastslår barnekonvensjonens artikkel 31 barns rett til hvile, fritid, lek, deltakelse i kulturliv og kunstnerisk virksomhet. Når slike tilbud ikke inngår i kommunens forebyggende strategi, og heller ikke er lovpålagt, oppstår det en reell risiko for at barns rettigheter på dette området ikke oppfylles – og at barn som befinner seg i risikozonen for omsorgssvikt eller atferdsvansker ikke identifiseres tidlig nok.

Denne svakheten forsterkes ytterligere av utviklingstrekk i barnevernet de siste årene. Statistikk fra SSB (se vedlegg B) viser at andelen barn som mottar hjelpetiltak har gått ned, og flere barn venter lenge

⁴⁵ I årets spørreundersøkelse svarer 80 prosent at det er utarbeidet en plan for kommunens forebyggende arbeid av omsorgssvikt og atferdsvansker, og over 12 prosent oppgir at den er under utarbeidelse. Av de som har oppgitt å ha en plan, svarer de aller fleste at planen er vedtatt i kommunestyret. Det kan imidlertid være slik at det er en høyere andel som ikke har forebyggende plan blant kommunene som ikke er representert i undersøkelsen.

på fosterhjemstiltak. Dette kan tyde på at terskelen for tiltak har økt, og at forebyggende innsats ikke alltid blir realisert i praksis – til tross for lovens krav og barnekonvensjonens forpliktelser. Dersom kommunenes forebyggende ansvar i praksis begrenses til lovpålagte oppgaver, uten at frivillige og lavterskeltilbud ses som en integrert del av innsatsen, kan konsekvensen bli en todeling: Barn som allerede er i kontakt med det offentlige systemet, får oppfølging, mens barn som ikke fanges opp tidlig nok, risikerer å bli stående uten nødvendig hjelp over tid.

Dette peker mot et mer grunnleggende spørsmål om hvordan vi forstår og ivaretar barns rettssikkerhet innenfor barnevern og i det forebyggende arbeidet. Rettssikkerhet handler ikke bare om kvaliteten i enkeltvedtak, men også om kommunens evne til å oppdage og reagere tidlig når barns rettigheter er i fare. Det forutsetter en bred tilnærming hvor både lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester ses som en del av kommunenes totale og helhetlige ansvar, og hvor barns rett til tilstrekkelige levestandard, lek, deltakelse og sosial tilhørighet forstås som en integrert del av det forebyggende arbeidet.

8.4 Effektivitet og forebygging

Et sentralt mål i barnevernsreformen er å bidra til mer effektiv ressursbruk og bedre oppgaveløsning. Dette innebærer både at ressursene i oppvekstsektoren brukes på en måte som gir størst mulig effekt for barn og unge, og at samfunnet som helhet oppnår bedre resultater innenfor de økonomiske og organisatoriske rammene som er tilgjengelige. Effektivitet forstås imidlertid ikke bare som økonomiske innsparinger, men som et uttrykk for hvor godt tjenestene lykkes i å møte barns behov, forebygge alvorlige problemer og bidra til trygge og stabile oppvekstvilkår.

I denne sammenheng peker våre analyser tydelig på ett grunnleggende poeng: Reformens delmål om mer effektiv ressursbruk vil ikke kunne realiseres før det forebyggende arbeidet faktisk fungerer etter intensjonen. Så lenge innsatsen først settes inn når problemene har vokst seg store, vil både kostnadene og kompleksiteten i sakene øke – og behovet for omfattende og ressurskrevende tiltak vil vedvare.

Effektiv ressursbruk handler derfor i stor grad om *tidspunktet* for innsats. Tidlig identifisering av risiko og tidlig innsats gir betydelig høyere sannsynlighet for at problemene kan håndteres med lavintensive og mindre kostbare tiltak. Dette gjelder både i barnevernet og i det brede oppvekstfeltet. Forebygging er med andre ord ikke bare et faglig eller sosialpolitisk ideal, men også en økonomisk strategi. Ved å redusere behovet for institusjonsplasseringer, akuttvedtak og langvarige barnevernstiltak, frigjøres ressurser som kan brukes til styrking av universelle tjenester og tidlig innsats.

Samtidig er det et viktig premiss at forebygging ikke forstås snevert som et enkeltstående tiltak eller prosjekt. Reell forebygging krever strukturell og organisatorisk endring – en mer helhetlig samordning av kommunens tjenester, systematisk arbeid med levekårsutfordringer, og en felles forståelse av hva forebygging innebærer på ulike nivåer. Først når disse forutsetningene er på plass, kan forebygging bli et effektivt virkemiddel for å redusere ressursbruken på de mest kostbare tiltakene.

Kommunene bruker fortsatt store ressurser på reaktiv innsats. Dette handler delvis om at lovpålagte oppgaver må prioriteres, men også om at forebygging ofte konkurrerer med akutte behov om de samme ressursene. Dette skaper en kumulativ sirkel: mangel på forebygging fører til flere alvorlige saker over tid, som igjen legger beslag på ressurser som kunne vært brukt tidligere i forløpet.

En mer effektiv ressursbruk forutsetter dermed at kommunene lykkes med å *flytte tyngdepunktet* i innsatsen. Det innebærer å bygge et helhetlig system der innsats og oppfølging starter tidlig, der risiko fanges opp på lavere nivåer, og der lavterskeltilbud og frivillig sektor inngår som en del av kommunens strategi. Først når dette skjer, vil det være mulig å realisere reformens ambisjon om effektivitet – ikke bare i økonomisk forstand, men også i form av bedre resultater for barn og familier.

Slik sett er forebygging ikke et tillegg til reformen, men selve nøkkelen til å lykkes med delmål 4. Effektiv ressursbruk er ikke et endepunkt, men en konsekvens av at kommunen evner å forebygge problemer før de utvikler seg. Først når forebyggingsarbeidet er systematisk, godt forankret og helhetlig organisert, vil ressursene brukes mest målrettet og med størst effekt for barn og unge.

8.5 Anbefalinger

Basert på diskusjonen i delkapittel 8.1 til 8.4 har vi konkretisert følgende anbefalinger til staten:

Gi kommunene økonomisk forutsigbarhet. Forebygging krever langsiktige investeringer som ikke alltid gir synlige resultater på kort sikt. For å sikre at satsingene overlever trange budsjetttrunder bør staten gi kommunene mer forutsigbare rammebetingelser. Det kan for eksempel skje gjennom å styrke inntektssystemet slik at det bedre fanger opp variasjonen i levekårsutfordringer mellom kommuner.

Styrk de ikke-lovpålagte tilbudene. Fritidsklubber, utekontakter og kulturarenaer er dokumentert viktige forebyggingsarenaer (Haraldsvik & Wold, 2023; Jones mfl., 2023; FHI, 2025), men er særlig sårbare i tider med trang økonomi. Rapporten peker på at disse ofte «glemmes» i kommunenes forebyggingsplaner. En anbefaling er å forankre kultur og fritid sterkere i forebyggingsarbeidet, og å vurdere hvordan disse tjenestene kan sikres et mer stabilt finansieringsgrunnlag.

Spre vellykket praksis. Rapporten peker på at noen kommuner har lyktes bedre enn andre med å systematisere forebygging. Det anbefales at disse eksemplene dokumenteres og deles, slik at kommuner med svakere kapasitet kan lære av beste praksis. For eksempel kan modeller som Tønsberg-trappa eller vellykket bruk av BTI-systemet være inspirasjonskilder. Denne anbefalingen kom vi også med i foregående statusrapporter.

Nasjonalt veiledningsteam⁴⁶ bør ta utgangspunkt i strukturelle problemer og systemutfordringer. Veiledningen gjennom nasjonalt veiledningsteam bør ta utgangspunkt i en systematisk gjennomgang av kommunenes reelle utfordringer, som fragmenterte tjenester, ulike begrepsforståelse, utfordringer med informasjonsdeling, svake samhandlingsstrukturer og lite oppmerksomhet om levekårsproblematikk. Samtidig er det viktig å ta utgangspunkt i den konkrete situasjonen, muligheter og utfordringsbildet lokalt.

Basert på diskusjonen i delkapittel 8.1 til 8.4 har vi konkretisert følgende anbefalinger til kommunaledelse (kommunedirektør, oppvekstleder og barnevernleder):

Bygg bro mellom forebygging og barnevern. Forebygging må styrkes parallelt med at barnevernet opprettholder tilstrekkelig kapasitet. Overgangen fra «brannslukking» til forebygging må være gradvis og balansert, slik at akutte saker håndteres forsvarlig.

Forankre brukermedvirkning på alle nivåer i utviklingen av kommunens forebyggende arbeid. Barn har en generell rett til å bli hørt og si sin mening, og til å medvirke i alle deler av en barnevernssak. Foreldre og familier kjenner best hvor skoen trykker og kan gi verdifull informasjon om hvilke tjenester det er behov for i sitt lokalmiljø.

Gjør helhetlige konsekvensvurderinger før store prioriteringer. Når kommunene må velge mellom for eksempel skolestruktur og forebyggende tiltak, bør beslutningene bygge på vurderinger av

⁴⁶ URL [Lastet ned 21. november 2025]: <https://www.bufdir.no/prosjekter/kompetansesatsing/veiledningsteam/>

barns beste og de langsiktige samfunnsøkonomiske konsekvensene – ikke bare kortsiktige innsparinger.

Forankre og videreutvikle tverrfaglig samarbeid i forebyggende plan. Alle sektorer må forpliktes til innsats på ulike forebyggingsnivåer. Samarbeidet må være ledelsesforankret, institusjonalisert og ikke avhengig av enkeltpersoner eller «ildsjeler».

Utvikle og forankre en felles begrepsforståelse av forebygging og tidlig innsats. Kommunen må sikre at alle sektorer deler en enhetlig forståelse av universell, selektiv og indikativ forebygging – og hvordan ansvaret fordeles i praksis.

Integrer ikke-lovpålagte arenaer i forebyggende plan. Kulturtilbud, fritidsarenaer og frivillig sektor bør inngå i kommunenes forebyggingsplaner og være en del av den helhetlige kjeden for å fange opp barn og unge som ellers står utenfor.

Styrk rettighetsforståelsen i forebyggingsarbeidet. Barns rett til lek, fritid og sosial deltakelse (barnekonvensjonen artikkel 31) må forstås som en integrert del av rettssikkerheten og dermed av det forebyggende arbeidet.

Sørg for at hjelpetiltak settes inn tidlig nok. Kommunene må analysere årsakene til nedgangen i hjelpetiltak og de lange ventetidene for fosterhjem, og iverksette tiltak som sikrer at barn får hjelp tidlig i forløpet.

Operasjonaliser forebyggingsplikten. Det forebyggende arbeidet må konkretiseres i form av tiltak, rutiner og systemer for samarbeid og bidra til konkret handling, inkludering av frivillig sektor og tidlig identifisering.

Se rettssikkerhet som et systemansvar. Kommunene bør utvikle indikatorer som ikke bare måler kvaliteten i enkeltvedtak, men også hvor godt kommunen lykkes i å forebygge, fange opp og reagere tidlig i barns livsløp.

Referanseliste

- ALLEMED. (2024). *Nasjonal kartlegging av kommuners arbeid med barns fritid*. ALLEMED og Nasjonal dugnad mot fattigdom og utenforskap blant barn og unge (NDFU). <https://inkluderendefritid.no/2024.pdf>
- Andenæs, A. (2004). Hvorfor ser vi ikke fattigdommen? Fra en undersøkelse om barn som blir plassert utenfor hjemmet. *Nordisk sosialt arbeid*, 24(01), 19-33
- Barnelova. (1981). *Lov om barn og foreldre* (LOV-1981-04-08-7). Barne- og familiedepartementet. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-04-08-7>
- Barnevernloven. (1992). *Lov om barneverntjenester* (LOV-1992-07-17-100). <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-07-17-100>
- Barnevernsloven. (2021). *Lov om barnevern* (LOV-2021-06-18-97). Barne- og familiedepartementet. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>
- Braun, V. & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis : a practical guide*. SAGE.
- Bunkholdt, V. & Kvaran, I. (2015). *Kunnskap og kompetanse i barnevernsarbeid*. Gyldendal Akademisk.
- Creswell, J. W. & Plano Clark, V. L. (2011). *Designing and conducting mixed methods research* (2. utg.). Sage.
- Fauske, H., Vestby, G. M. & Carlsson, Y. (2009). *Ungdoms fritidsmiljø: Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse* (Rapport 2009). Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barn-og-ungdom/utredning-om-ungdoms-fritid/ungdoms-fritidsmiljo.pdf>
- FHI (2025). *Temautgave av Folkehelse rapporten 2025. Barn og unges psykiske helse*.
- FNs barnekonvensjon. (1989). *FNs konvensjon om barns rettigheter* (Ratifisert av Norge 1991). Barne- og familiedepartementet. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/1789_31-fns_barnekonvensjon.pdf
- Forskrift om tilskudd til inkludering av barn og unge. (2021). *Forskrift om tilskudd til inkludering av barn og unge* (FOR-2021-11-23-3261). Barne- og familiedepartementet. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-11-23-3261/>
- Haraldsvik, M. & Wold, M. F. (2023). *En kartlegging av fritidsfeltets rammevilkår* (SØF-rapport nr. 08/2023). NTNU Samfunnsforskning AS. https://samforsk.no/uploads/files/SOF_Rapport_08_2023_UU.pdf
- Heckman, J. J. (2012). *Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy. The Heckman Equation*. https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2013/07/F_HeckmanDeficitPieceCUSTOM-Generic_052714-3-1.pdf
- Helsedirektoratet. (2022). *Nasjonal veileder for samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier*. Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier>
- Helsedirektoratet. (2023). *Nasjonal veileder for psykisk helsearbeid barn og unge*. Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/psykisk-helsearbeid-barn-og-unge>
- Hornstrup, C. & Storch, J. (2025). *Ledelse på tvers: At opbygge kapasitet til kompleksitet*. Dansk Psykologisk Forlag.
- Jones, M., Alzayegh, N., Diriye, J. E., Haidari, S., Demiri, Y. (2023) *Å finne fellesskap i utenforskap. «Jeg så bare trygghet, vennskap, brorskap, penger...»*. Utekontakten i Bydel Gamle Oslo.
- Killén, K. (2015). *Sveket I: Risiko og omsorgssvikt - et helseproblem og tverrfaglig ansvar* (5. utg.). Kommuneforlaget.
- Kjelsaas, I., Pedersen, S., Westby, L. C. L., Ringdal, R., von Hanno, I. L., Paulsen, V. & Ulset, G. (2023). *Evaluerings av barnevernsreformen : Første statusrapport med søkelys på forebygging og*

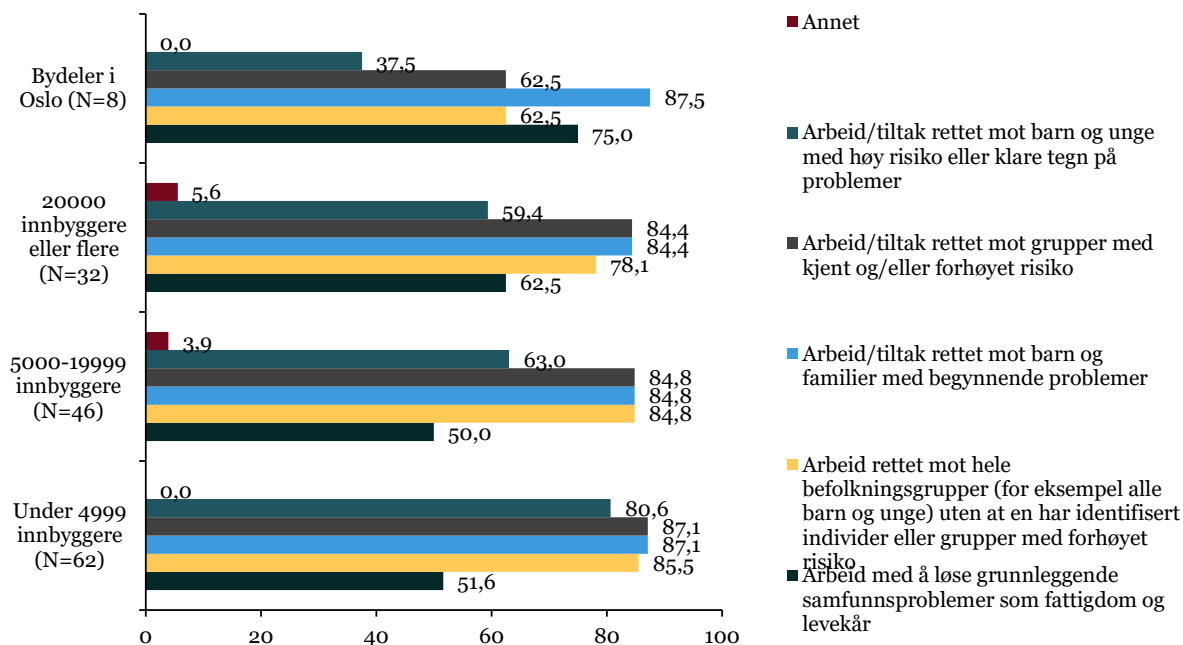
- tidlig innsats (165/2023). Menon Economics. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2023-165-Evaluering-av-barnevernsreformen-Forste-statusmaling.pdf>
- Kojan, B. H. & Storhaug, A. S. (2021). Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet - sammenhenger, forståelser og ansvar (Rapportserie for sosialt arbeid : Rapport nr. 6). NTNU Institutt for sosialt arbeid. https://www.ntnu.no/documents/1272526675/1281525946/101471_NTNU_Barnevernsrapport_dig.pdf/89919b9f-da71-13e1-cdaa-48e6cd2a01de?t=1636551839182
- Konfliktrådet. (2021). *SLT-håndboken*. Sekretariatet for konfliktrådene. <https://konfliktraadet.no/content/uploads/2021/06/SLT-handboken-juni-2021.pdf>
- Kvello, Ø. (2015). *Barn i risiko : skadelige omsorgssituasjoner* (2. utg.). Gyldendal akademisk.
- Marthinsen, E. (2010). Fra sosiale problemer til symbolske byrder. *Fontene Forskning*, 2010(1), 112-118.
- Myers, K. K. & Oetzel, J. G. (2003). Exploring the dimensions of organizational assimilation: Creating and validating a measure. *Communication quarterly*, 51(4), 438-457. <https://doi.org/10.1080/01463370309370166>
- Ness, O. & von Heimburg, D. (2020). Collaborative action research: Co-constructing social change for the common good. I S. McNamee, M. M. Gergen, C. Camargo-Borges & E. F. Rasera (Red.), *The SAGE Handbook of Social constructionist practice* (s. 34-45). SAGE.
- Ness, O. & von Heimburg, D. (2024). Relasjonell velferd - livskvalitet, medborgerskap og deltakelse. I M. J. Frahm-Jensen & K. J. Johansen (Red.), *Erfaringskonsulent: Med mål om endring* (s. 226-235). Universitetsforlaget.
- Nordahl, T. (2012). *Pedagogisk analyse : beskrivelse av en pedagogisk analysemodell til bruk i grunnskolen*. Gyldendal akademisk.
- NOU 2016 : 16. (2016). *Ny barnevernslov : Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/53164b1e70954231b2a09d3fdec1888b/no/pdfs/nou201620160016000dddpdfs.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>
- OECD (2025). *Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care*. Starting Strong, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en>.
- Opplæringslova. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* (LOV-2023-06-09-30). Kunnskapsdepartementet. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30>
- Oslo kommune. (2020). *Oslostandard for oppsøkende arbeid med utsatt ungdom*. Oslo kommune. https://www.forebygging.no/globalassets/oslostandard-for-oppsokende-arbeid-med-utsatte-unge_2020.pdf
- Prop. 73 L (2016-2017). (2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/67954c9d29dd4coca3134e0931f32fdc/no/pdfs/prp201620170073000dddpdfs.pdf>
- Prop. 169 L (2016-2017). (2017). *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/23e2789a4faf47a4b32ea0867ad3a111/no/pdfs/prp201620170169000dddpdfs.pdf>

- Pedersen, S., von Hanno, I. L., Westby, L. C. L., Ringdal, R. & Kjelsaas, I. (2025). *Evaluering av barnevernsreformen : Andre statusrapport med søkelys på tiltaksbruk og tiltaksutvikling i kommunene* (Menon-publikasjon nr. 144/2024). Menon Economics.
- Powell, B., Zeanah, C. H. & Powell, B. (2014). *The circle of security intervention : enhancing attachment in early parent-child relationships*. Guilford Press.
- Regjeringen. (2022a). *Fritidserklæringen*. Regjeringen.
https://www.regjeringen.no/contentassets/547fc860cfc1403d97e842a61024dc48/fritidserklæringen_2022_uu.pdf
- Regjeringen. (2022b). *Vil sikre minst én organisert fritidsaktivitet for alle barn*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-sikre-minst-en-organisert-fritidsaktivitet-for-alle-barn/id2924047/>
- Seland, I. & Andersen, P. L. (2020). Characteristics of youths attending youth clubs in Norway. *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 1(1), 6-26. <https://doi.org/doi:10.18261/issn.2535-8162-2020-01-02>
- Sigurdson, R. H. (2015). *Tvangsplassering av barn med utfordrende atferd : en sammenligning av regler i barnevernloven, helse- og omsorgstjensteloven og psykisk helsevernloven*. Fagbokforlaget.
- Simons, H. (2009). *Case Study Research in Practice*. SAGE Publications Ltd.
<https://doi.org/10.4135/9781446268322>
- Skogen, J. C., Smith, O. R. F., Aarø, L. E., Siqveland, J. & Øverland, S. (2018). *Barn og unges psykiske helse: Forebyggende og helsefremmende folkehelse tiltak. En kunnskapsoversikt*. Folkehelseinstituttet.
https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2018/barn_og_unges_psykiske_helse_forebyggende.pdf
- Sollesnes, T. (2018). *Vellykket arbeid med vanskelig atferd*. Cappelen Damm akademisk.
- Tjora, A. (2024). *Viten skapt : Kvalitativ analyse og teoretisering ved stegvis-deduktiv induksjon* (2. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Viken, K. (2018). *Atferdsanalytisk miljøbehandling: Struktur og kvalitet i tilrettelagte tjenester*. Gyldendal.
- Westby, L. C. L. (2021). *Sårbare barnefamiliers erfaringer fra møter med norsk barnevern: en narrativ studie* [Doktorgradsavhandling, Høgskolen i Innlandet]. Elverum.
<https://brage.inn.no/inn-xmloi/bitstream/handle/11250/2729575/Digital%20versjon%20A4%20Westby%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vedlegg A – Supplerende figurer

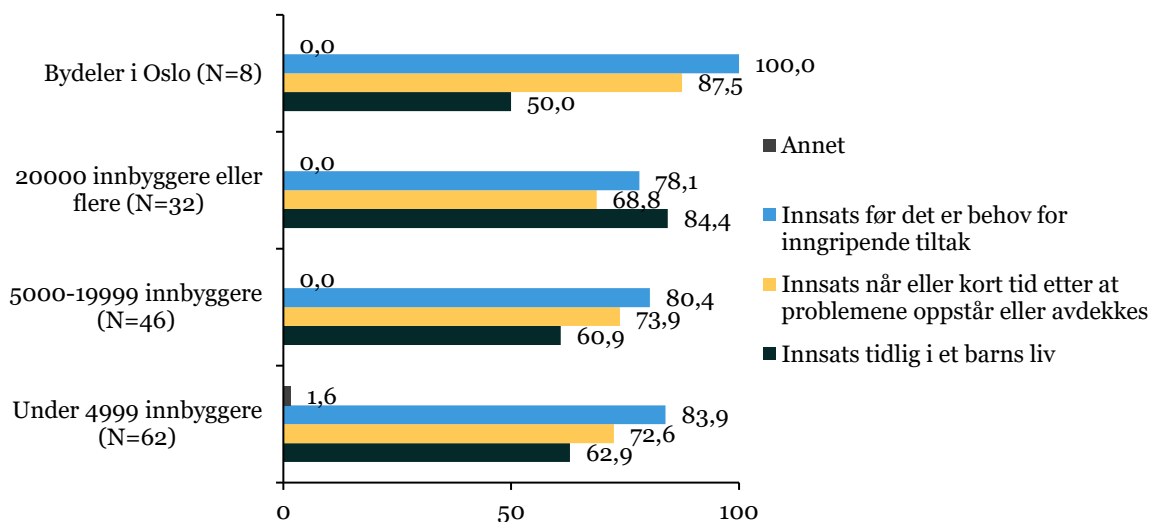
[Vedlegget vil suppleres med flere spørsmål fra spørreundersøkelsen.]

Figur A.1 Hva oppvekstledere legger i forebygging, flere svar mulig



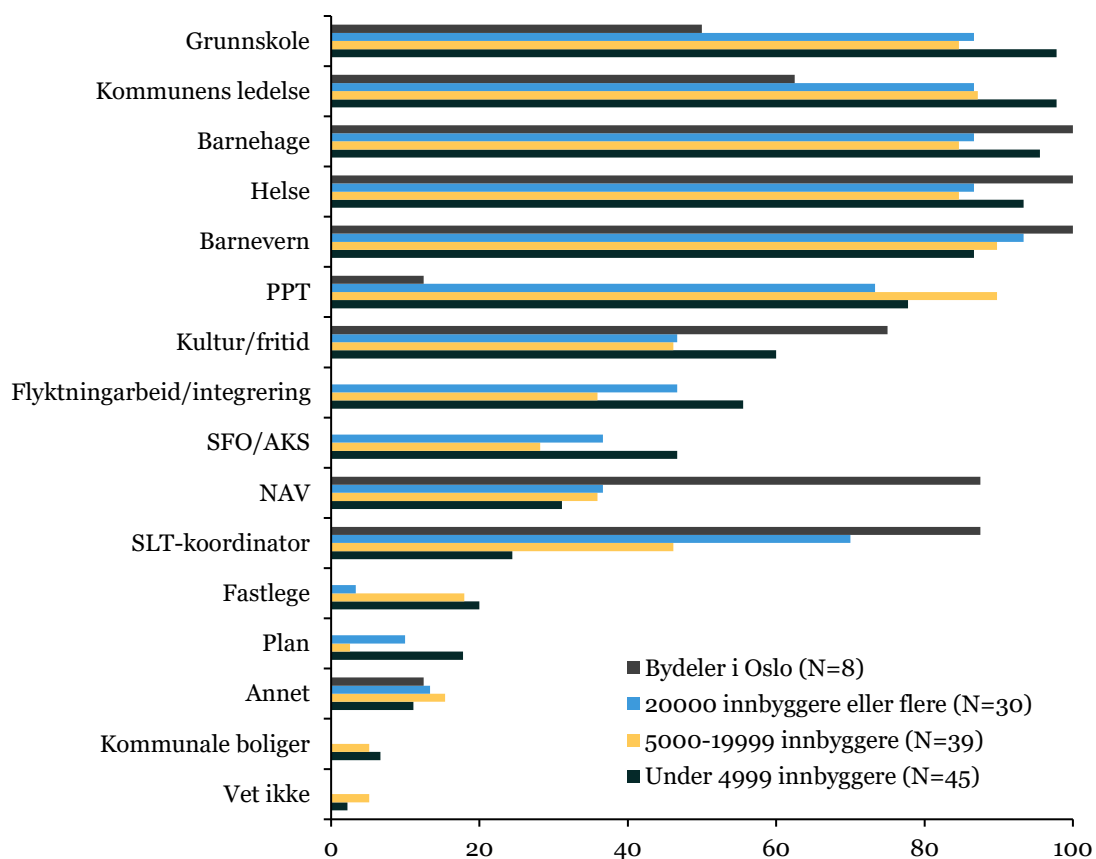
Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025, Menon Economics

Figur A.2 Hva oppvekstledere legger i tidlig innsats, flere svar mulig



Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025, Menon Economics

Figur A.3 Oppvekstlederens svar på hvilke deler av kommunens virksomhet som har vært aktivt med i utarbeidelsen av den forebyggende planen, i prosent



Kilde: Oppvekstlederundersøkelsen 2025

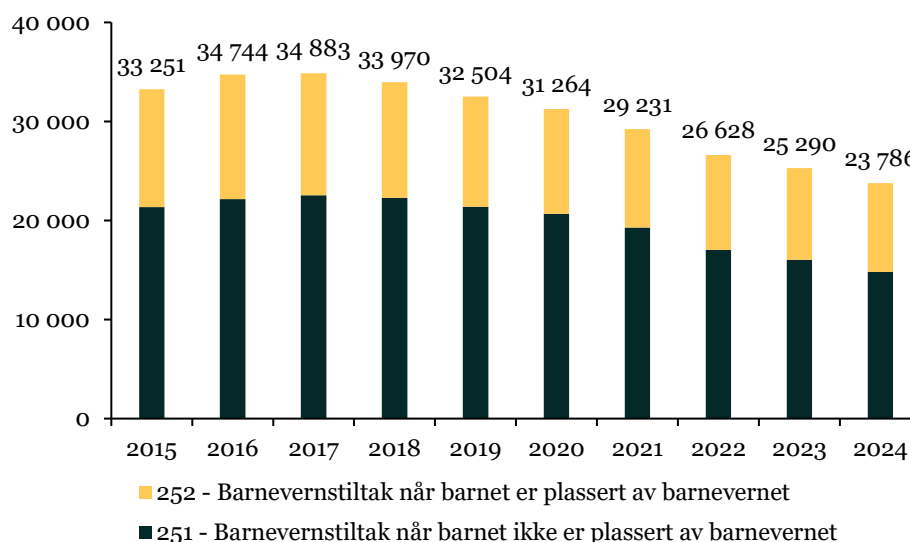
Vedlegg B – Overordnede utviklingstrekk på barnevernsfeltet

I dette vedlegget omtales overordnede utviklingstrekk på barnevernsfeltet, med utgangspunkt i sentrale indikatorer etablert ifm. oppstartsmålingen. Vi har oppdatert indikatorene med nyeste tilgjengelige data og sammenligner dagens verdier med tilstanden ved oppstartsmålingen og tidligere måletidspunkt. Teksten i vedlegget er basert på forrige statusrapport (Pedersen mfl., 2024).

B.1 Barn og unge med barnevernstiltak

Før vi ser nærmere på utviklingen i bruk av konkrete tiltak, er det relevant å vise den overordnede utviklingen av barn og unge med barnevernstiltak på nasjonalt nivå. Figur B.1 viser antall barn 0–17 år med barnevernstiltak ved årsslutt i perioden 2015–2025. Som vi ser fra figuren, fortsatte nedgangen i antall og andel barn og unge med barnevernstiltak i 2025. Det har vært en nedgang hvert år i perioden 2017–2025.

Figur B.1 Antall barn i alderen 0–17 år med barnevernstiltak per 31.12*



*Tallene i figuren viser summen av barn med tiltak. Kilde: SSB tabell 12275.

Det er usikkert hva nedgangen i antall barn med barnevernstiltak skyldes, herunder hvorvidt barnevernsreformen har hatt en innvirkning på utviklingen. På lengre sikt kan en mulig konsekvens av barnevernsreformen være en reduksjon i barnevernstiltak, spesielt plasseringstiltak utenfor hjemmet, blant annet som følge av økonomiske incentiver og økt innsats mot forebygging og tidlig innsats.

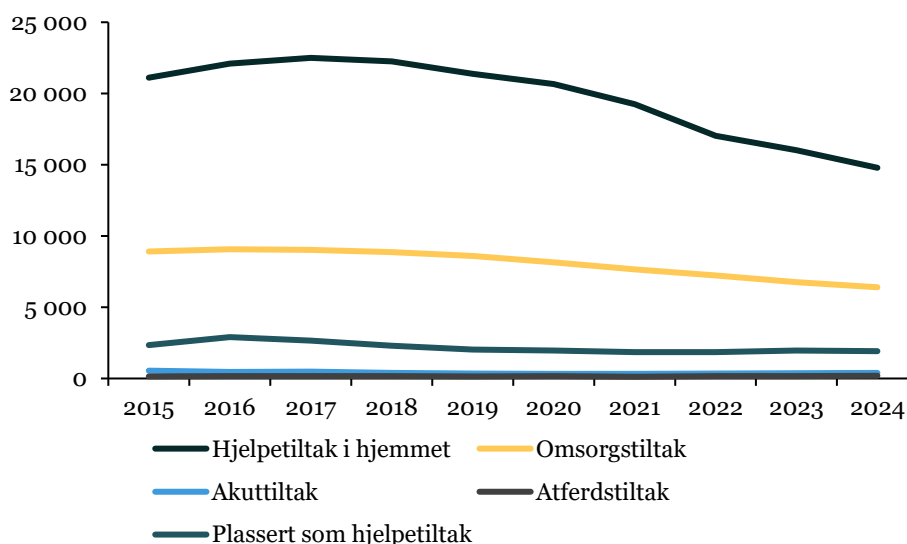
Det kan også oppstå en tiltaksvridning i form av en høyere andel hjelpetiltak. Utviklingen i barn og unge med barnevernstiltak viser imidlertid en nedgang både for hjelpetiltak og omsorgstiltak. Dersom utviklingen reflekterer at behovet for barnevernstiltak har gått ned, kan utviklingen tolkes som positiv. Vi vet samtidig at begrenset tilgang på egnede tiltak er en utfordring som kan påvirke hvorvidt barn og unge får rett hjelp til rett tid (se bl.a. Pedersen mfl., 2022a; (Prop. 73 L (2016 –2017), 2017) og Pedersen mfl., 2024). Utover tilgang på egnede tiltak og/eller begrenset kapasitet i tiltaksapparatet, kan andre faktorer som flyktningkrisen i 2015/2016 og Covid-19-pandemien ha påvirket utviklingen. Covid-19-pandemien fra 2020 kan ha ført til færre innkomne bekymringsmeldinger som følge av mer hjemmeundervisning og mindre fritidsaktiviteter. I tillegg til en reduksjon i meldinger og oppstartede under-

søkelser, resulterte en lavere andel av undersøkelsene i 2021 med at barnevernstjenesten fattet vedtak om barnevernstiltak. Dersom det er flere barn og unge med behov for barnevernstiltak i dag enn hva som er fanget opp, kan økt innsats for å identifisere og dekke behovet også resultere i økt antall (barn med) tiltak, uten at det betyr at behovet har økt. Utviklingen kan også være et uttrykk for at antall barn med barnevernstiltak har vært høyere enn nødvendig tidligere år, som for eksempel kan være påvirket av meldingspraksis blant samarbeidsaktører.

Per 31. desember 2017 var antall barn med omsorgstiltak på 9 033.⁴⁷ Per 31. desember 2024 var det 6 402 barn og unge med omsorgstiltak. Fra 2022 til 2023 har det vært en nedgang i barn og unge med omsorgstiltak på 6 prosent, og en ytterligere nedgang på 5 prosent fra 2023 til 2024. Bufdir har også lyst ut et forskningsoppdrag om mulige årsaker til nedgangen i antall omsorgsovertakelser i barnevernet. Disse resultatene vil ifølge Bufdir sitt konkurransegrunnlag offentliggjøres i 2026. Etter en lang periode med nedgang, ser man imidlertid en økning i nye barn med vedtak om omsorgsovertakelse i 2023 og i 2024. I løpet av 2022 var det 109 nye barn med omsorgstiltak, mot 121 året før, i 2023 var det 121 og i 2024 201.

Endringene gjennom barnevernsreformen skal gi incentiver for kommunene til å jobbe mer forebyggende og med tidlig innsats. I Prop 73 L (2016–2017) står det blant annet at ved å måtte betale mer for tiltak utenfor hjemmet, forventes det at man i større grad vil øke bruken av hjelpetiltak i hjemmet, i tråd med overordnede barnevernsfaglige vurderinger og hensynet til det mildeste inngreps prinsipp. Figur B.2 viser samtidig at antall barn (0–17 år) med hjelpetiltak i hjemmet har gått ned siden 2017. Det bør imidlertid påpekes at antall tiltak ikke viser hele bildet, og at type tiltak, varighet på tiltak og hvorvidt tiltakene er egnet også har stor betydning.

Figur B.2 Antall barn 0–17 år med barnevernstiltak per 31.12 fordelt på ulike typer tiltak*



*Omsorgstiltak: barnevernloven §§ 4-12 og 4-8 (barnevernsloven §§ 5-1 og 4-3), Akutttiltak: barnevernloven §§ 4-6, 1. og 2. ledd, 4-25, 2. ledd, 4-9, 1. og 2. ledd (barnevernsloven §§ 4-1, 4-2, 4-4 og 4-3), Atferdstiltak: barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 (barnevernsloven §§ 6-2 og 8-4 første ledd og 6-1), Plassert som eit hjelpetiltak: barnevernloven § 4-4, 2. og 6. ledd (barnevernsloven §§ 3-1 og 3-2). Hjelpetiltak i hjemmet er hjelpetiltak fra

⁴⁷ SSB tabell 09073, barn 0–24 år.

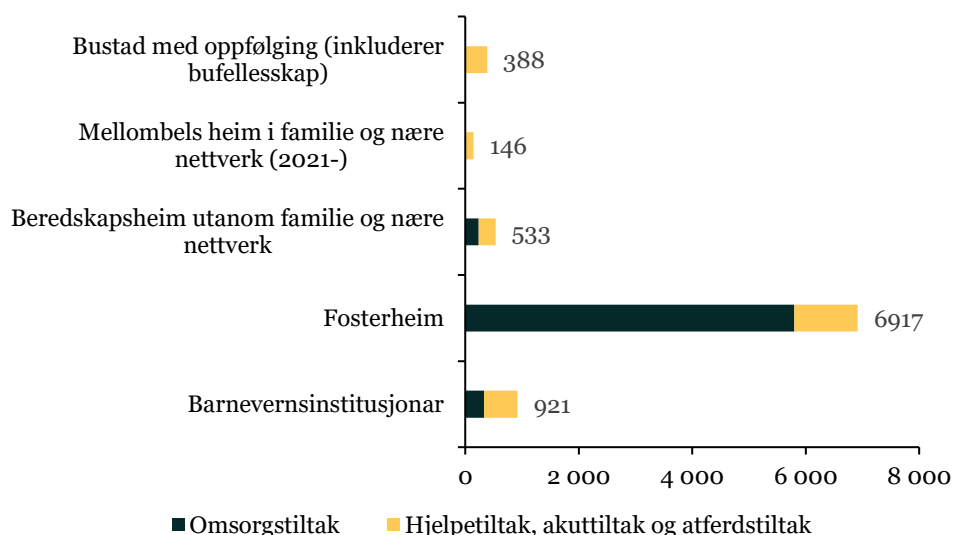
tabell 09050 fratrullet akuttiltak, atferdstiltak og plassert som hjelpetiltak fra tabell 12845. Kilde: SSB tabell 09050 og 12845.

Andelen barn 0–17 år med hjelpetiltak i hjemmet (av totalt antall barn 0–17 år med barnevernstiltak) har falt fra 66 prosent i perioden 2018–2021 til 64 prosent i 2022, 63 prosent i 2023 og 62 prosent i 2024. Dette kan være tilfeldig, men er verdt å følge nærmere med på fremover. At hjelpetiltak er redusert både i antall og andel, kan for eksempel være en indikasjon på at kommunene ikke har kommet godt nok i gang med styrket innsats mot forebygging og tidlig innsats, eller at man ikke har hensiktsmessige hjelpetiltak å tilby. I oppstartsmålingen (Pedersen, et al., 2022a) fant vi at 70 prosent av barnevernsledere peker på at tilgjengelige hjelpetiltak ikke dekker behovene godt nok, og at dette utgjør den største utfordringen med å tilby rett hjelp til rett tid. I 2024 oppga 67 prosent av barnevernsledere «tilgjengelige tiltak dekker ikke behovene godt nok» som den største utfordringen i å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid, og i årets undersøkelse oppga 52 prosent av oppvekstlederne det samme.

B.2 Plasseringer utenfor hjemmet

Totalt var det 8 905 barn i alderen 0–17 år med plasseringstiltak per 31. desember 2025, og 2 951 i alderen 18–24 år. Av de til sammen 11 856 barn og unge 0–24 år med plasseringstiltak per 31. desember 2025, hadde 72 prosent fosterhjem som plasseringstiltak og 8 prosent institusjon.

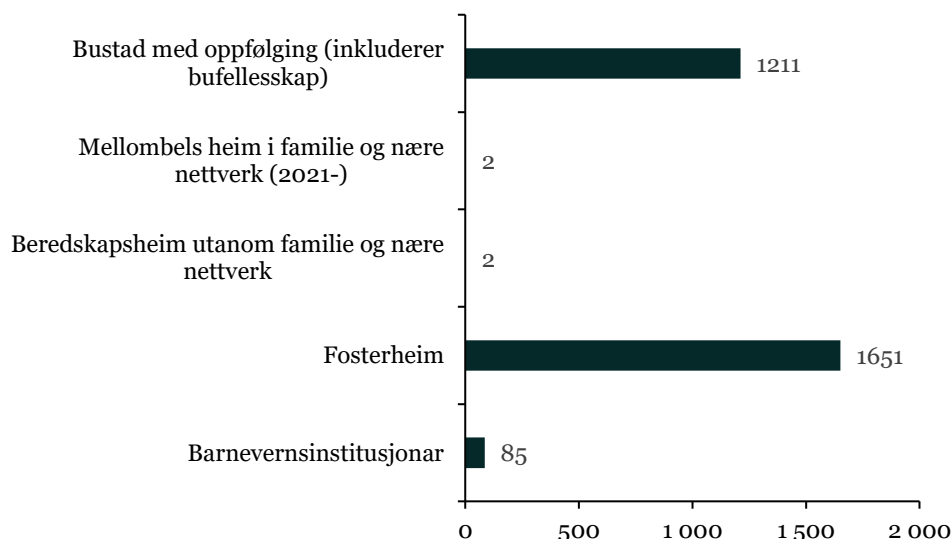
Figur B.3 Antall barn og unge 0–17 år med plasseringstiltak, per 31.12.2024*



*I tillegg til kategoriene vist i figuren, var 13 registrert med «Uoppgitt plasseringstiltak». SSBs definisjon av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak. Kilde: SSB, tabell 11600. N=8905

Omsorgstiltak, definert etter barnevernsloven §§ 5-1, gjelder kun barn under 18 år. For ungdom i alderen 18–24 år utgjør fosterhjem den største kategorien av plasseringstiltak, etterfulgt av bolig med oppfølging, per 31.12.2024, se Figur B.4. Bolig med oppfølging utgjør en betydelig høyere andel av plasseringstiltakene for unge over 18 år sammenlignet med barn 0–17 år. 41 prosent av unge voksne i alderen 18–24 år med plassering per 31. desember 2025 har bolig med oppfølging.

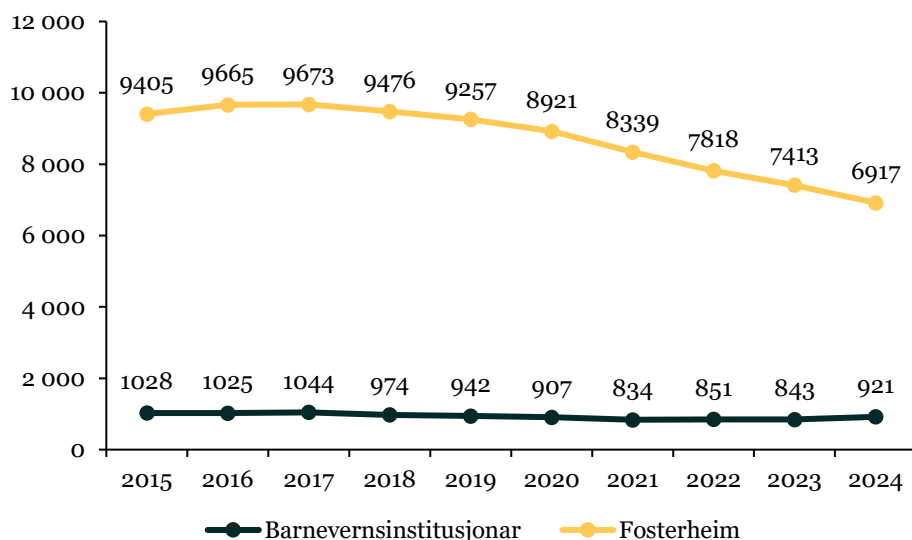
Figur B.4 Antall unge voksne 18–24 år med plasseringstiltak, per 31.12.2024*



*For unge voksne i aldersgruppen 18–24 år er det ikke registrert plasseringstiltak av kategorien omsorgstiltak. Det er ikke registrert observasjoner for kategorien «Uoppgitt plasseringstiltak», og denne vises derfor ikke i figuren. SSBs definisjon av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak. Kilde: SSB, tabell 11600. N=2951.

Institusjon og fosterhjem. Basert på tall per 31. desember for perioden 2015–2025 for aldersgruppen 0–17 år, finner vi at spesielt plasseringer i fosterhjem har gått ned siden 2017, se Figur B.5. Samtidig ser vi at antall barn og unge 0–17 år med plassering i institusjon har økt med 9 prosent fra 2024 til 2025, målt ved slutten av året.

Figur B.5 Antall barn og unge 0–17 år med plasseringstiltak per 31. desember, kun fosterhjem og institusjon*



*Plasseringstiltak i alt 0–17 år per 31.12.2024 = 8918. Kilde: SSB (Tabell 11600).

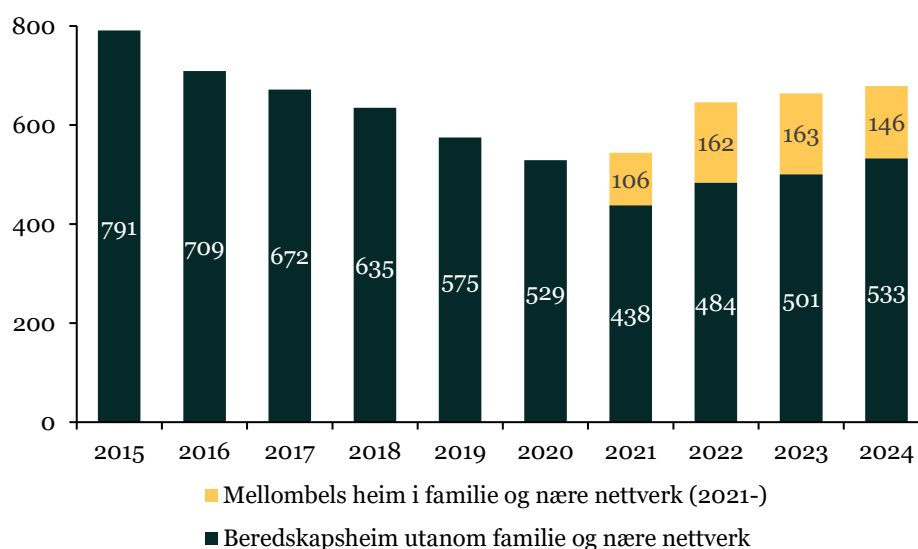
Det er usikkert hvordan barnevernsreformen har påvirket utviklingen i institusjons- og fosterhjems-plasseringer. Vi forventer i utgangspunktet ikke en umiddelbar reduksjon i bruken av disse tiltakene

da det kan ta tid før ev. sterkere forebyggende innsats får innvirkning på plasseringstiltak. En mulig utilsiktet effekt av reformen kan imidlertid være at bruken av mer kostbare tiltak reduseres for fort, uten at behovet er redusert tilsvarende. Ut fra dataene kan vi ikke si hvorvidt dette er tilfelle. Det er også flere andre årsaker som kan påvirke utviklingen i plasseringer, blant annet begrenset tilgang på egnede fosterhjem.

Beredskapshjem og midlertidige plasseringer i familie og nære nettverk. Plassering i beredskapshjem⁴⁸ kan blant annet ha implikasjoner for kontinuitet i omsorgen. I praksis vil det i flere tilfeller være behov for slike plasseringer for å unngå at barn blir værende i en situasjon som kan være skadelig for dem eller for å utrede barnets situasjon og behov på en ordentlig måte, og dermed treffe bedre med påfølgende plassering. Som for øvrige plasseringstiltak, forventes det at omfanget av plasseringer i beredskapshjem vil kunne gå ned over tid gjennom økt innsats mot forebygging og tidlig innsats. Det vil samtidig være tilfeller hvor det er vanskelig å forebygge behov for akutte plasseringer utenfor hjemmet. Det er også flere faktorer som påvirker utviklingen i tiltaksbruk, som tidligere omtalt.

Ved utgangen av 2024 hadde 533 barn i alderen 0–17 år beredskapshjem utenom familie og nære nettverk som plasseringstiltak og 146 midlertidig hjem i familie og nære nettverk, se Figur B.6. Av de 679 barn og unge som hadde disse to kategoriene som plasseringstiltak ved utgangen av 2024, var om lag 38 prosent plassert som et omsorgstiltak, om lag 30 prosent som akutttiltak og om lag 32 prosent som et hjelpetiltak.

Figur B.6 Barn 0–17 år med plasseringstiltak beredskapshjem og midlertidige hjem i familie og nære nettverk per 31.12.*



*Midlertidige plasseringer i familie og nære nettverk er en ny statistikkvariabel fra og med 2021. Kilde: SSB (Tabell 11600). Antall barn og unge med plasseringstiltak 0–17 år per 31.12.2024 = 8918.

Figur B.6 viser at utviklingen i plasseringer i beredskapshjem (utenom familie og nære nettverk) målt ved slutten av året har hatt en nedadgående trend i perioden 2015–2021. Vi finner imidlertid en økning

⁴⁸ Ved en hastesituasjon hvor barn må flytte ut av hjemmet på kort varsel, kan det bli tatt imot av et beredskapshjem. Beredskapshjem er en midlertidig omsorgsløsning mens det avklares om et barn skal flytte videre i fosterhjem, institusjon, eller om barnet skal flytte tilbake til foreldrene sine. Det er gjerne yngre barn som bor i beredskapshjem, og i hovedsak barn over 15 år i akuttinstitusjoner, jf. Prop. 73 L (2016-2017).

i midlertidige plasseringer hos familie og nære nettverk fra 2021 til 2023, for så å se en nedgang fra 2023 til 2024. Tiltak ilt. året viser i hovedsak samme bilde som per 31. desember. «Mellombels heim i familie og nære nettverk» er lagt inn som en ny kategori i SSB fra 2021. For tidligere år er det ifølge SSB sannsynlig at dette tiltaket har blitt registrert som beredskapshjem eller fosterhjem (andre fosterhjemstiltak eller fosterhjem i familie og nære nettverk). Det kan også tenkes at det har tatt noe tid før den nye kategorien i statistikken er tatt ordentlig i bruk, og at det dermed er noe usikkerhet spesielt rundt rapporterte tall for midlertidig hjem i familie og nære nettverk for 2021. Fra 2021 til 2024 har det uansett vært en økning i samlet bruk av midlertidige plasseringer i familie og nære nettverk og beredskapshjem utenom familie og nære nettverk når vi ser på plasseringer ved utgangen av året. Plasseringer i løpet av året viser imidlertid en samlet nedgang fra 2023 til 2024. Det har spesielt vært en nedgang i bruk av midlertidige plasseringer i familie og nære nettverk fra 2023 til 2024.

Generelt anses det som bedre for barn å ha stabilitet og varige omsorgssituasjoner. En høy eller økende bruk av akutttiltak, eller langvarige plasseringer som egentlig er tiltenkt å være midlertidige, kan på én side indikere at kommunene ikke jobber godt nok forebyggende eller benytter feil tiltak, for eksempel som følge av at statlige tiltak blir dyrere for kommunene (egenandelene for statlige akutttiltak har imidlertid også økt etter reformen). Det er imidlertid forskjell mellom midlertidige tiltak med en bestemt hensikt og akutte plasseringer. Noen barn vil for eksempel kunne ha godt av en midlertidig plassering for å bli utredet og forstått nærmere og for å avklare videre omsorgssituasjon. Samtidig vil det i flere tilfeller også være behov for akutttiltak selv i kommuner hvor det jobbes godt med forebygging og tidlig innsats, og mange faktorer spiller inn. Det vil være individuelle forskjeller, og det kan være tilfeller hvor det er best for barnet å bli værende i et tiltak som i utgangspunktet var ment å være midlertidig. Som nevnt over, kan eventuelt bedre arbeid for å fange opp situasjoner hvor det er fare for at et barn blir skadelidende av å bli værende i hjemmet, også føre til en økning i akutttiltak. Hvorvidt bruken av akutttiltak er på et «riktig» nivå, avhenger også av om situasjonen faktisk er akutt og krever et slikt tiltak.

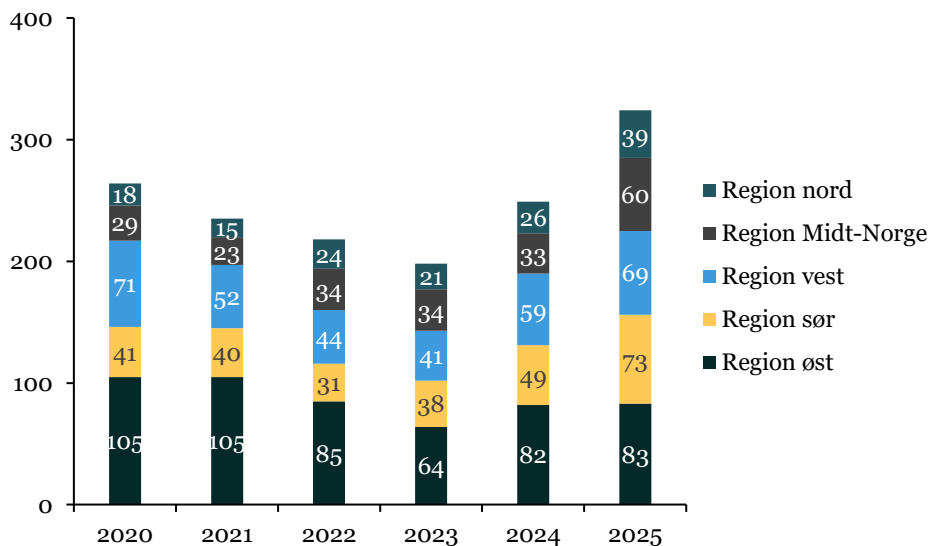
B.3 Ventetid på fosterhjem

En indikator for hovedmålet, hvorvidt barn og unge mottar rett hjelp til rett tid, er antall barn som venter på fosterhjem og hvor lenge barna venter. En reduksjon i ventetiden kan indikere en positiv utvikling sett opp mot målene med reformen, og tilsvarende kan økt ventetid anses negativt for måloppnåelsen. Hvis reformen virker etter hensikten, kan den bidra til at ventetiden på fosterhjem reduseres i løpet av reformperioden. Tanken er at kommunene, blant annet gjennom økt ansvar for fosterhjem, jobber bedre med oppfølging og veiledning. Det er samtidig viktig å presisere at målet nødvendigvis ikke er å redusere ventetiden til et punkt hvor det går ut over plasseringsbeslutningen eller fosterhjemmenes egnethet, og at ventetid kan påvirkes av flere forhold. Blant annet kan nasjonale utfordringer med å rekruttere fosterhjem spille inn, så vel som praksis for registrering av ønsket oppstart. Innføringen av anbefalinger om standardiserte økonomiske rammevilkår, spesielt hvis de etterleves, kan også forventes å gi større forutsigbarhet til familier som vurderer å bli fosterhjem. Blant annet kompetansesatsingen i barnevernet og fosterhjemsstrategien kan også spille inn på ventetiden på fosterhjem.

Figur B.7 illustrerer utviklingen i antall barn som venter på fosterhjem fra Bufetat per år for perioden 2020 til 2025 (første tertial). Samlet for hele landet finner vi en nedadgående trend i antall barn som venter på fosterhjem fra 2020 til 2023, målt per første tertial. I påfølgende år snur trenden, med en økning i antall barn som venter på fosterhjem fra 2023 til 2024 på 26 prosent, og en videre økning på 30 prosent fra 2024 til 2025. Ved første tertial 2025 er det 324 barn som venter på fosterhjem fra Bufetat, mot 249 ved første tertial i 2024 og 198 i 2023. At vi observerer en økning i antall barn som venter på fosterhjem, kan indikere en negativ utvikling, men vi har begrenset grunnlag for å

konkludere. At det er en vekst i antall barn som venter på fosterhjem kan være et uttrykk for at behovet for fosterhjem har økt og/eller at tilgangen på fosterhjem er for lav til å dekke behovet.

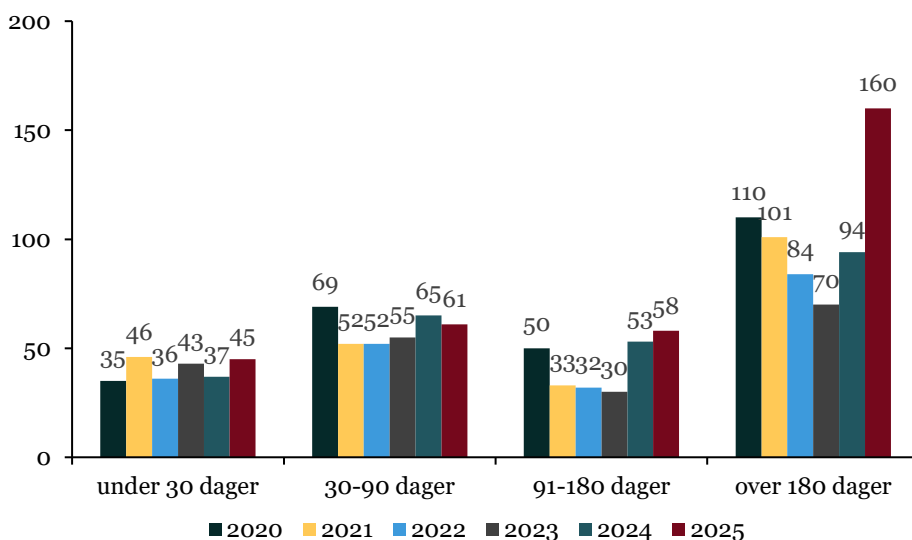
Figur B.7 Antall barn 0–17 år som venter på fosterhjem per første tertial



*Tallene vises per T1. Tallene omfatter i all hovedsak barn 0–17 år, men det kan være noen få som har fylt 18 ved oppstart i fosterhjem som inngår i statistikken. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics

Figur B.8 viser utviklingen i antall barn som venter på fosterhjem fra Bufetat fordelt etter antall dager de venter på fosterhjem, målt fra dato for ønsket oppstart. Blant barna som er registrert som ventende på fosterhjem per første tertial 2025, er det klart flest som har ventet i over 180 dager på fosterhjem. Hele 160 barn og unge er i denne kategorien. Funnet indikerer kapasitetsutfordringer knyttet til egnede fosterhjem, og tyder på at barn med behov for fosterhjem opplever lengre perioder med en livssituasjon preget av midlertidighet.

Figur B.8 Antall barn som venter på fosterhjem, fordelt etter dato for ønsket oppstart, per T1

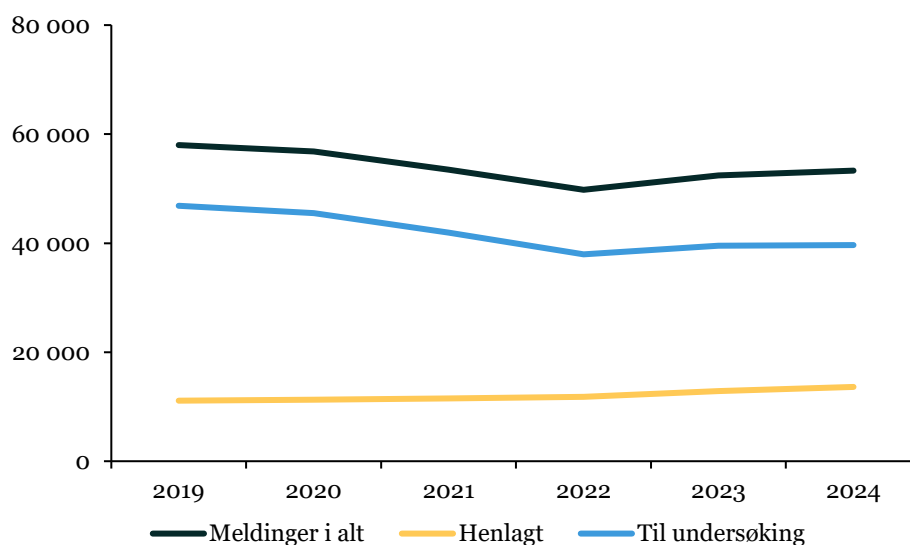


B.4 Bekymringsmeldinger til barnevernet

I 2023 så vi at den nedadgående trenden i antall bekymringsmeldinger til barnevernet hadde snudd, og en økning fra 2022 til 2023 på 5 prosent over året. Tall fra 2024 viser en ytterligere økning på i underkant av 2 prosent fra 2023 til 2024, se Figur B.9. Andelen saker som har gått til undersøkelse ligger på 74 prosent, noe ned fra 2022 og 2023. Økningen i andelen henlagte saker kan imidlertid tyde på at barnevernet mottar meldinger som de vurderer at ikke skal følges opp med en undersøkelse etter barnevernsloven § 2-2.

Figur B.9

Utvikling i antall bekymringsmeldinger til barnevernet, antall meldinger til undersøkelse og antall meldinger som blir henlagt



Kilde: SSB-Tabell 10673, bearbejdet av Menon Economics.

Blant meldingene som gikk til undersøkelse i 2024, var det flest meldinger i kategorien vold i hjemmet / barn vitne til vold i nære relasjoner (21 prosent av meldingene), foreldre sitt rusmisbruk (18 prosent), barnet utsatt for fysisk vold (15 prosent), høy grad av konflikter hjemme (15 prosent) og foreldre sine psykiske problemer/lidelser (14 prosent).

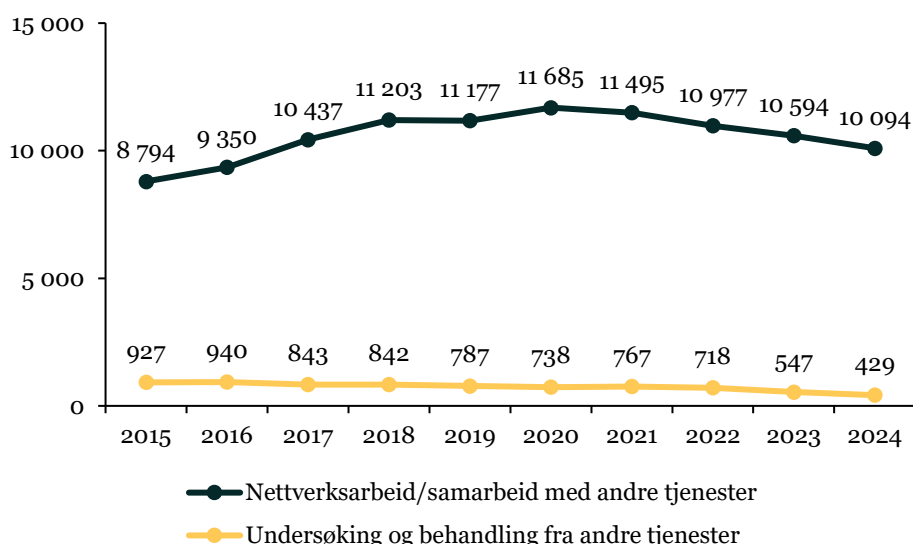
B.5 Samarbeid med og tiltak fra andre tjenester

Temaet for årets statusrapport er forebygging av omsorgssvikt og adferdsvansker innenfor oppvekstområdet, hvor samarbeid med og tiltak fra ulike tjenester er en sentral del. Som vi har diskutert i tidligere statusrapporter, er det begrenset med gode indikatorer på samarbeid mellom oppvekst-tjenestene. I dette delkapittelet ser vi mer isolert på indikatorer fra barnevernstiltaksstatistikken til SSB og oversikt over omfanget av nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester og undersøking og behandling fra andre tjenester. Eksempler på slike tiltak er familieråd, nettverksmøter, deltakelse i ansvarsgruppe/samarbeidsteam og psykisk helsehjelp til barn og unge. Det er samtidig viktig å påpeke at samarbeid mellom tjenesteområder omfatter mye mer enn det som inngår i SSB sin statistikk. Blant annet tar dataene utgangspunkt i tiltak registrert som barnevernstiltak, mens det kan være flere

relevante tiltak innenfor andre tjenesteområder som ikke er registrert som barnevernstiltak. Det er imidlertid utfordrende å isolere relevante samarbeidstiltak fra øvrig datagrunnlag.

Antall barnevernstiltak innenfor kategorien nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester ved utgangen av året har økt fra 8 794 i 2015 til 10 094 i 2024, se Figur B.10. Det har imidlertid vært en nedgang hvert år fra 2020 til 2024. Det er særlig deltakelse i ansvarsgruppe/samarbeidsteam som forklarer nedgangen. Dette er det klart mest brukte tiltaket innenfor kategoriene, og har vært det de siste årene, etterfulgt av familieråd⁴⁹. Individuell plan er imidlertid det tiltaket som har hatt størst prosentvis nedgang innenfor kategorien de siste årene, men blir i mindre grad brukt enn de øvrige tiltakene i kategorien. Utviklingen i antall barnevernstiltak innenfor kategorien undersøkning og behandling fra andre tjenester har hatt en nedgang i perioden 2015–2024, og hadde en særlig stor nedgang fra 2022 til 2023, på 24 prosent, og ytterligere nedgang fra 2023 til 2024 på 22 prosent, målt ved utgangen av året. Innenfor denne hovedkategorien ser vi at det særlig har vært en nedgang i medisinsk undersøkning og behandling, psykisk helsehjelp for barn og unge og andre tiltak. Tiltakene som faller innenfor kategorien undersøkning og behandling fra andre tjenester er tiltak som i utgangspunktet i liten grad benyttes.⁵⁰ Det er generelt få tiltak innenfor kategoriene, særlig kategorien undersøkning og behandling fra andre tjenester.

Figur B.10 **Utvikling i bruk av barnevernstiltak innenfor andre tjenesteområder, per 31.12**



Kilde: SSB-tabell 10660, bearbeidet av Menon Economics

De to kategoriene utgjør til sammen noe over 15 prosent av totalt antall barnevernstiltak, som per 31.12.2024 var på 68 035. Hvert barn kan få flere tiltak samtidig, og samarbeid med andre kan dermed inngå sammen med andre tiltak. Det er ikke satt mål om noe konkret ønskelig nivå innenfor ulike tiltakstyper, og vi har ikke konkret informasjon om behovet for slike tiltak. Det er derfor krevende å si hvorvidt nivået kan anses som rimelig, sett opp mot behovet. Vi vet imidlertid at samarbeid er krevende, og noe det er rettet oppmerksomhet mot i reformen. Det er derfor en forventning om at

⁴⁹ Familieråd har økt med 81 prosent fra 2015–2024, men en nedgang på 4 prosent fra 2023–2024. Nettverksmøter har også økt med 87 prosent fra 2015 til 2024, med en økning på 19 prosent fra 2023 til 2024, målt ved slutten av året. Resultatene sammenfaller med Bufdir sin satsing på å utnytte ressurser i barnets familie og nettverk, og for å gi barn og familier bedre koordinert oppfølging fra flere hjelpeinstanser. Tiltakene er imidlertid lite brukt, sett opp mot andre barnevernstiltak.

⁵⁰ Utover kjente utfordringer med psykiske utfordringer blant barn og unge i barnevernet (se bl.a. Lehmann & Kayed, 2018), og med å sikre og koordinere helsetjenester, kan det også nevnes at etter fylte 18 år vil den unge ikke lenger ha kontakt med BUP, men måtte henvises til voksentjenester (DPS).

samarbeid vil styrkes, og at det også kan tenkes å gi utslag i form av en økning i overnevnte tiltakstyper. Per utgangen av 2024 ser vi imidlertid ikke noen slik tendens.

B.6 Samlede driftsutgifter til barnevern

Samlede offentlige driftsutgifter til barnevern er en relevant indikator spesielt for delmålet om mer effektiv ressursbruk. Det økte kommunale ansvaret gjennom barnevernsreformen skal bidra til å styrke mulighetene og insentivene kommunene har til forebygging og tidlig innsats, mer effektiv ressursbruk og bedre tilpasset hjelp. Hvis reformen virker etter intensjonen, er det grunn til å forvente at de samlede offentlige netto driftsutgiftene til barnevern vil kunne gå ned på lengre sikt. Den viktigste årsaken til dette er at forebygging og tidlig innsats forventes å kunne redusere behovet for mer inngripende og kostnadskrevenne tiltak. Utgifter forventes imidlertid også å kunne øke på andre steder enn barnevern, som følge av at barnevernsreformen har som mål at hele oppvekstsektoren skal bidra til kommunenes arbeid med tidlig innsats og forebygging. Dersom barnevernsreformen medfører styrket innsats på forebygging og tidlig innsats i hele oppvekstsektoren, er det rimelig å forvente økte utgifter i andre tjenesteområder enn barnevern, for eksempel skole, barnehage og helsetjenesten. Ideelt sett skulle vi undersøkt endringer som følge av reformen på andre deler av oppvekstsektoren enn barnevern. Oppløsningen på driftsutgifter i KOSTRA knyttet til oppvekstsektoren gjør det imidlertid for krevende å isolere effekten av reformen. Vi har derfor valgt å fokusere på KOSTRA-regnskapet tilknyttet barnevernsfunksjonene.

Gjennom barnevernsreformen har kommunene fått fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem, økte egenandeler for statlige plasseringstiltak (spesialiserte fosterhjem, beredskapshjem, institusjon og akuttiltak) og en redusert egenandel for utvalgte hjelpetiltak.⁵¹ For å kompensere for nevnte økninger og bidra til økt søkelys på tidlig innsats og forebygging, er rammetilskuddet til kommunene økt. I 2022 ble det samlet sett overført 1,31 milliarder 2022-kroner, tilsvarende 1,39 milliarder 2023-kroner, for å kompensere kommunene for det økte finansieringsansvaret som en direkte følge av reformen.⁵² I 2023 økes rammetilskuddet med ytterligere 498 millioner kroner med bakgrunn i at kommunene i 2022 i større grad betalte gamle (lavere) egenandeler for eksisterende plasseringer i spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem.

Utover økningen i rammetilskuddet på bakgrunn av høyere egenandeler for statlige barnevernstiltak og fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem, økte også rammetilskuddet i 2022 som en følge av andre endringer som påvirker kommunens helhetlige finansieringsansvar for barnevernet. Det ene er innlemmingen av øremerkede tilskudd til kommunale stillinger som en del av rammetilskuddet, hvor det ble anslått at tildelingen skal dekke over 1 000 årsverk i det kommunale barnevernet (Prop 1 S (2020-2021), 2021). Den andre har bakgrunn i Stortingets vedtak om nye krav til relevant utdanning for ansatte i barnevernet, jf. Prop. 133 L (2021). Til sammen medførte innlemming av øremerkede tilskudd til stillinger i barnevernet og kompetansekrav i barnevernet til en økning i rammetilskuddet til kommunene på 0,89 milliarder 2022-kroner (0,94 milliarder 2023-kroner). Som en følge av reformendringene, innlemming av øremerkede tilskudd til kommunale stillinger og krav om relevant utdanning for ansatte i barnevernet ble kommunene altså samlet sett kompensert med en økning i rammetilskuddet på 2 204 millioner 2022-kroner for 2022.⁵³ Vi viser til oppstartsmålingen kapittel 7

⁵¹ Kommunene har fått redusert egenandel for hjemmebaserte/polikliniske tjenester knyttet til sentre for foreldre og barn, samt redusert egenandel for bruk av spesialiserte hjelpetiltak (Multisystemisk terapi (MST) og Funksjonell familierapi (FFT)).

⁵² Rammetilskuddet ble fordelt på alle kommuner utenom Oslo. Kompensasjonsordningen i rammeøkningen blir fordelt 50 prosent gjennom delkostnadsnøkkelen for barnevern i inntektssystemet, og 50 prosent gjennom en overgangsordning som baserer seg på kommunens faktiske bruk av Bufetat sine tiltak som omfattes av egenandel i 2021. Kompensasjonen over rammetilskuddet ble besluttet å ha en overgangsperiode på tre år (fra 2022 til og med 2024).

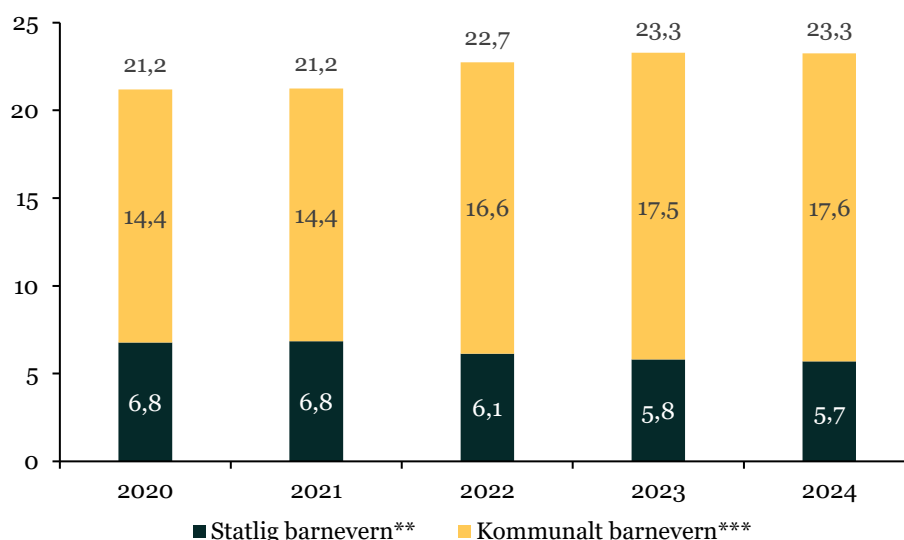
⁵³ Kapittel 571 post 60 over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett.

for utdypende beskrivelse av reformendringene knyttet til økt kommunalt finansieringsansvar, kompensasjonsordningen og kommunenes forventede respons av de økonomiske endringene.

Figur B.11 viser samlede offentlige (netto) barnevernsutgifter. Fra 2021 til 2023 har samlede netto driftsutgifter hatt en økning fra 21,2 milliarder 2025-kroner til 23,3 milliarder 2025-kroner. Det tilsvarer en økning på 2,1 milliarder 2023-kroner. Dette kan skyldes barnevernsreformen og tilgrensende tiltak, men det kan også være andre årsaker.

Samlet har kommunalt barnevern hatt en økning i netto prisjusterte driftsutgifter på 3,2 milliarder 2025-kroner fra 2021 til 2024. Basert på at antall barn plassert av barnevernet har gått ned, er en sannsynlig forklaring på utgiftsøkningen en økning i de kommunale egenandelene.

Figur B.11 Samlede offentlige netto driftsutgifter til barnevern, i milliarder 2025-kroner*



*Prisjustert til 2025-kroner med kommunal deflator. **Netto driftsutgifter til statlig barnevern representerer utgiftene til Bufetat fratrasket inntektene fra kommunale egenandeler. ***Kommunale tall representerer summen av netto driftsutgifter over de tre KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252. Kilde: Bufdir og SSB (Tabell 12362).

Samlede driftsutgifter for Bufetat. Vi forventer at barnevernsreformen vil bidra til en reduksjon i samlede driftsutgifter til statlig barnevern, som følge av økte kommunale egenandeler på statlig institusjon og spesialiserte fosterhjem. Av Tabell B.1 ser vi at egenandelene for statlig institusjon og spesialiserte fosterhjem har økt med henholdsvis 103 og 116 prosent fra 2021 til 2025.

Tabell B.1 Utvikling i egenandeler for kommunal egenbetaling for statlige barnevernstiltak, prisjustert til 2025-kroner

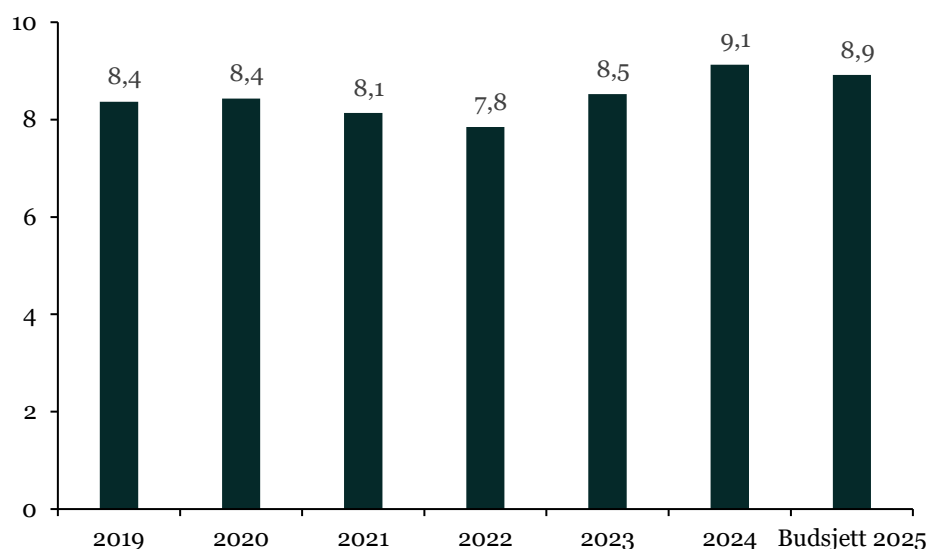
Tiltak	Sats per måned 2021	Sats per måned 2022	Sats per måned 2023	Sats per måned 2024	Sats per måned 2025
Barnevernsinstitusjoner	93 542	193 805	189 643	189 825	190 190
Barnevernsinstitusjoner – enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger fra omsorgssentre og asylmottak*	46 832	96 902	94 822	94 913	95 095
Senter for foreldre og barn (døgnoophold på senter)	93 542	80 942	79 108	79 182	79 335

Senter for foreldre og barn (hjemmebasert/poliklinisk)	33 816	12 541	12 463	13 595	13 620
Egenandel ved refusjon av utgifter til forsterkning av fosterhjem**	44 034	-	-	-	-
Beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem***	44 034	96 902	94 822	94 913	95 095
MST	22 017	17 101	16 798	16 811	16 845
FFT	22 017	17 101	16 798	16 811	16 845
PMTO****	0	-	0	-	-
Webster Stratton	0	-	0	0	-

*Kommunene skal betale ordinær egenandel for opphold i barnevernsinstitusjon for bosatte enslige mindreårige flyktninger. **Statens refusjon av utgifter til forsterking av kommunale fosterhjem omtales i Rundskriv Q-06/2007***Eksisterende plasseringer i beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem gjort for 2022, skal videreføres uten endringer i 2023. I slike tilfeller vil egenandelen være kr 38 100. **** Overføring av ansvaret for å tilby PMTO, som varslet i Prop 73 L, skjer gradvis fra 2023, i takt med at kommunene bygger opp eget tilbud og parallelt med ferdigstillelse av Bufetat sin implementeringsstruktur. Det er Bufetat som vil ha ansvaret for den regionale implementeringen av PMTO og andre kunnskapsbaserte hjelpetiltak. Prisene for 2021 til 2023 er prisjustert med kommunal deflator. Kilde: (Barne- og familiedepartementet, 2022), (Barne- og familiedepartementet, 2020) og (Barne- og familiedepartementet, 2023b), bearbeidet av Menon Economics.

Figur B.12 viser Bufetats samlede brutto driftsutgifter for årene 2019 til 2024 og budsjett for 2025. Driftsutgiftene til Bufetat har holdt seg relativt stabilt i perioden 2019 til 2022, men med en svak nedadgående trend. Fra 2022 til 2024 økte imidlertid samlede driftsutgifter med 17 prosent. Budsjeterte statlige utgifter til barnevern forventes å ligge på et litt lavere nivå i 2025 som for 2024.

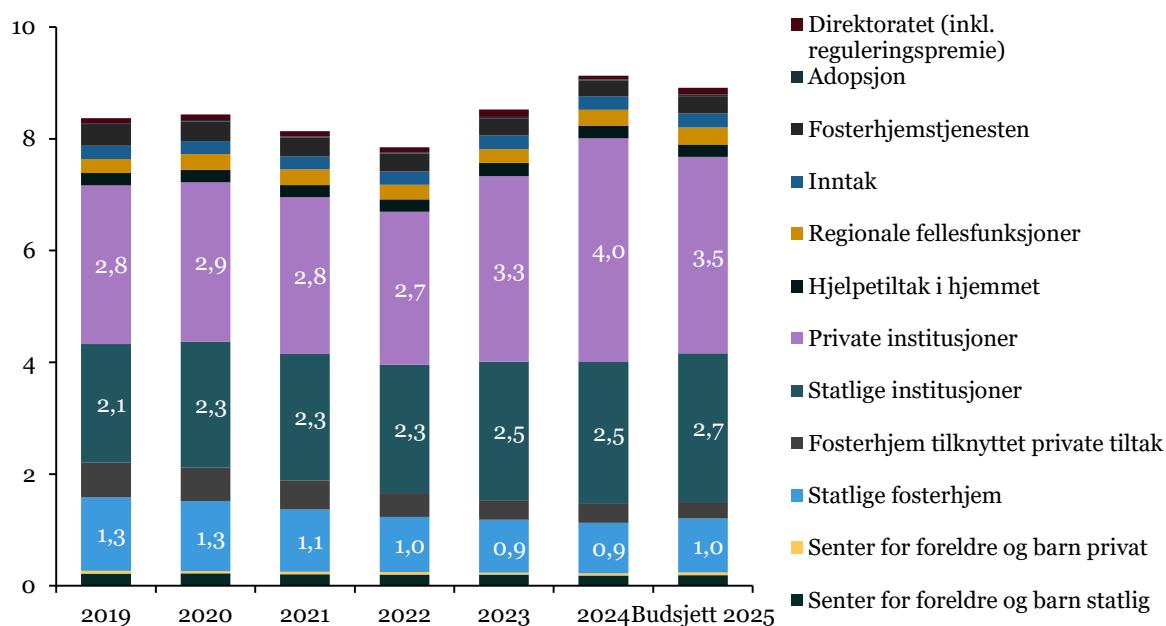
Figur B.12 Samlede brutto driftsutgifter for Bufetat, i milliarder 2025-kroner*



*Prisjustert til 2025-kroner med kommunal deflator. Kilde: Bufdir.

For å forstå økningen i utgifter for den statlige delen av barnevernet, ser vi nærmere på sammensetningen og utviklingen av Bufetats utgifter. De største kostnadspostene hos Bufetat er institusjoner, både statlige og private, se Figur B.13. Økningen i samlede brutto driftsutgifter fra 2023 til 2024 kan i hovedsak forklares av økte utgifter knyttet til private institusjoner. Utgifter knyttet til private institusjoner har hatt en økning fra 2023 til 2024 på 21 prosent, men forventes å ha en nedgang i 2025 på 12,5 prosent.

Figur B.13 Bufetats samlede brutto driftsutgifter fordelt på ulike regnskapsfunksjoner, i milliarder 2025-kroner*



*Prisjustert til 2025-kroner med kommunal deflator. Kilde: Bufdir.

Samlede kommunale driftsutgifter for barnevernsfunksjonene. Kommunenes utgifter forventes å ha en annen utvikling enn Bufetats utgifter. Med bakgrunn i økte egenandeler på de mest kostbare statlige barnevernstiltakene og forventning om mer innsats mot tidlig innsats og forebygging, forventes aktiviteten i barnevernet i kommunene å øke på kort sikt.

Når det gjelder kommunale driftsutgifter til barnevern, er det særlig to elementer det er interessant å følge med på:

- 1) Hvorvidt reformen kan ha bidratt til en endring i ressursbruk til barnevernet generelt.
- 2) Hvorvidt vi ser tegn til at reformen kan ha utløst vridninger mellom barnevernsfunksjonene i KOSTRA.

Vi har også forsøkt å undersøke endringer som følge av reformen på andre deler av oppvekstområdet, som for eksempel skole og barnehage. Analyse av effekten barnevernsreformen har hatt på driftsutgiftene på oppvekstområdet presenteres i kapittel 6.

Dersom barnevern er prioritert høyere i kommunen som følge av reformen, kan dette isolert sett, og til et gitt behov, observeres ved at barnevern er mer fremtredende i kommunens økonomiplan og/eller ved at kommunen øker budsjetterte utgifter til barnevern. Økt prioritering av forebygging og tidlig innsats kan på kort sikt komme til uttrykk gjennom økt budsjett/utgifter til barnevernsfunksjon 244 «Barnevernstjeneste». I Boks B.1 presiseres hvilke utgifter som skal føres på hvilke KOSTRA-funksjoner.

Boks B.1 Presisering av innhold i barnevernsfunksjonene i KOSTRA

Funksjonstittel	Innhold
-----------------	---------

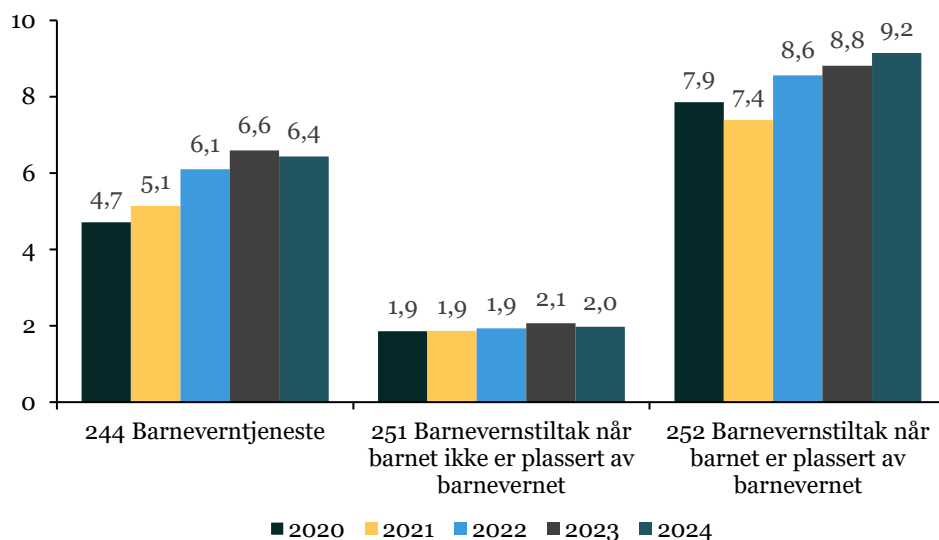
244 Barnevernstjeneste	• Drift av barnevernstjenesten • Saksbehandling som gjennomføres av ansatte eller personell engasjert i barnevernstjenesten • Barnevernsberedskap/barnevernsvakt • Utgifter til sakkyndig bistand/advokat til utredning og saksbehandling • Utgifter til tolk • Bruk av kommuneadvokat i forbindelse med saker i fylkesnemnda uttrykkes ved fordeling av utgifter • Dersom barnevernstjenesten og andre tjenester har felles kontor og stillinger skal utgiftene fordeles mellom aktuelle funksjoner
251 Barneverntiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	• Inntekter og utgifter til tiltak når det er vedtak etter barnevernloven, når barnet ikke er plassert av barnevernet, herunder: ○ Utgifter til hjelpetiltak for barn og familier ○ Utgifter til plasser i sentre for foreldre og barn ○ Tiltaksstillinger i barnevernstjenesten
252 Barneverntiltak når barnet er plassert av barnevernet	• Inntekter og utgifter til tiltak når det er vedtak etter barnevernloven, når barnet har plasseringstiltak fra barnevernet, herunder: ○ Utgifter til tiltak som fosterhjem, akutt plasseringer, institusjon og bofellesskap. Det vil si hovedtiltakskategoriene 1-Institusjon, 2- Fosterhjem, samt tiltakskategori 8.2 Bolig med oppfølging (inkluderer også bofellesskap) i KOSTRA-statistikken for barnevern (skjema 15 Barnevern). ○ Utgifter til hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering ○ Tilsynsfører i fosterhjem

Kilde: (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

Det er viktig å være klar over at kommunenes driftsutgifter til barnevern kan være ført på feil funksjoner. I dialog med KS og SSB har det blitt klart at det er spesielt stor risiko for at utgifter er feilført på funksjon 251 når de burde vært ført på funksjon 252, og motsatt. Implikasjonen av slik feilføring er at man skal tolke tall på kommunenivå med varsomhet.

Det er interessant å undersøke hvilke forhold som ligger bak den samlede økningen i driftsutgifter for kommunalt barnevern. Vi starter med å bryte opp kommunale driftsutgifter på de tre barnevernsfunksjonene. Fra 2021 til 2023 har det vært en økning i samlede netto driftsutgifter for alle tre barnevernsfunksjoner, se Figur B.14. Den største økningen finner vi for funksjon 252 – «Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet» og funksjon 244 – «Barnevernstjeneste». Fra 2023 til 2024 har utgiftene på 252 økt litt, mens utgiftene på funksjon 244 og 251 har gått litt ned.

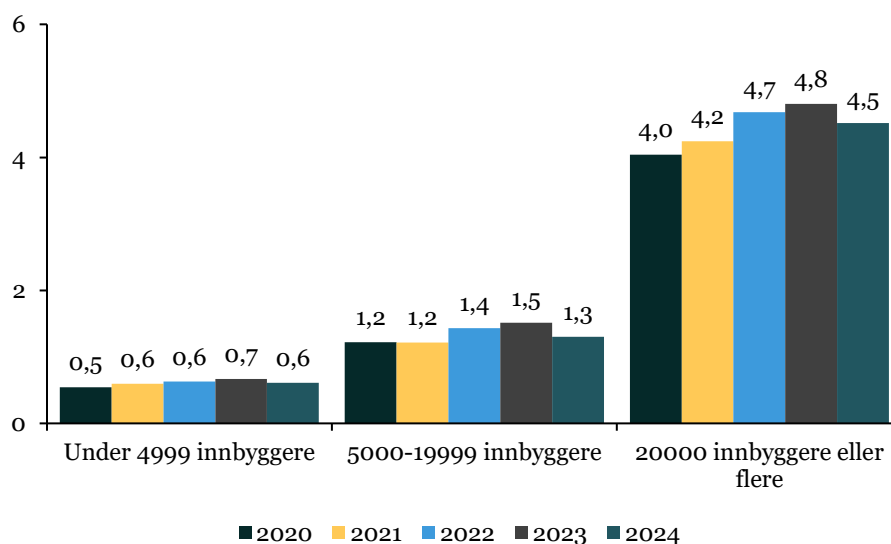
Figur B.14 **Utvikling i samlede kommunale netto driftsutgifter, i milliarder 2025-kroner***



**Prisjustert til 2025-kroner med kommunal deflator. Oslo inkludert i dataene. Kilde: SSB-tabell 12362, bearbejdet av Menon Economics*

Som en del av analysen har vi valgt å se nærmere på utvikling i netto driftsutgifter på de tre barnevernsfunksjonene for ulike kommunestørrelser. Overordnet finner vi at økningen i driftsutgiftene i stor grad drives av de store kommunene. Figur B.15 viser at utgiftene til barnevernstjeneste har gått opp for alle kommunegrupper frem til 2023, deretter gått litt ned i 2024. Det kan bety at responsen, i form økt prioritering av forebygging og tidlig innsats frem til 2023, men at innsatsen har avtatt i 2024.

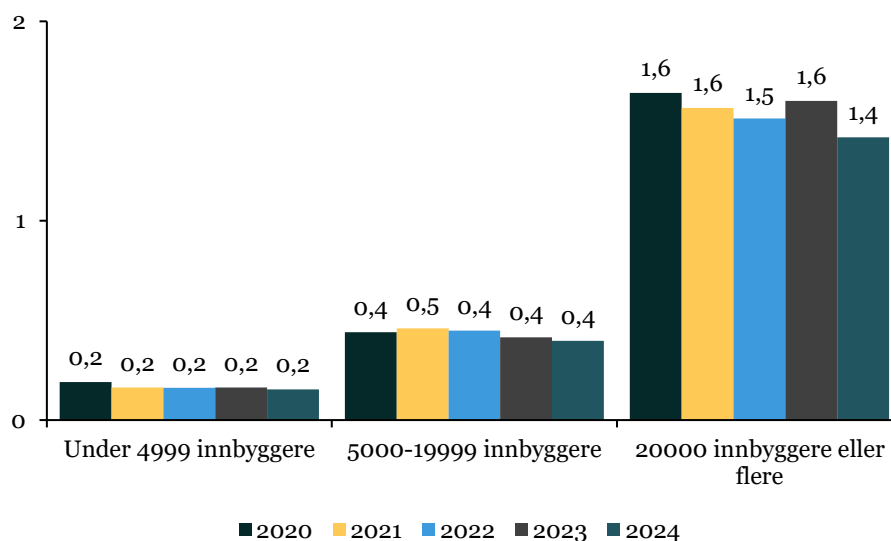
Figur B.15 **Utvikling netto driftsutgifter til barnevernstjeneste (KOSTRA-funksjon 244), i milliarder 2025-kroner***



**Prisjustert til 2025-kroner med kommunal deflator. Oslo inkludert i dataene. Kilde: SSB (Tabell 12362).*

Utgiftsutviklingen til barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet, ser ut til å svakt reduseres fra for alle kommunegrupper, se Figur B.16.

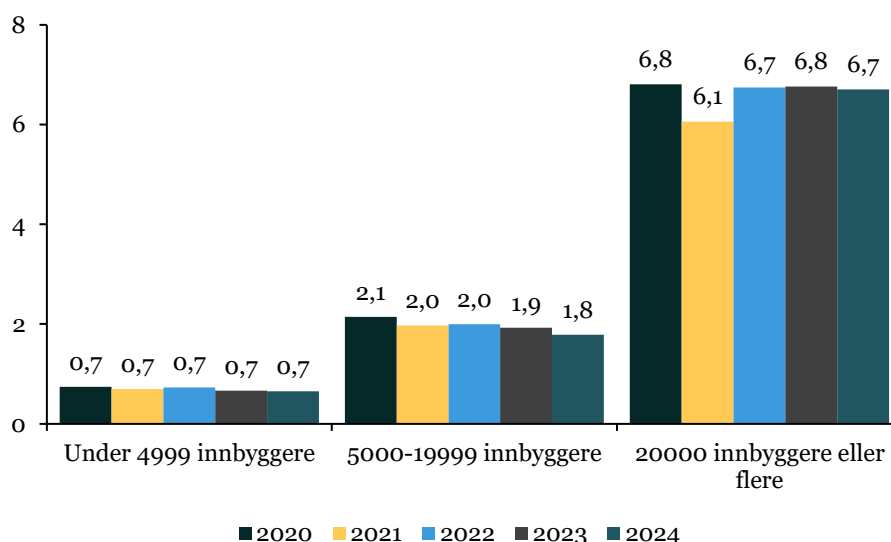
Figur B.16 Utvikling netto driftsutgifter til barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet (KOSTRA-funksjon 251), i milliarder 2025-kroner*



*Prisjustert til 2025-kroner med kommunal deflator. Oslo inkludert i dataene. Kilde: SSB (Tabell 12362).

Driftsutgiftene til barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet har redusert fra 2020 til 2024 for alle tre kommunegruppene, se Figur B.17. For store kommuner med over 20 000 innbyggere, har det vært en vesentlig større økning i driftsutgiftene over perioden, sammenlignet med små (under 4 999 innbyggere) og mellomstore kommunegrupper (mellom 5 000 og 19 999 innbyggere). Det er rimelig å tro at økningen i barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet er en konsekvens av kommunenes økte finansieringsansvar på fosterhjemsområdet, kombinert med økte statlige egenandeler for institusjon og spesialiserte fosterhjem.

Figur B.17 Utvikling netto driftsutgifter til barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet (KOSTRA-funksjon 252), i milliarder 2025-kroner*



*Prisjustert til 2025-kroner med kommunal deflator. Oslo inkludert i dataene. Kilde: SSB (Tabell 12362).

B.7 Helsestasjons- og skolehelsetjenesteårsverk

Vi har begrenset med indikatorer som kan si noe om innsatsen på andre tjenesteområder enn barnevern, og som kan knyttes mer eller mindre til oppvekstreformen. Helsestasjons- og skolehelsetjenesteårsverk kan heller ikke knyttes direkte til barnevernsreformen, men kan likevel gi noen indikasjoner om forebyggende innsats på oppvekstområdet. Tall fra SSB viser at avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, både i antall og per 10 000 innbyggere 0–20 år, har økt hvert år fra 2015 til 2024. Innenfor gruppen finner vi årsverk til helsesykepleiere, jordmødre, andre sykepleiere, leger, fysioterapeuter, annen helsefaglig utdanning og uten helsefaglig utdanning. Helsesykepleiere utgjør den klart største gruppen. Det har vært en økning i antall årsverk per 10 000 innbyggere 0–20 år hvert år i perioden, utenom fra 2023 til 2024, hvor andelen har gått fra 25,2 til 24,5.⁵⁴

B.8 Turnover og sykefravær i barnevernstjenestene

Utdanning og kompetanse er ett av de prioriterte forbedringsområdene for barnevernsreformen og en forutsetning for å kunne realisere målene i reformen. Flere kommuner har samtidig utfordringer med å rekruttere og beholde relevant kompetanse i tjenestene. I 2022 gjennomførte Bufdir en undersøkelse av årsaker til turnover i barnevernstjenestene (Bufdir, 2022). De fant blant annet at høyt arbeidspress, lav lønn i forhold til ansvar og belastning og alternative arbeidsgivere og psykisk belastende arbeid er årsaker til at mange slutter.

KS sin statistikk om barnevernstjenesten⁵⁵ viser at turnover, definert som å ikke lenger være ansatt innenfor tjenesteområdet, er på 15,4 prosent for barnevern for 2023–2024. Statistikken viser også at det årlig er mange ansatte som forlater barnevernstjenesten, men som forblir i et annet tjenesteområde i kommunen (turnover målt som ikke lenger ansatt i en kommune er på 10,74 prosent samme periode). Til sammenlikning er turnover for barnevern (ikke lenger ansatt innenfor tjenesteområdet) høyere enn for grunnskole, men lavere enn barnehage, helsestasjon, institusjon og hjemmehjelp. Statistikken viser også at turnover i barnevernstjenestene er langt høyere i de mindre kommunene enn i de største. Samtidig var turnover i barnevernet i perioden 2015–2024 høyest i år 2019–2020, med 21,7 prosent,⁵⁶ og har stabilisert seg og gått ned i perioden 2023–2024.

KS sin statistikk viser at legemeldt sykefravær i barnevernet var på 9,7 prosent i 2024 – høyere enn kommunene i alt (7,9 prosent) og undervisningssektoren (6,8 prosent), men lavere enn barnehage (9,8 prosent). Det har vært en økning i sykefravær i barnevernet fra 2022 til 2024. I 2022 var sykefraværet på 8,9 prosent og i 2023 på 9,2 prosent.

⁵⁴ SSB tabell 14277.

⁵⁵ <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/statistikk-om-barnevernstjenesten3/> [Lastet ned 30. september 2025]

⁵⁶ <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern/om-barnevernstjenestene/#section-578> [Lastet ned 30. september 2025]

Vedlegg C – Intervjuguide for casestudien

Intervjuguide: Intervjuer med kommuneansatte – «Casestudie om hvordan barnevernslovens og barnevernsreformens krav til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer oppfylles innenfor, og på tvers av sektorer i kommunen»

Introduksjon

Takk for at dere deltar i dette intervjuet rundt kravene i barnevernsloven og barnevernsreformen knyttet til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer. Dette er et delprosjekt for prosjektet «Følgeevaluering av barnevernsreformen» som er på oppdrag fra og finansiert av Bufdir. Formålet med casestudien er å undersøke hvordan barnevernslovens og barnevernsreformens krav til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer oppfylles innenfor, og på tvers av ulike sektorer i kommunen. Reformens målsetting er at kommunene som helhet, og ikke bare barnevernstjenesten, har ansvar for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. I dette intervjuet vil vi stille spørsmål rundt dine erfaringer og meninger om disse temaene. Vi minner om å overholde taushetsplikten. Unngå å nevne navn eller gi detaljerte eksempler med mye bakgrunnsinformasjon som vil kunne identifisere individer.

Hovedproblemstilling for casestudien 2025:

Hvordan oppfylles barnevernslovens og barnevernsreformens krav til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer innenfor, og på tvers av sektorer i kommunen?

1. **På hvilke måter jobber sektoren/tjenesteområdet du har ansvar for når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblematikk hos barn og unge?**
 - a. Hvordan forstår dere graderingene av begrepene omsorgssvikt og atferdsproblematikk (fra mindre alvorlig til mer alvorlig)?
 - b. På hvilke måter observerer dere om barn og unge utsettes for omsorgssvikt og/eller er i ferd med å utvikle atferdsproblematikk innenfor deres sektor/ tjenesteområde?
 - c. Hvordan jobber sektoren/ tjenesteområdet du har ansvar for konkret med forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer?
 - d. Har dere konkrete målformuleringer og målsettinger dere arbeider etter når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblematikk hos barn og unge?
 - i. Kan du beskrive disse?
 - e. Har dere konkrete målgrupper dere er spesielt bekymret for når dere arbeider med forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblematikk?

- i. Kan du beskrive disse?
 - f. På hvilke måter avsetter dere ressurser til det forebyggende arbeidet blant barn og unge?
 - i. Kan du beskrive disse?
- 2. På hvilke måter samarbeider sektoren/tjenesteområdet du har ansvar for med andre sektorer og tjenesteområder når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblematikk blant barn og unge?**
- a. Er det ulike måter å samarbeide med andre sektorer og tjenesteområder på, basert på grad av alvorlighet når det gjelder omsorgssvikt og atferdsproblematikk?
 - i. På hvilke måter samarbeider dere i de ulike tilfellene?
 - b. Har sektoren/ tjenesteområdet du har ansvar for fått tildelt ressurser i tråd med ansvarsområdene deres innenfor forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer?
 - i. Kan du beskrive hvordan tildelingen har skjedd, og hva den er benyttet til?
 - c. Fordeles/ omfordeles ressurser mellom sektorer og tjenesteområder dersom det er behov for større samarbeid rundt enkeltsaker?
 - i. Kan du beskrive hvordan dette foregår?
 - d. Fordeles/ omfordeles ressurser mellom sektorer og tjenesteområder dersom det er behov for større samarbeid rundt grupper av barn eller ungdommer?
 - i. Kan du beskrive hvordan dette foregår?
- 3. På hvilken måte har sektoren/tjenesteområdet du har ansvar for bidratt inn i, og tatt ansvar for kommunens forebyggende plan?**
- a. Hvilken oppfatning har du av andre sektorer/tjenesteområders bidrag inn i den forebyggende planen?
 - b. Har sektoren/tjenesteområdet du har ansvar for spesifikke ansvarsområder innenfor kommunens forebyggende plan?
 - i. Kan du beskrive disse?
 - c. Har sektoren/ tjenesteområdet du har ansvar for fått tildelt ressurser i tråd med ansvarsområdene deres i den forebyggende planen?
 - i. Hvordan er disse ressursene benyttet?

- 4. Hvordan samarbeider sektoren/tjenesteområdet du har ansvar for med barnevernstjenesten når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblematikk?**
- a. Har dere utarbeidet faste strukturer for samarbeidet med barnevernstjenesten?
 - i. Kan du beskrive disse?
 - b. Hvilke barrierer møter sektoren/ tjenesteområdet du har ansvar for i samarbeidet med barnevernstjenesten?
 - c. Hvilke muligheter ser du for deg at kan utvikles for sektoren/ tjenesteområdet du har ansvar for i samarbeidet med barnevernstjenesten?
 - d. Hvilken oppfatning har du av andre sektorer/tjenesteområders samarbeid med barnevernstjenesten?
- 5. Hvilke barrierer og mulighetsrom har sektoren/tjenesteområdet du har ansvar for erfart i det forebyggende arbeidet?**
- a. Hvilke barrierer og mulighetsrom oppfatter du at andre sektorer/ tjenesteområder møter på i dette arbeidet?
- 6. På hvilke måter har administrativ og politisk kommuneledelse tilrettelagt for det forebyggende arbeidet i kommunen og samordningen av tjenestetilbudet til barn og familier, jf. lov om barnevern § 15-1?**
- a. Hvordan har kommuneledelsen tilrettelagt for forebyggende arbeid i den sektoren/ tjenesteområdet du har ansvaret for?
 - b. Hvordan opplever sektoren/ tjenesteområdet du har ansvaret for at tjenestetilbudet til barn og familier er samordnet i deres kommune?
 - c. På hvilke måter tenker du kommuneledelsen kan bedre tilrettelegge for det forebyggende arbeidet i din kommune?
 - d. På hvilke måter tenker du tjenestetilbudet til barn og familier kan samordnes, og eventuelt utvikles i din kommune?

Er det andre ting dere vil dele med oss som vil være viktig for oss å forstå hvordan barnevernslovens og barnevernsreformens krav til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer oppfylles innenfor, og på tvers av sektorer i kommunen?

Tusen takk for deres innspill. Hvis dere kommer på noe annet som dere mener er viktig, eller ønsker mer informasjon om prosjektet er dere velkommen til å kontakte delprosjektleder Lena Westby, mobil 91 55 40 93, E-post: lena.westby@samforsk.no

Vedlegg D – Intervjuguide statsforvalter

Til stede:

Dato:

Presentasjonsrunde og orientering om status på evalueringen.

Innledende/overordnede spørsmål

Hvordan oppfatter dere status og fremdrift for barnevernsreformen? (Både for barnevernstjenesten og oppvekstområdet for øvrig.)

Kan dere si litt om hvilke resultater og effekter av barnevernsreformen dere ser så langt?

Statsforvalters oppfølging av kommunene

I hvilken grad og på hvilken måte følger dere opp kommunenes arbeid med barnevernsreformen? Har det endret seg over tid?

Hvordan veileder og/eller kontrollerer dere kommunene i arbeidet med å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer?

Er det noe dere mener burde vært gjort annerledes i oppfølgingen av kommunene knyttet til barnevernsreformen? Hva er ev. barrierer for å få til dette?

Forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer

Hvilke sektorer/tjenestekområder mener dere er relevante for å oppfylle barnevernslovens og barnevernsreformens krav til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer?

Hvilket inntrykk har dere av hvordan ulike sektorer tar ansvar for forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblematikk?

Hvordan svarer kommunene ut kravet om at tjenestetilbudet til barn og familier skal samordnes, jf. bvl § 15-1?

Hvordan opplever dere at barnevernslovens og barnevernsreformens krav til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer oppfylles? Hva fungerer godt og mindre godt?

Oppfylling av barnevernsreformens mål

Vi vil gjerne ha deres refleksjoner og tanker om oppfyllelse av barnevernsreformens mål siden barnevernsreformen trådte i kraft. Spørsmålene under er knyttet direkte til reformens hoved- og delmål. (Enkelte spørsmål kan allerede være besvart gjennom tidligere spørsmål.)

I hvilken grad opplever du/dere at følgende mål er oppfylt? Hvorfor / hvorfor ikke?

1. Flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov

2. Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene

3. Bedre tilpasset hjelp

4. God rettssikkerhet

5. Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning

Avslutning

Hvilke tiltak kan bidra til høyere måloppnåelse?

A solid dark teal horizontal bar, likely a placeholder for a response or a decorative element.

Er det noe annet dere ønsker å legge til?

A solid dark teal horizontal bar, likely a placeholder for a response or a decorative element.

Vedlegg E – Spørreundersøkelse til oppvekstledere

Informasjon om databehandling

Informasjon om databehandling [Tekstboks]

I henhold til EUs personvernforordning (GDPR) vil personinformasjon som knytter svarene til deg slettes innen seks måneder. Siden dette er en evaluering med sluttdato i 2027, vil Menon Economics oppbevare innmeldte svar uten personopplysninger frem til evalueringsperioden er over. Informasjon om hvilken kommune svarene knytter seg til vil benyttes til analyseformål ifm. arbeidet med evalueringen, men vil ikke utleveres til andre eller kunne identifiseres i rapporter eller på andre måter.

Menon Economics sin GDPR-kontakt:

Navn: Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste, godtar du at vi behandler dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

Del 1 - Innledende del

Spørsmål 1. Kan du bekrefte at du innehar stillingen som oppvekstdirektør eller tilsvarende? [Obligatorisk]

- ☐ Ja
- ☐ Nei, jeg er kommunedirektør [hopp til spørsmål X]
- ☐ Nei, jeg er barnevernsleder [hopp til spørsmål X]
- ☐ Nei, jeg er leder for et annet område enn oppvekst/barnevern
- ☐ Nei, jeg har ikke en ledelsesfunksjon i kommunen [hopp til spørsmål X]

[Spørsmål X, tekstboks, betinget på at respondenten var svart at de er kommunedirektør, barnevernsleder eller ikke har en ledelsesfunksjon på spørsmål 1.] Du er ikke en del av målgruppen for undersøkelsen! Fint om du trykker deg til neste spørsmål og videresender e-posten til oppvekstdirektør eller tilsvarende i kommunen du representerer.

Spørsmål 2. Når ble du tilsatt i lederfunksjonen du har i dag i kommunen? [Frivillig]

- ☐ 2025
- ☐ 2024
- ☐ 2023
- ☐ 2022
- ☐ 2021
- ☐ 2020 eller tidligere

Spørsmål 3. Hvilke tjenesteområder har du ansvar for? Flere svar mulig. [Obligatorisk.]

- ☐ Grunnskole
- ☐ Barnevern
- ☐ Barnehage
- ☐ Helsestasjon, skolehelsetjeneste og/eller ungdomshelsestasjon
- ☐ Fastlege
- ☐ PPT
- ☐ BUP
- ☐ NAV
- ☐ Krisesenter
- ☐ Flyktningarbeid/integrering
- ☐ Kultur/fritid
- ☐ Familievern
- ☐ SFO/AKS
- ☐ Kommunale boliger
- ☐ Plan
- ☐ Annet, vennligst spesifiser: _____

Del 2 – Forebyggende plan

[Tekstboks, sammen med neste]

Barnevernsloven § 15-1

Barnevernsloven § 15-1 sier følgende «*Kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Kommunen skal sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier.*

Kommunestyret selv skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid etter første ledd. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide.»

Spørsmål 4. Har kommunen utarbeidet en plan for kommunens forebyggende arbeid av omsorgssvikt og atferdsvansker? [Obligatorisk, sammen med forrige.]

- ☐ Ja
- ☐ Nei, planen er under utarbeidelse
- ☐ Nei, planen skal utarbeides - men arbeidet er ikke påbegynt
- ☐ Nei, det er ikke planlagt å utarbeide en plan for kommunens forebyggende arbeid av omsorgssvikt og adferdsproblemer
- ☐ Vet ikke

[Filter – Hvis Ja på spørsmål 4]

Spørsmål 5. Er den forebyggende planen vedtatt i kommunestyret? [Frivillig.]

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 6. Er den forebyggende planen forankret i kommuneplanens samfunnsdel? [Frivillig.]

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 7. Hvilke deler av kommunens virksomhet har vært aktivt med i utarbeidelsen av den forebyggende planen? Flere svar mulig. [Frivillig.]

- ☐ Kommunens administrative ledelse
- ☐ Barnevern
- ☐ Grunnskole
- ☐ Barnehage
- ☐ Helsestasjon, skolehelsetjeneste og/eller helsestasjon for ungdom
- ☐ Fastlege
- ☐ PPT
- ☐ BUP
- ☐ NAV
- ☐ Krisesenter
- ☐ Flyktningarbeid/integrering
- ☐ Kultur/fritid
- ☐ SLT-koordinator
- ☐ Familievern
- ☐ SFO/AKS
- ☐ Kommunale boliger
- ☐ Plan
- ☐ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: ...

[Filter slutt]

Del 3 – Hvordan forebygging og tidlig innsats forstås

Spørsmål 8. Barnevernsreformen skal bidra til å styrke arbeid med forebygging og tidlig innsats. Hva legger du i begrepet forebygging i denne sammenheng? Flere svar mulig. [Frivillig.]

- ☐ Arbeid med å løse grunnleggende samfunnsproblemer som fattigdom og levekår

- ☐ Arbeid rettet mot hele befolkningsgrupper (for eksempel alle barn og unge) uten at en har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko
- ☐ Arbeid/tiltak rettet mot barn og familier med begynnende problemer
- ☐ Arbeid/tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko
- ☐ Arbeid/tiltak rettet mot barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer
- ☐ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: ...

Spørsmål 9. Hva legger du i tidlig innsats? Flere svar mulig. [Frivillig.]

- ☐ Innsats tidlig i et barns liv
- ☐ Innsats når eller kort tid etter at problemene oppstår eller avdekkes
- ☐ Innsats før det er behov for inngripende tiltak
- ☐ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 10. Hvilke tjenesteområder i kommunen du representerer jobber med å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker? Flere svar mulig. [Frivillig.]

- ☐ Barnevern
- ☐ Grunnskole
- ☐ Barnehage
- ☐ Helsestasjon, skolehelsetjeneste og/eller helsestasjon for ungdom
- ☐ Fastlege
- ☐ PPT
- ☐ BUP
- ☐ NAV
- ☐ Krisesenter
- ☐ Flyktningarbeid/integrering
- ☐ Kultur/fritid
- ☐ Familievern
- ☐ SFO/AKS
- ☐ Kommunale boliger
- ☐ Plan
- ☐ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: ...

Spørsmål 11. Tenk på det forebyggende arbeidet i barnevernstjenesten i kommunen du representerer. Hvordan jobber barnevernstjenesten med å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker? Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ Løser grunnleggende samfunnsproblemer som fattigdom og levekår
- ☐ Tiltak rettet mot hele befolkningsgrupper (for eksempel alle barn og unge) uten at en har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko
- ☐ Tiltak rettet mot barn og familier med begynnende problemer
- ☐ Tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko
- ☐ Tiltak rettet mot barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 12. Tenk på det forebyggende arbeidet på oppvekstområdet i kommunen du representerer. Hvordan jobber oppvekstområdet, utenom barnevern, med å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker? Flere svar mulig. [Frivillig.]

- ☐ Løser grunnleggende samfunnsproblemer som fattigdom og levekår
- ☐ Tiltak rettet mot hele befolkningsgrupper (for eksempel alle barn og unge) uten at en har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko
- ☐ Tiltak rettet mot barn og familier med begynnende problemer
- ☐ Tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko
- ☐ Tiltak rettet mot barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 13. Tenk på ressursene som benyttes til forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker i tjenesten(e) du representerer. Omtrent hvor stor andel benyttes til ulike nivåer av forebygging? Fordel 100 prosent på de tre kategoriene. [Frivillig]

Universelt nivå (innsats rettet mot hele befolkningsgrupper – for eksempel alle barn og unge): ____

Selektivt nivå (tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer):

Indikert nivå (tiltak rettet mot individer med høy risiko eller klare tegn på problemer): _____

Sum: 100

Del 4 - Tiltak

Spørsmål 14. Hvilke overordnede endringer har blitt gjort i oppvekstsektoren i din kommune som følge av barnevernsreformen? Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ Endring i organisering av oppvekstsektoren
- ☐ Inngått/økt samarbeid med andre kommuner

- ☐ Styrket samarbeid mellom barnevern og oppvekstsektoren i kommunen
- ☐ Oppvekstsektoren utenom barnevern har fått tilført mer økonomiske midler
- ☐ Oppvekstsektoren utenom barnevern har fått tilført mindre økonomiske midler
- ☐ Økt bemanningen i oppvekstsektoren (utenom barnevern)
- ☐ Styrket kompetansen i oppvekstsektoren (utenom barnevern)
- ☐ Forbedret planarbeidet innenfor barnevernsområdet og/eller oppvekstområdet
- ☐ Kartlagt behov for hjelpetiltak
- ☐ Kartlagt tilgang på lokale hjelpetiltak på tvers av tjenester
- ☐ Lagt bedre til rette for en løpende dialog mellom politisk, administrativ og faglig ledelse om styring, strategiske valg og ressurser i oppvekstsektoren
- ☐ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Ingen endringer [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 15. Hvilke lavterskeltilbud tilbys i kommunen du representerer? Flere valg mulig. [Frivillig.]

- ☐ Helsestasjon for ungdom
- ☐ Ung Arena eller tilsvarende (psykisk helsehjelp for ungdom)
- ☐ Annen lavterskel psykisk helse
- ☐ Foreldreveiledning
- ☐ Familiearbeid
- ☐ Utekontakt
- ☐ Ungdomsklubber/juniorklubber
- ☐ Familielos - koordinering mot offentlige tjenester
- ☐ Tett oppfølging av ungdom i risikozonen for å havne utenfor (ungdomslos)
- ☐ Ambulerende skolemiljøteam
- ☐ Andre, vennligst spesifiser: _____
- ☐ Ingen [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

Spørsmål 16. Kan du beskrive hvilken rolle frivillig sektor eventuelt har når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker i kommunen du representerer? [Frivillig]

Spørsmål 17. I hvilken grad opplever du at tilbudene i kommunen dekker behov når det gjelder forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker, i ulike alderssegmenter? [Frivillig]

	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
0-6 år						
7-12 år						
13-15 år						
15-17 år						
18-24 år						

Spørsmål 18. Har det vært en endring i forebyggende innsats mot ungdom i kommunen du representerer siden 2022?

- ☐ Stor reduksjon
- ☐ Noe reduksjon
- ☐ Uendret
- ☐ Noe økning
- ☐ Stor økning
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 19. FNs barnekonvensjon artikkel 13 fastsetter barns rett til hvile, fritid, deltakelse i lek, fritidsaktiviteter, kulturliv og kunstnerisk virksomhet. I hvilken utstrekning er bevissthet rundt forebyggende arbeid implementert i denne delen av kommunens tjenestetilbud? [Frivillig]

Del 5 - Strukturer for tverrfaglig samarbeid

Spørsmål 20. Har kommunen samordnet sitt tjenestetilbud for barn og familier iht. barnevernsloven § 15-1 første ledd? [Obligatorisk, på samme side som på forrige.]

- ☐ Ja, gjennom en tverrfaglig sammensatt tjeneste
- ☐ Ja, gjennom et tverrfaglig samarbeid mellom tjenester i kommunen
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke
- ☐ Ja, på andre måter, vennligst spesifiser: _____

[Filter – Hvis Ja, gjennom en tverrfaglig sammensatt tjeneste eller Ja, gjennom et tverrfaglig samarbeid mellom tjenester i kommunen eller ja, på andre måter]

Spørsmål 21. Du har oppgitt at kommunen har samordnet sitt tjenestetilbud for barn og familier iht. barnevernsloven § 15-1 første ledd. Hvilke kommunale tjenester er omfattet av dette? Flere svar mulig. [Frivillig.]

- ☐ Barnevern
- ☐ Grunnskole
- ☐ Barnehage
- ☐ Helsestasjon, skolehelsetjeneste og/eller helsestasjon for ungdom
- ☐ Fastlege
- ☐ PPT
- ☐ BUP
- ☐ NAV
- ☐ Krisesenter
- ☐ Flyktningarbeid/integrering
- ☐ Kultur/fritid
- ☐ Familievern
- ☐ SFO/AKS
- ☐ Kommunale boliger
- ☐ Plan
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: ...

Filter slutt

Spørsmål 22. Har kommunen du representerer etablert noen av følgende strukturer for tverrfaglig samhandling eller samordning av tjenester for barn og familier? Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats)
- ☐ SLT-modell
- ☐ Spedbarnsteam
- ☐ Småbarnsteam
- ☐ Fraværsteam
- ☐ Ressursteam barn/unge/familie
- ☐ Ambulerende skolemiljøteam
- ☐ Konsultasjonsteam barnehage/skole
- ☐ Nei, ingen [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Andre, vennligst spesifiser: _____

Del 6 – Oppfatninger om innsats og samarbeid

Spørsmål 23. Sammenliknet med situasjonen før barnevernsreformen, er ulike tjenester i kommunen mindre eller mer involvert i forebyggende arbeid og tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker? [Frivillig.]

	Mindre involvert	Verken mer eller mindre involvert	Mer involvert	Vet ikke	Ikke relevant
Barnevern					
Barnehage					
Grunnskole					
Helsestasjon, skolehelsetjeneste og/eller helsestasjon for ungdom					
Fastlege					
Pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT)					
BUP					
NAV					
Krisesenter					
Familievern					
Kultur/fritid					
Flyktningarbeid/integrering					
Plan					
SFO/AKS					
Kommunale boliger					

Spørsmål 24. I hvilken grad vil du si at kommunen du representerer jobber tilstrekkelig forebyggende? [Frivillig.]

	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Innenfor barnevernet						
Innenfor hele oppvekstområdet (eksempelvis barnevern, skole, barnehage og helse)						

Spørsmål 25. Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet? [Frivillig.]

- ☐ Svært dårlig
- ☐ Dårlig
- ☐ Verken godt eller dårlig
- ☐ Godt
- ☐ Svært godt
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 26. I hvilken grad oppleves følgende som barrierer for samarbeid mellom barnevernet og øvrige deler av oppvekstområdet? [Frivillig]

	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Samtykke/taushetsplikt						
Deling av data						
Silotankegang						
Rekruttering/kompetanse						
Økonomi/budsjett						
Ulikt regelverk						
Ulik kultur/begrepsforståelse						

Spørsmål 27. I hvilken grad er du enig i følgende påstander? [Frivillig]

	Svært uenig	Uenig	Verken enig eller uenig	Enig	Svært enig	Vet ikke
Innsats innenfor kultur- og fritidsfeltet er sentralt for å forebygge omsorgssvikt og utvikling av atferdsvansker						
Stram kommuneøkonomi har ført til redusert forebyggende						

innsats i kommunen det siste året						
Ikke-lovpålagte tilbud i kommunen påvirkes i stor grad av endringer i kommunens økonomiske situasjon						

Del 7 – Reformens delmål

Spørsmål 28. I hvilken grad vil du si at barn og unge med behov for hjelp i kommunen du representerer får rett hjelp til rett tid? [Frivillig]

- ☐ I svært liten grad
- ☐ I liten grad
- ☐ I verken stor eller liten grad
- ☐ I stor grad
- ☐ I svært stor grad
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 29. Hva mener du er de største utfordringene kommunen du representerer står overfor i å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid? Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ For lav prioritering av forebyggende arbeid og tidlig innsats
- ☐ Manglende oversikt over kommunens utfordringsbilde
- ☐ Vanskelig å rekruttere og/eller beholde kompetent personell
- ☐ For lav tilgang på egnede fosterhjem
- ☐ Mangelfull kartlegging og utredning av barn og unge
- ☐ Mangelfull oppfølging av barn i barnevernet
- ☐ Mangelfull oppfølging av foreldre i barnevernet
- ☐ Mangelfull oppfølging og veiledning av fosterforeldre
- ☐ Tilgjengelige tiltak dekker ikke behovene godt nok
- ☐ Brudd på bistandsplikten fra Bufetat
- ☐ For lavt økonomisk handlingsrom til å prioritere barnevern
- ☐ For lavt økonomisk handlingsrom til å prioritere oppvekstområdet for øvrig
- ☐ Mangelfull samhandling mellom kommunale tjenesteområder
- ☐ Enkelthendelser som krever mye ressurser i kortere tidsrom
- ☐ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, spesifiser her: ...

Spørsmål 30. I hvilken grad er du enig i følgende påstander for kommunen du representerer? [Frivillig.]

	Helt uenig	Litt uenig	Verken enig eller uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke	Ikke relevant
Kommunen tilbyr tilpasset hjelp til barn og unge							
Kommunen har styrket arbeidet med tidlig innsats og forebygging siden barnevernsreformen trådte i kraft							
Rettssikkerhet for barn og unge er tilfredsstillende							
Oppgaveløsningen i barnevernet er effektiv							
Oppgaveløsningen i oppvekstsektoren (unntatt barnevern) er effektiv							
Mer ressurser til forebygging og tidlig innsats går på bekostning av barn og unge i barnevernet							

Del 8 – Avsluttende del

Spørsmål 31. Har barnevernsreformen bidratt til endringer/vridninger på oppvekstområdet (utenom barnevern) som det er viktig at vi som evaluator er kjent med? Hvis ja, vennligst oppgi endringer/vridninger i tekstboksen under. [Frivillig.]

Spørsmål 32. Dette er det siste spørsmålet i undersøkelsen. Har du øvrige kommentarer eller informasjon du ønsker å legge til? [Frivillig]

Trykk på «Avslutt-knappen» for å avslutte spørreundersøkelsen

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!



Menon
Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no