

RAPPORT

# EVALUERING AV BARNEVERNENSREFORMEN

Første statusrapport med søkelys på forebygging og tidlig innsats



**MENON-PUBLIKASJON NR. 165/2023**

Av Iselin Kjelsaas, Simen Pedersen, Lena Westby, Regine Ringdal, Ida Ljøgdott von Hanno, Veronika Paulsen og Gro Ulset



## 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 første statusrapport etter oppstartsmålingen.

Våre kontaktpersoner hos Bufdir er Helene Vedeld og Simen Helgesen Ramberg. Arbeidet er gjennomført i perioden fra januar 2023 til desember 2023.

Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas og Ida Ljøgodt von Hanno i Menon Economics og Lena Westby, Regine Ringdal, Veronika Paulsen og Gro Ulset i NTNU Samfunnsforskning. Nina Bruvik Westberg i Menon Economics har stått for den interne kvalitetssikringen og Elisabeth Backe-Hansen har vært ekstern kvalitetssikrer.

Vi takker Bufdir for alle innspill og et godt samarbeid.

---

Desember 2023

Simen Pedersen  
Prosjekteier  
Menon Economics

Iselin Kjelsaas  
Operativ prosjektleder  
Menon Economics

# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>3</b>
<b>1 INTRODUKSJON</b>	<b>7</b>
1.1 Kort om barnevernsreformen	7
1.2 Kort om evalueringsoppdraget	8
1.3 Avgrensninger	9
1.4 Tilgrensende endringer og initiativ	10
1.5 Leserveiledning	12
<b>2 METODE OG INFORMASJONSINNHEITING</b>	<b>13</b>
2.1 Kort om indikatorer	13
2.2 Kvantitative data	14
2.3 Casestudie	15
2.4 Referansegruppe	19
2.5 Andre informasjonskilder	20
<b>3 FOREBYGGING OG TIDLIG INNSATS</b>	<b>21</b>
3.1 Barnevernsreformens fokus på forebyggende arbeid og tidlig innsats	21
3.2 Tidlig innsats	21
3.3 Forebyggende arbeid	23
3.4 Forebygging på tvers	23
3.5 Forebyggingsnivåer – «forebyggingstrekanten»	24
3.6 «Heckman-kurven»	25
<b>4 FUNN FRA CASESTUDIEN</b>	<b>27</b>
4.1 Funns fra casestudiens del 1 – forebyggende plan	27
4.2 Funns fra casestudiens del 2 – kvalitative intervjuer med barnevernledere og koordinatorene for forebyggende plan	29
4.3 Diskusjon	43
4.4 Oppsummering – hva har vi lært av casestudien?	46
<b>5 OPPDATERING AV SENTRALE INDIKATORER</b>	<b>48</b>
5.1 Barn og unge med barnevernstiltak	48
5.2 Plasseringer utenfor hjemmet	51
5.3 Ventetid på fosterhjem	56
5.4 Samarbeid med og tiltak fra andre tjenester	59
5.5 Samlede driftsutgifter til barnevern	61
5.6 Oppsummering – hva har vi lært av utviklingen i sentrale indikatorer?	69
<b>6 NÆRMERE OM KOMMUNALT SAMARBEID</b>	<b>70</b>
6.1 Interkommunale samarbeid	70
6.2 Eksempler på kommunale nettverk	71
<b>7 AVSLUTTENDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER</b>	<b>74</b>
<b>REFERANSELISTE FOR CASESTUDIEN</b>	<b>79</b>
<b>REFERANSELISTE FOR ØVRIGE DELER</b>	<b>82</b>
<b>VEDLEGG A – SUPPLERENDE INDIKATORER</b>	<b>85</b>
<b>VEDLEGG B - FLYTTINGER FRA FOSTERHJEM</b>	<b>92</b>
<b>VEDLEGG C - OVERSIKT LÆRINGSNETTVERK (INFORMASJON FRA ÅRSRAPPORT FOR 2022 FRA STATSFORVALTERE)</b>	<b>96</b>
<b>VEDLEGG D – PRESISERING AV INNHOLD I BARNEVERNSFUNKSJONENE I KOSTRA</b>	<b>106</b>

# Sammendrag

## Første statusmåling i følgeevalueringen av barnevernsreformen

Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning har fått i oppdrag av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) å følgeevaluere barnevernsreformen fram til og med 2027. I 2022 gjennomførte vi en oppstartsmåling. Vi kartla da tilstanden i kommunalt og statlig barnevern, samt andre relevante deler av oppvekstsektoren, rett i etterkant av implementering av reformen den 1. januar 2022. Oppstartsmålingen danner et sammenligningsgrunnlag for de årlige statusmålingene og sluttevalueringen i 2027. Denne rapporten er første statusmåling etter oppstartsmålingen.

## Temaet for årets rapport er forebygging og tidlig innsats

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022 og innebærer at kommunene har fått et større ansvar for barnevernet enn tidligere, både faglig og økonomisk. Reformen skal bidra til å styrke kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats og samarbeid på tvers av sektorer, slik at barn og unge som trenger det kan få tidligere og bedre tilpasset hjelp. Temaet for statusmålingen i 2023 er forebygging og tidlig innsats. Vi har gjennomført en casestudie som undersøker kommunenes forståelse av, og arbeid med, tidlig innsats og forebygging av omsorgssvikt. NTNU Samfunnsforskning har hatt ansvaret for å gjennomføre casestudien. For 2023 har casestudien vært todelt, der del 1 består av en dokumentanalyse av forebyggende planer fra seks kommuner. Del 2 består av kvalitative intervjuer med barnevernledere og koordinatorene for forebyggende plan i seks kommuner. Den overordnede problemstillingen for casestudien i 2023 har vært: *Hva er kommunens forståelse av tidlig innsats og forebygging av omsorgssvikt?* Vi har også oppdatert relevante kvantitative data om tiltaksbruk, organisering og ressursbruk og analysert utviklingen i disse, med formål om å gi en oppdatert status på området.

Forståelsen av forebygging og tidlig innsats har innvirkning på den praktiske gjennomføringen av reformen i kommunene. Forebygging som begrep innenfor barnevern har tradisjonelt bygget på en forståelse der forebygging betyr å forhindre at skader eller uønskede tilstander oppstår eller får utviklingsmuligheter. Tidlig innsats kan forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv på områder som antas å medføre risiko for senere problem, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes uansett barnets alder. Tidlig innsats skal forebygge behov for mer inngripende tiltak, og det kan derfor sees i sammenheng med det minste inngrepsprinsipp. Dette prinsippet går ut på at tiltak etter barnevernsloven må stå i et rimelig forhold til de mål som kan oppnås, det vil si at det ikke skal anvendes mer inngripende tiltak enn nødvendig for å oppnå målet. Godt forebyggende arbeid på et tidlig stadium kan i noen saker forhindre at utfordringer rundt barnet eskalerer og ender i akutte flyttinger eller omsorgsovertakelse. Forebyggende tiltak på tvers av arenaer antas å være mer virkningsfulle enn tiltak på én arena, og samarbeid mellom ulike tjenester er derfor viktig.

## Forståelsen av forebygging og tidlig innsats varierer

Basert på funn fra casestudien virker det som om det mangler en samlet forståelse i kommunene av hva som ligger i begrepene forebyggende arbeid og tidlig innsats. Flere av informantene trekker fram viktigheten av en felles forståelse av de to begrepene på tvers av ulike tjenester i kommunen. Samtidig fremhever informanter fra både små og store kommuner at det er utfordrende å få til en slik felles forståelse rundt begrepene når det er så mange ulike tjenester som er involvert i det forebyggende arbeidet i kommunen. Uklarhet rundt begrepene og mangel på felles forståelse gjør det vanskelig å jobbe mot et felles mål. Dette blir spesielt vanskelig dersom de ulike tjenestene heller ikke er enige om hva målet er.

Flere av kommunene henger etter i arbeidet med den forebyggende planen, og vil ha sine planer vedtatt i kommunestyret først i løpet av 2024. Ansatte i kommunene virker motiverte når det gjelder utarbeiding av forebyggende plan, men strever med å finne utgangspunktet for planen, og de har løst oppdraget på ulike måter. Noen har knyttet den forebyggende planen til overordnet planverk i kommunen, mens andre har arbeidet fram en spesifikk plan relatert til forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer. I arbeidet med de forebyggende planene og det forebyggende arbeidet ser det ut til at flere kommuner mangler et overordnet rammeverk, enten teoretisk eller rent deskriptivt, for hvordan de forstår organisering og strukturering av et felles kommunalt samarbeid rundt barn og unges oppvekstvilkår og oppvekstbetingelser. Det er i tillegg usikkerhet rundt hvor ansvaret for kommunens forebyggende arbeid skal plasseres.

Barnevernet har ansvar for tidlig innsats for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker, jf. barnevernsloven § 1-10, mens kommunen har et generelt ansvar for å forebygge omsorgssvikt, jf. § 15-1. Det er opp til hver enkelt kommune hvordan kommunen og de enkelte tjenestene skal jobbe med forebygging. Dette gjelder også i hvordan og i hvilken grad barneverntjenesten skal benyttes i det generelle forebyggende arbeidet. I noen kommuner ser det ut til å skille seg ut et «kjernebarnevern» der barneverntjenesten ønsker å konsentrere seg om barnevernets sentrale mandat relatert til beskyttelse av barn og unge som er utsatt for, eller i risiko for, omsorgssvikt. Dette vil i så fall innebære at forebyggende arbeid rettet mot barn og familier som ikke har rettigheter innenfor barnevernlovgivningen må svares ut på et annet tjenestenivå i kommunen. Et slikt perspektiv på barnevernets mandat kan begrense barnevernets rolle i arbeidet med barnevernsreformen, kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats, og også barnevernets rolle og plass i kommunens forebyggende plan. Det vil også kunne medføre forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommuner. Samtidig er det viktig at en ev. utvidet rolle for barnevernet i forebyggende sammenheng ikke fører til en lavere prioritering av de mest utsatte barn og unge.

### **Kommunenes utgifter til barnevern har økt**

Vi forventer på sikt at barnevernsreformen kan bidra til en reduksjon i antall plasseringstiltak, som følge av økt innsats med forebyggende arbeid og tidlig innsats, større kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet og økning i kommunenes egenandeler for spesialiserte fosterhjem, institusjon og akutttiltak. Vi forventer imidlertid ikke at reformen skal ha bidratt til en vesentlig reduksjon i plasseringstiltak allerede ett år etter implementering. Ved statusmålingen for 2023 har reformen fortsatt hatt kort tid til å virke og det er derfor begrenset hvor mye vi kan konkludere om utviklingen i sentrale indikatorer sammenliknet med oppstartsmålingen. Vi vil ved hver statusmåling fremover følge med på utviklingen i indikatorer og analysere mulige årsaker til utviklingen.

Samlet har kommunalt barnevern hatt en økning i netto prisjusterte driftsutgifter på 2,1 milliarder kroner fra 2021 til 2022. Den største økningen finner vi for funksjon 252 – «Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet», etterfulgt av funksjon 244 – «Barnevernstjeneste». Det er rimelig å tro at økningen i funksjon 252 – «Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet» er en konsekvens av kommunenes økte finansieringsansvar på fosterhjemsområdet, kombinert med økte statlige egenandeler for institusjon, spesialiserte fosterhjem og akutttiltak. Den observerte økningen i kommunale netto prisjusterte driftsutgifter på barnevernsfeltet totalt er lavere enn økningen i rammetilskuddet til kommunene, som samlet tilsvarte 2,2 milliarder kroner i 2022. Differansen mellom økningen i kommunale netto driftsutgifter og rammetilskuddet er på om lag 100 millioner 2023-kroner. Det betyr at kommunene har brukt om lag 100 millioner 2023-kroner mindre på barnevernsområdet enn de fikk i økt rammetilskudd. Isolert sett kan dette vurderes å representere en negativ utvikling for barnevernstilbudet fordi det er mulig at deler av de økte rammeoverføringene har gått til andre formål enn barnevern. Situasjonen kan imidlertid også være at kommunene har flyttet ressurser mot generelt forebyggende arbeid i andre tjenesteområder i kommunen.

## Anbefalinger

Basert på funn fra den kvantitative analysen og case-studien har vi utarbeidet følgende anbefalinger:

- **Malverk knyttet til forebyggende plan.** Vi anbefaler at BFD/Bufdir utarbeider forslag til overordnet mal og rammeverk for utforming av forebyggende plan. Dette vil være til nytte for kommuner som har utfordringer med å komme i gang med planarbeidet, og som opplever forventningene til planen som uklare.
- **Veiledning (dokument eller nettressurs) knyttet til tidlig innsats og forebygging.** I oppstartsmålingen anbefalte vi at det utarbeides nasjonale retningslinjer/veiledning i tidlig innsats og forebyggende arbeid i kommunene. Denne anbefalingen er fortsatt gjeldende. Formen på veiledning kan enten være et dokument eller en nettressurs. Det bør tydeliggjøres hva som menes med forebyggende arbeid og tidlig innsats, og forventninger til hvordan tjenestene skal jobbe annerledes enn før barnevernsreformen bør tydeliggjøres. Det finnes allerede mange veiledere (dokumenter og nettressurser) rettet mot kommuner på oppvekstområdet. Det er viktig å se helhet og sammenheng mellom barnevernsreformen og andre initiativ, satsinger, retningslinjer og veiledere innenfor oppvekstsektoren. Det bør vurderes om nasjonale retningslinjer/veiledning i tidlig innsats og forebyggende arbeid kan erstatte eller implementeres i eksisterende veiledning.
- **Gode eksempler i digital plattform.** I oppstartsmålingen påpekte vi at det bør vurderes å etableres en eksempelsamling på virksomme forebyggingstiltak som løpende oppdateres under reformperioden. Denne anbefalingen er fortsatt gjeldende. Vi ser at det er nyttig med eksempler på ulike måter å organisere det forebyggende arbeidet på, hvordan man kan jobbe på tvers av tjenester, og beskrivelser av virksomme forebyggingstiltak. Eksemplene bør være forankret i forskning og erfaringer fra norske kommuner, og ta høyde for at kommunenes forutsetninger og rammebetingelser varierer. Vi anbefaler at det etableres en digital plattform hos direktoratet der gode eksempler innenfor forebyggende arbeid (organisering, måter å jobbe på og virksomme tiltak) gjøres tilgjengelig for kommunene. Eksempler som benyttes bør være konkrete og realistiske for kommunene å ta i bruk. Til inspirasjon kan det for eksempel sees til [forebygging.no](http://forebygging.no).
- **Følge med på utviklingen av «kjernebarnevern».** Vi anbefaler at BFD/Bufdir følger nøye med på hvorvidt og på hvilke måter det utvikler seg ulike typer barneverntjenester. Det vil si om noen kommuner utvikler et «kjernebarnevern» med fokus på barnevernets sentrale mandat og kjerneoppgaver («verneoppgaver»), mens andre kommuner utvikler et barnevern som tillegges forebyggende oppgaver og tiltak for barn og familier som har behov for hjelp og støtte uten å oppfylle barnevernslovens vilkår. Dette kan også sees i sammenheng med anbefalingen fra oppstartsmålingen om bedre statistikkgrunnlag. Denne anbefalingen er fortsatt gjeldende.
- **Møteplasser for erfaringsutveksling.** Vi anbefaler at det etableres møteplasser, eller at eksisterende møteplasser i større grad benyttes, for å utveksle erfaringer mellom kommuner knyttet til hvordan de arbeider med tidlig innsats og forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer. Her kan det for eksempel bygges videre på læringsnettverkene, hvor det allerede foregår mye utvikling og erfaringsdeling. Kommunene må i større grad samarbeide på tvers av tjenester, og bør i større grad på eget initiativ dele erfaringer på tvers av kommunegrensene.
- **Ny statistikk.** Statistikkgrunnlaget som eksisterer i dag og forventes å foreligge i årene fremover er ikke godt nok for å gjennomføre en fullgod vurdering av reformens måloppnåelse i sluttevalueringen i 2027. Bedre statistikk kan også gi positive konsekvenser for barnas rettsikkerhet, ettersom det med mer dokumentert informasjon vil bli lettere å ettergå ulike barneverns-/plasseringsforløp. Vi mener derfor at Bufdir, gjerne i samarbeid med Statistisk sentralbyrå, bør utarbeide mer utfyllende og relevant

statistikk når det gjelder utilsiktede flyttinger, fosterhjem og barn og unges medvirkning. Statistikk-anbefalingene er konkretisert i kapittel 7.

# 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 fosterhjem<sup>1</sup> 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 (ikke bistandsplikt) 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), barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) 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 tid også vært kjente utfordringer ved samarbeid og samhandling mellom tjenester.

---

<sup>1</sup> Bufetats betalingsansvar for ordinære fosterhjem er opphevet.

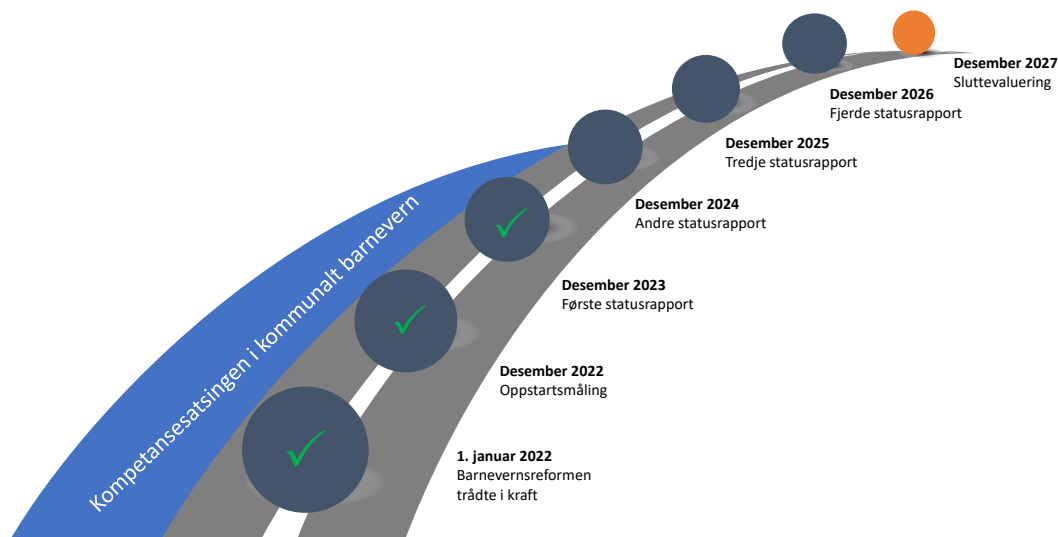


Helsetilsynet konkluderte nylig, i deres gjennomgang av saker der barn i barnevernsinstitusjoner har mistet livet, med at tjenestene må samarbeide på tvers på en helt annen måte enn de har gjort hittil for å ivareta barn med sammensatte behov (Helsetilsynet, 2023). Det er særlig et økt faglig og økonomisk ansvar på barnevernsområdet som skal gi flere insentiver og handlingsrom til å jobbe forebyggende og samarbeide mellom ulike tjenester i kommunen. Dette forventes å over tid 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 sluttevalueringen, se Figur 1-1. Denne rapporten er den første statusrapporten etter oppstartsmålingen. Følgeevalueringen i 2023 omfatter analyse av hvordan kvantitative data/indikatorer har utviklet seg siden oppstartsmålingen og en casestudie med dokumentanalyse av forebyggende planer samt kvalitative intervju med barnevernledere og koordinatorene for forebyggende plan. NTNU Samfunnsforskning har ansvaret for å gjennomføre casestudien.

Figur 1-1 Milepæler i arbeidet med å følgeevaluere barnevernsreformen

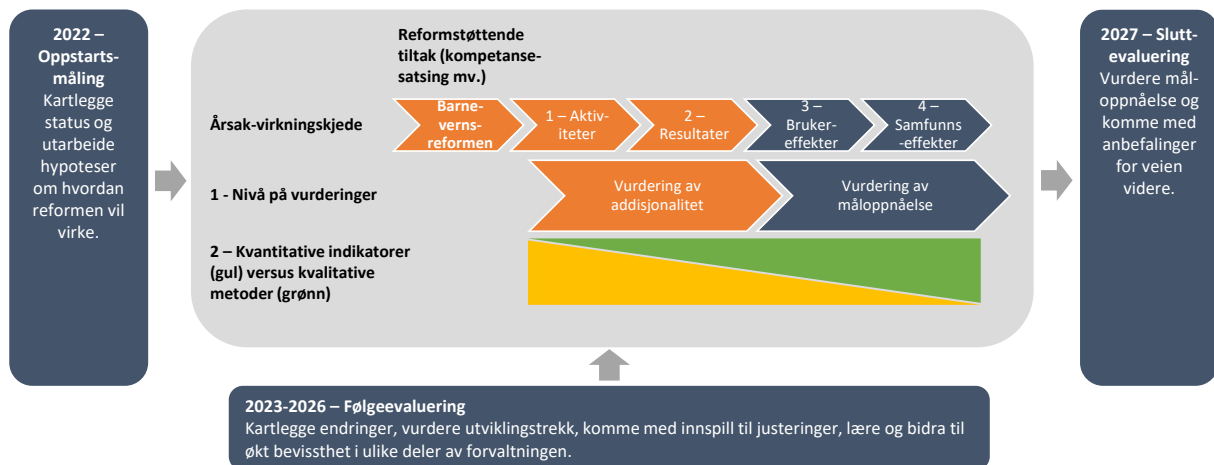


Det er også iverksatt en rekke endringer som understøtter reformen, nærmere omtalt i kapittel 1.4. Én av de mest sentrale endringene er kompetansesatsingen i kommunalt barnevern som pågår fram til og med 2024.

Figur 1-2 gir en overordnet illustrasjon over hvordan vi jobber med evalueringen. I 2022 ble det gjennomført en oppstartsmåling. Vi kartla da situasjonen i kommunalt og statlig barnevern, samt andre relevante deler av oppvekstsektoren, rett i forkant og etterkant av implementering av reformen. Formålet var at oppstartsmålingen

skulle være utgangspunktet for vurderinger av reformens og de reformstøttende tiltakenes utløsende effekter og måloppnåelse. I perioden 2023 til og med 2026 vil vi utarbeide 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. Temaet for årets rapport er forebygging og tidlig innsats.

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 av reformen som ellers ikke ville forekommet (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, videre-utvikler og følger med på i evalueringsperioden (nærmere omtalt i kapittel 2.1).

### 1.3 Avgrensninger

Evalueringen omfatter endringer som er en del av barnevernreformens, 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 sammenheng med tolkningen av resultater. I flere tilfeller er barnevernreformens 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 barnevernreformens 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 og tidlig innsats». Det innebærer blant annet at vi legger særlig vekt på å drøfte delmål 1. Vi går blant annet nærmere inn på forståelsen av forebygging og tidlig innsats og på samarbeid. 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 oppstarts-målingen.

I Oslo kommune ivaretas Bufetats oppgaver og myndighet av kommunen. Dette innebærer at forslagene om endringer i ansvarsdelingen mellom kommunen og Bufetat ikke har betydning for Oslo kommune, jf. Prop. 73 L (2016–2017). I samråd med Bufdir har vi, der det er aktuelt, valgt å vise resultater både med og uten Oslo kommune inkludert i datagrunnlaget.

I omtalen av fosterhjem bruker vi begrepet ordinære fosterhjem om fosterhjem med oppdragsavtale med kommunal barnevernstjeneste, som også inkluderer fosterhjem i slekt og nettverk. Statlige spesialiserte fosterhjem omfatter fosterhjem med oppdragsavtale med Bufetat.

## 1.4 Tilgrensende endringer og initiativ

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

Det er også en rekke andre forhold som kan påvirke det vi evaluerer, som ikke beskrives like inngående her. Blant annet har Bufdir, KS og åtte kommuner i perioden 2016–2023 samarbeidet om utvikling av felles nasjonale løsninger for økt kvalitet i barnevernet gjennom DigiBarnevern.<sup>2</sup> Barnevernsutvalget har vurdert tiltak for å styrke rettssikkerheten i barnevernets arbeid, og la i mars 2023 fram NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid*.<sup>3</sup> Utredningen har 118 forslag for å styrke barn og foreldres rettssikkerhet og kvaliteten i barnevernets arbeid.<sup>3</sup> 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 veien. 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.<sup>4</sup>

### Regjeringens fosterhjemsstrategi

Regjeringens fosterhjemsstrategi 2021–2025 *Et trygt hjem for alle* (Barne- og familiedepartementet, 2021b) 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.

---

<sup>2</sup> 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: <https://www.bufdir.no/prosjekter/digibarnevern/> og <https://www.ks.no/faagomrader/digitalisering/felleslosninger/digibarnevern/> [Lastet ned 30. juni 2023].

<sup>3</sup> Nærmere informasjon kan finnes her: <https://barnevernsutvalget.no/> [Lastet ned 30. juni 2023].

<sup>4</sup> Nærmere informasjon kan finnes her: <https://barnevernsinstitusjonsutvalget.no/> [Lastet ned 30. oktober 2023].

Bufdir administrerer og koordinerer arbeidet med fosterhjemsstrategien og de nasjonale tiltakene.<sup>5</sup> 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 er blant annet også etablert tre tjenestekataloger på barnevernsområdet, for hjelpe-tiltak, fosterhjem og institusjon. Tjenestekatalogene skal tydeliggjøre forventningene til, og ansvarsforholdet mellom, aktørene på områdene.

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).

### **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, 2017b). 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.<sup>6</sup>

Fram til 2024 pågår det en egen følgeevaluering av tiltakene i kompetansestrategien for det kommunale barnevernet. Her evalueres fem tiltak for økt kompetanse i det kommunale barnevernet: nye videreutdanninger i barnevern, tjenestestøtteprogrammet, veiledningsteam, kommunale læringsnettverk og dialogmøter for kommunale barnevernstjenester. Tiltakene fremstår ifølge andre statusmåling som godt implementert per våren 2022 (Oslo Economics, Agenda Kaupang & Fürst og Høverstad, 2022). Tiltakene har ifølge rapporten gitt positive effekter i form av blant annet økt kompetanse og fagutvikling i kommunale barnevernstjenester. Samtidig synliggjør nevnte statusmåling at det er stor variasjon i hvordan tiltakene virker lokalt.

### **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 som følge 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 omsorgs-

---

<sup>5</sup> Nærmere informasjon kan finnes her:

[https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/fosterhjemsstrategi\\_bufdirs\\_arbeid\\_med\\_tiltakene\\_i\\_regjeringens\\_fosterhjemsstrategi\\_2021\\_2025\\_et\\_trygt\\_hjem\\_for\\_alle/](https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/fosterhjemsstrategi_bufdirs_arbeid_med_tiltakene_i_regjeringens_fosterhjemsstrategi_2021_2025_et_trygt_hjem_for_alle/) [Lastet ned 30. juni 2023].

<sup>6</sup> Nåværende ansatte i barnevernstjenestene som har bachelorutdanning, kan oppfylle kravene gjennom fire års relevant arbeidserfaring og relevant videreutdanning.

svikt 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.<sup>7</sup> 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, oppmerksomhetsplikt<sup>8</sup> og justering av regler om behandling av personopplysninger (taushetsplikt). 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.<sup>9</sup> NTNU Samfunnsforskning evaluerer i perioden 2022–2027 endringene i velferdstjenestelovene, med et særlig søkelys på hvilke endringer som skjer i praksis.<sup>10</sup>

## 1.5 Leserveiledning

Dette første kapittelet oppsummerer kort hva barnevernsreformen innebærer og skal bidra til, tilgrensende endringer og evalueringsoppdraget. Kapittel 2 beskriver hvordan vi har gått fram for å innhente informasjon, og beskriver metodikk og utvalg for casestudien. Kapittel 3 oppsummerer føringer og teori knyttet til hva forebygging og tidlig innsats vil si. Funn fra årets casestudie sammenfattes i kapittel 4. I kapittel 5 oppdateres og oppsummeres noen av de viktigste indikatorene i evalueringen. Kapittel 6 oppsummerer oppdaterte indikatorer og annen informasjon om kommunalt samarbeid, som er tett koblet til forebygging og tidlig innsats. Lesere som er spesielt opptatt av hvordan vi vurderer funn og status for barnevernsreformen, kan konsentrere seg om kapittel 7. Her oppsummerer og drøfter vi de viktigste funnene fra årets statusmåling og diskuterer hvilke implikasjoner funnene har for reformen videre.

---

<sup>7</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, tannhelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernloven, barnehageloven, opplæringsloven, privatskoleloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven, krisesenterloven, familievernkontorloven og integreringsloven

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Nærmere informasjon kan finnes her: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier> [Lastet ned 30. juni 2023].

<sup>10</sup> Nærmere informasjon kan finnes her: <https://samforsk.no/prosjekter/evaluering-av-endringer-i-velferdstjenestelovene> [Lastet ned 30. juni 2023].

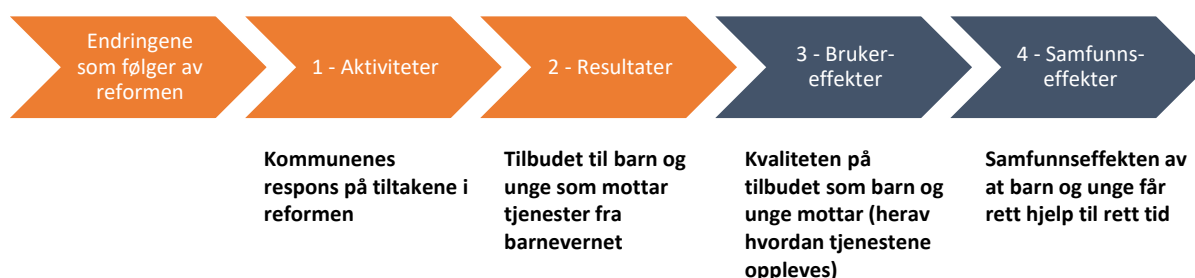
## 2 Metode og informasjonsinnhenting

### 2.1 Kort om indikatorer

Oppstartsmålingen ble gjennomført i 2022 og danner et grunnlag for sammenligning av tilstanden etter at reformen ble implementert og har fått virke en kort stund. Som en del av oppstartsmålingen ble det utviklet indikatorer som fanger opp viktige sider ved spesifikke områder av interesse, og som kan brukes til å måle endringer som følge av et tiltak. 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. Gjennom denne første statusmålingen oppdaterer vi flere av indikatorene fra oppstartsmålingen og analyserer utviklingen i disse. De største effektene av reformen forventes imidlertid å inntreffe 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 2-1 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 og resultater vi forventer, men som vi ikke har indikatorer til å fange opp endringer i. For en nærmere beskrivelse av endringer og årsak-virkningskjeder, viser vi til oppstartsmålingen (Pedersen mfl., 2022a).

Figur 2-1 Eksempel på overordnet årsak-virkningskjede for barnevernsreformen (basert på SSØ, 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 gode målbare kvantitative indikatorer samt å sannsynliggjøre at observerte effekter skyldes en gitt endring. Samtidig er det bruker- og samfunns-effekter som har mest å si over tid, og som knytter seg mer direkte til målene med reformen.

Hva som kan anses som en god indikator kommer an på tiltakets karakter og omfang, og indikatorene må dermed tilpasses den enkelte endring. For noen områder sees det til mer enn én indikator for å fange opp alle aspekter ved den eller de forventede endringene. Det finnes også indikatorer som antas å kunne påvirkes av flere reformendringer. I tillegg benytter vi en del støttedata. Støttedata definerer vi som data som er nødvendig for å gjennomføre en god evaluering, men som ikke fungerer som indikatorer. Et konkret eksempel på støttedata er kommunestørrelse, som i liten grad er mulig å påvirke på kort sikt.

Enkelte av indikatorene vi har benyttet er oppgitt i kroner. Løpende kronebeløp er ikke sammenlignbare mellom år, som følge av økning i priser. For å kontrollere for endrede priser har vi valgt å prisjustere alle priser til 2023-kroner med kommunal deflator (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Vi har også valgt å prisjustere statlige driftsutgifter til barnevern med kommunal deflator, som i utgangspunktet kan virke rart. Begrunnelsen

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.

## 2.2 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 barnevernledere, kommunedirektører og fosterforeldre. Av hensyn til belastningen på informantene og behovene i prosjektet, er det ikke sendt ut spørreundersøkelser i 2023. Vi planlegger imidlertid å gjøre dette i 2024. I 2024 vil vi også innhente ny informasjon fra statsforvaltere. Informasjonskildene benyttet i forbindelse med denne statusrapporten er oppsummert i det følgende.

Vi har i hovedsak basert oss på statistikk fra SSB og Bufdir/Bufetat 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-grupper, og historiske data fra Grønt hefte på eksempelvis korrigerede frie inntekter per innbygger. Fra Bufdir/Bufetat har vi blant annet fått informasjon om driftsutgifter for Bufetat, oppholdstider og ressursbruk for ulike statlige tiltak, oversikt over ventetider på fosterhjem og informasjon om kommunale samarbeid på barnevernsområdet.

Vi har der det er relevant fremstilt kvantitative data på kommunenivå etter følgende kategorier:<sup>11</sup>

- *Befolkningskategori 1:* Kommuner med under 2000 innbyggere
- *Befolkningskategori 2:* Kommuner med 2000–4999 innbyggere
- *Befolkningskategori 3:* Kommuner med 5000–9999 innbyggere
- *Befolkningskategori 4:* Kommuner med 10 000–19 999 innbyggere
- *Befolkningskategori 5:* Kommuner med 20 000–49 999 innbyggere
- *Befolkningskategori 6:* Kommuner med 50 000 eller flere innbyggere

Funn fra kvantitative data er i hovedsak benyttet i kapittel 5 og 6. Tabell 2-1 gir en overordnet oversikt over hvilke indikatorer som er benyttet i rapporten.

---

<sup>11</sup> Inndelingen bygger på Statistisk sentralbyrås standard for klassifisering av kommuner etter innbyggertall, som består av seks kategorier. Man kan lese mer om standarden her [lastet ned 15. oktober 2023]: <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/115>

Tabell 2-1 Overordnet oversikt over indikatorer benyttet i rapporten\*

Indikator/data	Kilde	Kap.
Flyttinger fra fosterhjem	SSB (Tabell 13353)	Vedlegg B
Ventetid på fosterhjem	Buudir	5.3
Plasseringer i beredskapshjem	SSB (Tabell 10660 og 11600)	5.2
Plasseringer i institusjon	SSB (Tabell 11600)	5.2
Plasseringer i fosterhjem	SSB (Tabell 11600)	5.2
Samarbeidstiltak	SSB (Tabell 10660)	5.4, Vedlegg A
Offentlige driftsutgifter til barnevern	Buudir & SSB (Tabell 12362)	5.5
Antall barn med barnevernstiltak	SSB (Tabell 09050)	5.1
Antall barn med plasseringstiltak	SSB (Tabell 11600)	5.2
Antall hjelpetiltak i hjemmet	SSB (Tabell 09050 og 12845) (10660)	5.1
Antall omsorgstiltak	SSB (Tabell 09050 og 12845)	5.1
Antall akuttstiltak	SSB (Tabell 09050 og 12845)	5.1
Antall atferdstiltak	SSB (Tabell 09050 og 12845)	5.1
Antall plasseringer i beredskapshjem utenom familie og nære nettverk	SSB (Tabell 11600)	5.2
Antall plasseringer i midlertidig hjem i familie og nære nettverk	SSB (Tabell 11600)	5.2
Gjennomsnittlig og median oppholdstid i beredskapshjem	Buudir	5.2
Antall barn som venter på fosterhjem	Buudir	5.3
Antall barn som venter under 30 dager, 30-90 dager, 91-180 dager og over 180 dager	Buudir	5.3
Driftsutgifter til barnevernsfunksjonene i KOSTRA <sup>12</sup>	SSB (Tabell 12362 og 07459)	5.5
Samlede driftsutgifter for Bufetat	Buudir	5.5
Antall oppholdsdager i sentre for foreldre og barn	Buudir	Vedlegg A
Antall tiltak i sentre for foreldre og barn etter alder	SSB (Tabell 10661)	Vedlegg A
Antall og andel formelle interkommunale samarbeid på barnevernsområdet	SSB (Tabell 12115 og Buudir)	6.1
Antall bekymringsmeldinger til barnevernet	SSB (Tabell 10673)	5.3

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

## 2.3 Casestudie

NTNU Samfunnsforskning har ansvaret for å gjennomføre årlige casestudier der vi følger et utvalg norske kommuner, og gjennomfører dybdeintervjuer med aktuelle nøkkelpersoner i kommunene om deres erfaringer rundt arbeidet med barnevernsreformen. Buudir peker hvert år ut tema for casestudien, og for 2023 har Buudir ønsket dybdeinformasjon om kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats. I tillegg har Buudir ønsket

<sup>12</sup> KOSTRA-funksjonene 244 barnevernstjeneste, 251 barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet.



en tilbakemelding om kommunenes arbeid med forebyggende plan mot omsorgssvikt og atferdsproblemer. Bufdir begrunner valg av tema for casestudien 2023 med at en grunnleggende forutsetning for at kommunene skal følge opp barnevernsreformen i tråd med intensjonen er at kommunene lykkes med det forebyggende arbeidet. NTNU Samfunnsforskning har derfor gjennomført casestudien med utgangspunkt i temaene forebygging og tidlig innsats.

Casestudien i 2023 er todelt, der del 1 består av en dokumentanalyse av forebyggende planer. Del 2 består av kvalitative intervjuer med barnevernledere og koordinatorene for forebyggende plan. Overordnet problemstilling for casestudien i 2023 har vært:

*Hva er kommunens forståelse av tidlig innsats og forebygging av omsorgssvikt?*

Vi har tatt utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål i både dokumentanalysen og de kvalitative intervjuene:

1. *Hvilket perspektiv inntar kommunen på forebygging (barneperspektiv, foreldreperspektiv, lokal-samfunnsperspektiv)?*
2. *Hvilke forståelser, modeller eller teorier benytter kommunen i sin forebyggende plan?*
3. *Hvordan har kommunen rigget samarbeidsplattformer for tidlig innsats og forebygging, og hvordan disse kan forstås i sammenheng med kommunens forståelse av tidlig innsats og den forebyggende planens utgangspunkt i ulike modeller og teorier?*
4. *Hvordan fordeler kommunen ansvar for det forebyggende arbeidet i sin plan?*

Den metodiske tilnærmingen for casestudien er omtalt under. Funn fra casestudien er oppsummert i kapittel 4.1 og 4.2.

## Metode for casestudien

Vi har gjennomført en casestudie av et utvalg kommuner. Casestudie er en forskningsmetode der man studerer detaljert et "tilfelle", for eksempel en gruppe kommuner (Creswell et al., 2007). Når man benytter seg av casedesign, studerer man ett eller flere case over lengre tid, gjennom detaljerte datainnsamlinger hvor flere primære og sekundære datakilder benyttes. Casestudier gjennomføres som oftest ved hjelp av kvalitative data (for eksempel observasjoner og åpne intervjuer), men kvantitative data (for eksempel eksisterende statistikk og strukturerte spørreskjema) kan også benyttes. Casestudier passer godt som forskningsdesign når man ønsker å oppnå konkret og kontekstuell dybdekunnskap om et spesifikt tema, som i vår studie er å få større innsikt i kommunenes arbeid med barnevernsreformen. Vi følger det samme utvalget på 12 kommuner gjennom hele prosjektet, og har ulike fokusområder fra år til år. Casestudien i 2023 er todelt, der del 1 består av en dokumentanalyse av forebyggende planer for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer (se kapittel 4.1). Det er ulikt hva kommunene har valgt å kategorisere den forebyggende planen som, blant annet fagplan og temaplan. Det varierer også om den forebyggende planen er knyttet til andre planer (eksempelvis handlingsplan for folkehelse eller oppvekststrategi). Dette har medført at noen av planene som er knyttet til andre planer/strategier er korte, mens andre planer som er selvstendige er lengre. Del 2 består av kvalitative intervjuer med barnevernledere og koordinatorene for forebyggende plan (se kapittel 4.2). I intervjuene har vi gjennomgående fokusert på begrepene tidlig innsats og forebyggende arbeid, og i åpningsspørsmålet i intervjuene har vi bedt informantene om å forklare hvordan de forstår de to begrepene. Begge begrepene ble benyttet i de videre spørsmålene slik at informantene fikk mulighet til å svare med utgangspunkt i både begrepet tidlig innsats og begrepet forebyggende arbeid.

## Utvalg

Utvalget i casestudien består av 12 kommunale og interkommunale barneverntjenester – til sammen 20 kommuner. Dette utvalget kommuner vil vi følge gjennom prosjektperioden for følgeevalueringen fra 2022–2027. Hittil i casestudien, årene 2022 og 2023, har 20 kommuner deltatt som informanter i casestudien. I Tabell 2-2 har vi laget en oversikt over kommunene som deltar i casestudien, og hvilke år kommunene har deltatt som informanter. For oversikt over informanter og ulike roller fra casestudien 2022 viser vi til rapporten “Evaluering av barnevernsreformen: Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft” (Pedersen et al., 2022, s. 198).

Tabell 2-2 Oversikt over kommuner som deltar i casestudien

Informantnummer	Region	SSB- klassifisering	2022	2023 Forebyggende plan	2023 Intervjustudie
Kommune 1	Øst	4	✓	✓	
Kommune 2	Vest	5.1	✓		
Kommune 3	Øst	5.2	✓	✓	✓
Kommune 4	Midt	4	✓	✓	✓
Kommune 5	Midt	4	✓		
Kommune 6	Nord	5.1	✓		✓
Kommune 7	Vest	5.2	✓	✓	✓
Kommune 8	Sør	6.1	✓	✓	✓
Kommune 9	Sør	6.1	✓		
Kommune 10	Øst	3	✓		
Kommune 11	Nord	4	✓	✓	
Kommune 12	Øst	2	✓		
Kommune 13	Øst	1	✓		
Kommune 14	Øst	1	✓		✓
Kommune 15	Midt	1	✓		
Kommune 16	Nord	2	✓		
Kommune 17	Nord	2	✓		
Kommune 18	Nord	3	✓		
Kommune 19	Nord	2	✓		
Kommune 20	Midt	1	✓		

Tabell 2-3 SSB sin klassifisering av kommuner etter innbyggertall

Kode	Befolkningstall
1	Under 2 000 innbyggere
2	2 000 - 4 999 innbyggere
3	5 000 - 9 999 innbyggere
4	10 000 - 19 999 innbyggere
5	20 000 - 49 999 innbyggere
5.1	20 000 - 29 999 innbyggere
5.2	30 000 - 49 999 innbyggere
6	50 000 eller flere innbyggere
6.1	50 000 - 299 999 innbyggere
6.2	300 000 eller flere innbyggere

Kilde: SSB

Når det gjelder del 1 av årets casestudie, har vi kontaktet samtlige 20 kommuner og bedt om å få tilsendt kommunens forebyggende plan. Av utvalgets 20 kommuner er det seks kommuner som har en godkjent og

politisk vedtatt plan per 01.10.2023. Av disse er det en kommune som har en statusrapport om forebyggende arbeid der det skal vurderes om det skal være en egen forebyggende plan senere, men vi har valgt å inkludere den i dokumentanalysen. Planene ble vedtatt i perioden september 2022 til september 2023. Følgende kommuner i utvalget har vedtatt den forebyggende planen: Kommune 1, kommune 3, kommune 4, kommune 7, kommune 8 og kommune 11. Fire av disse kommunene inngår i utvalget i del 2.

I casestudiens del 2 har vi gjennomført kvalitative intervjuer med seks kommuner om teoretisk forståelse, og praktisk utøvelse av tidlig innsats og forebyggende arbeid. Kommunene er valgt strategisk ut fra det totale utvalget for å oppnå geografisk spredning, og spredning når det gjelder kommunesørrelse. Blant de seks kommunene i dette utvalget finner vi kommuner som har vært godt forberedt til reformen, men også kommuner som har vært mindre forberedt. Intervjuene er gjennomført over Teams i perioden juni–august 2023, og det er gjort lydopptak av intervjuene. Intervjuene har hatt en varighet på 40–70 minutter. Den kvalitative intervjuundersøkelsen består av:

- Dybdeintervjuer med seks barnevernledere i kommunene om barneverntjenestens rolle i det forebyggende arbeidet.
- Dybdeintervjuer med fem koordinatorene for forebyggende plan om tidlig innsats og forebyggende arbeid i kommunen. Årsaken til at det kun er gjennomført intervju med 5 av koordinatorene i disse seks kommunene er at vi ikke fikk kontakt med koordinatoren i den siste kommunen.

Koordinatorerne for forebyggende plan i de fem kommunene har ulike stillinger, blant annet kommunalsjef, sektorleder og rådgiver. Koordinatorerne har også ulike fagbakgrunn, deriblant farmasi, lærer, barnehagelærer/spesialpedagogikk og barnevern. I utvalget av kommuner til del 2 har vi lagt vekt på å plukke ut kommuner som representerer ulike størrelser når det gjelder innbyggertall, og fra alle regioner, i tillegg til at vi har inkludert kommuner både med og uten interkommunale barneverntjenester.

## Analyse

Dokumentanalysen er gjennomført ved å beskrive innholdet, systematisere innholdet og til slutt fortolke innholdet i de forebyggende planene. Innholdet i de forebyggende planene har vært fortolket opp mot forskningsspørsmålene.

Når det gjelder de kvalitative intervjuene som er gjennomført med barnevernledere og koordinatorene for kommunens forebyggende plan, har vi benyttet en tematisk analyse. Tematisk analyse er en kvalitativ metode for utvikling, analyse og fortolkning av mønstre på tvers av kvalitative datasett (Braun & Clarke, 2022, s. 4). Samtlige intervjuer er transkribert, og vi har benyttet dataprogrammet NVivo<sup>13</sup> i arbeidet med koding av datamaterialet. NVivo er et effektivt program for kvalitativ analyse som tillater brukeren å laste opp tekstfiler, etablere kodeverk, skrive ut rapporter fra analysearbeidet m.m. I vårt arbeid med koding og analyse av de kvalitative intervjuene har vi bygget opp kodeverket både deduktivt og induktivt. Innledningsvis i kodingsarbeidet ble de ulike temaene i intervjuguiden lagt inn som koder. Deretter ble nye koder, og underkoder, etablert underveis i kodingsarbeidet på bakgrunn av tema og utsagn som fremkom i datamaterialet. Innholdet i de ulike kodene er deretter analysert og sortert i kategorier. Kategoriene er deretter analysert og sortert i fem temaer som presenteres som funn fra de kvalitative intervjuene. Følgende temaer presenteres som funn fra analysen:

---

<sup>13</sup> <https://lumivero.com/products/nvivo/>

1. Faglig og teoretisk forståelse av begrepene forebyggende arbeid og tidlig innsats, og perspektiver på det forebyggende arbeidet i kommunen.
2. Forståelse av den forebyggende planens plass og rolle i kommunens arbeid med barnevernsreformen.
3. Erfarte barrierer og suksessfaktorer i kommunens arbeid med forebygging og tidlig innsats.
4. Barnevernet som spisset felt – mot et kjernebarnevern?
5. Forebyggende arbeid i praksis – eksempler på tiltak i kommunene som fungerer.

## 2.4 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 som påvirkes av barnevernsreformen. Referansegruppen er utvidet med noen flere representanter i 2023 sammenlignet med 2022. I forbindelse med denne statusrapporten har vi gjennomført to referansegruppemøter, henholdsvis 5. juni 2023 og 13. november 2023. I referansegruppemøtene fikk vi relevante innspill til evalueringsarbeidet og årets tema (forebygging og tidlig innsats). Det ble sendt ut referater etter møtene, og referansegruppen ble også oppfordret til å komme med skriftlige innspill. Tabell 2-4 gir en oversikt over hvem som deltok på referansegruppemøtene i 2023.

Tabell 2-4 Deltakere i referansegruppen 2023

Hvem	Stilling	Deltok
Anne Lene Tjeldflåt	Enhetsleder fosterhjemstjenesten, Bufetat, region Midt-Norge	5. juni 2023, 13. nov 2023
Doris Fagerli Sundvik	Seniorrådgiver, Statsforvalteren i Trøndelag	5. juni 2023, 13. nov 2023
Gro Sannes Nordby	Spesialrådgiver i KS	5. juni 2023, 13. nov 2023
Maria Kjølberg Evensen	Seniorrådgiver, Statsforvalteren i Oslo og Viken	5. juni 2023, 13. nov 2023 (halve møtet)
Ragne Marie Mostad	Seniorrådgiver, Statsforvalteren i Oslo og Viken	13. nov 2023
Martine Antonsen	Landsleder i Mental helse ungdom	13. nov 2023
Olaf Trosten	Avdelingsleder i NASAK	5. juni 2023
Tone Granaas	Generalsekretær i Norsk Fosterhjemsforening	13. nov 2023
Shimron Mohd	Styremedlem i Landsforeningen for barnevernsbarn	13. nov 2023
Heidi Åsheim	Student, barnevern	13. nov 2023
Mathias Lia Nordmoen	Seniorrådgiver i Barneombudet	13. nov 2023
Signe Horn	Generalsekretær i Voksne for barn	13. nov 2023
Linda Skarnes	Norsk Barnevernsamband	13. nov 2023
Berit Jacobsen	Barnevernleder i Nordre Follo og styreleder for NOBO	13. nov 2023

## 2.5 Andre informasjonskilder

Utover nevnte informasjonskilder har vi også deltatt på ASSS<sup>14</sup>-samling for barnehage, grunnskole og barnevern i regi av KS 3. mai 2023. Vi har oppsummert relevante diskusjoner fra samlingen i kapittel 6.2 Vi har også gjennomført et intervju med representanter fra Helsetilsynet 11. september 2023 hvor vi diskuterte ulike problemstillinger knyttet til status for reformarbeidet generelt og arbeid med forebygging og tidlig innsats spesielt.

---

<sup>14</sup> ASSS (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner) er et samarbeid mellom Asker, Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Lillestrøm Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim, Tromsø og KS, se <https://www.ks.no/asss-hjem/>

## 3 Forebygging og tidlig innsats

### 3.1 Barnevernsreformens fokus på forebyggende arbeid og tidlig innsats

Barnevernsreformen trådte i kraft 1.1.2022 og flytter mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet. Ett av delmålene i reformen er at kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging i hele oppvekstsektoren. Tidlig innsats, der tiltakene er godt tilpasset barnas og familienes behov, er en vesentlig del av det praktiske arbeidet som pålegges kommunene i reformen. På barnevernsfeltet finner vi et tydelig forebyggingsperspektiv i gjeldende lovverk gjennom bestemmelser om barns rett til beskyttelse og krav om tidlig innsats. Barnevernsreformen har bidratt til ytterligere oppmerksomhet på dette området, også hos tjenester utenom barnevernstjenesten, hvor forebygging og tidlig innsats forstås både som en investering i innbyggernes velferd og en økonomisk gevinst for kommunene, i det de (på sikt) skal kunne unngå mer inngripende og kostbare tiltak. Barnevernsreformen blir også omtalt som «oppvekstreformen», nettopp fordi den har som mål at hele oppvekstsektoren skal høste av kommunenes arbeid med tidlig innsats og forebygging<sup>15</sup>.

### 3.2 Tidlig innsats

Ny lov om barnevern (2021) trådte i kraft 1.1.2023, som erstatning for lov om barneverntjenester av 1992. Kommunene pålegges i barnevernslovens § 15-1 å forebygge omsorgssvikt og å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier, og kommunestyret skal vedta en plan for kommunenes forebyggende arbeid mot omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barnevernet pålegges i lovens § 1-10 å sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker. Bestemmelsen er en videreføring av § 3-1, 4. ledd i lov om barneverntjenester av 1992. Tidlig innsats for barnevernet er forankret i lov om barnevern § 1-10 i de tilfeller der det er denne tidlige innsatsen som rapporten behandler.

#### Boks 3-1 Barnevernsloven § 1-10 og § 15-1

##### **§ 1-10. Tidlig innsats**

Barnevernet skal sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker.

##### **§ 15-1. Kommunens ansvar for å forebygge omsorgssvikt**

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.

<sup>15</sup> <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/hva-er-barnevernsreformen/>

Plikten til å sette inn tiltak tidlig (tidlig innsats) for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker er tillagt barnevernet. Hvordan de barnevernansatte forstår tidlig innsats teoretisk, og i en praktisk kontekst, vil ha konsekvenser for hvordan plikten utøves. Begrepet tidlig innsats har en historie fra utdanningsfeltet (St.meld. nr. 16 (2006-2007), 2007). Her beskrives tidlig innsats som et virkemiddel innenfor livslang læring, og som starter allerede i barnehagen for å unngå manglende læringsutvikling og utelukkelse fra kunnskapssamfunnet. Innenfor denne forståelsen definerer St.meld. nr. 16 tidlig innsats som følger: «Tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder» (St.meld. nr. 16 (2006-2007), 2007, s. 10). Tidlig innsats som begrep er etter dette videreført innenfor andre sektorer. En litteraturstudie (Vik & Hausstätter, 2014) viser at amerikansk litteratur dominerer forskningsfeltet internasjonalt når det gjelder tidlig innsats. I dette perspektivet vektlegges tidlig innsats innenfor utdanningsfeltet, gjerne gjennom manualbaserte programmer som det benyttes betydelige ressurser på å forske på (Vik, 2018, s. 145). Forståelsen av begrepet tidlig innsats hentet fra amerikansk litteratur støtter seg i stor grad på arbeidene til James Heckman (Heckman-kurven) (Heckman, 2006, 2023), og som kort forklart handler om at det er en kostnadseffektiv strategi å investere i barns utdanningsløp fra tidlig barndom for at samfunnet på sikt skal oppnå økonomisk vekst. Samtidig bygger norsk pedagogikk på en annen kulturhistorisk tradisjon enn den amerikanske, en kontinental tradisjon som handler om å skape og legge til rette for barns vekst (Vik, 2018, s. 154).

Innenfor barnevernsområdet er begrepet «tidlig innsats» ikke gjort til gjenstand for en like tydelig definisjon. Begrepet settes i sammenheng med barnevernslovens formålsbestemmelse, § 1-1, der det står at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling skal få nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. I tillegg er det sentralt for tidlig innsats innenfor barnevernlovgivningen å forebygge behov for mer inngripende tiltak (Prop. 133 L (2020-2021), s. 108). Barnevernsreformen skal bidra til økt vekt på forebygging og tidlig innsats overfor utsatte barn og deres familier i kommunene gjennom økt kommunalt ansvar for barnevernet. Prinsippet om tidlig innsats bygger på barnevernslovens formålsbestemmelse (§ 1-1), og er et grunnleggende prinsipp for barnevernstjenestens arbeid. Plikten til tidlig innsats i barnevernsloven (§ 1-10) handler både om å ta hver melding på alvor og å iverksette undersøkelser som kan avdekke omsorgssvikt på et tidlig stadium. Prinsippet om tidlig innsats gjelder i alle faser av en barnevernssak. Videre skal tiltak som iverksettes være egnet til å ivareta barnets behov, og å forebygge at påviste problemer eskalerer (Prop. 133 L (2020-2021), s. 109,156). Et sentralt mål for tidlig innsats er å forebygge behov for mer inngripende tiltak, og det kan derfor sees i sammenheng med det minste inngreps prinsipp. Godt forebyggende arbeid på et tidlig stadium kan i noen saker forebygge behovet for mer inngripende tiltak, og forhindre at utfordringer rundt barnet eskalerer og ender i akutte flyttinger eller omsorgsovertakelse (Prop. 133 L (2020-2021), s. 156). Videre kan tidlig innsats også innebære at barnevernstjenesten legger til rette for godt samarbeid med andre tjenester og instanser, barn, ungdom og foreldre så tidlig som mulig i saken (Prop. 133 L (2020-2021), s. 545).

Mange barn og familier har behov for hjelp og støtte uten at vilkårene i barnevernsloven er oppfylt. Kommunale lavterskeltilbud vil kunne være med på å støtte disse familienes behov. Denne formen for tidlig innsats hører med i et helhetlig forebyggende tilbud til utsatte barn og familier. Samtidig er det slik at barnevernslovens bestemmelser om det kommunale ansvaret for forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer (§ 15-1) ikke omfatter alle typer forebyggende tiltak rettet mot barn, unge og familier (Prop. 133 L (2020-2021), s. 458). Barnevernstjenestens plikt til tidlig innsats inntreffer når barnevernstjenesten har informasjon om bekymring for et barns omsorgssituasjon eller atferd (Prop. 133 L (2020-2021), s. 545).

### 3.3 Forebyggende arbeid

Folkehelseloven pålegger myndigheter lokalt, regionalt og sentralt å jobbe med folkehelse systematisk og lang-siktig (Helsedirektoratet, 2022). Det pekes på at en samlet innsats for å styrke folkehelsearbeidet må dreies mer i retning av helsefremmende og forebyggende arbeid, og at et perspektiv som søker å fremme helse og livskvalitet må innpasses i arbeidet i alle samfunnssektorer og krever tverrsektorielt samarbeid:

«Ett eksempel på et område der behovet for tverrsektorielt samarbeid er åpenbart, er barns oppvekstvilkår. Dette er en oppgave helsesektoren ikke kan håndtere på egenhånd, men er avhengig av et velfungerende, tverrsektorielt samarbeid for å lykkes» (Helsedirektoratet, 2022, s. 5).

Forebygging som begrep innenfor barnevern har tradisjonelt bygget på en forståelse der forebygging betyr «å forhindre at skader eller uønskede tilstander oppstår eller får utviklingsmuligheter» (NOU 2000: 12, 2000, s. 166). Kommunene har siden Lov om barneverntjenester (1992) trådte i kraft 1.1.1993 vært pålagt et eget ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. En lovendring i 2021 (lov om barneverntjenester (1992) § 3-1) påla kommunestyret å vedta en plan for forebyggende arbeid. Denne bestemmelsen finner vi igjen i lov om barnevern (2021) § 15-1, 2. ledd. Kommunene er ikke pålagt å følge noen mal når det gjelder kommunens plan for forebyggende arbeid, og det er ikke utarbeidet overordnede veiledere som kommunene kan støtte seg til i utviklingsarbeidet med forebyggende plan. Planarbeidet vil derfor variere mellom kommunene.

### 3.4 Forebygging på tvers

Forebyggende tiltak kan foregå på én eller flere arenaer. Tiltak på tvers av arenaer kan beskrives som multimodale, mens tiltak på én arena kan beskrives som unimodale (Skogen et al., 2018). Ut ifra en forståelse av at faktorer som anses å øke eller dempe risikoen for å utvikle problemer på én arena kan være koplet til slike faktorer på andre arenaer, antas det at multimodale tiltak kan være mer virkningsfulle enn unimodale tiltak (Coie et al., 1993; Skogen et al., 2018).

Manglende samhandling mellom relevante tjenester/aktører om oppfølging av utsatte barn og unge er et problem (Hansen et al., 2020). I denne forbindelse pekes det på at de tradisjonelle sektorinnretningene/organisatorisk siloinnretning kan hindre/virke begrensende på målsettingene om bedre samordning og helhetlig innsats, siden «(...) de ulike tjenestene først og fremst ser den delen av problemet som de selv har ansvar for» og «alle er konsentrerte om å utføre egen oppgaveløsning mest mulig effektivt» (Hansen et al., 2020, s. 8-12). Fra myndighetenes side er det like fullt et uttalt mål å skape bedre koordinering og hurtigere tilgang på aktuelle helsetjenester og velferdstilbud for barn og unge i barnevernet med sammensatte behov (St.meld. nr. 19 (2015-2016)). Hansen et al. (2020) viser imidlertid til betydelige utfordringer- og det de kaller «glippsoner, i grenseflatene mellom tjenester og etater, og at det kreves innovasjon for bedre samordning på oppvekstfeltet, det vil si utvikling av nye strukturer, for å få til en samarbeidsorientert praksis som bidrar til at barn og unge får de tjenestene de har behov for. Et slikt arbeid hvor man søker å tilrettelegge for bedre tverrsektorielt samarbeid og å utvikle bærekraftige modeller for samordning og mer effektiv innsats på oppvekstfeltet er i gang i en del kommuner (Hansen et al., 2020). I evalueringen av barnevernsreformen (Pedersen mfl., 2022a) finner vi noe av det samme, hvor en del kommuner forteller om nyopprettede tiltak hvis mål er å samordne og koordinere tjenester til innbyggerne og å møte barn, unge og deres foreldre på en helhetlig måte.

Utfordringene som Hansen og medforfatterne skisserer er også kjent som «wicked problems» eller gjenstridige problemer, som «spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsnivåer og hierarkiske nivåer» (Nesheim et al., 2019, s. 29; Rittel & Webber, 1973). Gjenstridige problemer er vanskelig å avgrense, og det er ingen enkle

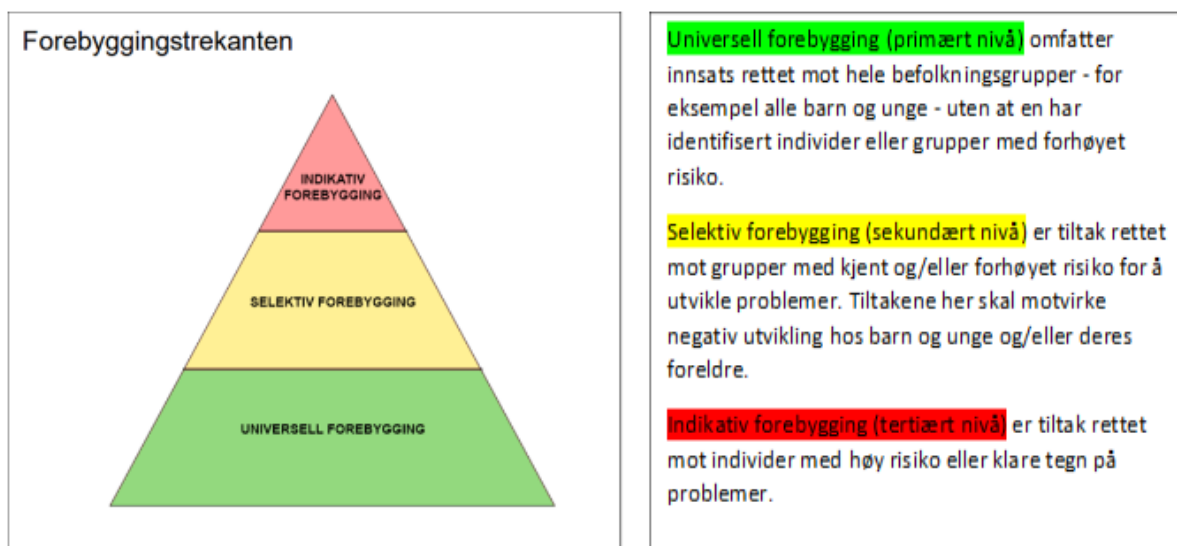


løsninger på slike problemer. Innenfor barnevernet kan en møte familier med problemer som er så komplekse at det kan være vanskelig å løse dem. Slik problemutvikling er ikke bare utfordrende for barnevernet, men også for andre tjenester som er samarbeidspartnere rundt familien (Fauske et al., 2017). Difi (2014, s. 5) påpeker at gjenstridige problemer kun kan løses gjennom tydelig politisk lederskap og forankring. En forutsetning for å klare å løse gjenstridige problemer er at det tilrettelegges for at samhandlingsutfordringer synliggjøres og løftes fram.

### 3.5 Forebyggingsnivåer – «forebyggingstrekanten»

Forebyggende arbeid kan forstås/deles inn på ulike måter. Innenfor helsefeltet har det over flere tiår vært rettet oppmerksomhet mot forebyggende arbeid. Tidligere delte man inn det (helse)forebyggende arbeidet i henhold til forløp hvor man viste til primærforebyggende, sekundærforebyggende og tertiærforebyggende arbeid (Major et al., 2011). Disse klassifikasjonene ble endret på 1990-tallet og erstattet med begrepene universell, selektiv og indikativ forebygging i henhold til ulike formål/målgrupper og man viste til befolkningsrettet (universell) forebygging, grupperettet (selektiv) forebygging og individrettet (indikativ) forebygging (Major et al., 2011).

Figur 3-1 Illustrasjon av «forebyggingstrekanten»



Kilde: Larvik kommune, 2015, s. 8<sup>16</sup>

Befolkningsrettede tiltak (universell forebygging) har til hensikt å nå mange mennesker, noe som tilsier at effekten av slike tiltak kan være betydelige for samfunnet i sin helhet (Major et al., 2011; Skogen et al., 2018). I en forebyggende innsats rettet mot barn og unge vil læringsmiljø- og antimobbeprogrammer i skolen, hvor man søker å fremme vennskap, gode relasjoner og å bekjempe mobbing, være ett eksempel på en type universell forebygging (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013).

Grupperettede tiltak (selektiv forebygging) kan ha god effekt både på gruppen og den enkelte, men gjerne noe mindre effekt for hele samfunnet (Skogen et al., 2018). Tiltakene på dette nivået er rettet mot grupper med kjent

<sup>16</sup> [Handlingsplan mot hatkriminalitet og voldelig ekstremisme \(larvik.kommune.no\)](https://www.larvik.kommune.no/handlingsplan-mot-hatkriminalitet-og-voldelig-ekstremisme)

og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer. Når det gjelder barn og unge, kan tiltakene på dette nivået ha til hensikt å motvirke negativ utvikling både hos barn og unge og deres foreldre. Programmer som er utviklet for barn og unge i risiko for utvikling av atferdsproblemer kan være eksempler på tiltak som klassifiseres som en type selektiv forebygging (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013).

Individrettede tiltak (indikativ forebygging) rettes inn mot individer med høy risiko eller klare tegn på problemer. For barn og unge kan denne typen forebyggende innsats eksempelvis dreie seg om tiltak rettet mot rusproblemer eller psykiske vansker (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013). Slike tiltak kan ha god effekt for den enkelte, men mindre betydning for hvordan alle i samfunnet har det, med andre ord, for folkehelsen (Major et al., 2011; Skogen et al., 2018).

Altså er de ulike forbyggingsnivåene knyttet til ulike målgrupper og formål, og hver av dem er mer eller mindre proaktive eller reaktive, noe som innebærer å rette innsats i forkant- eller i etterkant av at problemer oppstår. Man kan se for seg at det på ulike arenaer og innenfor ulike etater/tjenester vil legges mer eller mindre vekt på proaktiv versus reaktiv forebyggende innsats. Den kommunale barneverntjenestens ansvar og oppgaver tilsier at det forebyggende arbeidet kan være av mer reaktiv enn proaktiv karakter, men at både gruppe- og individrettede tiltak er viktige og relevante.

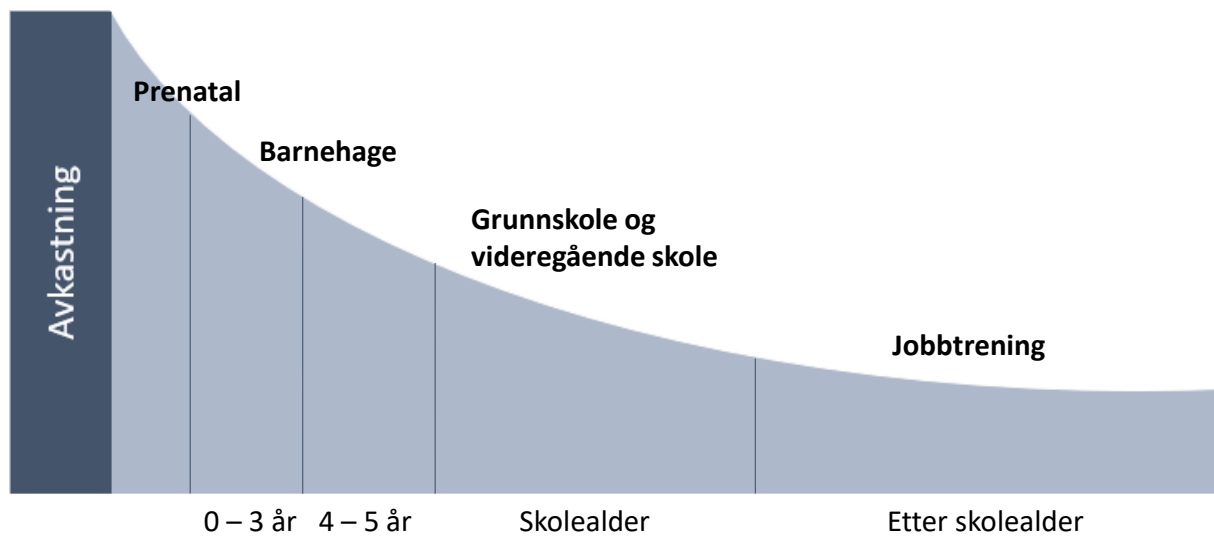
### 3.6 «Heckman-kurven»

Utover ulike typer forbyggingsnivåer, kan tidspunktene for den forebyggende innsatsen være av stor betydning. Forståelse av forebygging som en innsats som bør inntreffe tidlig i et barns livsløp fremstår som hensiktsmessig i lys av Heckman-kurven. Heckman-kurven er en samfunnsøkonomisk modell som viser avkastningen eller gevinsten av å investere i tiltak og i barns utvikling i tidlig barndom (Heckman, 2008). Gjennom Heckman-kurven illustrerer nobelprisvinner og professor i økonomi James Heckman, at jo tidligere i livsløpet man investerer læringstiltak, desto høyere økonomisk utbytte vil denne investeringen gi (The Heckman Equation). Det er mulig å se for seg at resonnetet til Heckman-kurven kan være gjeldende for forebyggende innsats – jo tidligere forebyggende tiltak iverksettes, desto høyere økonomisk gevinst kan den forebyggende innsatsen gi. Barnehage og skole vil i seg selv være eksempler på forebyggende tiltak sett ut ifra perspektivet om universell forebygging.

Investering i tiltak rettet mot barn i en tidlig livsfase har direkte økonomiske, helsemessige og sosiale gevinster for både enkeltpersoner og samfunnet. For at gevinstene av tiltakene skal gi størst mulig avkastning, presiserer Heckman at innsatsen må komme så tidlig som mulig i et barns liv, se Figur 3-2. En særlig kritisk periode for å forme barnas produktivitet er fra fødsel og fram til fem års alder. Over denne perioden utvikler hjernen seg raskt og bygger grunnlag for kognitive ferdigheter og karaktertrekk som er nødvendige for suksess på skolen, i helse, karriere og livet generelt. Heckman peker på at en investering tidlig i et barns liv for eksempel kan være gode barnehager. Barnehagen som førskoleutdanning er med på å fremme kognitive ferdigheter som oppmerksomhet, motivasjon, selvkontroll og sosial kompetanse. Dette er karaktertrekk som igjen bidrar til å bygge menneskelig kapital. For å oppnå størst mulig effekt på barns utvikling og produktivitet senere i livet bør samfunnet rette investeringene mot en så tidlig fase i livet som mulig. Gevinsten for investeringer gir samtidig mindre avkastning jo eldre barnet er. Dersom man ser Heckman-kurven opp mot barnevernsreformens intensjon om forebygging og tidlig innsats, tyder Heckmans resonnet på at kommunene potensielt kan ha store økonomiske gevinster ved å investere i forebyggende tiltak tidlig i barns livsløp.

Figur 3-2

Heckman-kurven: Økonomisk gevinst av læringstiltak i tidlig barndom



Kilde: Heckmanequation.org (u.d.), basert på Heckman (2008), oversatt og bearbeidet av Menon Economics

I tillegg til å synliggjøre gevinster av tidlig innsats tidlig i livsløpet, viser Heckman til at det foreligger særlige gevinster for samfunnet dersom tidlig innsats rettes mot barn i risikogrupper. Barn i risikogrupper er typisk barn fra familier med lav utdanning og som mangler sosiale og økonomiske ressurser, og som derav har høyere risiko for dårlig helse, frafall fra skolen og arbeidsliv, og større fare for å havne i fattigdom og kriminalitet senere i livet. Individens helseutfordringer og utenforskap i arbeidslivet er eksempler på situasjoner som medfører kostbare tiltak både for individ og samfunn. Dersom tidlig investering i barns liv bidrar til å motvirke risiko for helseutfordringer, fattigdom og kriminalitet, er det betydelige gevinster av å sette inn forebyggende tiltak tidlig i livsløpet til barn i risikogruppen.

Vi vil påpeke at innsats tidlig i et barns liv ikke fjerner behovet for godt forebyggende arbeid senere i barns livsfaser. Problemer kan oppstå, komme til syne eller utvikle seg over tid. Atferdsproblematikk og/ eller psykiske vansker og lidelser kan utvikle seg i tenårene. I tillegg kan livshendelser i løpet av oppveksten, for eksempel somatisk sykdom, dødsfall i familien, mobbing eller annet føre til utvikling av problemer som ikke alltid kan forebygges gjennom tidlig innsats. Koronapandemien er et eksempel på en hendelse som påvirket barn og unges psykiske helse, og som det var umulig å forutse.

## 4 Funn fra casestudien

I dette kapittelet presenterer vi funn fra casestudien med dokumentanalyse av forebyggende planer og kvalitative intervju med barnevernledere og koordinatore for forebyggende plan om deres forståelse av tidlig innsats og forebyggende arbeid. Deretter vil funnene diskuteres og oppsummeres.

### 4.1 Funn fra casestudiens del 1 – forebyggende plan

I denne delen presenterer vi funn fra dokumentanalyse av seks forebyggende planer. Det vil være variasjoner når det gjelder arbeidsprosessene rundt planarbeidet, om forebyggende plan etter lov om barnevern blir vedtatt som en selvstendig plan eller integrert i annet kommunalt planarbeid, og det vil også være variasjoner rundt ansvarsforhold og koordinering av kommunens forebyggende arbeid. Kravene er at den forebyggende planen skal inneholde følgende<sup>17</sup>:

- Overordnede mål og strategier for det helhetlige tjenestetilbudet
- Hvordan ansvaret skal fordeles mellom etatene
- Hvordan oppgaveløsningen skal organiseres
- Hvordan ulike etater skal samarbeide

De forebyggende planene vi har studert har ulikt omfang og varighet; de er mellom 8–44 sider lange og har 2–3 års varighet. Etter planperioden er det noen som beskriver at planen skal evalueres og at planen skal revideres. Noen av planene er som tidligere nevnt innlemmet i andre planer og har derfor ikke et eget og overordnet kapittel som omhandler teori- og forskningsgrunnlag (ofte kalt kunnskapsgrunnlag) i den forebyggende planen, mens noen av planene er selvstendige. Dette betyr derimot ikke at planene som er selvstendige har eget teori- og forskningsgrunnlag. Når vi i denne sammenhengen benytter begrepene teori og forskning, sikter vi til overordnede teorier som for eksempel organisasjonsteori, systemteori eller spesifikke teorier rettet mot forståelse av barn og unges oppvekst slik som for eksempel Bronfenbrenners utviklingsøkologiske modell (Bronfenbrenner, 1979; Bø, 2018). Felles for de forebyggende planene blant casekommunene er at de inneholder en kort beskrivelse av målet med planen, statlige føringer og lover, samt lokale føringer.

En av kommunene har som mål å fremme gode oppvekstvilkår:

*(...) fremme gode oppvekstvilkår hos barn og unge, og utjevne sosiale forskjeller i befolkningen. Barnet og familien skal få tidlig og riktig hjelp til rett tid. (Kommune 4, s.5)*

En annen kommune har som mål å bruke planen som et verktøy for å samordne tjenestetilbudet i kommunen:

*Ha et verktøy for å sikre forpliktende innsats fra kommunen for å samordne kommunens forebyggende tjenestetilbud til barn og familier slik at det gis bedre og tidligere hjelp. Beskrive målene for arbeidet, kommunens organisering, og hvordan kommunen samlet og de enkelte etater samhandler for å sørge for at barn, unge og familier får den hjelpen de trenger så snart risiko eller utfordringer er identifisert. Fremme tankesettet "Forebygge fremfor å reparere". Bidra til å oppfylle FNs bærekraftsmål, særlig mål 3, 4 og 17. (Kommune 11, s. 5)*

---

<sup>17</sup> <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/styring-og-rapportering/>

Når det gjelder hvilken målgruppe kommunene konsentrerer seg om i den forebyggende planen, dekker det både foreldre, lavinntektsfamilier, flyktninger, unge uføre, barn som pårørende og ungdommer. Teorigrunnlaget i de seks planene er i stor grad basert på korte definisjoner av sentrale begrep som forebygging, tidlig innsats, omsorgssvikt og atferdsproblemer, samt en inndeling av forebygging i tre ulike nivå («forebyggingstrekanten», jf. delkapittel 3.5). Det er store variasjoner i hvor detaljert begrepene og forebyggingsnivåene er beskrevet. Noen av planene har ikke med beskrivelse av sentrale begrep. Planene som har beskrevet sentrale begrep har gjort det på følgende måte:

#### Omsorgssvikt:

*Helt overfladisk kan man si at omsorgssvikt beskriver omgivelsenes, oftest foreldrenes, evne og kapasitet til å ivareta barna sine, mens adferdsvansker sier noe om barnet selv. Det er verdt å merke seg at når vi snakker om adferdsvansker i denne sammenhengen, mener vi alvorlig helseskadelig eller regelbrytende adferd, som for eksempel gjentatt kriminalitet eller vedvarende misbruk av rusmidler. (Kommune 1, s. 3)*

*Omsorgssvikt handler om at barnets omsorgspersoner mangler kunnskap, krefter eller vilje til å dekke barnets grunnleggende behov. Dette kan handle om fysiske, emosjonelle, psykiske eller medisinske behov, eller at barnet blir utsatt for opplevelser av uro, smerte, frykt eller skam. Dette kan svekke barnets helse og utvikling. (Kommune 8, s. 8)*

#### Forebygging:

*(...) å utvikle lokalsamfunn som fremmer helse og livskvalitet, skaper gode oppvekst- og levekår, samt utjevner sosiale helseforskjeller. (Kommune 11, s. 8)*

#### Tidlig innsats:

*Det innebærer forebygging på et tidlig tidspunkt i livet, tidlig innsats i en problemutvikling eller rask behandling når problemer er oppstått eller blir avdekket. (Kommune 11, s.8).*

I en av planene er Heckman-kurven benyttet i tillegg til inndelingen av forebygging i de tre nivåene. Av alle de seks planene er det to som inkluderer en oversikt over tiltak som kommunen har innenfor forebygging. Noen av kommunene har også valgt å dele tiltakene inn i de tre nivåene i den forebyggende planen, mens en av kommunene viser hvilken sektor i kommunen som gjennomfører de ulike tiltakene. Som fakta/kunnskapsgrunnlag i planen henvises det til tall/beskrivende statistikk fra Ungdataundersøkelsen, kommunens oppvekstprofil og folkehelseprofilen til kommunen. I tillegg er det i en av planene hentet tall fra politiets straffesaksregister. Utover dette er det lite henvisning til forskning i de forebyggende planene.

De forebyggende planene viser at kommunene har hatt fokus på å skaffe en oversikt over tiltak samt at de har vært opptatt av å kategorisere tiltakene i ulike nivåer innen forebygging. En del av kommunene har også utarbeidet en oversikt over tiltak på kommunens hjemmeside, for å gjøre det enklere for innbyggere (og ansatte) å finne fram til tiltak som finnes i kommunen. Det som er gjennomgående i planene er at de har jobbet for å få en oversikt over tiltak, men det beskrives ikke i klartekst hva som er nytt, eller hvilke barrierer kommunene opplever med det forebyggende arbeidet. Etersom det kun er seks av casekommunene som har vedtatt den forebyggende planen i kommunestyret, tyder dette på at det er mange kommuner som fortsatt jobber med planen. Det vil derfor være viktig å gjøre en dokumentanalyse av planene på et senere tidspunkt når det er flere som er vedtatt for å se om funnene her går igjen i forebyggende planer hos andre kommuner.



## Barnevernledere

I intervjuene har vi spurt barnevernlederne eksplisitt om hvordan de forstår begrepene tidlig innsats og forebyggende arbeid. Vi har spurt om de støtter seg til ulike teorier, metoder eller modeller i sin forståelse av begrepene. Litt over halvparten av barnevernlederne forstår og beskriver forebyggende arbeid som innsats mot problemer på et tidlig tidspunkt for å forhindre problemutvikling, forhindre eskalering av problemer, og å løse problemer tidlig på lavest mulig nivå. Fire av barnevernlederne nevner at forebygging må forstås på ulike nivåer, og nevner universelt, selektivt og individuelt nivå. To av dem kopler nivåene til «forebyggingstrekanten», og den ene barnevernlederen presiserer at handlinger og tiltak på alle de tre nivåene må forstås som forebygging:

*(...) den forståelsen, som hvert fall vi legger til grunn da med den trenivå forebygging av universell, selektiv og individuell. Så er det klart at da er alt du gjør på alle nivåer er forebygging på et vis. Kommune 14*

Samtidig kommer det fram at det kan være utfordrende for kommunene å skille mellom ulike nivåer av forebygging på tvers av avdelinger og områder i kommunen. Det er også utfordrende å fastsette innslagspunktet for de ulike nivåene, og på hvilke områder i kommunen. En av barnevernlederne påpeker nødvendigheten av en felles forståelse mellom de kommunale tjenestene når det gjelder innholdet i de ulike nivåene i forebyggingstrekanten, mens en annen løfter behovet for råd for å komme fram til en slik felles forståelse:

*Den [forebyggingstrekanten] er vist i veldig mange møter der vi sitter og jobber i forhold til forebyggende plan. Men en må jo forstå den trekanten og da, og forstå hva de ulike nivåene i trekanten faktisk inneholder. Kommune 4*

*Ja, det er ikke sikkert vi [barnevernstjenesten] skal jobbe så mye på universelt nivå, skal vi jobbe på selektivt nivå, eller skal vi jobbe på det individuelle nivået? Hvordan sikre en felles forståelse på tvers i kommunen. Der må vi ha råd. Kommune 14*

Et par av barnevernlederne anser barnevernet som et eget område for forebygging, og benytter forebyggingsnivåene eksplisitt i og utenfor barnevernstjenesten. En av barnevernlederne sammenlikner forebyggingsnivåer utenfor, og i barnevernstjenesten:

*Og så har jo vi grønt og gult og rødt innenfor vårt system. Men da er de jo allerede på det gule fra de andre når de kommer hos oss. For hvis de kommer til oss på det grønne, så skal de ikke være hos oss (...). Jeg ser også behovet for å utvikle tiltaksapparatet øverst i den røde spissen da, innenfor barnevern. Kommune 3*

I intervjuene kommer det fram at barnevernlederne i hovedsak har fokus på det praktiske, forebyggende arbeidet. Dette er forståelig med tanke på at barnevernleder har det overordnede ansvaret for plikter og operasjonalisering av tjenester regulert av lov om barnevern. Det praktiske forebyggende arbeidet rommer alt fra samarbeidsmøter på ledernivå og i enkeltsaker, til planlegging av tiltak for utsatte grupper i kommunen. I det praktiske forebyggende arbeidet inkluderer barnevernlederne alle avdelinger og tjenester som har med barn og unges oppvekst å gjøre, slik som helsestasjon, barnehage, skole, PPT og tiltak rettet mot ungdom. I det praktiske forebyggende arbeidet nevner flere av barnevernlederne ulike tverrfaglige samarbeidsmodeller, slik som «Bedre tverrfaglig innsats» (BTI)<sup>18</sup>, og «Tidlig innsats for barn og unge i risiko» (TIBIR)<sup>19</sup>. En del av kommunene har utviklet egne modeller innenfor tverrfaglig samarbeid, med faste deltakere, møteintervaller og møteplasser. Samtidig

---

<sup>18</sup> <https://www.forebygging.no/BTI/>

<sup>19</sup> <https://www.nubu.no/TIBIR/>

nevner omtrent halvparten av informantene at kommunen de jobber i har mange ulike tiltak som ikke er definerte, samordnet og koordinerte, og at dette kan være en utfordring i det forebyggende arbeidet.

Når det gjelder begrepet tidlig innsats, ser det ut til at barnevernlederne har både sammenfallende og ulike oppfatninger av hvordan begrepet forstås. De fleste barnevernlederne beskriver tidlig innsats som en måte å komme inn i sakene på før problemene blir for store, på et så tidlig tidspunkt som mulig. Slik sett kan en tolke barnevernledernes forståelse av begrepet «tidlig innsats» som et tidlig innslagstidspunkt for forebygging, hjelp og støtte, gjerne et innslagstidspunkt som kronologisk inntreffer før situasjonen blir så alvorlig at den meldes til barnevernet. To av barnevernlederne presiserte at tidlig innsats handlet om å gi hjelp så tidlig som mulig – helst før problemer oppstår - for å forhindre at problemer utvikler seg og for å stoppe skjevutvikling. Begge barnevernlederne påpeker et innslagstidspunkt; «før problemet oppstår». Fra en av barnevernledernes ståsted kan dette handle om at innsatsen settes inn før saken når et problemnivå som tilsier at den skal meldes til barnevernstjenesten:

*(..) jeg ser at barneverntjenesten får alt for mye meldinger. Det er helt nødvendig at det jobbes med tidlig innsats. (...) jeg er veldig glad for at vi har fått det til i enkelte saker nå, der jeg ser at jordmor tar kontakt og får samtykke, og vi klarer å sette inn tunge tiltak før barnet er født faktisk. Ja, det er tidlig innsats det.*  
Kommune 4

For noen av barnevernlederne handler tidlig innsats om å ha et planverk eller en fagmodell å støtte seg til når kommunen arbeider med tidlig innsats. Blant annet nevner barnevernlederne Kvello-modellen (Kvello, 2015) og TIBIR<sup>20</sup> (Tidlig innsats for barn i risiko). Samtidig påpeker barnevernlederne at begrepet tidlig innsats er utfordrende fordi de ulike tjenesteområdene innenfor oppvekst har ulike forståelser av hva tidlig innsats er. Barnevernlederne er opptatt av å jobbe fram en felles forståelse av begrepet på tvers av tjenesteområdene, slik at man i fellesskap arbeider for å ta et felles ansvar for å hjelpe barn og familier.

I intervjuene kobler barnevernlederne det forebyggende arbeidet i kommunen til praksis og det daglige arbeidet fremfor å knytte det til overordnede teorier. En av barnevernlederne reflekterer rundt dette, og poengterer at det er usikkert hvilket metaperspektiv kommunen har på tidlig innsats og forebygging:

*Ellers så tenker jeg jo at jeg er usikker på hvor bevisste vi er på at vi på at vi jobber med tidlig innsats og forebygging. (...) vi vil at ungene skal ha det bra i barnehagen. Ja, hvorfor vil vi det? Det er ikke bare et her og nå perspektivet at det er å greit å komme, synes det er greit å komme til barnehagen på mandag, tirsdag, onsdag, torsdag, fredag, men det handler også om at de skal rustes til voksenlivet. Jeg er liksom usikker på metaperspektiv en nødvendigvis har på det da. Det er jo liksom det at programmer og modeller og slik er en ting, men det er jo det daglige arbeidet hele tiden som er tidlig innsats og forebygging.* Kommune 14

Barnevernlederne og koordinatorene ble eksplisitt spurt om hvilke perspektiver de bruker når det gjelder forebygging og tidlig innsats (som for eksempel familieperspektiv, barneperspektiv, lokalsamfunn og så videre). Barnevernlederne nevner både barneperspektiv og samfunnsperspektiv når de forteller om hvilket perspektiv kommunen har på det forebyggende arbeidet. En av barnevernlederne forteller at samfunnsperspektivet er noe som har vært tema de har løftet rundt det forebyggende arbeidet, men at arbeidet i hverdagen stort sett fokuserer på det enkelte barn, og den enkelte familie. En annen barnevernleder forteller at kommunen forsøker

---

<sup>20</sup> <https://www.nubu.no/TIBIR/>



å løfte lokalsamfunnsperspektivet i kombinasjon med fokuset på det enkelte barn og enkeltfamilier i det forebyggende arbeidet.

### **Koordinatorer for forebyggende plan**

Det er som nevnt forskjeller i hvor langt kommunene har kommet i arbeidet med den forebyggende planen. Av kommunene vi intervjuet er det fire som har vedtatt den forebyggende planen, en kommune som er i startfasen av arbeidet og en kommune som ønsker å få planen til politisk behandling i mars 2024. I likhet med intervjuene med barnevernlederne har vi også spurt koordinatorer for forebyggende plan om hvordan de forstår tidlig innsats og forebyggende arbeid. Vi har spurt om de knytter det forebyggende arbeidet til ulike teorier, metoder eller modeller, og i hvilken grad disse er benyttet i den forebyggende planen. De fleste koordinatorene forstår og beskriver tidlig innsats som å komme tidlig inn i et problem for å hindre skjevutvikling, og at det handler om problematikken og ikke alder. I likhet med barnevernlederne er det flere koordinatorer som fremhever "forebyggingstrekanten" i forståelsen av forebyggende arbeid. I tillegg beskriver en av koordinatorene at de har brukt Heckman-kurven og en annen at de har benyttet folkehelsemodeller. En av koordinatorene forteller at de tenker mer på om tiltakene de iverksetter er evidensbaserte og kunnskapsbaserte, enn på det teoretiske grunnlaget i tiltakene. Flere koordinatorer fremhever at de frykter at en lang plan med mye teori ikke vil bli lest og dermed heller ikke brukt i like stor grad som dersom man har en kort plan. Koordinatorene beskriver at de ønsker å ha en levende plan, og ikke en «skrivebordsplan». Det ser ut som om koordinatorene har lagt hovedvekt på hvordan det forebyggende arbeidet og den tidlige innsatsen foregår praktisk sett i deres kommune. En av koordinatorene forteller også at de ikke har brukt så mye tid på å definere omsorgssvikt.

*Nei, altså vi har jo veldig stor tro på en sånn samfunnsøkonomisk modell. Altså den Heckman-kurven for eksempel. At investerer man tidlig så er gevinstene store for samfunnet å høste, ikke bare for samfunnet, men for barnet og familien selv. Så det ligger vel litt til grunn i forholdet til arbeidet, jo tidligere man kommer inn, jo mer vil man høste senere. Kommune 7*

Hvordan koordinatorene ser på tidlig innsats i forbindelse med den forebyggende planen er litt ulikt. Hos noen handler det om å komme inn så tidlig som mulig i problematikken, mens andre kobler tidlig innsats til forebygging. En av koordinatorene forteller at de har ulik forståelse av forebygging og tidlig innsats internt i kommunen. Flere av koordinatorene fremhever at det handler om å komme inn tidlig i problematikken og ikke nødvendigvis i forhold til alder:

*Tidlig innsats, da vi kikket på dette her, så har man jo egentlig ganske ulik forståelse av ting. For noen, og for mitt vedkommende, så var tidlig innsats når man så at det var et behov for hjelp, og at man gikk tidlig inn. Mens man nå har prøvd i større grad å tenke tidlig innsats som i å starte før noe oppstår i det hele tatt. Altså rett og slett forebyggende arbeid da... Så mer å dreie arbeidet vårt mot å sørge for at alle har det bra og har gode forutsetninger for å ha det bra videre og. Kommune 7*

I det praktiske forebyggende arbeidet er det fire av koordinatorene som forteller at de har brukt tid på å fordele ansvarsområder i kommunen i forhold til de ulike nivåene i "forebyggingstrekanten" og at barnevernet er ute på skoler og barnehager som en del av det forebyggende arbeidet.

*(...) Da jobber vi mye med hvem skal jobbe på indikert nivå, hvem skal jobbe på selektert nivå, hvem skal jobbe forebyggende? (...) Også er det en diskusjon knytta til hvem er det som skal bestemme hvem som skal jobbe på hvilke nivåer? Kommune 3*

*Vi har noe som heter forebyggende barnevern. Og det betyr at vi har barnevern ute på alle skoler og barnehager og andre samarbeidende tjenester. Og det begynte før reformen, men det har jo blitt veldig, veldig mye større etter reformen, stillingsmessig. Kommune 8*

To koordinatorene beskriver kommunen som fragmentert og fremhever at de har behov for et mer enhetlig tjenestetilbud og at de mangler et system for å fange opp hvem som mottar tiltak fra ulike tjenester.

*Det er klart at nå er tjenester til barn og unge, de er fordelt på tre kommunalområder. Og det er en utfordring. Det å starte utgangspunkt, synspunkt og ståsted. Hvordan eie dette planverket sammen da når vi ikke interagerer nødvendigvis hele tiden sammen. Så det å skape den felles forståelsen og kompetansen og holdningen og sånn, det vil jo kreve litt nå som vi er fordelt på tre. Kommune 8*

*Om vi da fikk to meldinger, en som gikk til psykisk helsevern og en som gikk til helsestasjonstjenesten for eksempel, eller barnevernstjenesten, så hadde vi ikke noe system for å fange opp om noen andre allerede hadde tiltak inne hos barnet. (...). Så veldig fragmentert tjeneste. Så en stor del av jobben er å egentlig sørge for et mer enhetlig tjenestetilbud. Kommune 7*

Når det gjelder perspektiver på det forebyggende arbeidet i den forebyggende planen, er det to av koordinatorene som fremhever at de har hatt fokus på familien rundt barnet og at familieperspektivet har vært viktig samtidig som de også bruker et barneperspektiv:

*(...) Altså vi skal jo ha fokus på ungene, og det er ungenes beste, men vi må jo på en måte se det som er totalen rundt dem og da, for vi må jo hjelpe familien å, altså foreldre eller foresatte og det er noen søsken her, som trenger noe ekstra når vi først opp når vi først tar tak i en utfordring vi oppdager da. Kommune 14*

### **Oppsummering**

Basert på intervjuene med barnevernlederne og koordinatorene for forebyggende plan ser vi at begrepene forebyggende arbeid og tidlig innsats forstås og tolkes forskjellig, ikke bare mellom kommunene, men også internt i kommunen. Denne uklarheten rundt begrepene er et viktig funn, i og med at begrepene benyttes eksplisitt i barnevernslovgivningen. Vi finner heller ikke at det arbeides etter overordnede teorier eller annet overordnet rammeverk knyttet til forebyggende arbeid og tidlig innsats. Dette kan gjøre det svært utfordrende for kommunene når det skal utarbeides grunnleggende innsatser på tvers av tjenesteområder i kommunen når det gjelder forebyggende arbeid og tidlig innsats.

Funnene viser at både barnevernlederne og koordinatorene er opptatt av både et barne- og familieperspektiv i det forebyggende arbeidet. Noen av barnevernlederne påpekte også fokus på samfunnsperspektiv i det forebyggende arbeidet. For noen av informantene var arbeidet med den forebyggende planen i en oppstartsfasen, og de var fortsatt i en prosess der utgangspunktet for den forebyggende planen og ulike perspektiver på forebyggende arbeid var under diskusjon.

## **Tema 2 - Forståelse av den forebyggende planens plass og rolle i kommunens arbeid med oppvekstreformen**

I intervjuene har vi spurt både barnevernlederne og koordinatorene om arbeidet med kommunens forebyggende plan, hvem som har vært involvert i arbeidet og hvem som har det overordnede ansvaret. Vi har også spurt om

informantene opplever innholdet i den forebyggende planen som annerledes enn dagens situasjon, og om hvordan kommunene vurderer eller har vurdert behovet for bistand med planarbeidet fra sentrale myndigheter.

### **Barnevernledere**

Barnevernlederne vi har snakket med løfter generelt fram reformen alene, og at planen skal dreie fokuset mot en holdning om at barn og unge er et felles ansvar i kommunen. Barnevernlederne erfarer at kommunene sitter på en rekke gode tiltak for barn og familier, men at tiltakene ikke er godt kjent mellom tjenesteområdene i kommunene. Slik sett oppleves arbeidet med den forebyggende planen som en god mulighet til å få en helhetlig oversikt over kommunens tiltakstilbud, og å strukturere tilbudet slik at tjenesteområdene ikke overlapper hverandre i tiltaksarbeidet rundt barn og familier. Samtidig er det et ønske fra barnevernlederne at spesifikke fag- og kompetanseområder, og ansvar som følger med dette, blir definert tydelig i den forebyggende planen. En av barnevernlederne beskriver nytten av fordelingen av ansvar:

*Hvilken forpliktelse gir de i nå til alle i et dokument i forhold til hvordan vi skal jobbe annerledes med barn og unge, og hvordan vi skal ha eierskap og tenke at dette er våre barn. Det er ikke barnevern eller vårt eller dem, at vi må jobbe sammen da, og få det implementert. Det har vært ja, veldig, veldig nyttig og bra. Kommune 8*

Barnevernlederne påpeker nødvendigheten av at den forebyggende planen, og arbeidet knyttet til denne, er solid forankret i den øverste kommuneadministrasjonen og det politiske miljøet. Samtlige av barnevernlederne opplever at arbeidet er godt forankret i administrasjon og ledelse, men enkelte har opplevd utfordringer i prosessen mot vedtatt plan i kommunestyret. Barnevernlederne er opptatt av at den forebyggende planen må behandles som et levende dokument, og oppdateres og revideres med jevne mellomrom. Tre av barnevernlederne påpeker spesifikt, i likhet med koordinatorene at den forebyggende planen ikke må bli et planarbeid som ligger ubrukt "i en skrivebordsskuff".

Når det gjelder utfordringer i arbeidet med den forebyggende planen, forteller barnevernlederne at arbeidet med planen er en tung og tidkrevende prosess. Dette handler både om at det tar tid med forankring av planen i administrativ og politisk ledelse, at det er mange tjenesteområder som skal involveres og jobbe fram planen i samarbeid, og at det har vært utfordrende for kommunene å finne ut av hva planen skal inneholde på grunn av manglende informasjon fra departement og direktorat. For mange kommuner innebærer dette at arbeidsprosessen knyttet til den forebyggende planen vil fortsette ut i 2024, og et par av barnevernlederne opplyser at planen vil være klar for endelig behandling i kommunestyret en gang i løpet av 2024. En av barnevernlederne uttrykker mangelen på veiledning og støtte fra sentralt hold:

*De sier at det [arbeidet med den forebyggende planen] løses veldig ulikt i kommunene, og jeg føler ikke at vi får noen hjelpepakke fra statsforvalterne eller Bufdir på informasjon eller støtte. Også skjønner jeg der balansegangen mellom kommunalt selvstyre og kommunal selvråderett opp mot statlige føringer. Men litt hjelp hadde ikke skadet. Kommune 14*

Barnevernlederne etterlyser en mal, eller veileder fra Bufdir for den forebyggende planen, og informasjon fra sentralt hold om generelle anbefalinger knyttet til planarbeidet og planens innhold. Tre barnevernledere forteller at de har ventet på en veileder fra sentralt hold som aldri kom, og at det har tatt unødvendig lang tid at "hver enkelt store og lille kommune skal finne opp kruttet sjøl". En av barnevernlederne uttrykker et konkret og praktisk ønske om mulighet for deling av erfaringer mellom kommunene i en egen plattform hos Bufdir:

*Ja, det ville vært fint om det kunne vært en plattform eller noen form for deling fra direktoratnivå i forhold til hvor langt er kommunene kommet i Norges land. Med den forebyggende planen og*

*oppvekstplan i kommunene i forhold til reformen. Og litt sånn mulighet for å dele inspirasjon og hente tips og triks av hverandre, egentlig. Det er litt sånn, det har vært litt stille fra den siden. En skulle kanskje ønske seg litt mer informasjon derfra også. Kommune 6*

### **Koordinatorer for forebyggende plan**

Koordinatorene beskriver hvordan arbeidet har vært med den forebyggende planen, at det var vanskelig å starte arbeidet og at de har jobbet for å skaffe en oversikt over tiltak i egen kommune. En koordinator nevner kvalitetsindikatorer som de har valgt i den forebyggende planen, som skal brukes som et mål på hvor godt de lykkes med det forebyggende arbeidet:

*(...) Med barneverntjenesten så vil jo det være antall bekymringsmeldinger som vi følger med på. Og det vil jo være en indikator på om vi lykkes med det forebyggende arbeidet. Samtidig så skal et av tiltakene er at barneverntjenesten skal være mer utadvendt og ha større kontaktflate ut, så de første årene så kan det jo hende at de meldingene vil være litt mindre å stole på da, akkurat når det gjelder å se om vi lykkes med det forebyggende arbeidet. Fordi jo større kontaktflate de har, jo mer vil antageligvis meldingene øke i starten. Men i det lange løp så vil en nedgang i tilmeldinger indikere på at vi mest sannsynlig lykkes med det forebyggende arbeidet. Kommune 7*

I likhet med barnevernlederne er det også flere koordinatorer som etterlyser en mal for den forebyggende planen. Dette er noe koordinatorene fremhever kunne ha hjulpet dem i arbeidet med planen for å vite mer om hva den skal inneholde og hva som er forventningene. Koordinatorene etterspør også flere arenaer for å diskutere og utveksle erfaringer på tvers.

*Ja, da kunne jeg egentlig ønsket meg, eller at jeg hadde hatt en mal altså som et utgangspunkt for innholdet i en forebyggende plan. Altså, hva må og skal den inneholde og så litt om oppbygging og slik? Og kanskje at man må ha det sånn heter det en samlebank nærmest der det har vært kommuner, har hatt sine forebyggende planer som vi kunne ha delt med hverandre, hjulpet hverandre på den måten. Kommune 14*

### **Oppsummering**

De fleste vi har intervjuet i kommunene løfter arbeidet med den forebyggende planen som positivt for kommunen, og for det tverrfaglige samarbeidet i kommunen. Flere av barnevernlederne fremhever betydningen av at det forebyggende arbeidet, og arbeidet med den forebyggende planen, er et kommunalt ansvar, og ikke barnevernstjenestens ansvarsområde alene. Både barnevernledere og koordinatorer for den forebyggende planen etterlyser informasjon, veiledere og malverk for den forebyggende planen fra sentralt hold.

## **Tema 3 - Barrierer og suksessfaktorer i kommunens arbeid med forebygging og tidlig innsats**

I intervjuene har vi spurt barnevernlederne og koordinatorene for forebyggende plan om hvilke suksesskriterier og barrierer de har erfart gjennom arbeidet med forebyggende arbeid og tidlig innsats i kommunen. Vi har valgt å presentere funnene fra intervjuene med de to gruppene av informanter samlet, men sortert etter temaene barrierer og suksesskriterier.

### **Barrierer**

En rekke barrierer for det forebyggende arbeidet og den forebyggende planen ble nevnt av både barnevernlederne og koordinatorene. Barrierene som ble fremhevet er kunnskap/kjennskap til hverandre blant ansatte i kommunen og politikerne, ulikheter mellom tjenesteområdene knyttet til faglige forståelser og fokusområder,

utfordringer knyttet til organisering i ulike tjenesteområder og silotenkning, og kamp om økonomiske ressurser mellom sektorene. I tillegg framkom det at nødvendigheten av å vri, eller snu, det tradisjonelle synet på individualisert rettet tiltaksarbeid mot forebygging på et tidligere tidspunkt og et annet nivå, oppleves som en krevende prosess.

Alle barnevernlederne løftet utfordringer relatert til ulike fagområder, og ulike måter å forstå og tilnærme seg problematikk blant barn, unge og familier, som en barriere for samarbeidet om det forebyggende arbeidet i kommunen. Ulikheter knyttet til språk, kultur, faglige tilnærminger og forskjellige lovverk, og ulikt fokus på problem- og løsningsforståelser, ble nevnt som konkrete eksempler på barrierer. Slike barrierer ble videre relatert til sektor- og tjenesteinndelingen i kommunene, og til diskusjoner innad i kommunene når det gjelder *hvilken* tjeneste som har ansvar for *hvilken* utfordring, under *hvilket* lovverk.

*Hvis det er store kompliserte saker der kanskje barn har rettigheter etter flere lovverk, der sliter vi jo veldig både innad i kommunen og på tvers av kommunegrensar hvis det er barn som er plassert da og hvis det er store økonomiske tiltak eller komplekse saker, så ser jeg fortsatt litt den der at det kanskje ikke er så lett å få til den her jobber vi sammen som et lag. Kommune 8*

Barrierer som ble fremhevet av koordinatorene er at de vet for lite om hverandre innad i kommunen. En annen barriere som ble nevnt er det å klare å vri innsatsen mot forebygging, det vil si å ha nok ressurser til å jobbe med forebyggende arbeid og ikke kun jobbe med de som allerede er i risiko, eller mottar tiltak i kommunen. I tillegg ble kunnskapen til politikerne trukket fram som en barriere, ved at økonomiske bevilgninger til tidlig innsats og forebygging krever at politikerne har kunnskap om feltet og klarer å prioritere ressursene til forebyggende arbeid.

*(...) Selv om vi er liten kommune, så vet vi egentlig for lite om hverandre for å si litt sånn. Så vi er sårbare når noen slutter og som har vært drivkrefter i sine stillinger da. Kommune 14*

*(...) Det er en barriere, det er at politikere har nok kunnskap. Til å ta gode avgjørelser. At de er tett nok på. Og jeg tenker den der forventningen i barnevernsreformen at politikerne skal være så tett på at man kan flytte ressurser der det trengs. Og det er jo en utfordring. Kommune 8*

Økonomi blir fremhevet som en barriere av både barnevernlederne og koordinatorene. En av barnevernlederne påpeker at oppvekstreformen også er en økonomisk reform, og opplever at utgiftene i det kommunale barnevernet skal ned, mens det statlige barnevernet styrkes:

*Økonomi er jo en barriere (...) Og det er klart det at barnevernsreformen, oppvekstreformen er (...) Det er jo en økonomisk reform også. Fordi vi må få utgiftene til barnevernet ned. Men du kan ikke først begynne å spare, og så skal du utvikle og bygge opp. For meg er det en litt krevende øvelse å tenke seg at du skal liksom ned på folk, du skal ned på aktiviteter. Vi går liksom og skjærer helt ned til beinet, men du vil liksom at folk skal tenke kreativt, at de skal strekke seg lenger, de skal gjøre ting annerledes. De skal utvide oppgavene sine, og fortsette med drift. Dette er en sånn linedanseroppgave som kan være vanskelig å balansere da. Også er det det statlige barnevernet som styrkes i statsbudsjettet. Kommune 3*

Andre påpeker at ressurskrevende saker kan utfordre samarbeidet på tvers av tjenesteområder, og at det kan bli en ansvarsforskyvning og -fraskrivelse når det kommer til hvem som skal «ta regninga». Diskusjonene handler om hvilken tjeneste som har ansvaret, og hvilke(t) lovverk barnet eller familien har rettigheter etter. En av barnevernlederne illustrerer hvordan slike diskusjoner kan være krevende:

*En barriere kan vel fort være dette at en ikke klarer å snakke i sammen på tvers av etatene. At det blir en sånn diskusjon på hvor ansvaret skal ligge, også «nei -det har bekymra oss, det har ikke vi budsjett til». Altså at du bruker mye tider på å ta disse kampene internt nesten. Kommune 7*

### **Suksesskriterier**

I intervjuene viste det seg at både barnevernlederne og koordinatorene hadde erfart mange ulike faktorer og temaer som suksesskriterier i kommunens arbeid med forebygging og tidlig innsats. Viktige faktorer som ble nevnt for å lykkes med arbeidet var forankring, menneskelige ressurser, organisering av arbeidet, og økonomi. En av barnevernlederne nevnte også interkommunalt samarbeid som en faktor for å lykkes.

Informantene har erfart at solid forankring av det forebyggende arbeidet, og arbeidet med den forebyggende planen har vært avgjørende for å lykkes. Fem av barnevernlederne påpekte også at en viktig suksessfaktor handlet om at trykket på å gjennomføre arbeidet kom fra øverste ledelse i kommunen, både politisk og administrativt. Dette er erfaringer vi har funnet i både de mindre og større kommunene. En av barnevernlederne i en liten kommune løftet fram hvor viktig det var at egen leder var påkølet og pådriver for arbeidet:

*Suksessfaktorer er jo at vi er en liten kommune. Vi har en oppvekstsjef som er veldig påkølet og som ønsker å få det her til og som krever av oss enhetslederne i hvert fall skal være med å bidra gjøre avdelingen vår altså informere og ta med ansatte. Kommune 4*

En av koordinatorene fremhevet det at politikere og ledere tør å gjøre det riktige, det som kan lønne seg på sikt og tør å satse på andre verdier enn økonomi som et suksesskriterium:

*Suksesskriterier handler om ledere som tør å gjøre det som er riktig. For å si det veldig sånn enkelt. (...) Vi trenger modige politikere som tør å stå med oss. Kommune 3*

En konsekvens av solid forankring som suksessfaktor er at administrativ og politisk ledelse i kommunen er fortløpende informert om, og ser behovene for å tilføre ressurser til det forebyggende arbeidet i kommunen. Fortløpende informasjon kan lede til at politikerne foretar økonomiske prioriteringer som er til fordel for det forebyggende arbeidet. En av barnevernlederne påpekte hvordan politiske og økonomiske prioriteringer har kommet barnevernstjenesten til gode som følge av god informasjon om barnevernsreformen til politisk ledelse i kommunen:

*Kommunens øverste ledelse kjenner godt til reformen selvfølgelig. Og den politiske ledelsen kjenner også veldig godt til reformen om hva som er forventet, og også innvilget endel nye stillinger (...) Her har vi fått såpass god behandling. At vi kan trekke ut seks hele stillinger til å jobbe forebyggende der ute på barns arenaer er jo også ganske unikt, en suksessfaktor kanskje for å få det til dette her med å sørge for at barn får rett hjelp til rett tid. Kommune 8*

Informantene forteller både om det å rekruttere og beholde gode fagfolk, men også å kunne gjøre økonomiske prioriteringer slik at ulike tjenesteområder har blitt utvidet med flere stillinger knyttet til forebyggende arbeid. En av barnevernlederne løfter spesifikt rekruttering av fagfolk med god fartstid, kompetanse og erfaring, slik at tjenestene klarer å se og finne gode løsninger. Videre fremheves viktigheten av å klare å beholde ansatte i tjenestene slik at kommunen ikke taper kompetanse. Samtidig påpeker en barnevernleder det at kommunen besitter god kompetanse blant sine ansatte, både i form av etter- og videreutdanninger som et erfart suksesskriterium, mens en annen løfter personlige egenskaper hos ansatte. Denne informanten nevner spesielt motivasjon for å drive forebyggende arbeid, og ønske om å jobbe med tidlig innsats.

## Oppsummering

Samtlige elleve informanter hadde arbeidet med tverrfaglighet, forebyggende samarbeid og vært med på utvikling av kommunens forebyggende plan, og hadde erfaringer med både barrierer og suksesskriterier angående forebyggende arbeid og tidlig innsats i kommunen. Alle seks barnevernledere og tre av koordinatorene pekte på ulike faglige forståelser, kommunens organisering av oppvekstfeltet i sektorer og områder, og ulikt fokus på problem- og løsningsforståelser som barrierer for kommunens forebyggende arbeid. I tillegg påpekte av fire av barnevernlederne og fire av koordinatorene at økonomi fort ble en barriere for samarbeid når ressursene var knappe og tjenesteområdene fokuserte på sine lovpålagte oppgaver. Informantene som fortalte om barrierer for det forebyggende arbeidet hadde på ulike måter erfart disse i arbeidet. Til tross for opplevde barrierer uttrykte informantene løsningsfokuserte perspektiver og tanker til barrierene. Disse perspektivene handlet om suksesskriterier, og hvordan en så for seg å oppnå målene med barnevernreformen. Det informantene erfarte som suksesskriterier for det forebyggende arbeidet var solid forankring av arbeidet, og samarbeidet, hos administrativ ledelse i kommunen. Solid forankring førte til at behov for ressurser og kompetanse ble hørt, og at det forebyggende arbeidet fikk et aktivitetstrykk fra øverste ledelse i kommunen. Fire av barnevernlederne påpekte også kompetanse, og tilstrekkelig antall ansatte med kompetanse på forebyggende arbeid, som et suksesskriterium.

## Tema 4 - Barnevernet som spisset felt – mot et kjernebarnevern?

Barnevernlederne snakket i intervjuene også om temaer som handlet om barnevernstjenesten spesielt. Flere av barnevernlederne ønsker at barnevernstjenesten skal bli en tjeneste som jobber med de mest alvorlige sakene, og som har utviklet spisskompetanse på omsorgssvikt og spesialiserte tiltak. Begrepet «kjernebarnevern» går igjen i flere av intervjuene, og begrepet illustrerer en barnevernstjeneste med vridning av fokus vekk fra de «letteste» hjelpetiltakene og mot en prioritering av mer spisset fokus på spesialisert hjelp til barn og familier i alvorlige og utsatte situasjoner. Barnevernets deltakelse i generelt forebyggende arbeid i kommunen, og generelle forbyggende tiltak, er tenkt å løses på utsiden av kjernebarnevernet.

*Også er det jo klart, forebyggende barnevernarbeid er jo på et annet nivå, for da kommer vi jo betydelig høyere opp i det vi kaller tiltakstrappa. Sånn at forebyggende for barnevern er å forebygge at barn ikke må flyttes ut av hjemmet sitt. (...) Og skal vi være med på det generelt grunnleggende (...) Da må kapasiteten til norsk barnevern utvides. For hvis vi skal kunne jobbe intensivt med de mest alvorlige sakene og være en spesialisttjeneste i kommunen for omsorg og foreldreskap, så har jo ikke vi kapasitet til å være ute på alle skoler sammen med helsesøstre og sosiallærere og andre. (...) Så er jo spørsmålet, da trenger vi altså en annen type kompetanse inn enn det som barnevernet tradisjonelt har hatt. For å jobbe mer systematisk med analyse og vurderinger. Kommune 3*

Denne informanten nevner ikke kjernebarnevern eksplisitt, men skiller mellom oppgaver av generell forebyggende karakter og forebyggende arbeid innenfor rammen av barnevernstjenesten. Informanten peker på at barnevernstjenesten må kunne jobbe med de mest alvorlige sakene, og være en spesialisttjeneste knyttet til barneomsorg og foreldreskap.

To andre informanter benytter begrepet kjernebarnevern eksplisitt i intervjuene. Den ene informanten beskriver barnevernstjenesten som en «halvannenlinjetjeneste», altså en noe mer spesialisert tjeneste enn kommunens førstelinjetjenester. Den andre informanten påpeker at det er uheldig når barn som lever under gode nok omsorgsbetingelser blir meldt til barnevernet, og at barnevernet skal ha inn «riktige barn» i forhold til hva som er barnevernstjenestens mandat.

*(..) vi ønsker jo å jobbe med kjernebarnevernet, ikke sant? Og jeg bruker å si at egentlig så er vi en sånn 1,5 linjetjeneste i kommunen (...) Jeg ønsker jo at vi skal ha de her spesialiserte tiltakene, og det er ut ifra både kjernebarnevernets, altså det å jobbe med kjernebarnevernet og for å redusere det som jeg tenker ligger definert under det. Det er for light å ha COS-P. Og jeg ser og at når vi får bekymringene, så er problematikken ofte så alvorlig at det er bekymringer over år. Kommune 4*

*Så vi har jobbet mye med begrepet tidlig innsats og forebygging. Har jobbet mye med begrepene, sett på et sånt kjernebarnevern, og tenker at det er uheldig for barn og familier å bli sendt til barnevern hvis omsorgen i hjemmet er god nok. (...) sånn at de som kommer til barnevern er riktig barn, og at vi bruker tid på kjernebarnevern da som også er mye snakk om. Altså det og synes jeg er et veldig, veldig godt grep som jeg håper at mange andre barneverntjenester tør å satse på å ta da. Kommune 8*

Begrepet «kjernebarnevern» handler om barnevernets sentrale mandat og kjerneoppgaver, det vil si verneoppgavene i barnevernslovgivningen: å beskytte barn som er utsatt for eller er i risiko for omsorgssvikt og mishandling (Christiansen & Kojan, 2016, s. 96). I forskningsprosjektet «Det nye barnevernet» ble det i perioden 2011–2012 gjennomført intervjuer med barnevernledere fra 12 kommuner (Clifford et al., 2015). I dette datamaterialet beskriver en av barnevernlederne begrepet kjernebarnevernet på en treffende måte:

Det er oppgaver som bare barnevernet, og ingen andre kan gjøre: Å gå inn i familier som ikke selv søker hjelp, og der undersøke mulighetene for, og eventuelt også sette i verk forandringsarbeid med medlemmene der dette er nødvendig for å sikre at barnet får tilfredsstillende utviklingsmuligheter. Der utviklingspotensial ikke finnes, eller det ikke er realistisk å få til forandring innen rimelig tid, er det barnevernets oppgave å sørge for at barnet flytter og får tilfredsstillende utviklingsbetingelser under andre forhold enn hos foreldrene (Collin-Hansen, 2013, s. 185).

Den andre delen av barnevernet, og som fikk sin framvekst spesielt etter at lov om barneverntjenester (1992) trådte i kraft i 1993, er tuftet på idealet om at barnevernet også skal omhandle fokus på forebygging og tidlig intervensjon. Marthinsen et al. (2013, s. 30) omtaler denne delen av barnevernet som et «velferdsbarnevern» fordi denne delen av barnevernet framstår som en tjeneste som ytes i samarbeid med foreldre og barn, og som bygger på frivillighet fra de involverte. I velferdsbarnevernet utvides barnevernets ansvar fra dets sentrale mandat og kjerneoppgaver til også å omfatte hjelp og tjenester til sosioøkonomisk, sosialt og kulturelt marginaliserte familier, fordi slik hjelp vil ha betydning for barnets helse og utvikling (Christiansen & Kojan, 2016).

## **Tema 5 - Forebyggende arbeid i praksis – eksempler fra kommunene på forebyggende tiltak**

I de kvalitative intervjuene med barnevernlederne og koordinatorene for den forebyggende planen i kommunen, etterspurte vi spesifikt om informantene hadde gode eksempler på forebyggende tiltak i sin kommune som andre kommuner kunne lære av. Nedenfor presenterer vi ett større, forebyggende tiltak fra hver kommune, som informantene selv trakk fram som gode, og godt fungerende forebyggende tiltak i deres kommuner. Vi har ikke etterspurt bakgrunnen for kommunenes etablering av tiltak, men slik vi forstår informantene ble tiltaket «Familieveiviseren» i utgangspunktet etablert som følge av en lovendring, og tiltaket «U16» som et svar på utfordringer blant yngre ungdom knyttet til Covid-pandemien. Tiltaket «bemannet bolig» er i en etableringsfase der barnevernstjenesten har søkt om skjønnsmidler og ønsker å etablere flere tiltak i en bolig som hittil har vært



benyttet til blant besøk og samvær. Tverrfaglighet og helhetlig innsats er noe som går igjen i tiltakene som blir fremhevet.

### **Familieveiviseren (kommune 3)**

Familieveiviseren i kommune 3 er et nytt tiltak, som beskrives som en tverrfaglig sammensatt tjeneste. Gjennom dette tiltaket søker kommunen å samordne og koordinere tjenester til innbyggerne. Målet med den nye tverrfaglige sammensatte tjenesten er å hjelpe barn, unge og deres familier tidligst mulig, slik at de får et bedre liv og opplever økt mestring. Familieveiviseren<sup>21</sup> er et forebyggende tiltak som har hentet inspirasjon fra Velferdsrab-arbeidet i Asker kommune. Tiltaket startet i utgangspunktet opp som et treårig pilotprosjekt, og er nå etablert som et fast tiltak i kommunen. Prosjektet ble i utgangspunktet opprettet i forbindelse med en omorganisering begrunnet i at barnekoordinator ble en lovpålagt oppgave i kommunene<sup>22</sup>, samt lovpålagt samarbeidsplikt mellom ulike tjenester i kommunene. Familieveiviseren er et tverrfaglig team som i tillegg til å håndtere vedtak knyttet til helselovgivningen og barnekoordinator, skal jobbe proaktivt og forebyggende som lavterskeltilbud for barn, ungdom og unge voksne som har et hjelpebehov fra en eller flere instanser i kommunen. Hjelp fra Familieveiviseren er ikke betinget av diagnose eller vedtak, og de ansatte i Familieveiviseren må ha god oversikt over tjeneste- og frivillighetstilbud i kommunen. Tiltaket beskrives som «én dør inn», der innbyggerne skal få rask og intensiv hjelp. Tiltaket er fundert i en investeringstankegang, der en ser for seg at ved å investere ekstra i noen familier, vil kommunen unngå utgifter på et senere tidspunkt.

Gjennom familieveiviseren søker kommunen å møte innbyggere på en helhetlig måte, gi råd, veiledning og samordning av tjenester og å bistå gjennom egne barnekoordinatorer og koordinatorer i teamet. Hovedmålgruppen er familier og unge voksne som har utfordringer og behov for samordning av tjenester, det være seg familier med barn som har funksjonsnedsettelse, familier hvor både voksne og barn sliter eller unge voksne som trenger støtte til å koble seg på tjenester de har behov for.

#### **Boks 4-1 Helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a, første ledd**

##### **§ 7-2 a. Barnekoordinator**

For familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, og som vil ha behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester, skal kommunen oppnevne en barnekoordinator dersom foreldrene eller den som samtykker på vegne av barnet, ønsker dette.

Familieveiviseren er sterkt inspirert av Asker kommunes pilotprosjekt "Velferdsrab". Asker velferdsrab er en modell som ble utviklet i 2013/14, og som ble testet som et prøveprosjekt i 2016/17. Bakgrunnen for utviklingen av velferdsrab var en forespørsel fra Husbanken der Asker ble spurt om å være pilotkommune for å teste ut tjenestemetodikk i utformingen av boligsosiale tjenester<sup>23</sup>. Modellen er inspirert av tilbakemeldinger fra innbyggerne i Asker kommune<sup>24</sup>. Dette betyr at den tar utgangspunkt i uttrykte ønsker om, og behov for,

<sup>21</sup> <https://www.lorenskog.kommune.no/tjenester/helse-omsorg-og-sosiale-tjenester/familieveiviseren/>

<sup>22</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 7-2a

<sup>23</sup> <https://proba.no/wp-content/uploads/proba-rapport-2018-01-erfaringer-fra-forsok-med-velferdsrab-i-asker-kommune.pdf>

<sup>24</sup> <https://www.asker.kommune.no/sosiale-tjenester-og-boliger/asker-velferdsrab/#kommunen-tenker-som-en-investor>

tjenester som innbyggerne i kommunen peker på. Hovedtanken som ligger til grunn for modellen er at man betrakter velferd som en investering og ikke en kostnad. Kommunen tenker med andre ord som en investor. Asker velferdsrab retter oppmerksomhet mot å hjelpe/bistå familier eller ungdommer som er i en vanskelig situasjon gjennom koordinerte tjenester. Velferdsrab-modellen koordinerer tjenestene slik at familien eller ungdommen som trenger hjelp slipper å forholde seg til atskilte instanser og omtales også som en støttetjeneste til Asker kommunes ordinære tjenester<sup>25</sup>. Både offentlige, frivillige og private aktører samarbeider i velferdsrab, hvor de deltar i investeringsteam og møtes i investeringsmøter som ledes av en investeringsleder som er en representant fra kommunen. Investeringsteamets medlemmer har myndighet til å fatte beslutninger, og målet er å finne gode, raske og langsiktige løsninger på utfordringene og å øke levekårene og livskvaliteten til den enkelte familie eller ungdom. I velferdsrab-modellen anses det som viktig at innbyggere som står i en vanskelig situasjon og trenger koordinerte tjenester selv medvirker til å forbedre egen livssituasjon<sup>26</sup>. Målgruppen er levekårsutsatte familier, barnefamilier med barn med nedsatt funksjonsevne og utsatte unge mellom 18 og 25 år<sup>27</sup>. På oppdrag fra Husbanken og IMDi gjennomførte Proba samfunnsanalyse en evaluering høsten 2017 der de oppsummerte «Erfaringer fra forsøk med velferdsrab i Asker kommune» (2018). Analysen baserte seg i hovedsak på intervjuer med ansatte i velferdstjenestene i Asker og med innbyggere som hadde mottatt tjenester gjennom velferdsrab<sup>28</sup>. I 2019 videreutviklet PwC i samarbeid med Asker kommune den økonomiske modellen for Asker velferdsrab. Dette ble gjort på oppdrag fra Husbanken, som ønsket å få innsikt i om den økonomiske modellen kunne videreutvikles slik at den kunne tas i bruk på tvers av kommunene<sup>29</sup>.

#### **Bemannet bolig (kommune 4)**

Barnevernleder i kommune 4 forteller om et prosjekt i barnevernstjenesten, der barnevernstjenesten har søkt om skjønnsmidler for å kunne bemanne opp en bolig. Barnevernstjenesten har en ungdom som benytter en leilighet barnevernet disponerer til vennekvelder og under samvær ved at fosterforeldre får bo der når de er i kommunen. Barnevernlederen ønsker å bemanne opp denne boligen slik at barnevernet kan ha heldøgns bemanning der med ulike tiltak. Barnevernlederen påpeker at «*det er jo viktig på en måte i flere deler av det store forebyggende arbeidet*».

#### **U16 (kommune 6)**

Kommune 6 har igangsatt et arbeid kalt U16, for de som er under 16 år. I en periode i forbindelse med pandemien så kommunen en oppblomstring av både rus og kriminalitet i den yngre ungdomsgruppa. Det ble da igangsatt et ukentlig digitalt møtepunkt mellom barnevern, skole, ulike helsetjenester og politi der man oppdaterte hverandre på hva som rørte seg i ungdomsgruppa, og om det var behov for raske innsatser rettet mot enten grupper eller enkeltindivider, eller familier som hadde behov for det. Kommunen har valgt å fortsette denne arbeidsmåten å jobbe på gjennom et ukentlig digitalt treffpunkt hvor en både drøfter saker anonymt, og også tar opp direkte saker som man har fått fritak fra taushetsplikten for å drøfte.

#### **Dialogprosess (kommune 7)**

---

<sup>25</sup> <https://kudos.dfo.no/dokument/31162/folgenotat-til-videreutviklet-effektmodell-for-asker-velferdsrab-utarbeidet-for-husbanken>

<sup>26</sup> <https://proba.no/wp-content/uploads/proba-rapport-2018-01-erfaringer-fra-forsok-med-velferdsrab-i-asker-kommune.pdf>

<sup>27</sup> <https://www.asker.kommune.no/sosiale-tjenester-og-boliger/asker-velferdsrab/#kommunen-tenker-som-en-investor>

<sup>28</sup> <https://proba.no/wp-content/uploads/proba-rapport-2018-01-erfaringer-fra-forsok-med-velferdsrab-i-asker-kommune.pdf>

<sup>29</sup> <https://kudos.dfo.no/dokument/31162/folgenotat-til-videreutviklet-effektmodell-for-asker-velferdsrab-utarbeidet-for-husbanken>

Dialogprosess er et tiltak utviklet av kommune 7 som benyttes i alvorlige barnevernssaker der barnevernstjenesten ser for seg at saken går mot en rettslig prosess. Dialogprosessen innebærer at barnevernstjenesten dekker advokatbistand for foreldrene i møte med barnevernstjenesten. Dette trygger foreldrene, og bidrar til en god dialog. I tillegg bidrar prosessen til medvirkning og styrker rettssikkerheten. Kommune 7 startet opp arbeidet med dialogprosesser i 2017, og i perioden 2017 til 2022 er det gjennomført 117 dialogprosesser i barnevernstjenesten (Odland, 2023). I dialogprosessen får barnevernstjenesten formidlet sin bekymring, og foreldre får stilt spørsmål rundt problemstillinger de lurer på. En dialogprosess kan innebære flere møter, og har som formål å prøve å finne en løsning på et lavest mulig nivå. Dialogprosessen kan dermed ha en forebyggende effekt.

### **UNG (kommune 8)**

UNG i kommune 8 er et tjenesteområde organisert under forebyggende barnevern, og er et forebyggende tiltak rettet mot barn og unge i kommune 8. Tjenesteområdet drifter en rekke ulike aktiviteter, kultur- og fritidstilbud for ungdom, blant annet seks møteplasser (ungdomsklubber og ungdomskaféer), Utekontakt og tiltaket Ung Los. UNG i kommune 8 er med på å arrangere en rekke aktiviteter knyttet til ulike årstider og høytider. Tilbudet er ikke lovpålagt, men finansieres over barnevernbudsjettet. Ung LOS er et lavterskeltilbud og tverrfaglig samarbeid under tjenesteområdet UNG i kommune 8. Losen har som hovedmål å bistå ungdom. Losen følger opp elever i aldersgruppen 13–20 år med mål om å fullføre ungdomsskolen, få en god start på videregående skole og fullføre denne, eller komme i arbeid. Losen er en støttespiller for ungdommen og samarbeider med ulike instanser for å finne gode løsninger. Losene jobber mobilt, med utgangspunkt fra kontorer på to ulike lokasjoner. Losen har oversikt over andre aktuelle støttespillere for ungdommene og familiene. For å komme i kontakt med Ung LOS må man meldes inn via foreldre, skole eller andre tjenester. Ungdommen meldes inn til kommunens fraværsteam eller UNG i kommune 8. Foresatte og ungdom må samtykke til tiltaket, og tiltakets utforming og varighet vurderes ut ifra den enkeltes behov.

### **Urometoden (kommune 14)**

Urometoden, "Å ta opp uro"<sup>30</sup>, er en metode som kommune 14 benytter seg av. Metoden kommer fra RBUP og er en del av kompetanseprogrammet i Bedre tverrfaglig innsats (BTI). Det er utviklet av Esa Eriksson og Tom Arnkil ved Helse og Velferdsetaten i Helsingfors. Målet med urometoden er å få ansatte til å ta opp temaer som vekker uro med den det gjelder. Urometoden er et samtaleverktøy for å ta opp det som skaper uro eller bekymring, dette kan gjelde både barn, ungdom, foreldre og kollegaer.

### **Oppsummering**

Vi har presentert ett større, forebyggende tiltak fra fem av kommunene i utvalget for casestudien. Noen av tiltakene har blitt bygget opp i kommunene over en årrekke, mens andre er etablert som svar på enten lovendringer eller direkte utfordringer i kommunen. Slik vi tolker tiltakene befinner ett av tiltakene seg på universelt nivå i kommunen (Ung i kommune 8). Samtidig arbeider tiltaket på både selektivt og indikativt nivå i og med at tiltaket også følger opp enkeltungdommer. Ett tiltak kan plasseres på selektivt og indikativt nivå (U16), mens tre tiltak beveger seg mot indikativt nivå (familieveiviseren, bemannet bolig og Urometoden). Ett av tiltakene som er løftet av informantene befinner seg innenfor barnevernstjenesten (Dialogprosess), og er såpass individualisert og spesialisert at vi vurderer det å være på indikativt nivå innenfor rammene av barnevernstjenesten og barnevernslovgivningen.

---

<sup>30</sup> <https://www.rbup.no/kurs/547845>

### 4.3 Diskusjon

I denne delen vil funn fra casestudien med dokumentanalyse (kapittel 4.1) og intervjuer (kapittel 4.2) sammenstilles og diskuteres opp mot teori og forskning om tidlig innsats og forebyggende arbeid.

#### Ulik forståelse av tidlig innsats og forebyggende arbeid

Flere av informantene trekker fram viktigheten av en felles forståelse av begrepene tidlig innsats og forebyggende arbeid på tvers av ulike tjenester i kommunen. Samtidig fremhever de i både små og store kommuner at det er utfordrende å få en felles forståelse rundt begrepene når det er mange ulike tjenester som er involvert i det forebyggende arbeidet i kommunen. Uklarhet rundt begrepene og mangel på felles forståelse gjør det vanskelig å jobbe mot et felles mål dersom de ulike tjenestene ikke er enige om hva målet er. Dette kan være resultatet av at det er ulike oppfatninger av sentrale begreper som tidlig innsats, forebygging, omsorgssvikt og atferdsproblemer. Ulike forståelser bidrar også til at multimodale tiltak på tvers av arenaer som krever et helhetlig perspektiv og et tverrfaglig/tverrsektorielt/tverretatlig samarbeid blir utfordrende. I de forebyggende planene er det ikke tydeliggjort hva kommunene legger i de ulike begrepene. Flere informanter har fremhevet at de ønsket en levende plan og derfor valgte å skrive en kort plan for å sikre at den ble brukt. Dette kan ha medført at redegjørelse av sentrale begreper og teorier ikke er inkludert i planene, og dermed heller ikke tydeliggjort ovenfor ansatte i kommunen på tvers av sektorer.

Det ser ut til å ha vært utfordrende for kommunene å finne både utgangspunkt og retning for arbeidet med det forebyggende arbeidet og den forebyggende planen. Dette finner vi samsvarer med litteratur som peker på at tradisjonelle sektorinndelinger kan virke begrensende på bedre samordning og helhetlig innsats (Backe-Hansen et al., 2017; Difi, 2014; Hansen et al., 2020). I de forebyggende planene beskrives det i liten grad om kommunene satser på unimodale eller multimodale tiltak, til tross for at forskning peker i retning av at multimodale tiltak kan være mer virkningsfulle enn unimodale (Skogen et al., 2018). Sentrale myndigheter har tillagt kommunene et stort ansvar for egen utforming av både det forebyggende arbeidet og kommunens forebyggende plan, og et reformarbeid innebærer høy grad av endrings- og forbedringsarbeid. Vi ser for oss at et overordnet rammeverk satt fra sentrale myndigheter, for eksempel med utgangspunkt i systemteori ville hjulpet kommunene både når det gjelder kartlegging av tiltak og tjenester, men også knyttet til relasjonsbygging mellom sektorer og forebygging av silotenkning.

Systemteori tar utgangspunkt i at et system består av en rekke deler som samspiller og er gjensidig avhengige av hverandre, og som sammen danner en kompleks enhet. Et system kan beskrives som stabilt dersom beskrivelsen av systemet holder stand over tid. Påvirkninger på systemet kalles feedback, og et system kan ta imot feedback på to måter. Enten lar systemet seg påvirke av feedbacken det mottar og endrer seg, eller så lar systemet seg påvirke mot sterkere stabilitet av feedbacken det mottar (Ølgaard, 2004). Barnevernet kan betraktes som et komplekst system som er avhengig av tjenester og virksomheter rundt seg for å kunne realisere forbedrede oppvekstvilkår for barn og unge (Munro, 2020). Dersom kommunene skal komme i mål med forebygging og tidlig innsats for å forebygge omsorgssvikt, vil det være nødvendig å kartlegge hvordan barnevernet samspiller med resten av tjenestetilbudet i kommunen. En kartlegging og analyse av samspill og relasjoner mellom tjenestene, vil gi muligheter for å danne et overordnet bilde av hvilke relasjoner som samspiller i dette komplekse systemet, og hvilke effekter disse har. Slik sett kan et utgangspunkt i systemteori være nyttig i både kartleggings- og planleggingsarbeid for kommunene fordi barnevernsreformen krever at kommunen som system tenker helhetlig og bryter med tradisjonell sektortankegang. En analyse med utgangspunkt i å forstå hva som fremmer eller hemmer god praksis når det gjelder tidlig innsats og forebyggende arbeid vil også gi kommunen mulighet for å lære hvor og hvordan systemets svakheter utspiller seg (Munro, 2020). Der kommunene har benyttet et teoretisk

rammeverk i arbeidet, og i den forebyggende planen, er dette stort sett forankret i teori om forebyggingsnivåer. Dette danner et godt utgangspunkt for kartlegging og beskrivelser av kommunens forebyggende tiltak. Det vi mener mangler er en beskrivelse og en systematisk analyse av hvordan kommunene forstår innholdet i forebyggingsnivåene, og hvordan kommunene tenker at forebyggingsnivåene skal svares ut på tvers av det komplekse systemet en kommune utgjør. Dette mener vi samsvarer godt med Difis (2014) påpekning av at samordningsutfordringer må synliggjøres for at komplekse og gjenstridige samfunnsutfordringer skal kunne løses. Slik sett vil et teorigrunnlag basert på forebyggingsnivåer delt inn i grønt, gult og rødt ikke kunne svare ut behovet for et grunnlag å bygge et større endringsprosjekt på. I tillegg forteller noen av informantene at de har brukt lite tid på å diskutere innholdet i sentrale begreper som for eksempel omsorgssvikt. Dette mener vi kan utgjøre en risiko for at kommunene ikke oppnår en felles forståelse av begrepene og målet de jobber mot.

Som eksempel finner vi i datamaterialet en kommune som benytter kvalitetsindikatorer i den forebyggende planen der blant annet antall bekymringsmeldinger til barnevernet og antall spesialpedagogiske vedtak blir brukt som mål på hvor godt kommunen lykkes med det forebyggende arbeidet. Dette mener vi kan knyttes til uklar og manglende forståelse av de ulike nivåene innenfor det forebyggende arbeidet. Vi finner det bekymringsverdig at kommuner velger slike indikatorer som et mål på det forebyggende arbeidet. Antallet bekymringsmeldinger til barnevernet kan skyldes en rekke årsaker, og dersom kommunen har som uttalt mål en reduksjon i antall bekymringsmeldinger kan dette i ytterste konsekvens føre til at saker ikke blir meldt til barnevernstjenesten der man ser at barn blir utsatt for omsorgssvikt. På samme måte kan et mål knyttet til nedgang i antall spesialpedagogiske vedtak føre til at barn som har behov for spesialpedagogisk oppfølging ikke får det.

### Utydelig ansvars plassering for forebyggende arbeid

I arbeidet med casestudien og analysen av intervjuene er det blitt tydeliggjort at det er usikkerhet rundt hvor ansvaret for kommunens forebyggende arbeid skal plasseres. Et av funnene fra intervjuene var at tre barnevernledere ønsker at barneverntjenesten skal være et "kjernebarnevern", og viser til at barneverntjenesten kun skal jobbe i den øverste delen av "forebyggingstrekanten" med de mest alvorlige sakene. Vi stiller spørsmålstegn ved barnevernets rolle i kommunens generelle forebyggende arbeid dersom barneverntjenesten kun skal konsentrere seg om de mest alvorlige sakene. Videre stiller vi spørsmålstegn ved og om dette i det hele tatt er en endring fra dagens praksis. Inngangen til barneverntjenesten og barnevernstiltak har en terskel allerede i meldingsfasen, regulert i barnevernslovens § 13-2 om plikt til å melde fra til barnevernstjenesten. Her fastslås en meldeplikt til barnevernstjenesten til alvorlige tilfeller, og at melder skal ha "grunn til å tro". Det kreves ikke bevis eller sikker viten om at barnet befinner seg i en så alvorlig situasjon som beskrevet i barnevernslovens § 13-2, men det må foreligge mer enn magesfølelse og mistanke fra melder side. Kommunens forebyggende arbeid og tidlig innsats etter barnevernslovens §§ 1-10 og 15-1 må derfor ha et tidligere innslagspunkt enn når saken har utviklet seg til en situasjon som beskrevet i barnevernslovens § 13-2.

På bakgrunn av datamaterialet i casestudien ser vi at det virker å være en utfordring for kommunene at sentrale myndigheter ikke tydelig har definert hva som ligger i begrepet tidlig innsats når det gjelder forebygging av omsorgssvikt. Prop. 133 L (2020-2021) fastslår at tidlig innsats er et prinsipp som gjelder i alle faser av en barnevernssak, og at tidlig innsats handler om å avdekke, forebygge og iverksette egnede tiltak på et tidligst mulig stadium. Slik tidlig innsats er definert, og i høy grad forstått i Norge, støtter en seg til definisjoner innenfor utdanningsfeltet (St.meld. nr. 16 (2006-2007)), og til amerikansk forskning relatert til manualbaserte programmer innenfor utdanningsfeltet (Vik, 2018; Vik & Hausstätter, 2014). Av datamaterialet framkommer det at begrepet forstås ulikt. Noen definerer tidlig innsats som å komme tidlig inn i barns liv, mens andre definerer begrepet i retning av å komme tidlig inn i en sak slik at problematikken ikke øker. Det er viktig at kommunale tjenester og virksomheter som er en del av barn og unges tilbud knyttet til oppvekstarenaer og -vilkår utarbeider

felles forståelser av begrepene. Dersom kommunene tolker begrepet tidlig innsats til kun å omfatte barnevernstjenestens oppgaver i henhold til barnevernslovens § 1-10, bør dette tydeliggjøres i de forebyggende planene og kommunale lavterskeltilbud defineres som tidlig innsats utenfor barnevernområdet.

Lavterskeltilbud rettet mot barn og deres familier, som ikke er organisert under barneverntjenesten, kan derfor være kommunenes løsning på utfordringen knyttet til innslagspunkt for forebyggende arbeid og tidlig innsats. I flere av intervjuene kommer det også fram at ulike lavterskeltiltak er flyttet til andre tjenester i kommunen enn barneverntjenesten. I tillegg er det flere kommuner som har opprettet familiehus som et lavterskeltilbud rettet mot tidlig innsats. Hos noen av kommunene er det derimot snakk om "forebyggende barnevern" der ansatte fra barneverntjenesten er ute på barnehager og skoler for å jobbe mer aktivt ut mot barn, ungdom, foreldre og ansatte. I Prop. 73 L (2016–2017) påpekes dette:

Lav kompetanse i familierettet arbeid i kommunene kan være en utfordring. I både barnevernet og andre tjenester kan det oppfattes som krevende å avdekke og håndtere problemer som skyldes relasjonen mellom barn og foreldre. Det stilles heller ikke krav til at kommunene skal tilby lavterskeltilbud til utsatte barn og familier. I mange kommuner er det krevende å prioritere tilstrekkelige ressurser til dette. Barn og familiers kontakt med barnevernet er ofte begrunnet med at andre kommunale tjenester ikke har kunnet gi et egnet tilbud. Kontakten med barnevernet kan skyldes levekårsutfordringer, manglende sosialt nettverk og konfliktfylte familieforhold, men uten at det foreligger klar risiko for omsorgssvikt. Barnevernets faktiske muligheter til å følge opp familier som sliter med denne type utfordringer, vil ofte være begrenset. Uten relevant hjelp fra annet hold gir dette risiko for at problemene utvikler seg til saker som omhandler omsorgssvikt. Dette synliggjør behovet for at kommunene etablerer tilbud, også utenfor barnevernet, slik at barn og familier får rett hjelp til rett tid. (Prop. 73 L (2016-2017), s. 59).

Videre påpekes det i Prop. 133 L (2020–2021) at ansvaret for det generelle forebyggende arbeidet skal være forankret i kommunen, men at kommunen kan velge å benytte barnevernstjenesten i dette arbeidet. Hvordan dette eventuelt skal tilrettelegges, er opp til hver kommune.

Ansvaret for generelt forebyggende arbeid omfatter ulike tjenester, og etter departementets oppfatning er det viktig at det er klart forankret at det er kommunen som sådan, og ikke barnevernstjenesten som har ansvaret for det generelle forebyggende arbeidet. En tydelig ansvars plassering av det generelle forebyggende arbeidet er likevel ikke til hinder for at kommunen kan velge å benytte barnevernstjenesten i dette arbeidet. Departementet vurderer således at forslaget ikke nødvendigvis innebærer en innskrenking i barnevernstjenestens deltakelse i forebyggende arbeid. Det vil imidlertid være opp til den enkelte kommune å vurdere om og hvordan barnevernstjenesten skal benyttes i det forebyggende arbeidet. (Prop. 133 L (2020-2021), s. 457).

Det er altså kommunen og ikke barneverntjenesten som har ansvaret for det generelle forebyggende arbeidet. Likevel er det ikke spesifisert hvem som skal ha ansvaret for hva innad i kommunen. Det er opp til hver enkelt kommune hvordan kommunen ønsker å benytte barneverntjenesten i det generelle forebyggende arbeidet. I dette ligger det en tvetydighet som har medført at det forebyggende arbeidet i kommunene er løst på ulike måter, og ansvaret for det forebyggende arbeidet er også lagt på ulike nivåer når vi sammenlikner kommunenes løsninger. Her må hver enkelt kommune finne balansegangen når det gjelder taushetsplikt og personvern slik at måten en benytter barnevernstjenesten inn i det generelle forebyggende arbeidet ikke kommer i konflikt med, eller bryter taushetspliktbestemmelser.

I intervjuene har vi sett at enkelte barnevernstjenester ønsker å rette større fokus mot barnevernets sentrale mandat relatert til beskyttelse av barn og unge som er utsatt for, eller i risiko for, omsorgssvikt og mishandling – kjernebarnevernet. Et slikt perspektiv på barnevernets mandat kan begrense barnevernets rolle i kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats, og også barnevernets rolle og plass i kommunens forebyggende plan.

### **Veier for å lykkes – Barrierer og suksesskriterier for det forebyggende arbeidet**

Barrierer i det forebyggende arbeidet og arbeidet med forebyggende plan er blant annet ressurskrevende saker, lite kjennskap til andre innad i kommunen og ulik forståelse. Et av funnene fra intervjuene var at informantene opplever at de har for liten kunnskap om andre tjenester innad i kommunen og at de har ulik forståelse for hva forebygging er. I en kommune forteller informanten at de hadde mange diskusjoner for å samles om en forståelse av forebygging ettersom de hadde ulike perspektiver i ulike sektorer og at det var utfordrende å få de ansatte til å bli enige om en felles forståelse. Det kan se ut til at ulike faglige forståelser og ulike kunnskapsgrunnlag skaper barrierer for kommunenes utvikling av det forebyggende arbeidet. De forskjellige sektorene i kommunen har egne lovpålagte oppgaver som til tider kan komme i konflikt med hverandre når det gjelder prioritering av ressurser. Vi mener derfor det vil være formålstjenlig for kommunene å ha et overordnet perspektiv eller teori som grunnlag for det forebyggende arbeidet for å lettere få en felles forståelse på tvers av sektorer.

Suksesskriterier som er kommet fram i intervjuene er forankring og trykk fra øverste ledelse, og kompetanse og motivasjon hos ansatte. Økonomi blir fremhevet som både en suksessfaktor og en barriere. Selv om informantene ikke går eksplisitt inn i økonomiske argumenter eller diskusjoner knyttet til økonomi, er allikevel økonomi en overordnet faktor når det gjelder barrierene som trekkes fram. Dette inkluderer både kompetanseutvikling for ansatte og i tjenestene, og ikke minst rekruttering av personell til tjenesteområdene. Kommuneøkonomi og de økonomiske prioriteringer som gjøres både fra politisk og administrativt hold vil påvirke de ulike tjenesteområdene og de tilbudene som gis til barn og familier.

Det å ha ansatte med høy kompetanse, som har litt fartstid og er motiverte for jobben fremheves som en nøkkel for å lykkes i det forebyggende arbeidet. På samme måte kan det å ha høy turnover og mange nyansatte med lite erfaring være en barriere. Undersøkelser har vist høy turnover i barnevernstjenestene over tid. Bufdirs egen undersøkelse fra 2022 viser at 43 prosent av ansatte i barnevernstjenestene vurderer å bytte jobb, og 19 prosent av de ansatte leter aktivt etter ny jobb (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2022). I et av intervjuene kommer det fram at kommunen har hatt ansatte som har tatt videreutdanning og som deretter har sluttet når de har fullført utdanningen. Slik sett kan stillingshjemler innenfor barnevern og oppvekstsektoren med kompetansekrav være sårbare for kommunene, i og med at ansatte som kommunen har satset tid og ressurser på står fritt til å velge stilling og arbeidsgiver etter endt utdanning. Det er utfordrende å rekruttere nye ansatte med tilsvarende kompetanse, samtidig som det er ressurskrevende å tilby videreutdanning til andre ansatte. Det fremheves at når enkelte slutter forsvinner kompetansen og kunnskapen i kommunen og at det er en utfordring når det gjelder kontinuitet i det forebyggende arbeidet. Dette kan gjøre kommunens arbeid med forebygging og tidlig innsats svært sårbart. En mulighet for kommunene kan være å ta opp til diskusjon mulighet for bindingstid for ansatte kommunen har betalt lønn for under utdanning. Ved bindingstid på en viss varighet vil kompetansen kunne forbli i kommunen slik at såbarheten knyttet til kompetanselekkasje reduseres.

## **4.4 Oppsummering – hva har vi lært av casestudien?**

Det virker å være en ulik forståelse mellom kommunene om hva som ligger i begrepene forebyggende arbeid og tidlig innsats.

Kommunene virker motiverte når det gjelder utarbeiding av forebyggende plan, kanskje spesielt barnevern- lederne som ønsker at ansvaret for barns oppvekst skal være et felles anliggende i kommunen. Samtidig strever kommunene med å finne utgangspunktet for den forebyggende planen, og kommunene har løst oppdraget på ulike måter. Noen har knyttet den forebyggende planen til overordnet planverk i kommunen, mens andre har arbeidet fram en spesifikk plan relatert til forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer. En stor del av kommunene henger etter i arbeidet med den forebyggende planen, og vil ha sine planer vedtatt i kommunestyret først i løpet av 2024.

I arbeidet med de forebyggende planene og det forebyggende arbeidet ser det ut til at flere kommuner mangler et overordnet rammeverk, enten teoretisk eller rent deskriptivt, for hvordan de forstår organisering og strukturering av et felles kommunalt samarbeid rundt barn og unges oppvekstvilkår og oppvekstbetingelser.

Kommunene opplever både barrierer og suksesskriterier i det forebyggende arbeidet, og at disse ser ut til å være to sider av samme sak. Når barrierene overkommes framstår de samme utfordringene som suksessfaktorer.

I noen kommuner ser det ut til å skille seg ut et kjernebarnevern der barneverntjenesten ønsker å konsentrere seg om barnevernets kjerneoppgaver. Forebyggede arbeid og tiltak rettet mot barn og familier som ikke har rettigheter innenfor barnevernlovgivningen skal svares ut på et annet nivå i kommunen. Dette står kommunene fritt til å gjennomføre, men dette kan utfordre ideen om at man skal ha like og rettferdige tjenester nasjonalt.



## 5 Oppdatering av sentrale indikatorer

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 syv av indikatorene som til sammen danner et overordnet sammenligningsgrunnlag:

- Plasseringer i fosterhjem, institusjon og beredskapshjem
- Ventetid på fosterhjem
- Flyttinger fra fosterhjem
- Samarbeidstiltak
- Driftsutgifter til barnevern

I dette kapittelet oppdaterer vi disse indikatorene med nyeste tilgjengelige data og sammenligner dagens verdier med tilstanden ved oppstartsmålingen, og på eventuelle tidligere måletidspunkt.<sup>31</sup> Vi ser også nærmere på utviklingen i barnevernstiltak samlet sett og for hver av barnevernsfunksjonene i KOSTRA.<sup>32</sup> SSB har ikke publisert nye tall over antall flyttinger fra fosterhjem siden oppstartsmålingen. Oppdaterte tall for 2022 er forespeilet publisert først i 2024. Vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere utviklingen i flyttinger fra fosterhjem fra 2021 til 2022. Vi har imidlertid nyansert tilgjengelige data om flyttinger fra fosterhjem noe, som et supplement til oppstartsmålingen. Dette er vist i Vedlegg B.

Som tidligere omtalt, er det viktig å være klar over at barnevernsreformen ved første statusmåling har hatt svært kort tid til å virke. 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 også være tilfeldigheter som spiller inn på den observerte utviklingen, og man trenger flere datapunkt (målinger) for å uttale seg om trender. Det er likevel viktig å følge med på utviklingen basert på foreliggende datagrunnlag, for å muliggjøre korrigering av en eventuell uønsket utvikling tidlig. Det kan 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 her mangler gode indikatorer. Vi viser til oppstartsmålingen (Pedersen mfl., 2022a) for nærmere beskrivelse av indikatorene og utvelgelsesprosessen.

### 5.1 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 5-1 viser antall barn og unge 0–24 år (0–22 år t.o.m. 2020) med barnevernstiltak ved årsslutt i perioden 2015–2022, basert på SSBs inndeling av omsorgs- og hjelpetiltak.<sup>33</sup> I Figur 0-1 i Vedlegg A vises tilsvarende per 1000 barn og unge i samme alder. Det har vært en nedgang i antall og andel barn og unge med barnevernstiltak i perioden 2017–2022, og spesielt fra 2021 til 2022. Antall barn med barnevernstiltak er redusert med 18 prosent i perioden 2017 til 2022, og 8 prosent fra 2021 til

---

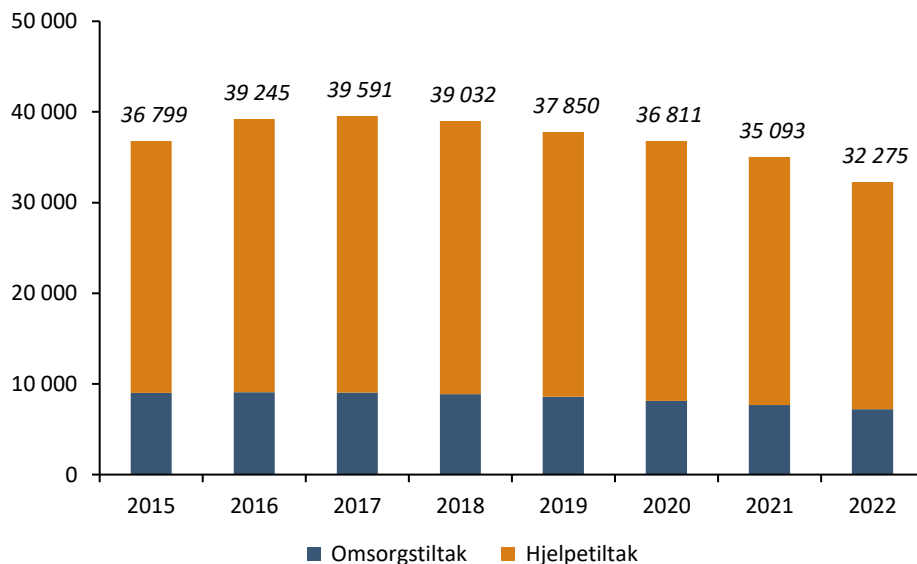
<sup>31</sup> Vi har vist utvikling over tid der vi mener det er relevant. Vi har i hovedsak sett på utviklingen fra 2015, i den grad data har vært tilgjengelig.

<sup>32</sup> 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 ilt. året.

<sup>33</sup> Vi har valgt å vise alder 0–24/22 år. Dersom vi benytter SSBs inndeling «alder i alt», er antall barn med tiltak mellom 1 og 37 høyere hvert år. Etter 2020 er avviket mellom alder i alt og 0–24 år 1 observasjon.

2022. Ser vi på tall i løpet av året, finner vi at antall barn med barnevernstiltak er redusert med om lag 3 500 fra 2021 til 2022.<sup>34</sup> Antall nye barn med barnevernstiltak i løpet av året er redusert med i underkant av 1 500 i samme periode (se vedlegg A, Figur 0-2).

Figur 5-1 Antall barn og unge i alderen 0–24 år med barnevernstiltak per 31.12 (0–22 år t.o.m. 2020)\*



\*Tallene i figuren viser summen av omsorgs- og hjelpetiltak. 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. Merk at fra 2021 kunne barnevernet videreføre tiltak inntil 25 år, tidligere var øvre aldersgrense 23 år. Merk også at omsorgstiltak kun gjelder for gruppen 0–17 år. Kilde: SSB tabell 09050.

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 tiltaksvidning 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)). 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 undersøkelser, resulterte en lavere andel av undersøkelsene i 2021 med at barnevernstjenesten fattet vedtak om barnevernstiltak (nærmere omtalt i kapittel 5.3). 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.

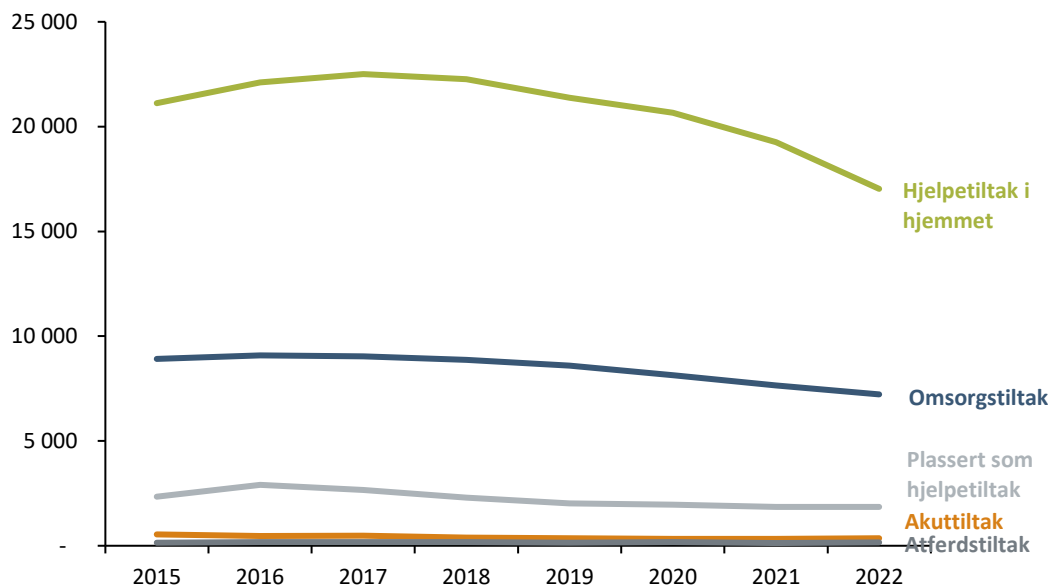
<sup>34</sup> Barn med barnevernstiltak ilt. året viser liknende utviklingstrekk som per 31.12. Antall hjelpetiltak går imidlertid noe opp fra 2017 til 2018 istedenfor noe ned. Ser vi på alder 0–17 år istedenfor 0–24 år, ser vi heller ingen større forskjeller i utviklingen.

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.<sup>35</sup>

Per 31. desember 2017 var antall barn med omsorgstiltak på 9 033. Per 31. desember 2022 var det 7 224 barn og unge med omsorgstiltak. Fra 2021 til 2022 har det vært en nedgang i barn og unge med omsorgstiltak på 6 prosent. Bufdir har lyst ut et forskningsoppdrag om mulige årsaker til nedgangen i antall omsorgsovertakelser i barnevernet. Disse resultatene vil ifølge Bufdir sitt konkurransegrunnlag offentliggjøres i 2026.

Selv om det har vært en nedgang både i omsorgstiltak og hjelpetiltak fra 2021 til 2022, er nedgangen størst for hjelpetiltak. For hjelpetiltak er reduksjonen på 9 prosent fra 2021 til 2022 målt ved utgangen av året for gruppen 0–24 år og 10 prosent for gruppen 0–17 år.<sup>36</sup> Dette er en større prosentvis nedgang enn tidligere år. Hjelpetiltak kan gis som tiltak i hjemmet, men barn kan også bli plassert utenfor hjemmet som et hjelpetiltak. 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 5-2 viser samtidig at antall hjelpetiltak i hjemmet blant barn 0–17 år har gått ned siden 2017, og ligger per 31.12.2022 på litt over 17 000. 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 5-2 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), Akuttiltak: 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), Åtferdstiltak: 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

<sup>35</sup> SSB skriver også følgende: «Fra 2016 er tallene for hjelpetiltak per 31.12. noe høyere enn tidligere år. Årsaken er at for tidligere årganger ble omsorgstiltak i løpet av året prioritert over hjelpetiltak per 31.12., som gav noe for lave tall for hjelpetiltak per 31.12. I tillegg blir fordelingen mellom omsorgstiltak og hjelpetiltak endret, på grunn av endring i hvilket tiltak som prioriteres for hvert barn som telles.»

<sup>36</sup> Prosentvis endring per 1000 barn i samme aldersgruppe er på -9 prosent for 0–24 år og -11 prosent 0–17 år.

(barnevernsloven §§ 3-1 og 3-2). Hjelpetiltak i hjemmet er hjelpetiltak fra tabell 09050 fratrukket 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. 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 barnevernledere 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. Andel hjelpetiltak er imidlertid høyere for de yngste alderskategoriene. Det har særlig vært en økning i andel hjelpetiltak<sup>37</sup> i aldersgruppen 0–2 år, fra 80 prosent i 2015 til 88 prosent i 2021 og 2022 (ved utgangen av året). Innenfor aldersgruppen 13–17 år har andelen hjelpetiltak gått noe ned, fra mellom 68 til 70 prosent i perioden 2015–2020 til 67 prosent i 2021 og 66 prosent i 2022.<sup>38</sup>

Omsorgstiltak etter barnevernsloven gjelder for barn under 18 år. Loven gir imidlertid mulighet for videreføring av tiltak, samt iverksettelse av hjelpetiltak, for ungdom over 18 år og fram til ungdommen fyller 25 år. For unge voksne i aldersgruppen 18–24 år har antall hjelpetiltak i hjemmet hatt en annen utvikling enn for aldersgruppen 0–17 år (se vedlegg A, Figur 0-3). Her har det vært en økning over perioden 2015 til 2021, mens fra 2021 til 2022 observerer vi en liten nedgang i antall hjelpetiltak i hjemmet.

## 5.2 Plasseringer utenfor hjemmet

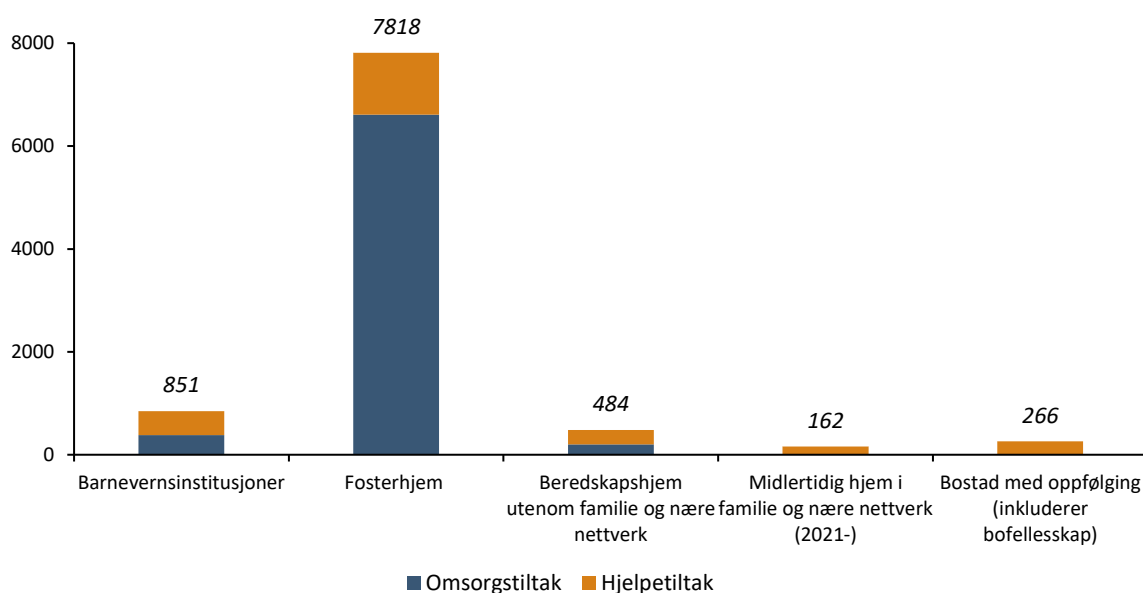
Totalt var det 9 596 barn i alderen 0–17 år med plasseringstiltak per 31. desember 2022, og 3 393 i alderen 18–24 år. Av de til sammen 12 989 barn og unge 0–24 år med plasseringstiltak per 31. desember 2022, hadde 73 prosent fosterhjem som plasseringstiltak og 8 prosent institusjon. For barn i alderen 0–17 år var andelen 81 og 9 prosent for plassering i henholdsvis fosterhjem og institusjon. 85 prosent av barn 0–17 år med fosterhjem som plasseringstiltak per 31. desember 2022 hadde omsorgstiltak.

---

<sup>37</sup> Hjelpetiltak som definert i SSB tabell 09050.

<sup>38</sup> Andelen omsorgstiltak ift. hjelpetiltak har dermed økt.

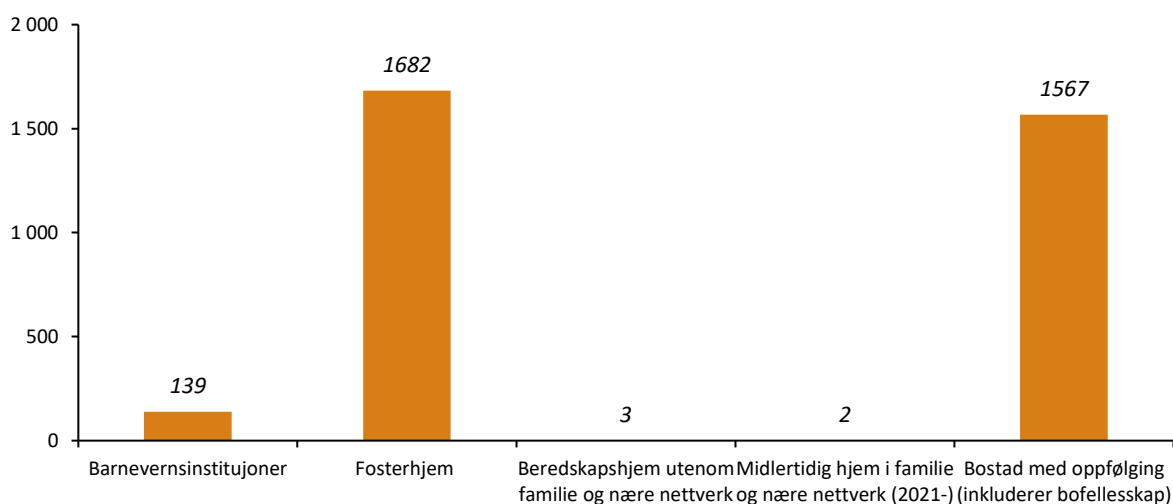
Figur 5-3 Antall barn og unge 0–17 år med plasseringstiltak, per 31.12.2022\*



\*I tillegg til kategoriene vist i figuren, var 15 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=9596

Omsorgstiltak, definert etter barnevernsloven §§ 5-1 og 4-3, gjelder kun barn under 18 år. For ungdom i alderen 18–24 år utgjør fosterhjem den største kategorien av plasseringstiltak, tett etterfulgt av bolig med oppfølging, per 31.12.2022, se Figur 5-4. Bolig med oppfølging utgjør en betydelig høyere andel av plasseringstiltakene for unge over 18 år sammenlignet med barn 0–17 år. 46 prosent av ungdom 18–24 år med plasseringstiltak per 31.12.2022 har bolig med oppfølging, mot 3 prosent for barn 0–17 år.

Figur 5-4 Antall unge voksne 18–24 år med plasseringstiltak, per 31.12.2022\*

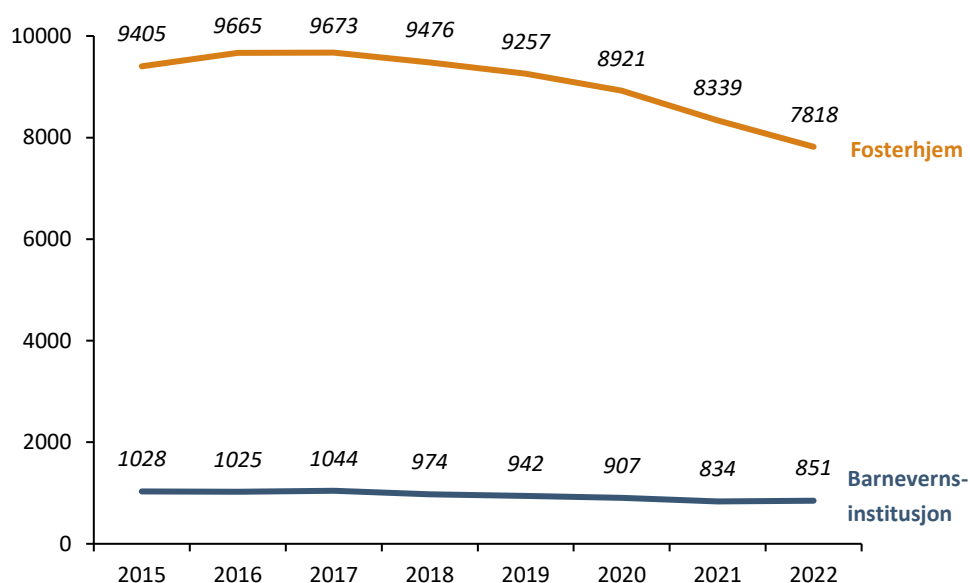


\*For unge voksne i aldersgruppen 18–24 år er det ikke registrert plasseringstiltak av kategorien omsorgstiltak. Det er ikke registrert observasjoner for kategorien «Uoppgitt plasseringstiltak», og denne vises derfor ikke i figuren. SSBs definisjon av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak. Kilde: SSB, tabell 11600. N=3393

## Institusjon og fosterhjem

Basert på tall per 31. desember for perioden 2015–2022 for aldersgruppen 0–17 år, finner vi at spesielt plasseringer i fosterhjem har gått ned siden 2017, se Figur 5-5. Fra 2021 til 2022 har antall barn med fosterhjem som plasseringstiltak falt med 6 prosent. Både fosterhjems- og institusjonsplasseringer har gått ned hvert år siden 2017, med unntak av at antall institusjonsplasseringer ved utgangen av året hadde en svak økning fra 2021 til 2022 (tilsvarende 2 prosent). Det er spesielt atferdstiltak (barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 / barnevernsloven §§ 6-2, 8-4 første ledd og 6-1) som har økt, fra 123 ved utgangen av 2021 til 159 ved utgangen av 2022.<sup>39</sup> Andelen plasseringstiltak i institusjon i forhold til fosterhjem er imidlertid det samme for 2022 som i 2015.

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



Kilde: SSB (Tabell 11600). Plasseringstiltak i alt 0–17 år per 31.12.2022 = 9596. Barnevernstiltak i alt 0–17 år per 31.12.2022 = 62 809 (SSB tabell 10661)

Nedgangen i antall fosterhjemsplasseringer er gjeldende for alle barnevernsregionene for perioden 2020 til 2022, målt ved utgangen av året. Nedgangen er størst i region vest og sør. Samtidig finner vi at region sør har hatt en økning i antall plasseringstiltak i institusjon fra 2020 til 2022, målt ved utgangen av året, og særlig fra 2021 til 2022. Det er særlig fosterhjem utenom familie og nære nettverk som har gått ned i perioden 2020–2022. Som tidligere nevnt, er det behov for mer kunnskap om hvorfor man har observert nedgang i omsorgstiltak de siste årene. Nedgangen i fosterhjemsplasseringer bør også sees i sammenheng med utfordringene man har hatt på fosterhjemsområdet, spesielt mangelen på fosterhjem. Det bør også presiseres at det alltid vil være en viss naturlig variasjon mellom år.

Vi har på nåværende tidspunkt ikke grunnlag for å si om og hvordan barnevernsreformen har påvirket utviklingen i institusjons- og fosterhjemsplasseringer. 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

<sup>39</sup> Jf. SSB tabell 12845.

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.

### **Beredskapshjem og midlertidige plasseringer i familie og nære nettverk**

Plassering i beredskapshjem<sup>40</sup> 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. Blant annet har flere rapporter vist at barn og unges psykiske helse har blitt påvirket negativt som følge av pandemien (se bl.a. FHI, 2023), som i etterkant kan tenkes å bidra til et større behov for plasseringer utenfor hjemmet. Havik mfl. (2013) undersøkte også plasseringer i beredskapshjem. De fant at en betydelig andel av plasseringene ble avsluttet innen én måned, først og fremst gjennom tilbakeføring til foreldrene. En betydelig andel ble også avsluttet først etter et halvt år, først og fremst gjennom videreplassering til fosterhjem. Plasseringer i beredskapshjem vil i slike tilfeller kunne være et ledd i å skape en trygg base for barna i fosterhjem eller tilbake hos foreldre.

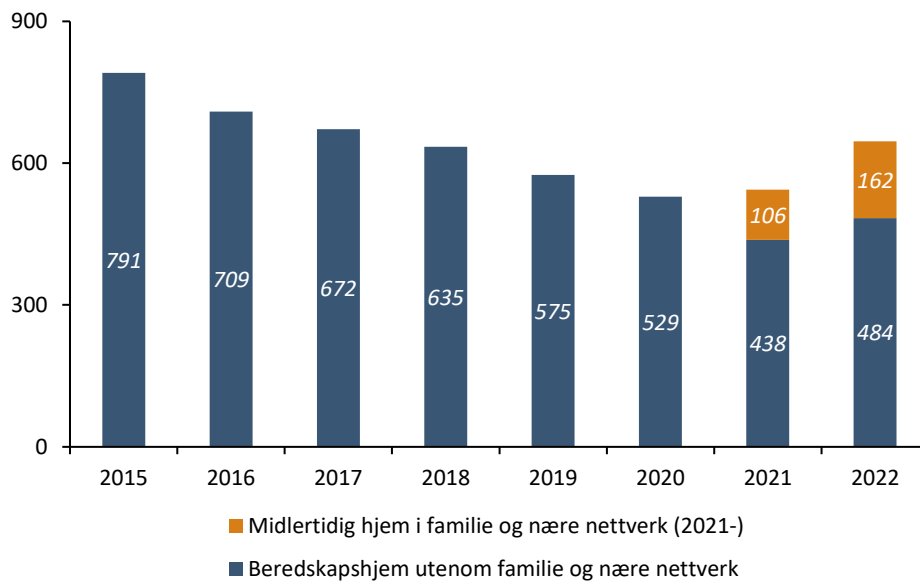
Ved utgangen av 2022 hadde 484 barn i alderen 0–17 år beredskapshjem utenom familie og nære nettverk som plasseringstiltak og 162 midlertidig hjem i familie og nære nettverk, se Figur 5-6. Av de 646 barn og unge som hadde disse to kategoriene som plasseringstiltak ved utgangen av 2022, var om lag en tredjedel plassert som et omsorgstiltak, en tredjedel som akutttiltak og en tredjedel som et hjelpetiltak.

---

<sup>40</sup> 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.<sup>40</sup> Det er gjerne yngre barn som bor i beredskapshjem, og i hovedsak barn over 15 år i akuttinstitusjoner, jf. Prop. 73 L (2016-2017).

Figur 5-6

## 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). Dersom vi ser på gruppen 0–24 år eller alder i alt, er det fire flere observasjoner i 2021 og fem flere observasjoner i 2022 (for begge kategorier samlet). Antall barn og unge med plasseringstiltak 0–17 år per 31.12.2022 = 9596.

Figur 5-6 viser at utviklingen i plasseringer i beredskapshjem (ikke familie og nære nettverk) målt ved slutten av året har hatt en nedadgående trend siden 2015. Vi finner imidlertid en økning i midlertidige plasseringer hos familie og nære nettverk fra 2021 til 2022. Tiltak ıla. året viser i hovedsak samme bilde som per 31.12. (se vedlegg A, Figur 0-4). «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). Grunnet endring i statistikkvariabler hos SSB er det uklart hvorvidt midlertidig plassering i familie og nære nettverk og plasseringer i beredskapshjem samlet har hatt en nedadgående eller økende trend de siste årene, og tilsvarende hvordan utviklingen i bruk av beredskapshjem for 2021 og 2022 har vært, sammenlignet med tidligere periode. Fra 2021 til 2022 har det uansett vært en økning i samlet bruk av midlertidige plasseringer i familie og nære nettverk og beredskapshjem utenom familie og nære nettverk, både når vi ser på plasseringer i løpet av året og ved utgangen av året. For midlertidige plasseringer i familie og nære nettverk er økningen fra 2021 til 2022 på over 50 prosent (både målt ıla. året og per 31.12.). For beredskapshjem utenom familie og nære nettverk er økningen på 11 prosent målt ved slutten av året, men vi ser en nedgang på 9 prosent ıla. året. Samlet er økningen på 19 prosent per 31.12. og 3 prosent ıla. året. Plasseringer i beredskapshjem utenom familie og nære nettverk har gått opp for alle barnevernsregioner unntatt region midt fra 2021 til 2022 målt ved slutten av året. Alle regionene har hatt en økning i midlertidige plasseringer i familie og nære nettverk fra 2021 til 2022 ved slutten av året, unntatt Oslo hvor antallet er likt. Som for beredskapshjem og midlertidige hjem i familie og nære nettverk, har antall barn med akutttiltak som plasseringstiltak ved utgangen av året gått ned siden 2015 (se Vedlegg A, Figur 0-5). Vi ser imidlertid en økning fra 2021 til 2022 på 9 prosent.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Økningen i prosent er størst for midlertidig hjem i familie og nære nettverk og fosterhjem (henholdsvis 23 og 14 prosent). I absolutte verdier er imidlertid økningen størst for beredskapshjem utenom familie og nære nettverk.



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.

Det er uansett interessant å se utviklingen i akutttiltak og plasseringstiltak opp mot oppholdstiden for plasserings-tiltak som er tiltenkt å være midlertidige. Lang og/eller økende oppholdstid i beredskapshjem eller andre i utgangspunktet midlertidige tiltak kan indikere en uheldig utvikling og være tegn på utfordringer for eksempel ved kapasiteten ved øvrige tiltak. Vi ser ingen stor endring i oppholdstid for avsluttede tiltak i beredskapshjem fra 2021 til 2022 (jf. vedlegg A, Figur 0-6A). Foreløpige tall per andre kvartal 2023 viser imidlertid en økning i gjennomsnittlig og median antall oppholdsdager i beredskapshjem fra 2022 til 2023 for avsluttede tiltak (fra 157 til 188 dager i gjennomsnitt og 92 til 111 dager i median).

Tall for avsluttede tiltak i beredskapshjem er samtidig ikke nødvendigvis representative for de barna som er plassert i beredskapshjem i dag. Ser vi på gjennomsnittlig oppholdstid til barn som bor i beredskapshjem per 30. april 2023 istedenfor avsluttede tiltak, ser vi at gjennomsnittlig botid er på 322 dager, det vil si vesentlig høyere enn hva oppholdstid for avsluttede tiltak viser, se Tabell 5-1. Gjennomsnittlig botid for barn som bor i beredskapshjem i dag er høyest for region øst og vest. Tabellen kan indikere at barn blir værende i lange perioder i tiltak som er ment å være midlertidige. Vi har ikke nok informasjon til å vurdere hvordan barnevernsreformen ev. påvirker dette bildet.

**Tabell 5-1 Gjennomsnittlig oppholdstid til barn som bor i beredskapshjem per 30.april 2023, fordelt på region\***

	Gjennomsnittlig botid	Antall barn
Region midt	250	34
Region nord	280	37
Region sør	265	87
Region vest	351	100
Region øst	361	147
<b>I alt</b>	<b>322</b>	<b>405</b>

\*Tallene gjelder for statlige og private beredskapshjem, og barn som plasseres gjennom Bufetat. Barn som bor i midlertidig hjem i slekt og nære nettverk er ikke inkludert. Kilde: Bufdir.

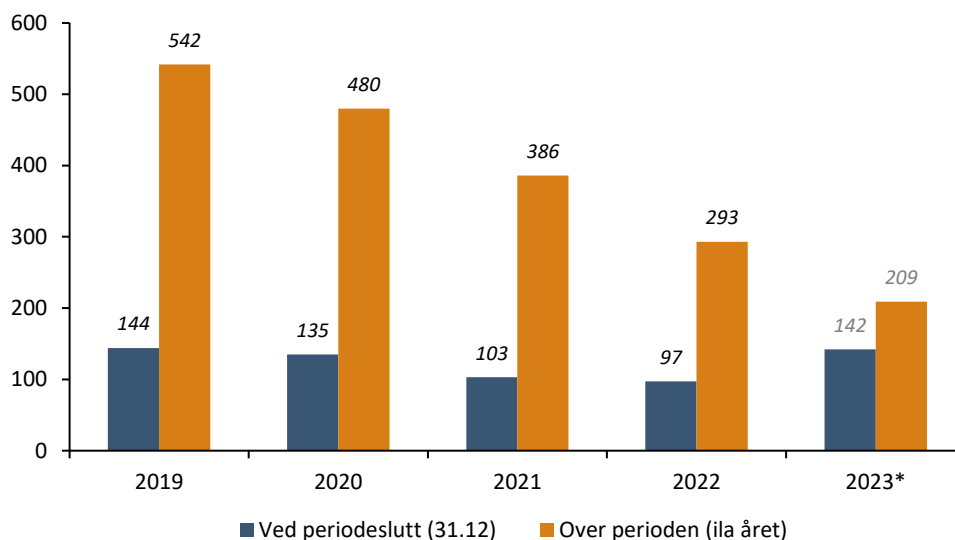
### 5.3 Ventetid på fosterhjem

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 utover 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 fosterhjemstrategien kan også spille inn på ventetiden på fosterhjem, nærmere omtalt i kapittel 1.4.

Figur 5-7 illustrerer utviklingen i antall barn som venter på fosterhjem fra Bufetat per år for perioden 2019 til 2023 (foreløpige tall per april). Vi finner en nedadgående trend i antall barn som venter på fosterhjem fra 2019 til 2022, målt både ved periodeslutt og i løpet av perioden. Nedgangen fra 2021 til 2022, målt i barn som venter over perioden, var på 24 prosent. Endringen per utgangen av året var imidlertid lavere, på 6 prosent. Isolert sett er en nedadgående trend i antall barn som venter på fosterhjem positivt. Det har vært en nedgang fra 2019 også dersom vi ser antall barn som venter ved periodeslutt opp mot antall barn i fosterhjem i samme periode. Antall barn som venter ved utgangen av 2022, sett opp mot antall barn i fosterhjem, er imidlertid omtrent på nivå som 2021. Per utgangen av april 2023 ser vi en økning, hvor antall barn som venter på fosterhjem ligger omtrent på samme nivå som ved utgangen av 2019. Antall barn som venter på fosterhjem per april 2023 er 46 prosent høyere enn ved utgangen av 2022. Dette kan indikere en negativ utvikling, men vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere.

**Figur 5-7** Antall barn 0–17 år som venter på fosterhjem fra Bufetat\*



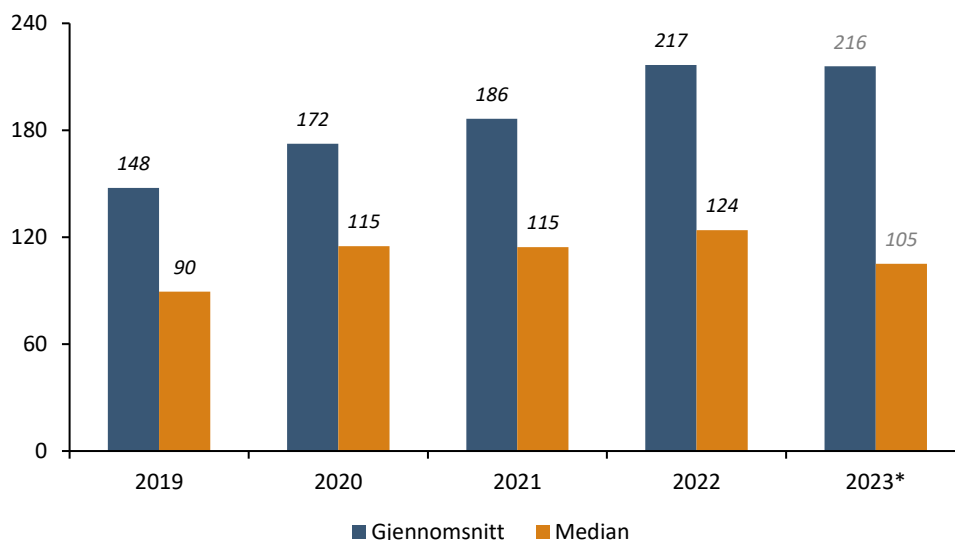
\*Tallene for 2023 er foreløpige og per april 2023. Oslo er ikke med. Tallene omfatter i all hovedsak barn 0–17 år, men det kan være noen få som har fylt 18 ved oppstart i fosterhjem som inngår i statistikken. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.

Det er relevant å se både barnevernstiltak og antall barn som venter på fosterhjem opp mot antall bekymringsmeldinger til barnevernet. Fra 2019 til 2022 finner vi at både antall bekymringsmeldinger i løpet av året, antall barnevernstiltak og antall barn som venter på fosterhjem ved utgangen av året har hatt en nedgang. Den observerte nedgangen i antall bekymringsmeldinger kan ha sammenheng med at det har vært vanskelig å fange opp barn og unges behov under pandemien. Fra 2021 til 2022 har det vært en nedgang i antall meldinger på 7

prosent (fra 53 468 til 49 778)<sup>42</sup>. Samtidig har andelen henlagte saker økt, slik at andelen bekymringsmeldinger som har gått til undersøkelse har hatt en reduksjon på 10 prosent fra 2021 til 2022. Det kan ha vært en sterkere seleksjon i de innledende fasene i barnevernssaker de siste årene, både ved at færre blir meldt inn, flere meldinger henlegges og ved at færre undersøkelser konkluderer med tiltak.<sup>43</sup>

Ser vi på gjennomsnittlig ventetid på fosterhjem fra Bufetat, observerer vi en økning i perioden 2019 til 2023 (foreløpige tall per utgangen av april 2023). Målt i antall dager, finner vi at gjennomsnittlig ventetid har økt fra 148 dager i 2019 til 216 dager i 2023, se Figur 5-8. Over samme periode finner vi også en økning i median antall dager barn venter på fosterhjem, selv om det har vært en nedgang fra 2022 til utgangen av april 2023. Utviklingen fra 2019 til 2022 kan altså tilsi at det er færre barn som venter på fosterhjem fra Bufetat, men at de venter lenger. Økningen i gjennomsnittlig ventetid på fosterhjem kan blant annet henge sammen med kapasitetsutfordringer på fosterhjemsområdet. Rekruttering av fosterhjem har lenge vært, og er fortsatt, en stor utfordring. Dette gjelder både fosterhjem i familie og nære nettverk og øvrige fosterhjem.

**Figur 5-8** Gjennomsnittlig og median ventetid på fosterhjem fra Bufetat per 31.12 for barn 0–17 år, målt i antall dager etter dato for ønsket oppstart\*



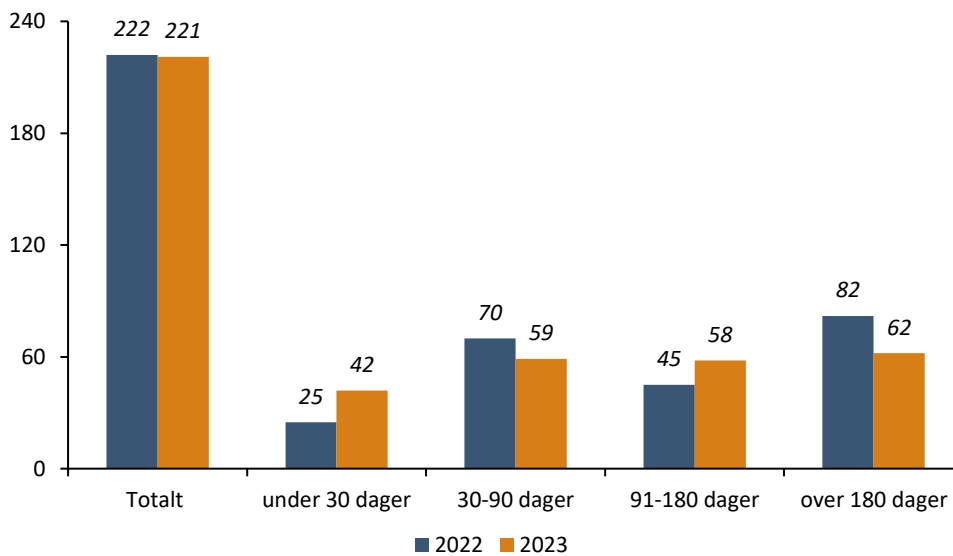
\*Tallene for 2023 er foreløpige og per utgangen av april 2023. Oslo er ikke med. Kilde: Bufdir, bearbejdet av Menon Economics. Gjennomsnittet fremkommer ved å summere alle verdier og dele på antall observasjoner, median er den midterste verdien når vi ordner observasjonene i stigende rekkefølge.

Figur 5-9 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 31.08.2022 og 31.08.2023, er det flest som har ventet i over 180 dager på fosterhjem, etterfulgt av en ventetid fra 30 til 90 dager. 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. Det er flest antall barn og unge som venter på fosterhjem i region øst (76) og region sør (50) per 31.08.2023. Region øst har også flest barn som har ventet i over 180 dager (22).

<sup>42</sup> SSB tabell 10673

<sup>43</sup> <https://www.bufdir.no/aktuelt/ssb-tall-markant-nedgang-i-antall-barn-med-tiltak-fra-barnevernet/> [lastet ned 15. september 2023]

Figur 5-9 Antall barn som venter på fosterhjem, fordelt etter dato for ønsket oppstart, per 31.08



Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics.

#### 5.4 Samarbeid med og tiltak fra andre tjenester

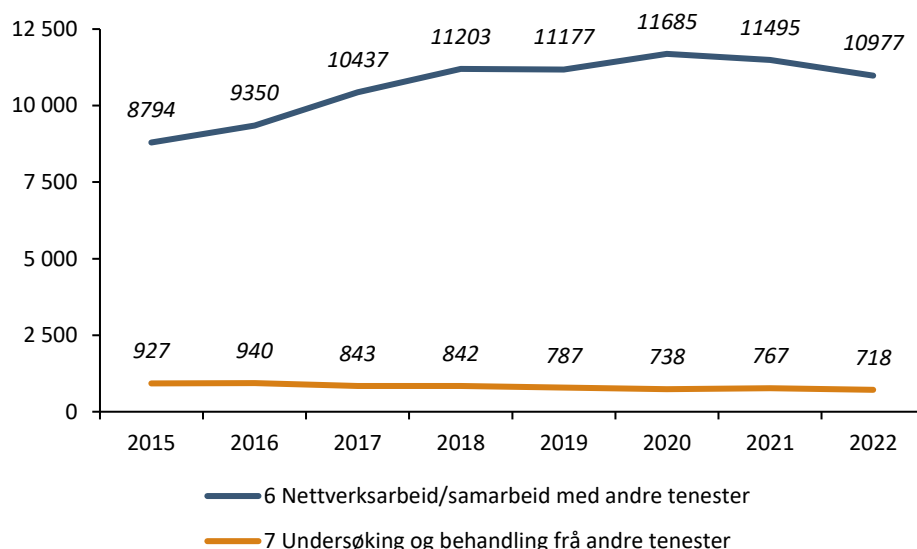
For å nå målene med barnevernsreformen er det særlig behov for samarbeid mellom ulike kommunale tjenester om tidlig innsats og forebygging. Indikatorer som fanger opp samarbeid mellom barnevern og andre tjenesteområder er derfor viktige å følge med på. Det gjelder for eksempel hvilke tjenesteområder som samarbeider, hva de samarbeider om og hvordan kvaliteten på samarbeidet er. Dette ble blant annet kartlagt i oppstartsmålingen gjennom spørreundersøkelser til kommunedirektører og barnevernledere (Pedersen mfl., 2022a). Her oppga bl.a. barnevernledere at de i størst grad samarbeider med skole, etterfulgt av barnehage. De fleste svarte også at barnevernstjenestens samarbeid med kommunale tjenesteområder er uendret etter at barnevernsreformen trådte i kraft. Dette er noe vi vil følge nærmere opp i forbindelse med neste statusmåling. Barnevernsreformen er tiltenkt å skulle bidra til økt og bedre samarbeid mellom oppveksttjenestene om utsatte barn og unge. Gjennom endringer i ulike lover på velferdsområdet fra 1. august 2022, har det også blitt lovfestet plikt til samarbeid på tvers av etater og forvaltningsnivåer for å sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Samtidig ser vi også fra funnene i casestudien at godt samarbeid om forebygging og tidlig innsats utfordres av at ulike tjenesteområder har ulike forståelser av hva tidlig innsats og forebyggende arbeid innebærer. Mangler på overordnede rammeverk om forebyggende arbeid og tidlig innsats kan også gjøre det vanskelig å samarbeide på tvers av tjenesteområder. I den grad oppfatningen om at barnevernet bør være et «kjernebarnevern», som noen av casekommunene ga uttrykk for, også er gjeldende for andre kommuner, kan det virke begrensende for samarbeid.

Vi har begrenset med gode indikatorer på samarbeid mellom oppveksttjenestene. Ut fra barnevernstiltaksstatistikken til SSB har vi imidlertid oversikt over omfanget av nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester og undersøkning 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 10 977 i 2022, se Figur 5-10. Fra 2021 til 2022 var det imidlertid en nedgang på 5 prosent. Det er særlig deltakelse i ansvarsgruppe/samarbeidsteam som forklarer nedgangen (se Vedlegg A, Figur 0-8 og Figur 0-9). Dette er det klart mest brukte tiltaket innenfor kategoriene, og har vært det de siste årene, etterfulgt av familieråd<sup>44</sup>. Utviklingen i antall barnevernstiltak innenfor kategorien undersøkning og behandling fra andre tjenester har hatt en nedgang i perioden 2015–2022, og hadde en nedgang på 6 prosent fra 2021 til 2022, målt ved utgangen av året. Innenfor denne hovedkategorien ser vi at psykisk helsehjelp for barn og unge har hatt en nedgang fra 312 til 251 fra 2021 til 2022. Bruk av individuell plan og psykisk helsehjelp for barn og unge har begge blitt redusert med 20 prosent fra 2021 til 2022, målt ved utgangen av året, og er også tiltak som i utgangspunktet i liten grad benyttes.<sup>45</sup> Det er generelt få tiltak innenfor kategoriene, særlig kategorien undersøkning og behandling fra andre tjenester. Det er noe variasjon i bruk av tiltakene og tiltakskategoriene mellom barnevernsregionene, målt per 31.12.2022 per 1000 innbyggere 0–24(22) år. Blant annet har region midt høyere bruk av tiltak innenfor kategorien nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester enn andre regioner, mens region vest og Oslo har lavere bruk. Region vest har også lavere bruk av tiltak innenfor kategorien undersøkning og behandling fra andre tjenester enn andre regioner.<sup>46</sup>

Figur 5-10

Utvikling i bruk av barnevernstiltak innenfor andre tjenesteområder, per 31.12



Kilde: SSB (Tabell 10660).

<sup>44</sup> Familieråd har økt med 89 prosent fra 2015–2022, og 4 prosent fra 2021–2022, og er det tiltaket innenfor kategoriene med størst økning siden 2015. Resultatet 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. Tiltaket er imidlertid lite brukt, sett opp mot andre barnevernstiltak, og vi ser ingen tydelig endring fra 2020 til 2022 når det gjelder antall tiltak per 1000 innbyggere.

<sup>45</sup> 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 voksnetjenester (DPS).

<sup>46</sup> På regionsnivå ser vi at region nord, midt, vest og Oslo har hatt en nedgang i bruk av nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester fra 2021 til 2022, mens særlig region øst har hatt en økning, jf. Vedlegg A, Figur 0-7A. For kategorien undersøkelse og behandling fra andre tjenester ser vi at alle regioner har hatt en nedgang fra 2021 til 2022, målt ved årsslutt, mens Oslo har hatt en kraftig økning, jf. Vedlegg A, Figur 0-7B.

De to kategoriene utgjør til sammen noe over 15 prosent av totalt antall barnevernstiltak, som per 31.12.2022 var på 74 644. 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 samarbeid vil styrkes, og at det også kan tenkes å gi utslag i form av en økning i overnevnte tiltakstyper. Per utgangen av 2022 ser vi imidlertid ikke noen klar slik tendens.

Utover tiltakene vist over, er det også andre barnevernstiltak det er relevant å nevne når det gjelder samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester. Det gjelder for eksempel tiltaket «Utdanning og arbeid»<sup>47</sup>. Også her ser vi en nedgang. Antall barnevernstiltak ved utgangen av året har gått ned hvert år i perioden 2016 til 2022, og er per 31.12.2022 kun på 263 tiltak. Det er imidlertid ikke åpenbart hvor høyt nivå en kan forvente at slike tiltak bør ligge på, selv om det er snakk om viktige områder det bør samarbeides om.

## 5.5 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 kostnadskrevede 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 tjenestoområder 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.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> I 2023 økes rammetilskuddet med ytterligere 498

---

<sup>47</sup> Kategori 4.08 i SSB tabell 10660.

<sup>48</sup> 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 familierterapi (FFT)).

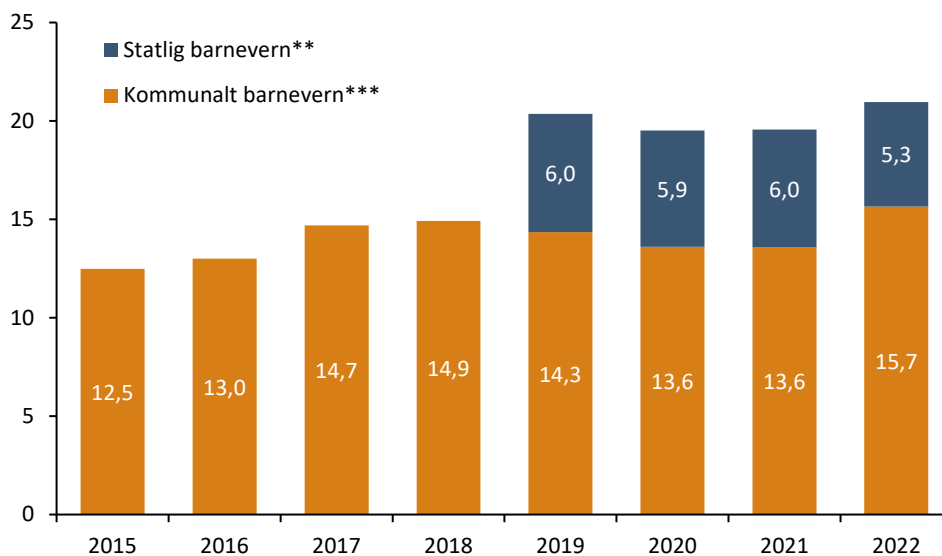
<sup>49</sup> Rammetilskuddet ble fordelt på alle kommuner utenom Oslo. Kompensasjonsordningen i rammeøkningen blir fordelt 50 prosent gjennom delkostnadsnøkkelen for barnevern i inntektssystemet, og 50 prosent gjennom en overgangsordning som baserer seg på kommunens faktiske bruk av Bufetat sine tiltak som omfattes av egenandel i 2021. Kompensasjonen over rammetilskuddet ble besluttet å ha en overgangsperiode på tre år (fra 2022 til og med 2024).

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 (2020-2021). 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.<sup>50</sup> Vi viser til oppstartsmålingen kapittel 7 for utdypende beskrivelse av reformendringene knyttet til økt kommunalt finansieringsansvar, kompensasjonsordningen og kommunenes forventede respons av de økonomiske endringene.

Figur 5-11 viser at samlede offentlige (netto) barnevernsutgifter har gått ned fra 2019 og fram til 2021. Fra 2021 til 2022 har samlede netto driftsutgifter hatt en økning fra 19,6 milliarder 2023-kroner til 21,0 milliarder 2023-kroner. Det tilsvarer en økning på 1,4 milliarder 2023-kroner. Dette kan skyldes barnevernsreformen og tilgrensende tiltak, men det kan også være andre årsaker. Det er også relevant å se utviklingen opp mot antall og type tiltak, hvor antall barn med både omsorgstiltak og hjelpetiltak har hatt en årlig nedgang fra 2017 til 2022.

**Figur 5-11 Samlede offentlige netto driftsutgifter til barnevern, i milliarder 2023-kroner\***



\*Prisjustert til 2023-kroner med kommunal deflator. \*\*Netto driftsutgifter til statlig barnevern representerer utgiftene til Bufetat fratrukket inntektene fra kommunale egenandeler. Vi har ikke mottatt data for 2015–2018. \*\*\*Kommunale tall representerer summen av netto driftsutgifter over de tre KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252. Kilde: Bufdir og SSB (Tabell 12362).

<sup>50</sup> Kapittel 571 post 60 over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett.

Samlet har kommunalt barnevern hatt en økning i netto prisjusterte driftsutgifter på 2,1 milliarder 2023-kroner fra 2021 til 2022. Basert på at antall barn plassert av barnevernet har gått ned, er en sannsynlig forklaring på utgiftsøkningen økningen i de kommunale egenandelene. Den observerte økningen er lavere enn økningen i rammetilskuddet til kommunene, som samlet tilsvarte 2,2 milliarder 2023-kroner i 2022. Differansen mellom økningen i kommunale netto driftsutgifter og rammetilskuddet er på om lag 100 millioner 2023-kroner. Det betyr at kommunene har brukt om lag 100 millioner 2023-kroner mindre enn de fikk i økt rammetilskudd på barnevernet. Isolert sett kan dette vurderes til å representere en negativ utvikling for barnevernstilbudet fordi det er mulig at deler av de økte rammeoverføringene har gått til andre formål enn barnevern. Situasjonen kan også være at kommunene har flyttet ressurser mot generelt forebyggende arbeid for å imøtekomme bestemmelsene om forebyggende arbeid og tidlig innsats i barnevernsloven.

### 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 5-2 ser vi at egenandelene for statlig institusjon og spesialiserte fosterhjem har økt med henholdsvis 103 og 115 prosent fra 2021 til 2023. Det er derfor interessant å se nærmere på sammensetningen av Bufetats utgifter for å analysere mulige årsaker til at driftsutgifter for det statlige barnevernet har hatt en reduksjon i perioden 2020 til 2022. Når det gjelder Bufetat, forventer vi at netto driftsutgifter vil gå ned.

Tabell 5-2 Utvikling i egenandeler for kommunal egenbetaling for statlige barnevernstiltak, prisjustert til 2023-kroner

Tiltak	Sats per måned 2021	Sats per måned 2022	Sats per måned 2023
Barnevernsinstitusjoner	86 319	178 840	175 000
Barnevernsinstitusjoner – enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger fra omsorgssentre og asylmottak*	43 216	89 420	87 500
Senter for foreldre og barn (døgnopphold på senter)	86 319	74 692	73 000
Senter for foreldre og barn (hjemmebasert/poliklinisk)	31 205	11 572	11 500
Egenandel ved refusjon av utgifter til forsterkning av fosterhjem**	40 634	-	-
Beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem***	40 634	89 420	87 500
MST	20 317	15 780	15 500
FFT	20 317	15 780	15 500
PMTO****	0	-	0
Webster Stratton	0	-	0

\*Kommunene skal betale ordinær egenandel for opphold i barnevernsinstitusjon for bosatte enslige mindreårige flyktninger.

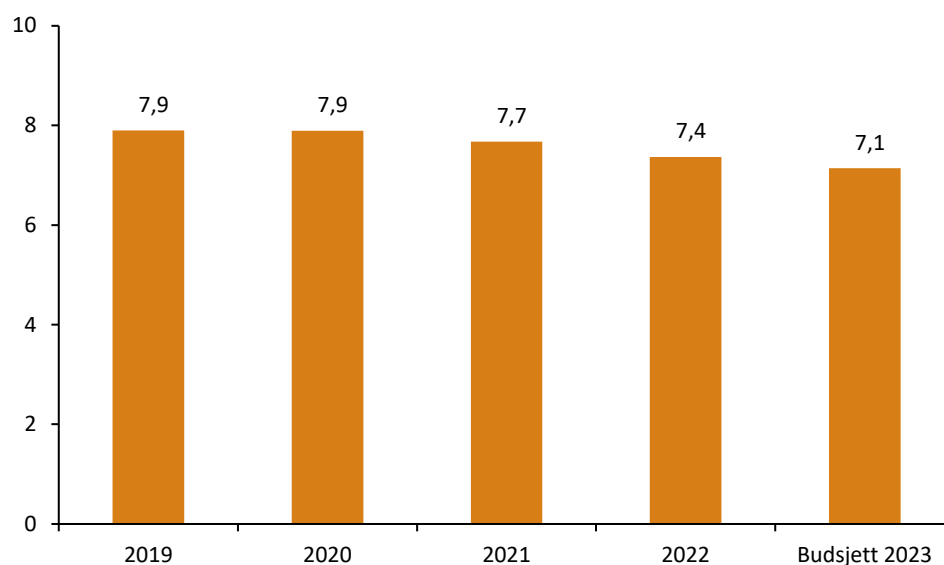
\*\*Statens refusjon av utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem omtales i Rundskriv Q-06/2007\*\*\*Eksisterende plasseringer i beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem gjort før 2022, skal videreføres uten endringer i 2023. I slike tilfeller vil egenandelen være kr 38 100. \*\*\*\* Overføring 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 ferdigstilling av Bufetat sin implementeringsstruktur. Det er Bufetat som vil ha ansvaret for den regionale implementeringen av PMTO og andre kunnskapsbaserte hjelpetiltak. Prisene



for 2021 er prisjustert med kommunal deflator. Kilde: (Barne- og familiedepartementet, 2022) og (Barne- og familiedepartementet, 2020), bearbejdet av Menon Economics.

Figur 5-12 viser Bufetats samlede brutto driftsutgifter for årene 2019 til 2022 og budsjett for 2023. Driftsutgiftene til Bufetat har holdt seg relativt stabilt i perioden 2019 til 2022, men med en svak nedadgående trend. Fra 2021 til 2022 tilsvarte nedgangen i samlede driftsutgifter en reduksjon på 4 prosent. Budsjetterte statlige utgifter til barnevern taler for at statens utgifter til barnevern forventes å ville reduseres ytterligere i 2023.

**Figur 5-12 Samlede brutto driftsutgifter for Bufetat, i milliarder 2023-kroner\***

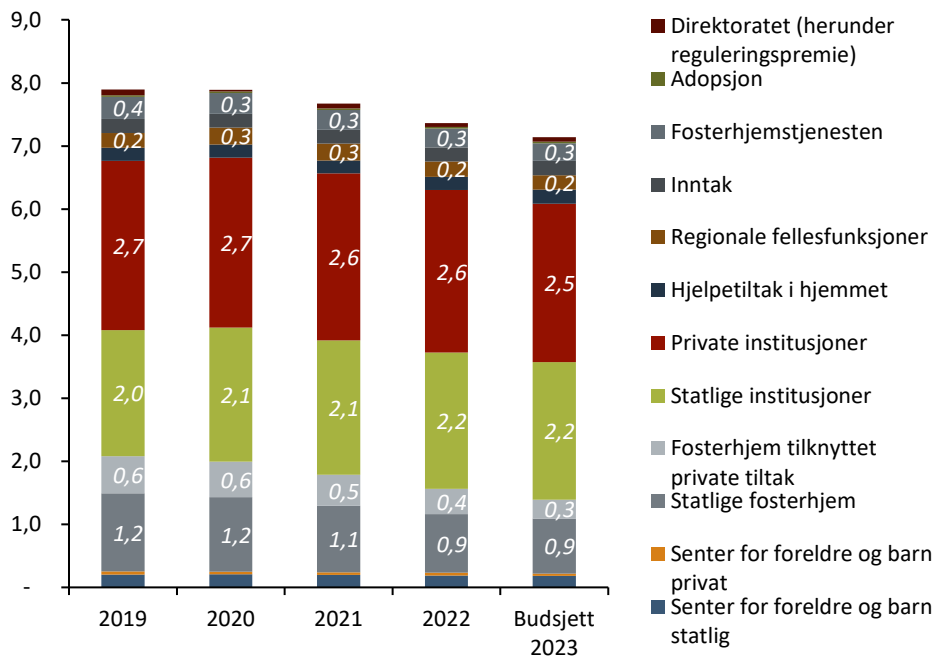


\*Prisjustert til 2023-kroner med kommunal deflator. Kilde: Bufdir.

For å forstå den nedadgående trenden 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 5-13. Mens utgifter knyttet til private institusjoner har hatt en nedgang fra 2020 til 2022 og forventes å ha en ytterligere nedgang i 2023, finner vi motsatt situasjon for utgifter til statlige institusjoner som har hatt en liten økning over samme periode.

Figur 5-13

Bufetats samlede brutto driftsutgifter for årene 2019–2022 og budsjett for 2023, fordelt på ulike regnskapsfunksjoner, i milliarder 2023-kroner



\*Prisjustert til 2023-kroner med kommunal deflator. Kilde: Bufdir.

Nedgangen i samlede brutto driftsutgifter fra 2021 til 2022 kan i hovedsak forklares av reduserte utgifter for tiltakene statlige fosterhjem, fosterhjem tilknyttet private tiltak og private institusjoner. Fra 2021 til 2022 finner vi størst variasjon i absolutte tall, knyttet til reduksjon i samlede driftsutgifter for statlige fosterhjem, med en reduksjon på 124 millioner 2023-kroner (tilsvarende en reduksjon på 13 prosent). Reduksjonen har sammenheng med nedgang i samlede antall oppholdsdager knyttet til statlige fosterhjem. I 2022 finner vi at statlige fosterhjem samlet (spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem) hadde 20 423 færre oppholdsdager enn året før (tilsvarende en reduksjon på 8 prosent). Utover betydelig reduksjon i driftsutgifter for statlige fosterhjem, finner vi nedgang i driftsutgifter (absolutte tall) for fosterhjem tilknyttet private tiltak på 92 millioner kroner (19 prosent) og for private institusjoner på 72 millioner kroner (2,7 prosent). Nedgangen i driftsutgifter kan ha sammenheng med reduksjon i antall oppholdsdager, og vi finner vi at fosterhjem tilknyttet private tiltak har tilnærmet uendret ressursbruk per oppholdsdag over perioden 2021 til 2022. For private institusjoner, finner vi imidlertid en økning i ressursbruk per oppholdsdag over perioden (fra 13 049 kroner per dag i 2021 til 14 929 kroner per dag i 2022).

### 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:

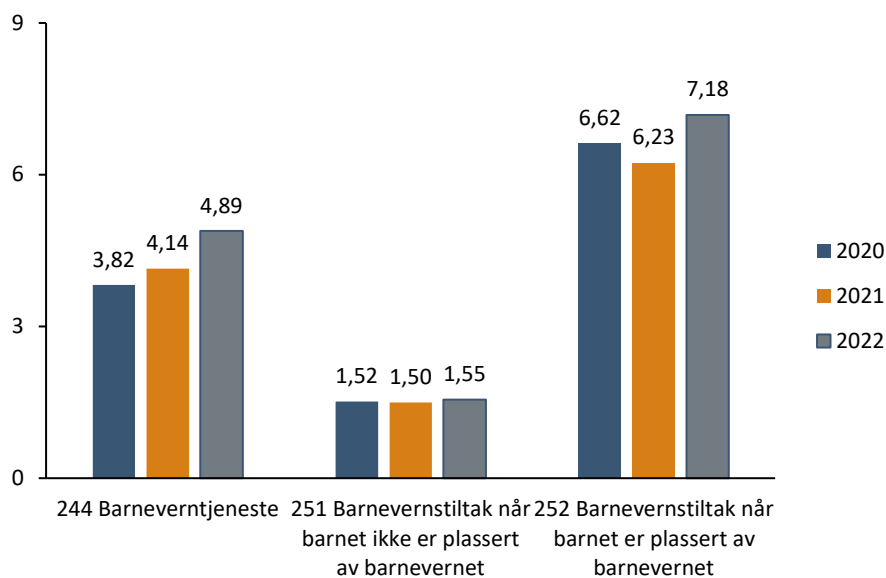
- 1) Hvorvidt reformen kan ha bidratt til en endring i ressursbruk til barnevernet generelt.
- 2) Hvorvidt vi ser tegn til at reformen kan ha utløst vridninger mellom barnevernsfunksjonene i KOSTRA.

Se vedlegg D for utdypende presisering av innhold i barnevernsfunksjonene. Ideelt sett skulle vi undersøkt endringer som følge av reformen på andre deler av oppvekstområdet, som for eksempel skole og barnehage. Den grove funksjonsinndelingen i KOSTRA gjør det imidlertid umulig for oss å isolere effekten barnevernsreformen har hatt på driftsutgiftene på oppvekstområdet.

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 «Barneverntjeneste».

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 2022 har det vært en økning i samlede netto driftsutgifter for alle tre barnevernsfunksjoner, se Figur 5-14. Den største økningen finner vi for funksjon 252 – «Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet», etterfulgt av funksjon 244 – «Barneverntjeneste».

**Figur 5-14 Utvikling i samlede kommunale netto driftsutgifter, i milliarder 2023-kroner\***

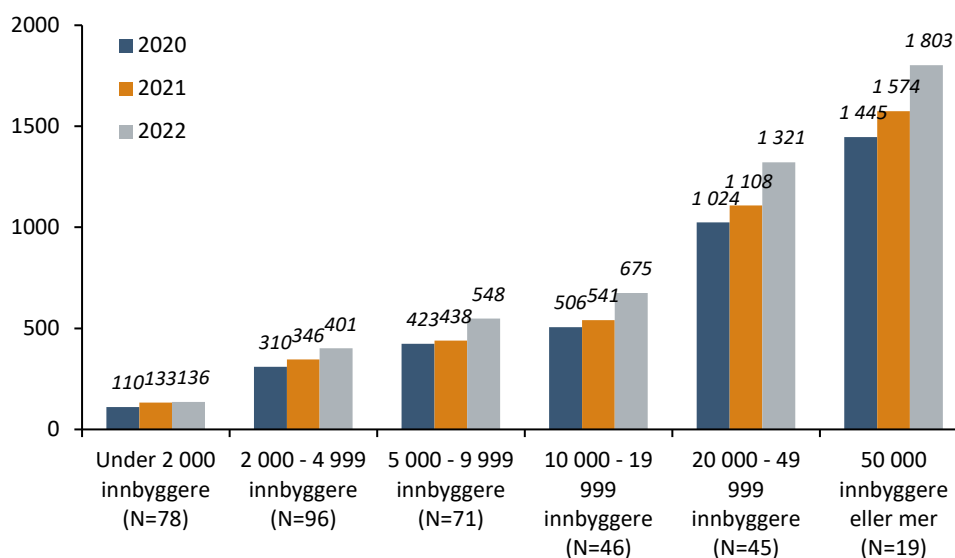


\*Prisjustert til 2023-kroner med kommunal deflator. Oslo er ikke inkludert i dataene. Kilde: SSB (Tabell 12362).

Som en del av analysen har vi også valgt å se nærmere på utvikling i netto driftsutgifter på de tre barnevernsfunksjonene for kommuner med ulik størrelse. Vi har valgt å dele inn kommunene etter Statistisk sentralbyrås Standard for klassifisering av kommuner etter innbyggertall. Årsaker til observerte utviklingstrekk er tatt sammen med denne gjennomgangen. Figur 5-15 viser at utgiftene til barnevernstjeneste har gått opp for alle kommunegrupper. Figuren viser at den relative økningen i utgiftene på funksjonen øker med kommunestørrelse. Det kan bety at responsen, i form økt prioritering av forebygging og tidlig innsats, øker med kommunestørrelse og at de største kommunene i større grad har satt i gang arbeidet i tråd med intensjonene med barnevernsreformen. Det er imidlertid ikke sikkert at tallene er et uttrykk for økt prioritering av forebygging og tidlig innsats. En annen forklaring på økte driftsutgifter til barnevernstjenesten kan være det økte ansvaret for oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem som følge av barnevernsreformen. En tredje forklaring kan være at det med reformen følger med en rekke administrative oppgaver og rutiner, som utarbeidelsen av plan for forebygging og tidlig

innsats og rapportering til kommunestyret. Det kan også være at de store kommunene i større grad har respondert på tiltak knyttet til kompetansesatsingen i barnevernet, som blant annet omhandler videreutdanning, veiledningsteam, tjenestestøtteprogrammer, kommunale læringsnettverk og dialogmøter. Økt prioritering av barnevernstjenesten for at ansatte kan ta del i disse aktivitetene kan være en forklaring på økte driftsutgifter i tjenesten. Til slutt kan utgiftsøkningen vi observerer være et uttrykk for økning i det generelle behovet for arbeidsinnsats på området.

**Figur 5-15** Utvikling netto driftsutgifter til barnevernstjeneste (KOSTRA-funksjon 244), i millioner 2023-kroner\*

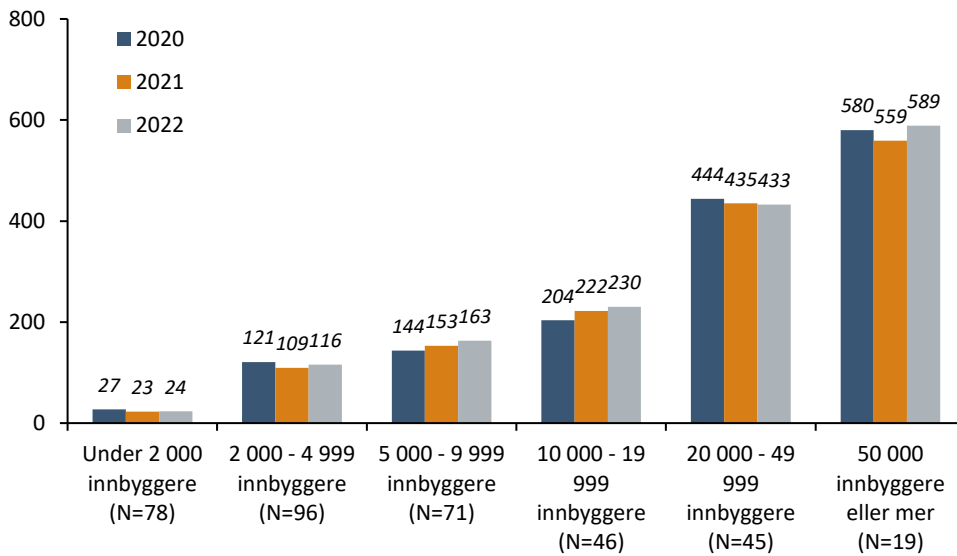


\*Prisjustert til 2023-kroner med kommunal deflator. Oslo er ikke inkludert i dataene. Kilde: SSB (Tabell 12362).

Utgiftsutviklingen til barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet varierer mellom kommunegrupper, se Figur 5-16. I de aller minste kommunene er utviklingen tilnærmet uendret og endringene fra år til år kan representere lokale variasjoner i behov for slike tiltak. For mellomstore kommuner, mellom 5 000 og 20 000 innbyggere, øker driftsutgiftene. For store kommuner mellom 20 000 og 50 000 innbyggere er trenden nedadgående, mens for de aller største kommunene er utgiftsnivået relativt uendret. Siden resultatene spriker i begge retninger avhengig av kommunegruppe, er det ikke grunnlag for å konkludere om årsaker til utviklingstrekk.

Figur 5-16

Utvikling netto driftsutgifter til barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet (KOSTRA-funksjon 251), i millioner 2023-kroner\*

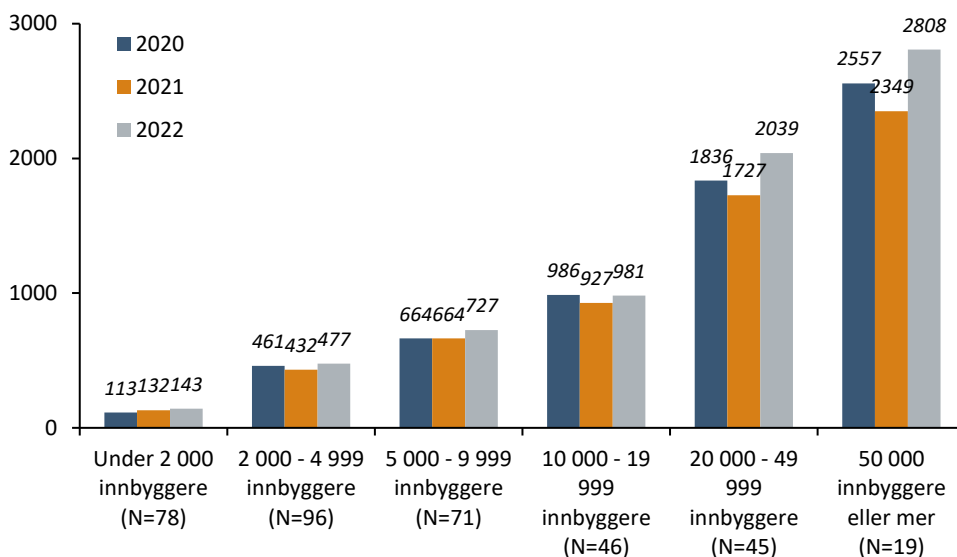


\*Prisjustert til 2023-kroner med kommunal deflator. Oslo er ikke inkludert i dataene. Kilde: SSB (Tabell 12362).

Driftsutgiftene til barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet ser ut til å øke fra 2020 til 2022 for fem av seks kommunegrupper. Unntaket er mellomstore kommuner med 10 000 til 19 999 innbyggere. For denne kommunegruppen er driftsutgiftene relativt uendret fra 2020 til 2022. I de øvrige fem kommunegruppene ser vi en liten økning i driftsutgiftene fra 2020 til 2022. 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. Det er imidlertid oppsiktsvekkende at driftsutgiftene er lavere i 2021 enn 2020 og 2022 i fem av seks kommunegrupper. En mulig forklaring kan være at kommunene tilpasset seg reformendringene året før reformen trådte i kraft ved å kjøpe færre statlige plasser enn i 2020, for å redusere utgiftsbehovet det første reformåret. En annen forklaring kan være at covid-19 har skapt et etterslep i behovet for plasseringstiltak.

Figur 5-17

Utvikling netto driftsutgifter til barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet (KOSTRA-funksjon 252), i millioner 2023-kroner\*



*\*Prisjustert til 2023-kroner med kommunal deflator. Oslo er ikke inkludert i dataene. Kilde: SSB (Tabell 12362).*

## 5.6 Oppsummering – hva har vi lært av utviklingen i sentrale indikatorer?

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022, og har ved denne første statusmålingen fortsatt hatt kort tid til å virke. Det er begrenset hvor mye vi kan konkludere om utviklingen i sentrale størrelser basert på oppdaterte data siden oppstartsmålingen, og mange forhold som spiller inn på det vi observerer. Vi forventer på sikt at reformen kan bidra til en reduksjon i antall plasseringstiltak, som følge av økt innsats med forebyggende arbeid og tidlig innsats, større kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet og økning i kommunenes egenandeler for spesialiserte fosterhjem, institusjon og akutttiltak. Det kan også oppstå en tiltaksvidning i form av en høyere andel hjelpetiltak.

Det har vært en nedgang i barn og unge med barnevernstiltak fra 2017 til 2022. Dette gjelder både for hjelpetiltak og omsorgstiltak, og for plasseringer i institusjon og fosterhjem. Vi har ikke full informasjon om årsakene til denne utviklingen eller hvorvidt barnevernsreformen har hatt innvirkning. At hjelpetiltak er redusert både i antall og andel, kan være en indikasjon på at kommunene ikke har kommet godt nok i gang med styrket innsats mot forebygging og tidlig innsats. Vi forventer imidlertid ikke at reformen skal ha bidratt til en vesentlig reduksjon i plasseringstiltak allerede ett år etter implementering. Det ville i så fall kunne indikere et utilsiktet resultat i form av at det velges rimeligere tiltak som ikke er til det beste for barnet, eller at man venter lenger på å plassere barn og unge med behov. Vi ser en økning i midlertidige plasseringer fra 2021 til 2022, og en økning i gjennomsnittlig ventetid på fosterhjem fra Bufetat. Antall barn som venter på fosterhjem var noe lavere ved utgangen av 2022 enn 2021, men vi observerer en økning per april 2023. Denne utviklingen kan imidlertid skyldes blant annet kapasitetsutfordringer på fosterhjems- og institusjonssiden. Det er imidlertid verdt å følge nærmere med på utviklingen fremover.

Vi forventer at reformen kan bidra til bedre og økt samarbeid mellom oppvekstsektorene. Vi har ved denne statusmålingen ikke entydige indikatorer som viser utviklingen på dette området. Ut fra barnevernstiltaksstatistikken til SSB har vi bl.a. oversikt over omfanget av nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester og undersøkning og behandling fra andre tjenester. Her ser vi imidlertid en nedgang i antall tiltak fra 2021 til 2022.

Samlet har kommunalt barnevern hatt en økning i netto prisjusterte driftsutgifter på 2,1 milliarder kroner fra 2021 til 2022. Den største økningen finner vi for funksjon 252 – «Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet», etterfulgt av funksjon 244 – «Barnevernstjeneste». Det er rimelig å tro at økningen i funksjon 252 – «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. Den observerte økningen totalt er lavere enn økningen i rammetilskuddet til kommunene, som samlet tilsvarte 2,2 milliarder kroner i 2022. Differansen mellom økningen i kommunale netto driftsutgifter og rammetilskuddet er på om lag 100 millioner 2023-kroner. Det betyr at kommunene har brukt om lag 100 millioner 2023-kroner mindre enn de fikk i økt rammetilskudd på barnevernet. Isolert sett kan dette vurderes til å representere en negativ utvikling for barnevernstilbudet fordi det er mulig at deler av de økte rammeoverføringene har gått til andre formål enn barnevern. Situasjonen kan også være at kommunene har flyttet ressurser mot generelt forebyggende arbeid for å imøtekomme bestemmelsene om forebyggende arbeid og tidlig innsats i barnevernsløven.

## 6 Nærmere om kommunalt samarbeid

For å nå målene med barnevernsreformen, er det særlig behov for samarbeid mellom ulike kommunale tjenester om tidlig innsats og forebygging. Samarbeid på tvers av kommuner kan imidlertid også være sentralt for å nå målene i reformen. I dette kapittelet ser vi nærmere på utviklingen i antall interkommunale samarbeid og eksempler på kommunale nettverk. Vi viser til oppstartsmålingen (Pedersen mfl., 2022a) for nærmere omtale av tverrfaglig samarbeid i kommuner og kommunedirektørers og barnevernlederens vurdering av dette.

### 6.1 Interkommunale samarbeid

I tillegg til økt samarbeid på tvers av tjenester, kan samarbeid mellom kommuner være viktig for å lykkes med barnevernsreformen. Hvorvidt en kommune samarbeider om barnevernsoppgaver eller ikke kan blant annet ha implikasjoner for tjenestekvaliteten gjennom fagmiljøer som samlet har høyere kompetanse og kapasitet. Interkommunale samarbeid kan særlig være nødvendig for at mindre kommuner skal kunne løse enkelte oppgaver på en god måte. Som omtalt i Pedersen mfl. (2023) begrunnes dette både ut fra muligheten til få et bredere kompetansenettverk med mer robuste fagmiljøer og ut fra at enkelte tjenesteområder i kommunen krever en viss avstand for å sikre habilitet og personvern. Dessuten vil det kunne tilrettelegge for bedre utnyttelse av ressurser dersom det eksempelvis er begrenset og/eller varierende behov for kompetansen. Samtidig kan interkommunale samarbeid by på samhandlingsutfordringer når tverrfaglig samarbeid skal koordineres på tvers av flere kommuner. I tillegg vil interkommunale samarbeid kunne gi en større distanse mellom folkevalgte og barnevern, særlig i kommuner som ikke er vertskommuner. Større tjenester kan også gi økende byråkrati og gjøre det vanskeligere med nærhet til bruker (Nordlandsforskning, 2015). Noen av informantene i casestudien nevnte også interkommunalt samarbeid som en faktor for å lykkes.

Det finnes flere ulike kilder for å kartlegge interkommunale samarbeid på barnevernsområdet. Ifølge Bufdir sin oversikt er det 63 formelle interkommunale samarbeid på barnevernsområdet per august 2023. Oversikten omfatter ikke kommuner som kun samarbeider om felles barnevernsvakt. Bufdir oppgir at oversikten deres er kvalitetssikret av statsforvalter, og dermed kan være en troverdig kilde for å vurdere utviklingen i interkommunale samarbeid. Sammenlagt deltar 199 kommuner i de etablerte interkommunale samarbeidene. Data fra Bufdir viser videre at antall kommuner i et interkommunalt samarbeid varierer fra mellom to til seks kommuner, men at det er mest vanlig med to eller tre kommuner per interkommunale samarbeid. Sammenligner vi antall kommuner i et interkommunalt samarbeid med Bufdir sin oversikt fra 2021, finner vi at antall kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid har økt fra 195 i 2021 til 199 i 2023.

SSB sin oversikt over antall kommuner som deltar i interkommunale samarbeid viser et høyere antall kommuner enn Bufdir sin oversikt.<sup>51</sup> Ifølge SSB sine tall var 208 kommuner i interkommunale samarbeid per 31.12.2021 og 210 kommuner per 31.12.2022. Avviket mellom Bufdir og SSB sine tall kan handle om ulike måletidspunkter, ulik spørsmålsstilling eller at ulike personer rapporterer statistikk til de ulike instansene og kan tolke interkommunalt samarbeid ulikt, for eksempel dersom SSBs tall omfatter kommuner har svart at de er med i et interkommunalt samarbeid dersom de har felles barnevernsvakt, men ikke har et formelt samarbeid utover dette.

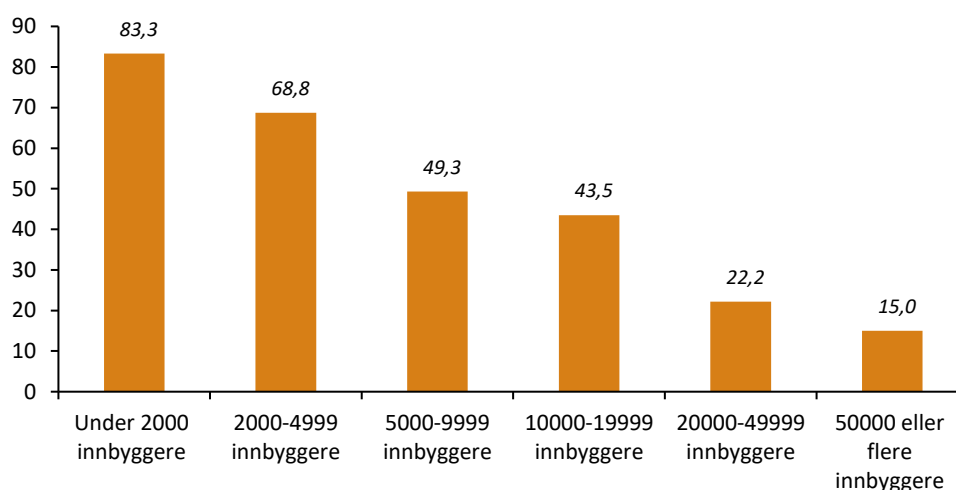
---

<sup>51</sup> SSB tabell 12115. «Er barnevernstenesta i eit interkommunalt samarbeid?» (ja=1, nei=0).

I oppstartsmålingen (Pedersen m.fl., 2022a) kombinerte vi Bufdir sin oversikt over interkommunale samarbeid på barnevernsområdet med data fra spørreundersøkelsene til kommunedirektører og barnevernsledere.<sup>52</sup> Vi kom da fram til 260 samarbeidende kommuner på barnevernsområdet. Tallet er vesentlig høyere enn både SSB og Bufdir sine tall og er trolig et for høyt estimat på antall kommuner som deltar i interkommunale samarbeid. En mulig årsak til dette er at de som har svart på spørreundersøkelsene har tolket interkommunalt samarbeid bredere enn hva som er lagt til grunn i SSB og Bufdir sine data. Det er betydelig mer samarbeid mellom kommuner på barnevernsområdet enn hva som fanges opp av data over formelle interkommunale samarbeid, noe også funnene fra spørreundersøkelsen er en indikasjon på.

Det er også interessant å undersøke hvilke kommuner som deltar i interkommunale samarbeid. Interkommunale samarbeid kan være særlig aktuelt for kommuner med mer begrenset tilgang til relevant kompetanse, som typisk kan gjelde små kommuner. Det er derfor en forventning at små kommuner i større grad enn store kommuner deltar i etablerte interkommunale samarbeid. Figur 6-1 viser andel kommuner innenfor hver kommunegruppe som deltar i formelle interkommunale samarbeid per august 2023, basert på data fra Bufdir. Vi ser at det er størst andel mindre kommuner (kommuner med under 2000 innbyggere og kommuner med 2000–4999 innbyggere) som inngår i interkommunale samarbeid på barnevernsområdet.

**Figur 6-1** Andel formelle interkommunale samarbeid på barnevernsområdet per august 2023, i prosent per kommunegruppe



*N = 78 (under 2000 innbyggere), 96 (2000-4999 innbyggere), 71 (5000-9999 innbyggere), 46 (10000-19999 innbyggere), 45 (20000-49999 innbyggere), 20 (50 000 eller flere innbyggere). Kilde: Bufdir.*

## 6.2 Eksempler på kommunale nettverk

I spørreundersøkelsene til kommunedirektører og barnevernsledere ifm. oppstartsmålingen oppga henholdsvis 45 og 65 prosent av respondentene å ha økt samarbeid med andre kommuner som følge av barnevernsreformen

<sup>52</sup> I spørreundersøkelse til barnevernsledere identifiserte vi antall samarbeidende kommuner ut fra følgende spørsmål: «Hvilken/hvilke kommune(r) eller bydel(er) svarer du på vegne av? Hvis du svarer på vegne av et interkommunalt samarbeid, oppgi navnene på alle kommunene i samarbeidet.». Spørsmålet ga et resultat på 155 samarbeidende kommuner. I spørreundersøkelse til kommunedirektører identifiserte vi antall samarbeidende kommuner ut fra følgende spørsmål: «Innenfor barnevernsområdet, hvilken type interkommunale samarbeid er kommunen du representerer med i?». Spørsmålet ga et resultat på 112 samarbeidende kommuner.



(Pedersen m.fl., 2022a). Dette kan være i form av formelle samarbeid i tråd med kommuneloven (som omtalt i forrige delkapittel), mer uformelle faglige samarbeid eller andre typer samarbeid, og være snakk om nye samarbeid eller styrking av allerede eksisterende samarbeid. Under går vi kort inn på to eksempler på mer uformelle samarbeid mellom kommuner på barnevernsområdet og på tvers av tjenesteområder.

### Kommunale læringsnettverk

Kommunale læringsnettverk er fremhevet som ett av flere tiltak i regjeringens strategi for å øke kompetansen i kommunalt barnevern (kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018–2024). Kommunale læringsnettverk skal legge til rette for samarbeid mellom barnevernstjenester på tvers av kommuner for å bidra til kvalitetsutvikling og samarbeid om felles tiltak. Tjenestene definerer selv hva de ønsker å samarbeide om og kan tilpasse arbeidet ut fra lokale behov og forhold. Det er frivillig å delta i et læringsnettverk, men rundt 90 prosent av barnevernstjenester deltar i ett eller flere nettverk. Kommunale læringsnettverk ble etablert i 2018 og rettet seg da direkte til kommunale barnevernstjenester. I 2021 ble det åpnet for at barnevernstjenester kan invitere med øvrige kommunale oppveksttjenester i læringsnettverk for å legge til rette for samarbeid mellom alle tjenester som møter sårbare barn og deres familier.<sup>53</sup>

Nettverkene samarbeider blant annet med Bufetat og forskningsmiljøer eller andre kompetansemiljøer. Statsforvaltere har også en viktig rolle i å etablere og følge opp de kommunale læringsnettverkene, og i å forvalte tilskuddsmidler til nettverkene. Læringsnettverk kan søke stimuleringsmidler til utviklingsprosjekter, enten egeninitiert tematikk eller oppfølging og veiledning av fosterhjem. I 2023 skal 32,53 mill. kroner benyttes som stimuleringsmidler til utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk, hvorav 22 mill. kroner skal gå til utvikling, etablering og gjennomføring av kommunale veilednings- og oppfølgingstilbud til fosterhjem (Barne- og familiedepartementet, 2022).

Det gjennomføres en egen følgeevaluering av kompetansesatsingen. Læringsnettverk vurderes hittil å være godt egnet for å bidra til å løfte kvaliteten i barnevernstjenestene og til felles tiltaksutvikling på tvers av tjenester (Oslo Economics, Agenda Kaupang & Fürst og Høverstad, 2022). Felles tiltaksutvikling vurderes som særlig relevant som forberedelse til barnevernsreformen. Samtidig fremheves det at tiltaket krever mye av tjenestene og statsforvaltere, og at det er risiko for at sårbare tjenester ikke evner å prioritere den typen utviklingsarbeid.

Oversikt over ulike læringsnettverk basert på årsrapporter fra 2022 fra statsforvaltere finnes i vedlegg C.

### Samarbeid mellom KS og de tolv største kommunene i Norge

ASSS (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner) er et samarbeid mellom KS og de tolv største kommune i Norge: Asker, Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Lillestrøm Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø. ASSS-samarbeidet skal blant annet bidra til læring og utvikling gjennom utveksling av erfaringer om gode løsninger og aktuelle problemstillinger. ASSS er organisert med ni ulike tjenestnettverk innenfor kommunale tjenesteområder. Barnevern er ett av tjenesteområdene. Tjenestnettverkene består av økonomer, ledere og fagpersoner med ansvar for de aktuelle tjenesteområdene i ASSS-kommunene. Nettverkene skal skaffe og anvende data som er egnet for sammenligning over tid og mellom kommuner.

Blant annet med bakgrunn i barnevernsreformen ble det våren 2023 gjennomført en felles samling for ASSS barnehage-, grunnskole- og barnevernnettverk i Sandnes med temaer som forebygging og tidlig innsats og hel-

---

<sup>53</sup> Jf. <https://www.bufdir.no/prosjekter/kompetansesatsing/kommunale-laringsnettverk/> [lastet ned 22.10.2023]

hetlig og tverrfaglig innsats på oppvekstområdet. Ett av temaene som ble tatt opp på samlingen var felles begrepsforståelse når man skal samarbeide på tvers av fagfelt. I tråd med funn fra casestudien, oppleves ulik forståelse av begreper som forebygging og tidlig innsats som en utfordring, og noe man må jobbe med, også blant de største kommunene.

*«Det er/har vært en del misforståelse knyttet til begrep og forståelse av benevnelsene "Barnevernsreform" og "Oppvekstreform" som er benyttet om hverandre. Det må være tydeligere hva reformen betyr og innebærer. Hva er forventningene til tjenesten(e)? Fokuset skal være på tidlig innsats og forebygging, og det handler om å unngå de tyngste barnevernstiltakene. Dette fremkommer ikke tydelig, og tolkes ulikt i ulike kommuner.»*

Gjennom gruppearbeid ble det diskutert hvilke tiltak som må iverksettes for å nå intensjonen med barnevernsreformen om sterkere prioritering av forebygging og tidlig innsats. Ett av hovedtemaene blant tilbakemeldingene var samhandling og samarbeid mellom tjenester. Det ble blant annet trukket fram at oppvekstfeltet i større grad må ta et felles ansvar for barnevernets resultater, at et felles ansvar må forankres på ledernivå og at barnevernstjenesten må bli mer synlig på andre arenaer. Noen etterlyste tydeligere lovkrav om forebygging i andre lover enn barnevernsloven, og bedre kunnskap om hverandres tjenester og lovpålagte oppgaver. Flere trakk også fram viktigheten av å ha gode tjenester innenfor skole og barnehage, og et behov for å styrke disse. Helsestasjon og skolehelsetjeneste ble nevnt av flere som å spille en viktig rolle i å informere, fange opp utfordringer og sette inn tiltak tidlig.

Relatert til felles mål og samarbeid trekkes også god og tydelig ledelse fram som et hovedtema. Det handler blant annet om å få oppvekstsektoren til å jobbe mot et felles mål. Ulike verktøy og planer kan støtte oppunder dette, og her nevnes blant annet tilstandsvurdering, felles planverk for tjenester til barn og unge og behov for nasjonale retningslinjer for hvordan man skal jobbe med forebygging og tidlig innsats. Blant annet organisering og kultur trekkes fram som mulige hindre for samarbeid mellom sektorer.

Flere fremhever økonomiske sider, men innspillene varierer noe. Blant annet nevnes behov for økonomisk handlingsrom eller øremerkede midler til reformen, at for tidlig nedtrapping av rammetilskuddet kan tvinge fram en nedprioritering, at en silobasert kommuneøkonomi kan hemme utvikling eller at midler bør flyttes fra barnevern til forebygging. Flere legger også vekt på indikatorer og måling av resultater og effekter fra reformen, som også må med i styringsdialogen. Samtidig er også tid til implementering av endringer gjennom reformen og for å la tiltak få virke nevnt av flere.

## 7 Avsluttende vurderinger og anbefalinger

I 2022 ble det gjennomført en oppstartsmåling av barnevernsreformen. Denne rapporten representerer den første statusmålingen i evalueringsperioden og retter søkelys mot forebygging og tidlig innsats. Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene er ett av målene med barnevernsreformen, og reformen skal gjennomgående bidra til å styrke kommunenes muligheter og insentiver til forebygging og tidlig innsats. Barnevernsreformen blir også omtalt som «oppvekstreformen», fordi det er behov for endringer i hele oppvekstsektoren for å nå målene med reformen.

### Forebygging og tidlig innsats forstås på ulike måter

I oppstartsmålingen (Pedersen mfl., 2022a) fant vi at mangelfull samhandling mellom kommunale tjenestemråder ble trukket fram av kommunedirektører og barnevernledere som en av de største utfordringene med å tilby barn og unge med behov rett hjelp til rett tid. Samarbeidsutfordringer mellom tjenester er ikke noe nytt problem, og gjelder flere deler av offentlig sektor. Spørsmålet blir hvordan oppvekstsektoren kan jobbe bedre sammen til tross for sektorinndelingen. En viktig forutsetning for at ulike sektorer skal jobbe godt sammen mot samme mål er at det eksisterer en felles forståelse for hva målet er og hvordan man skal nå det. Det er videre avgjørende at kommunale tjenester og virksomheter som er en del av barn og unges tilbud knyttet til oppvekstarenaer og -vilkår har felles forståelser av sentrale begreper som tidlig innsats. Samtidig indikerer funnene fra casestudien at forebygging og tidlig innsats forstås på ulike måter både blant ansatte i ulike kommuner, men også på tvers av tjenester innad i kommunen. Utfordringene kan delvis henge sammen med at begrepene benyttes og forstås på ulike måter innenfor ulike områder og lovverk, men kan også forstås i lys av manglende definering og konkretisering av begrepene fra sentralt hold ved innføring av barnevernsreformen. Forebygging innenfor helse og omsorg kan for eksempel handle om forebygging av sykdom og skader, men også om å forebygge overgrep og omsorgssvikt. Reelt sett er det ikke nødvendigvis så stor diskrepans mellom tjenestemåtenes forståelse av innholdet i begrepene. Utfordringen ligger derimot i kommunens overordnede og samlede definisjon av hva begrepene betyr, og skal bety i den enkelte kommune.

Gjennom oppstartsmålingen (Pedersen mfl., 2022a) så vi at forståelsen av forebygging og tidlig innsats også varierte på barnevernsområdet. På spørsmål om hva barnevernledere legger i begrepet forebygging<sup>54</sup>, oppga om lag halvparten av respondentene (52 prosent) at forebygging omfatter «arbeid/tiltak rettet mot barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer», som kan knyttes til det indikative nivået i «forebyggingstrekanten», jf. kapittel 3.5. 78 prosent svarte «arbeid/tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko», som kan knyttes til det selektive nivået. Henholdsvis 62 og 54 prosent svarte «Arbeid mot hele befolkningsgrupper uten at en har identifisert forhøyet risiko» og «Arbeid med å løse samfunnsproblemer som fattigdom og levekår», som kan relateres til det universelle nivået. Svarene tydet dermed på at en større andel barnevernledere forstår forebygging som selektiv forebygging framfor indisert og universell forebygging.

### Ulik forståelse av hvilken rolle barnevernet og andre sektorer skal ta innenfor forebygging og tidlig innsats

Det er opp til hver enkelt kommune hvordan kommunen og de enkelte tjenestene skal jobbe med forebygging, og hvordan og i hvilken grad barneverntjenesten skal benyttes i det generelle forebyggende arbeidet. Dette handler på én side om kommunalt selvstyre og å tilrettelegge for at kommunene selv kan finne de beste løsningene. På en annen side kan det bidra til at hver kommune bruker mye tid og ressurser på avklaringer som kunne vært avklart sentralt. Funn fra årets casestudie har blant annet vist at enkelte barnevernstjenester ønsker å rette større fokus mot «kjernebarnevernet». Med det menes barnevernets sentrale mandat knyttet til

---

<sup>54</sup> Det var mulig å oppgi flere svar på spørsmålet. N = 161.

beskyttelse av barn og unge som er utsatt for, eller i risiko for, omsorgssvikt. Det vil i så fall innebære at forebyggende arbeid mot barn og familier som ikke har rettigheter innenfor barnevernlovgivningen må svares ut på et annet tjenestenivå i kommunen. Et slikt perspektiv på barnevernets mandat kan begrense barnevernets rolle i arbeidet med barnevernsreformen, kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats, og også barnevernets rolle og plass i kommunens forebyggende plan. Ulik forståelse kan også gi ulikt tjenestetilbud og utfordre ideen om at man skal ha likeverdige og rettferdige tjenester nasjonalt. Samtidig er det viktig at en ev. utvidet rolle for barnevernet i forebyggende sammenheng ikke fører til en lavere prioritering av de mest utsatte barn og unge.

At ansvar for forebygging av omsorgssvikt og utvikling av atferdsproblemer er lagt til kommunen, jf. barnevernsloven § 15-1, mens ansvaret for tidlig innsats (gjennom å sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker) er lagt til barnevernet, jf. barnevernsloven § 1-10, kan gi rom for ulik fortolkning. Ulik fortolkning kan føre til ulike tilbud mellom kommuner. Dette behøver i utgangspunktet ikke å være negativt, men kan på sikt føre til at familier flytter til mer "tilbudsrike" kommuner som kan håndtere et større spekter av lokale utfordringer. De forskjellige tjenestene i kommunen har egne lovpålagte oppgaver som til tider kan komme i konflikt med hverandre når det gjelder prioritering av ressurser. Det er samtidig viktig å påpeke at forebygging og tidlig innsats er noe alle tjenester innenfor oppvekstsektorer har jobbet med over tid. Det er ikke åpenbart hvordan tjenestene nå bør jobbe annerledes for å tilpasse seg endringene gjennom barnevernsreformen.

#### **Behov for veiledning/rammeverk**

Det virker å være en utfordring for kommunene at sentrale myndigheter ikke tydelig har definert og formidlet hva som ligger i begreper som tidlig innsats og forebyggende arbeid relatert til barnevernsreformen. Sentrale myndigheter har hittil tillagt kommunene et stort ansvar for egen utforming av både det forebyggende arbeidet og kommunens forebyggende plan. Vi ser for oss at et overordnet rammeverk satt fra sentrale myndigheter, for eksempel med utgangspunkt i systemteori eller utviklingsøkonomiske modeller, ville hjulpet kommunene både når det gjelder kartlegging av eksisterende forebyggende tiltak og tjenester, og bidratt til relasjonsbygging mellom tjenester og å begrense negative effekter av dagens sektororganisering.

Den forebyggende planen kan være et godt verktøy for å tydeliggjøre mål, organisering og ansvarsdeling mellom oppveksttjenestene i forbindelse med det forebyggende arbeidet. Barnevernsloven § 15-1 annet ledd fastslår at kommunestyret skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid som nettopp beskriver dette (Prop 133 L (2020-2021, s. 459). Samtidig viser funn fra status- og oppstartsmålingen at mange kommuner ennå ikke har vedtatt en plan for forebyggende arbeid i tråd med bestemmelsen i barnevernsloven. Det har vært forespeilet at det skal komme veiledning fra nasjonalt hold knyttet til utformingen av den forebyggende planen. Behov for veiledning og malverk på dette området var også noe vi fremhevet i forbindelse med oppstartsmålingen, og som bekreftes i funn fra årets casestudie. Vi har blant annet fått innspill om at det er utfordrende for kommunene å navigere i planlandskapet og vurdere hvilken rolle den forebyggende planen skal ha sett opp mot andre kommunale planer. I tillegg er det nødvendig å se helhet og sammenheng mellom barnevernsreformen og andre initiativ, satsinger, retningslinjer og veiledere innenfor oppvekstsektoren. Dette er viktig med tanke på at kommunene står overfor en bred og omfattende oppgaveportefølje innenfor en rekke ulike tjenesteområder, og sannsynligvis står overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav (Pedersen mfl., 2022). Det kan også være nyttig å vurdere om noe av eksisterende veiledning kan utgå eller slås sammen.

#### **Det er for tidlig å konkludere på hva utvikling i indikatorene betyr**

Økt satsing på forebyggende arbeid og tidlig innsats, sammen med større kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet og økning i egenandeler for spesialiserte fosterhjem, institusjon og akutttiltak, kan på sikt bidra til en reduksjon i antall plasseringstiltak. Samtidig vil det, uavhengig av forebyggende arbeid på generelt nivå og

innenfor barnevernet, stadig være behov for plasseringstiltak fra barnevernet. Ettersom barnevernsreformen hittil har hatt kort virkningstid, er det begrenset hva som kan forventes med hensyn til målbare effekter og måloppnåelse på nåværende tidspunkt. Dette henger blant annet sammen med tid til omstilling, og at de mest sentrale effektene av reformen forventes å inntreffe først flere år etter implementering. Mange faktorer påvirker dessuten også disse forholdene, slik som kapasitet i tiltaksapparatet, i hvilken grad dagens nivå av tiltak gjenspeiler det faktiske behovet, ettervirkninger av Covid-19-pandemien med mer. Det har vært en nedgang både i hjelpetiltak og omsorgstiltak, og plasseringer i institusjon og fosterhjem, fra 2017 til 2022. Eksempelvis ser vi også nedgang i bruk av hjelpetiltak knyttet til ettervern for ungdom i overgang til voksenlivet fra 2021 til 2022 (se Vedlegg A, Figur 0-3), og nedgang i hjelpetiltak i sentre for foreldre og barn rettet mot småbarnsfamilier i sårbare situasjoner (se Vedlegg A, Figur 0-12). Vi kjenner ikke alle årsakene til utviklingen, eller i hvilken grad barnevernsreformen har hatt en innvirkning. Vi forventer imidlertid heller ikke at reformen skal ha bidratt til en vesentlig reduksjon i plasseringstiltak kun ett år etter implementering. Vi ser samtidig en økning i midlertidige plasseringer fra 2021 til 2022. Antall barn som venter på fosterhjem fra Bufetat var noe lavere ved utgangen av 2022 enn ved utgangen av 2021, men vi observerer en økning per april 2023 sammenlignet med 2022. Det blir derfor viktig å følge med på utviklingen i disse størrelsene fremover. Utviklingen av antall barn som venter på fosterhjem kan blant annet henge sammen med mangel på fosterhjem og institusjonsplasser.

Samlet har kommunalt barnevern hatt en økning i netto prisjusterte driftsutgifter på 2,1 milliarder kroner fra 2021 til 2022. Den observerte økningen er lavere enn økningen i rammetilskuddet til kommunene, som samlet tilsvarte 2,2 milliarder kroner i 2022. Differansen mellom økningen i kommunale netto driftsutgifter og rammetilskuddet er på om lag 100 millioner 2023-kroner. Det betyr at kommunene har brukt om lag 100 millioner 2023-kroner mindre enn de fikk i økt rammetilskudd på barnevernet. Isolert sett kan dette vurderes til å representere en negativ utvikling for barnevernstilbudet fordi det er mulig at deler av de økte rammeoverføringene har gått til andre formål enn barnevern. Situasjonen kan også være at kommunene har flyttet ressurser mot generelt forebyggende arbeid for å imøtekomme bestemmelsene om forebyggende arbeid og tidlig innsats i barnevernsloven.

#### **Basert på funn fra den kvantitative analysen og case-studien har vi utarbeidet følgende anbefalinger:**

- **Malverk knyttet til forebyggende plan.** Vi anbefaler at BFD/Bufdir utarbeider forslag til overordnet mal og rammeverk for utforming av forebyggende plan. Dette vil være til nytte for kommuner som har utfordringer med å komme i gang med planarbeidet, og som opplever forventningene til planen som uklare.
- **Veiledning (dokument eller nettressurs) knyttet til tidlig innsats og forebygging.** I oppstartsmålingen anbefalte vi at det utarbeides nasjonale retningslinjer/veiledning i tidlig innsats og forebyggende arbeid i kommunene. Denne anbefalingen er fortsatt gjeldende. Formen på veiledning kan enten være et dokument eller en nettressurs. Det bør tydeliggjøres hva som menes med forebyggende arbeid og tidlig innsats, og forventninger til hvordan tjenestene skal jobbe annerledes enn før barnevernsreformen bør tydeliggjøres. Det finnes allerede mange veiledere (dokumenter og nettressurser) rettet mot kommuner på oppvekstområdet. Det er viktig å se helhet og sammenheng mellom barnevernsreformen og andre initiativ, satsinger, retningslinjer og veiledere innenfor oppvekstsektoren. Det bør vurderes om nasjonale retningslinjer/veiledning i tidlig innsats og forebyggende arbeid kan erstatte eller implementeres i eksisterende veiledning, slik at det totale antallet kan reduseres og dermed bli mer oversiktlig for kommunene.
- **Gode eksempler i digital plattform.** I oppstartsmålingen påpekte vi at det bør vurderes å etableres en eksempelsamling med virksomme forebyggingsstiltak som løpende oppdateres under reformperioden. Denne anbefalingen er fortsatt gjeldende. Vi ser at det er nyttig med eksempler på ulike måter å

organisere det forebyggende arbeidet på, hvordan man kan jobbe på tvers av tjenester, og beskrivelser av virksomme forebyggingstiltak. Eksemplene bør være forankret i forskning og erfaringer fra norske kommuner, og ta høyde for at kommunenes forutsetninger og rammebetingelser varierer. Vi anbefaler at det etableres en digital plattform hos direktoratet der gode eksempler innenfor forebyggende arbeid (organisering, måter å jobbe på og virksomme tiltak) gjøres tilgjengelige for kommunene. Eksempler som benyttes bør være konkrete og realistiske for kommunene å kunne ta i bruk. Til inspirasjon kan det for eksempel sees til [forebygging.no](https://forebygging.no).

- **Følge med på utviklingen av «kjernebarnevern».** Vi anbefaler at BFD/Bufdir følger nøye med på hvorvidt og på hvilke måter det utvikler seg ulike typer barneverntjenester. Det vil si om noen kommuner utvikler et «kjernebarnevern» med fokus på barnevernets sentrale mandat og kjerneoppgaver («verneoppgaver»), mens andre kommuner utvikler et barnevern som tillegges forebyggende oppgaver og tiltak for barn og familier som har behov for hjelp og støtte uten å oppfylle barnevernslovens vilkår. Dette kan også sees i sammenheng med anbefalingen fra oppstartsmålingen om bedre statistikkgrunnlag (Pedersen, et al., 2022a, s. 294). Denne anbefalingen er fortsatt gjeldende.
- **Møteplasser for erfaringsutveksling.** Vi anbefaler at det etableres møteplasser, eller at eksisterende møteplasser i større grad benyttes, for å utveksle erfaringer mellom kommuner knyttet til hvordan de arbeider med tidlig innsats og forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer. Her kan det for eksempel bygges videre på læringsnettverkene, hvor det allerede foregår mye utvikling og erfaringsdeling. Kommunene må i større grad samarbeide på tvers av tjenester, og bør i større grad på eget initiativ dele erfaringer på tvers av kommunegrensene.
- **Ny statistikk.** Som nevnt i oppstartsmålingen (Pedersen, et al., 2022a, s. 294), er statistikkgrunnlaget som eksisterer i dag, og forventes å foreligge i årene fremover, ikke godt nok for å gjennomføre en fullgod vurdering av reformens måloppnåelse i sluttevalueringen i 2027. Bedre statistikk vil også ha positive konsekvenser for barnas rettsikkerhet, ettersom det med mer dokumentert informasjon vil bli lettere å ettergå ulike barneverns-/plasseringsforløp. Vi mener derfor at Bufdir og Statistisk sentralbyrå i samarbeid, bør utarbeide statistikk for:
  - *Utilsiktete flyttinger.* Utvikling i utilsiktede flyttinger av barn fra fosterhjem og institusjon er en sentral indikator for å vurdere om kommunene lykkes med reformen. I dag finnes det ikke en offentlig definisjon av utilsiktede flyttinger, noe som innebærer at statistikken man samler inn kan være upålitelig. Vi anbefaler derfor at man forbedrer dette statistikkgrunnlaget slik at det i større grad kan anvendes til å vurdere måloppnåelse av barnevernsreformen. Helt konkret kan det bety at det er behov for å etablere et flytteregister, som på en entydig måte viser forløpet for hvert enkelt barn.
  - *Fosterhjem.* I dag finnes det blant annet statistikk på antall barn som er plassert i fosterhjem i løpet av året og per 31. desember. Gjennom følgeevalueringen av barnevernsreformen skal vi gjennomføre spørreundersøkelser mot fosterhjem i 2024 og 2026 for å følge med på utviklingstrekk på fosterhjemsområdet. Den metodiske utfordringen ved å anvende disse resultatene er at man ikke har kontroll på utvalgsskjevheter – som i praksis betyr at resultatene kan gi et skjevt bilde av den faktiske situasjonen. Antall fosterhjem er i seg selv også en viktig indikator. Vi mener det er behov for å etablere et eget fosterhjemsregister som inneholder informasjon om fosterhjem i Norge. Relevant informasjon om fosterhjemmene er for eksempel bostedskommune, omsorgskommune og kjennetegn ved barna som eventuelt er plassert i fosterhjemmene (alder, kjønn, innvandringsbakgrunn og antall flyttinger og hvor før aktuell plassering).
  - *Medvirkning.* Medvirkning fanges ikke godt nok opp i tilgjengelig statistikk. Det hadde vært nyttig å få tilgang til statistikk på hvordan og om hva barna gis mulighet til å medvirke, og i hvor stor grad

barna ikke ønsker å medvirke. Det er spesielt relevant for å kunne vurdere delmål 3 i barnevernsreformen (god rettsikkerhet).

## Referanseliste for casestudien

- Backe-Hansen, E., Smette, I. & Vislie, C. (2017). *Kunnskapsoppsummering : Vold mot barn og systemsvikt* (Rapport nr 4/17). NOVA. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5110/Nettutg-Kunnskapsoppsummering-Vold-mot-barn-og-systemsvikt-NOVA-Rapport-4-17-Bokmerker.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2013). *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-16/2013) [Rundskriv]. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rundskriv\\_q16\\_2013.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rundskriv_q16_2013.pdf)
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2022). *Turnover blant ansatte i barnevernet - hvorfor slutter så mange? En nasjonal omfangsundersøkelse av årsaker og kjennetegn ved tjenester og institusjoner med høy turnover*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. [https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/barnevern/turnover\\_blandt\\_ansatte\\_i\\_barnevernet\\_hvorfor\\_slutter\\_sa\\_mange\\_en\\_nasjonal\\_omfangsundersokelse.pdf](https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/barnevern/turnover_blandt_ansatte_i_barnevernet_hvorfor_slutter_sa_mange_en_nasjonal_omfangsundersokelse.pdf)
- 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.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development : experiments by nature and design*. Harvard University Press.
- Bø, I. (2018). *Barnet og de andre : Nettverk som pedagogisk og sosial ressurs* (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Christiansen, Ø. & Kojan, B. H. (2016). Beslutninger om hjelpetiltak i hjemmet. I Ø. Christiansen & B. H. Kojan (Red.), *Beslutninger i barnevernet* (s. 92-107). Universitetsforlaget.
- Clifford, G., Fauske, H., Lichtwarck, W. & Marthinsen, E. (2015). *Minst hjelp til dem som trenger det mest? Sluttrapport fro forsknings- og utviklingsprosjektet "Det nye barnevernet"* (NF rapport nr: 6/2015). Nordlandsforskning. [https://nordlandsforskning.no/sites/default/files/files/Rapport\\_06\\_2015.pdf](https://nordlandsforskning.no/sites/default/files/files/Rapport_06_2015.pdf)
- Coie, J. D., Watt, N. F., West, S. G., Hawkins, J. D., Asarnow, J. R., Markman, H. J., Ramey, S. L., Shure, M. B. & Long, B. (1993). The Science of Prevention: A Conceptual Framework and Some Directions for a National Research Program. *Am Psychol*, 48(10), 1013-1022. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.48.10.1013>
- Collin-Hansen, R. (2013). Barnevernslederen - forvalter, nettverksbygger og portvokter. I E. Marthinsen & W. Lichtwarck (Red.), *Det nye barnevernet* (s. 161-191). Universitetsforlaget.
- Creswell, J. W., Hanson, W. E., Clark Plano, V. L. & Morales, A. (2007). Qualitative research designs: Selection and implementation. *The counseling psychologist*, 35(2), 236-264.
- Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (Difi-rapport 2014:07). Direktoratet for forvaltning og IKT. [https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7\\_0.pdf](https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf)
- Fauske, H., Kvaran, I. & Lichtwarck, W. (2017). Hjelpetiltak i barnevernet : komplekse problemer og usikre virkninger. *Fontene forskning : et tidsskrift fra Fellesorganisasjonen (FO)*, Nr. 2 (2017), 45-58.
- Hansen, I. L. S., Jensen, R. S. & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene : Samordnet innsats for utsatte barn og unge* (Fafø-rapport 2020:02). Fafø. <https://www.fafø.no/images/pub/2020/20737.pdf>



- Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. <https://doi.org/doi:10.1126/science.1128898>
- Heckman, J. J. (2023). *The Heckman Equation*. [https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2013/07/F\\_HeckmanDeficitPieceCUSTOM-Generic\\_052714-3.pdf](https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2013/07/F_HeckmanDeficitPieceCUSTOM-Generic_052714-3.pdf)
- Helsedirektoratet. (2022). *Folkehelse i et livsløpsperspektiv - Helsedirektoratets innspill til ny folkehelsemelding*. Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/folkehelse-i-et-livsløpsperspektiv-helsedirektoratets-innspill-til-ny-folkehelsemelding>
- Kvello, Ø. (2015). *Barn i risiko : skadelige omsorgssituasjoner* (2. utg.). Gyldendal akademisk.
- Larvik kommune. (2015). Handlingsplan mot hatkriminalitet og voldelig ekstremisme. Hentet fra <https://www.larvik.kommune.no/media/5106/handlingsplan-mot-hatkriminalitet-og-voldelig-ekstremisme.pdf>
- Major, E. F., Dalgård, O. S., Mathisen, K. S., Nord, E., Ose, S., Rognerud, M. & Aarø, L. E. (2011). *Bedre føre var... Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger*. (Rapport 2011:1). Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2011/rapport-20111-bedre-fore-var---psykisk-helse-helsefremmende-og-forebyggende-tiltak-og-anbefalinger-pdf.pdf>
- Marthinsen, E., Lichtwarck, W., Fauske, H. & Clifford, G. (2013). Hva mener vi med det nye barnevernet? I M. Edgar & W. Lichtwarck (Red.), *Det nye barnevernet* (s. 13-35). Universitetsforlaget.
- Munro, E. (2020). *Effective Child Protection* (3. utg.). SAGE.
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K. & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 28-50. <https://doi.org/doi:10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>
- NOU 2000: 12. (2000). *Barnevernet i Norge : tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-12/id117351/?ch=1>
- Odland, A. M. (2023, 25. januar). Barnevernsleder gir foreldre advokat før de har krav på det. *Fontene*. <https://fontene.no/nyheter/barnevernsleder-gir-foreldre-advokat-for-de-har-krav-pa-det-6.47.930305.70784fb5e9>
- Pedersen, S., Westberg, N. B., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., Rødal, M., von Hanno, I. L., Westby, L. C. L., Grieg, E., Paulsen, V., Ringdal, R. & Ulset, G. (2023). *Evaluering av barnevernsreformen : Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft* (169/2022). Menon Economics.
- Prop. 73 L (2016-2017). (2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Barne- og likestillingsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/contentassets/67954c9d29dd4c0ca3134e0931f32fdc/no/pdfs/prp20162\\_0170073000dddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/67954c9d29dd4c0ca3134e0931f32fdc/no/pdfs/prp20162_0170073000dddpdfs.pdf)
- Prop. 133 L (2020-2021). (2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. Barne- og familiedepartementet. [https://www.regjeringen.no/contentassets/f325e4de00fb472f85a7a2b94124f531/no/pdfs/prp20202\\_210133000dddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/f325e4de00fb472f85a7a2b94124f531/no/pdfs/prp20202_210133000dddpdfs.pdf)
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Skogen, J. C., Smith, O. R. F., Aarø, L. E., Siqueland, J. & Øverland, S. (2018). *Barn og unges psykiske helse: Forebyggende og helsefremmende folkehelseiltak. En kunnskapsoversikt*. Folkehelseinstituttet.

[https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2018/barn\\_og\\_unges\\_psykiske\\_helse\\_fo\\_rebyggende.pdf](https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2018/barn_og_unges_psykiske_helse_fo_rebyggende.pdf)

St.meld. nr. 16 (2006-2007). (2007). ... og ingen sto igjen : Tidlig innsats for livslang læring. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a48dfbadb0bb492a8fb91de475b44c41/no/pdfs/stm200620070016000dddpdfs.pdf>

St.meld. nr. 19 (2015-2016). (2016). Tid for lek og læring : Bedre innhold i barnehagen. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/cae152ecc6f9450a819ae2a9896d7cf5/no/pdfs/stm201520160019000dddpdfs.pdf>

Vik, S. (2018). Tidlig innsats og barnehagen som forebyggingsarena. I S. Østrem (Red.), *Barnehagen som samfunnsinstitusjon* (s. 143-158). Cappelen Damm akademisk.

Vik, S. & Hausstätter, R. (2014). Fra «Early Intervention» til tidlig innsats: utfordringer ved adopsjon av amerikanske intervensjonsprogrammer til norsk pedagogikk. *Spesialpedagogikk*, 6(14), 45-57.

Ølgaard, B. (2004). *Kommunikasjon og økomentale systemer : en introduksjon til Gregory Batesons forfatterskab* (3. utg.). Akademisk forlag.

## Referanseliste for øvrige deler

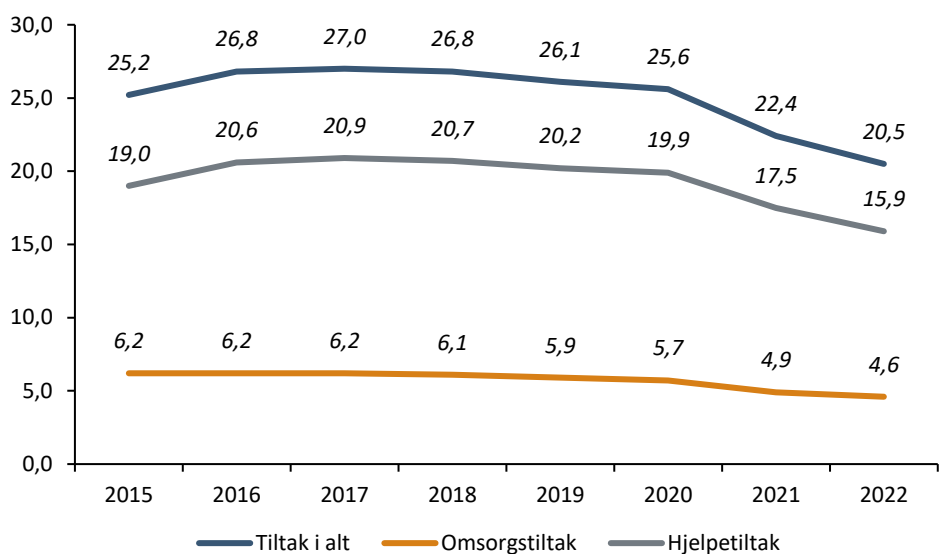
- Backe-Hansen, E. (2009). *Hvordan motvirke og forebygge utilsiktet flytting fra fosterhjem?* Hentet fra [www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00000902](http://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00000902)
- Backe-Hansen, E., Christiansen, Ø., & Havik, T. (2013). *Utilsiktet flytting fra fosterhjem. En litteratursammenstilling.* Hentet fra NOVA Notat 2/2013: [https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/3419/6378\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/3419/6378_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Barne- og familiedepartementet. (2000). *NOU 2000: 12. Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/051e391fbb3d4ef2be97a4478dd62e86/no/pdfa/nou200020000012000dddpdfa.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2020, 12 21). *Regjeringen.no.* Hentet fra Satser for kommunal egenbetaling for barnevernstiltak - 2021: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/satser-for-kommunal-egenbetaling-for-barnevernstiltak-2021/id2929958/>
- Barne- og familiedepartementet. (2021b). *Et trygt hjem for alle. Regjeringens fosterhjemstrategi 2021-2025.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/13621d5368d04fdb840681663ae29e40/211196-regjeringens-fosterhjemstrategi-web.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2022, 12 22). *Regjeringen.no.* Hentet fra Satser for kommunal egenbetaling for statlige barnevernstiltak – 2023: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/satser-for-kommunal-egenbetaling-for-statlige-barnevernstiltak-2023/id2953174/>
- Barne- og familiedepartementet. (2022). *Tildelingsbrev til Bufdir 2023.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-til-bufdir-2023.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2023a). *Informasjonsskriv – deler av fosterhjemsavtalen regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d307ffdeef2649eaad9a6986dd088f5e/informasjonskriv-alle-landets-kommuner-statsforvaltere-bufetat-regioner.pdf>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap - bedre barnevern: Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018-2024.* Regjeringen.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017a). *Prop. 73 L (2016-2017). Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017b). *Lansering av kompetansestrategi i barnevernet.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/nyheter/2017/lansering-av-kompetansestrategi-i-barnevernet/id2577168/>

- Bufdir. (2021a). *Fosterhjemsstrategi - Bufdirs arbeid med tiltakene i regjeringens fosterhjemsstrategi 2021 - 2025 - et trygt hjem for alle*. Hentet fra Bufdir: [https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/fosterhjemsstrategi\\_\\_bufdirs\\_arbeid\\_med\\_tiltakene\\_i\\_regjeringens\\_fosterhjemsstrategi\\_2021\\_2025\\_\\_et\\_trygt\\_hjem\\_for\\_alle/#heading-contentlink-115407](https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/fosterhjemsstrategi__bufdirs_arbeid_med_tiltakene_i_regjeringens_fosterhjemsstrategi_2021_2025__et_trygt_hjem_for_alle/#heading-contentlink-115407)
- Bufdir. (2021b). *Tjenestekatalog Fosterhjem*. Hentet fra [https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/bufdir/tjenestekatalog\\_fosterhjem.pdf](https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/bufdir/tjenestekatalog_fosterhjem.pdf)
- Bufdir. (2021c). *Tjenestekatalog. Hjelpetiltak*. Hentet fra [https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/bufdir/tjenestekatalog\\_hjelpetiltak\\_revidert.pdf](https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/bufdir/tjenestekatalog_hjelpetiltak_revidert.pdf)
- Finansdepartementet. (2021). *Prop. 1 S Tillegg 1 (2021-2022)*. Finansdepartementet.
- Folkehelseinstituttet. (2023). *Hurtigoversikt. Konsekvenser av covid-19-pandemien for barn og unges liv og psykiske helse. Andre oppdatering av en hurtigoversikt*. Hentet fra <https://www.fhi.no/contentassets/3d48b0517896492f96dd8861df8bf364/konsekvenser-av-covid-19-pandemien-for-barn-og-unges-liv-og-psykiske-helse-2-oppdatering-rapport-2023.pdf>
- Havik, T., Hjelmås, M., Johansson, M., & Jakobsen, R. (2013). *Plasseringer i beredskapshjem – Hvor lenge varer de og hvorfor?* Hentet fra <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1838-2012-04-04>
- Heckman, J. (2008). *SCHOOLS, SKILLS, AND SYNAPSES. Economic Inpurity*.
- heckmanequation.org. (u.d.). *heckmanequation.org*. Hentet fra The Heckman Curve: <https://heckmanequation.org/resource/the-heckman-curve/>
- The Heckman Equation. (u.d.). *Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy*. Hentet fra [heckmanequation.org: https://heckmanequation.org/resource/invest-in-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-the-economy/](https://heckmanequation.org/resource/invest-in-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-the-economy/)
- Helsetilsynet. (2023). *Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet*. Hentet fra Rapport fra Helsetilsynet 3/2023: <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2023/gjennomgang-av-saker-der-barn-med-tilknytning-til-barnevernsinstitusjon-har-mistet-livet/#>
- Kjelsaas, I., Backe-Hansen, E., Ellingsen, D., Guldvik, M. K., Vennerød, Ø., & Pedersen, S. (2020). *Best egnede tiltak når barn og unge skal bo utenfor hjemmet*. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2020-134-Barn-og-unge.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Veileder til kontoplsen i kostra - Rapporteringsåret 2022*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Ko-Rus Nord. (2022). *BTI - Bedre Tverrfaglig Innsats*. Hentet fra <https://www.forebygging.no/BTI/>
- Nordlandsforskning. (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge - En kartlegging av erfaringer*. Nordlandsforskning.

- Oslo Economics, Agenda Kaupang & Fürst og Høverstad. (2022). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024. Andre statusmåling, september 2022*. Bufdir.
- Paulsen, V., & Ytreland, K. (2022). *Tett oppfølging for å hindre utilsiktede flyttinger i fosterhjem*. Hentet fra <https://www.idunn.no/doi/10.18261/tnb.99.1.3>
- Pedersen, S., Westberg, N. B., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., Rødal, M., von Hanno, I. L., . . . Ulset, G. (2022a). *EVALUERING AV BARNEVERNREFORMEN: Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft*. Oslo: Menon Economics.
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022). *STÅA I NORSKE KOMMUNER - en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Oslo: Menon Economics.
- Pedersen, S., Winther-Larsen, S., Rødal, M., & Ljøgodt von Hanno, I. (2023). *Størrelse teller. En kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge*. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/Menon-rapport-34-2023-Storrelse-teller.pdf>
- Prop 1 S (2020-2021). (2021). *Statsbudsjettet*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/2b684e11ef3f4ca79709f4852282c198/no/pdfs/prp202120220001gulddpdfs.pdf>
- Prop 133 L (2020-2021). (2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/>
- Senter for statlig økonomistyring (SSØ). (2010). *Veileder. Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- SNL. (2022). *Store Norske Leksikon*. Hentet fra indikator - samfunnsvitenskap: [https://snl.no/indikator\\_-\\_samfunnsvitenskap](https://snl.no/indikator_-_samfunnsvitenskap)

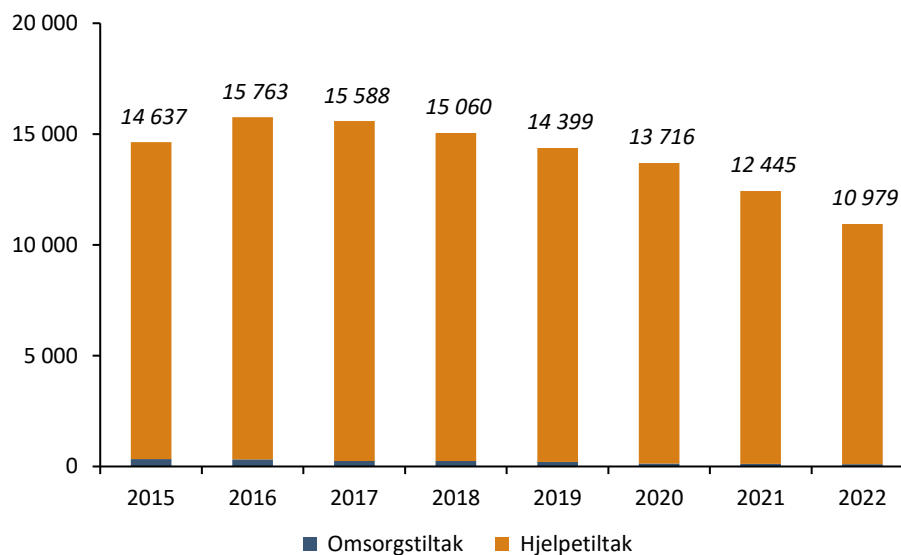
## Vedlegg A – Supplerende indikatorer

Figur 0-1 Barn og unge med barnevernstiltak per 31.12. per 1 000 barn 0–24 år (0–22 år t.o.m. 2020)\*



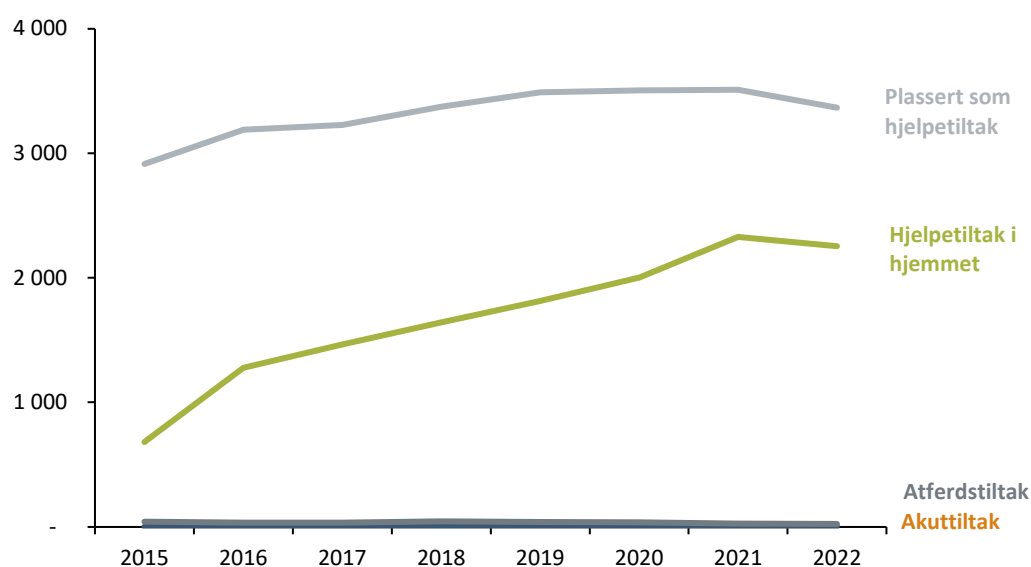
\*SSBs definisjon av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak. Fra 2021 kunne barnevernet videreføre tiltak inntil 25 år, tidligere var øvre aldersgrense 23 år. Kilde: SSB tabell 09050.

Figur 0-2 Antall nye barn og unge i alderen 0–24 år med barnevernstiltak ila. året (0–22 år t.o.m. 2020)\*



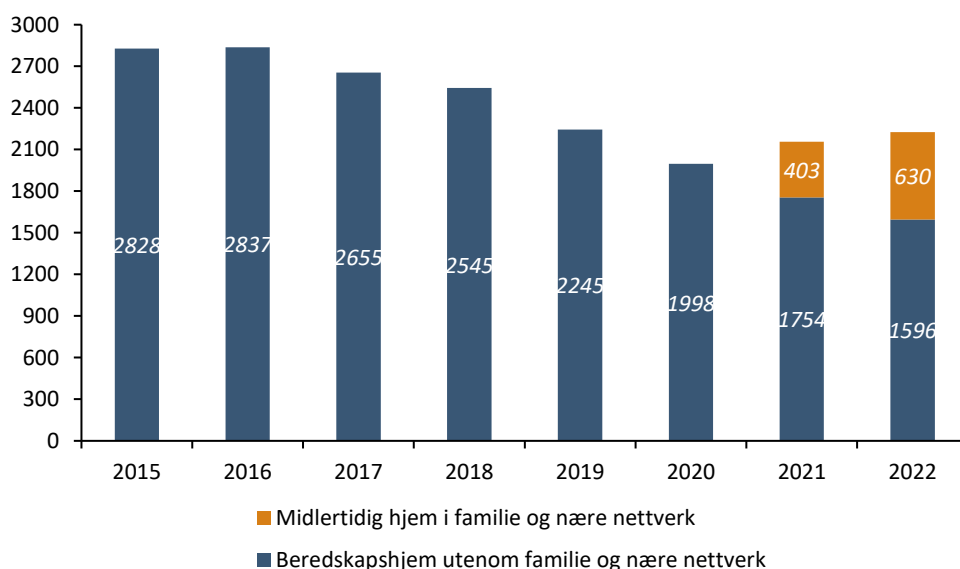
\*Tallene i figuren viser summen av omsorgs- og hjelpetiltak. SSBs definisjon av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak. Merk at fra 2021 kunne barnevernet videreføre tiltak inntil 25 år, tidligere var øvre aldersgrense 23 år. Kilde: SSB tabell 09050.

**Figur 0-3** Antall barnevernstiltak for unge voksne 18–24 (22) år per 31.12. fordelt på ulike typer tiltak\*



\*Omsorgstiltak: barnevernloven §§ 4-12 og 4-8 (barnevernsloven §§ 5-1 og 4-3), Akuttiltak: 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), Åtferdstiltak: 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 tabell 09050 fratrukket akuttiltak, atferdstiltak og plassert som hjelpetiltak fra tabell 12845. Kilde: SSB tabell 09050 og 12845.

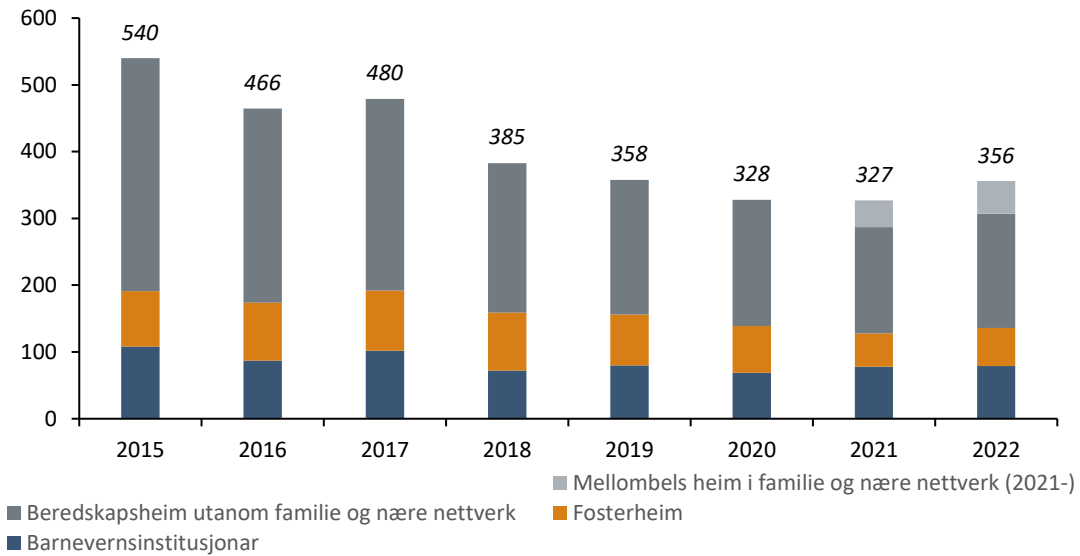
**Figur 0-4** Barn 0-17 år med plasseringstiltak beredskapshjem og midlertidige hjem i familie og nære nettverk ila. året



Kilde: SSB tabell 10661

Figur 0-5

Barn 0–17 år med plasseringstiltak akuttiltak § 4-6, 1. og 2. ledd, § 4-25, 2. ledd, § 4-9, 1. og 2. ledd per 31.12\*



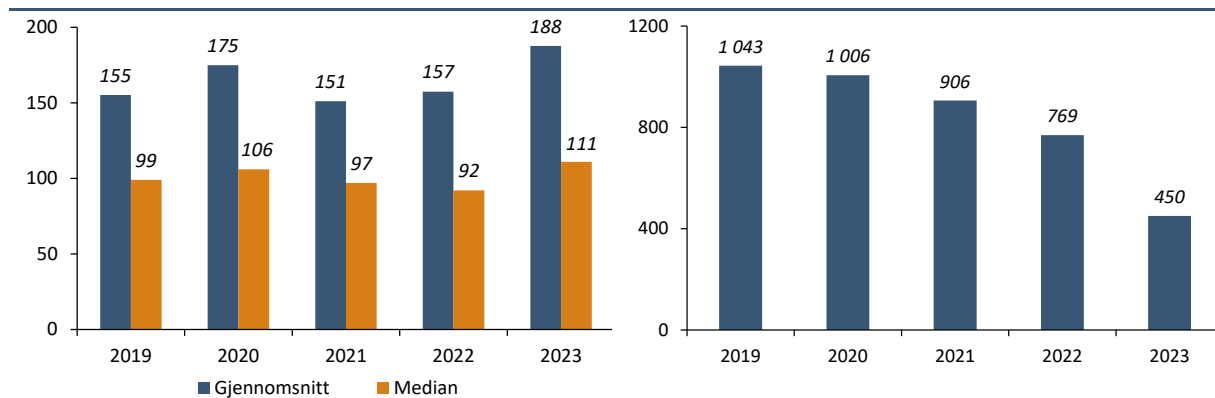
\*Det var registrert henholdsvis 1, 1 og 2 tiltak fra 2016 til 2018 på Bustad med oppfølging (inkluderer bufellesskap), som ikke fremkommer av figuren. Kilde: SSB tabell 12845.

Figur 0-6

Oppholdstid for avsluttede tiltak målt i dager for barn i beredskapshjem utenom familie og nære nettverk 2019–2023\*

A – Gjennomsnittlig og median antall oppholdsdager i beredskapshjem ved tiltaksslutt

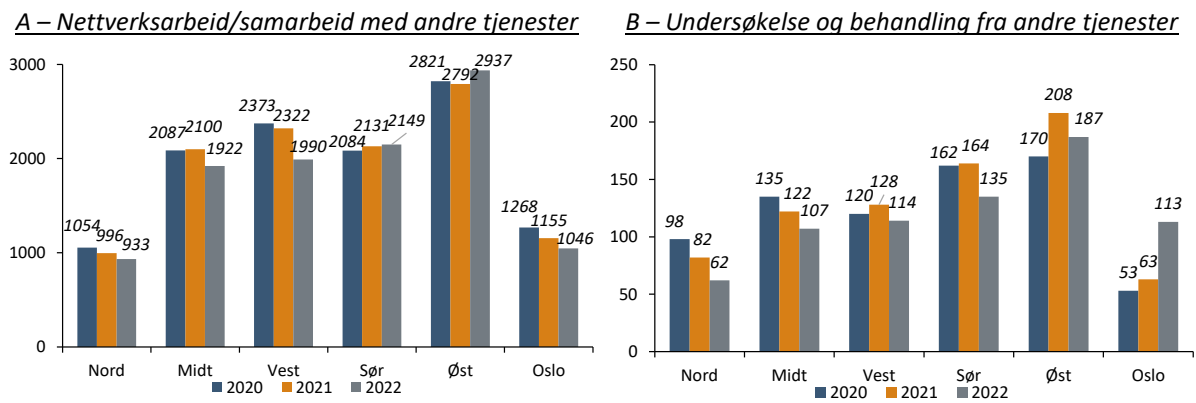
B – Antall avsluttede tiltak i beredskapshjem



\*Tallene gjelder for statlige og private beredskapshjem, og barn som plasseres gjennom Bufetat. Barn som bor i midlertidig hjem i slekt og nære nettverk er ikke inkludert i figuren. Tall for 2023 gjelder per 2. kvartal. Oslo er ikke inkludert i statistikken. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics. N (antall kommuner) 2019=198, 2020=167, 2021=170, 2022=161, 2023=132.

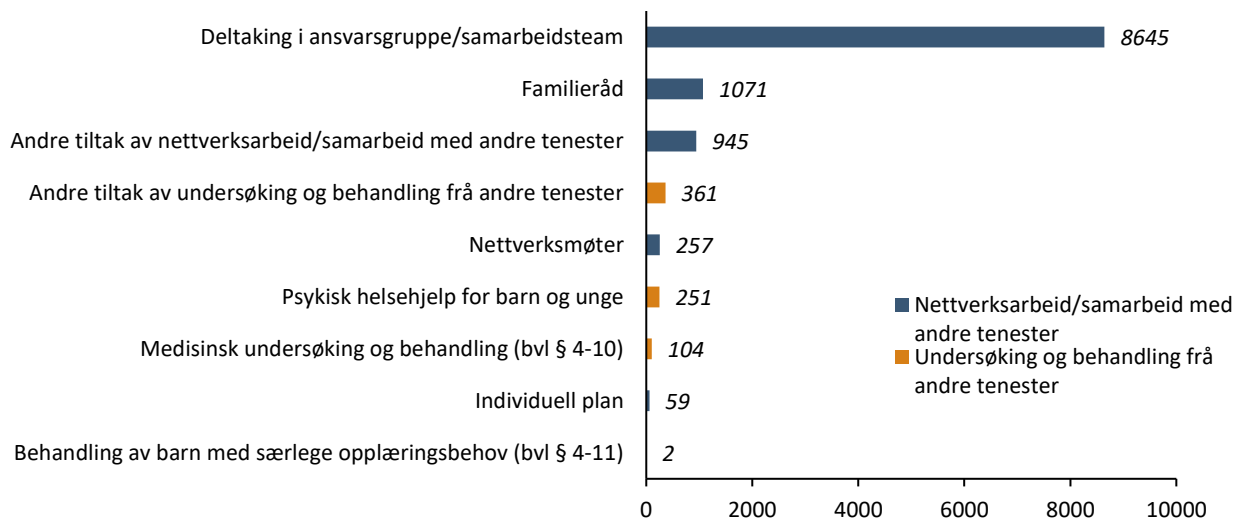


**Figur 0-7** Bruk av barnevernstiltak innenfor andre tjenesteområder, fordelt etter barnevernsregion, per 31.12



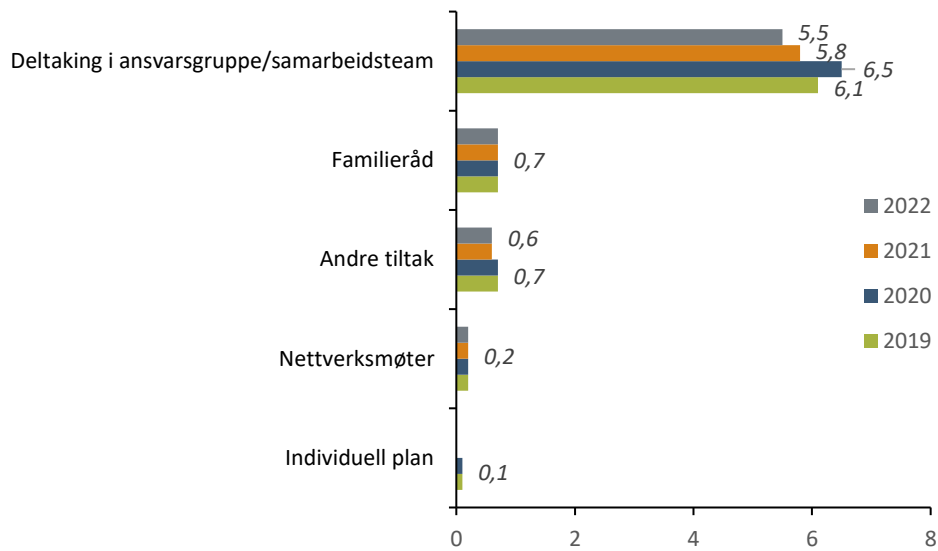
Kilde: SSB (Tabell 10660).

**Figur 0-8** Tiltak innenfor kategoriene nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenesteområder og undersøkning og behandling fra andre tjenester, per 31.12.2022



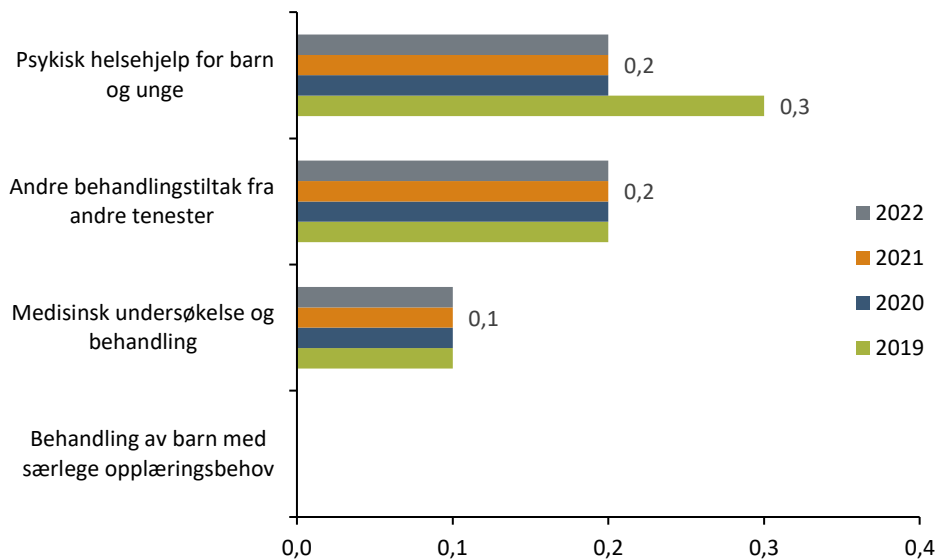
Kilde: SSB tabell 10660. Oslo er inkludert.

**Figur 0-9 Barnevernstiltak innenfor nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester per 31. desember, per 1000 innbyggere i alderen 0-24 (22) år\***



\*Oslo er inkludert i statistikken. Merk at fra 2021 kunne barnevernet videreføre tiltak inntil 25 år, tidligere var øvre aldersgrense 23 år. Kilde: SSB (Tabell 10660).

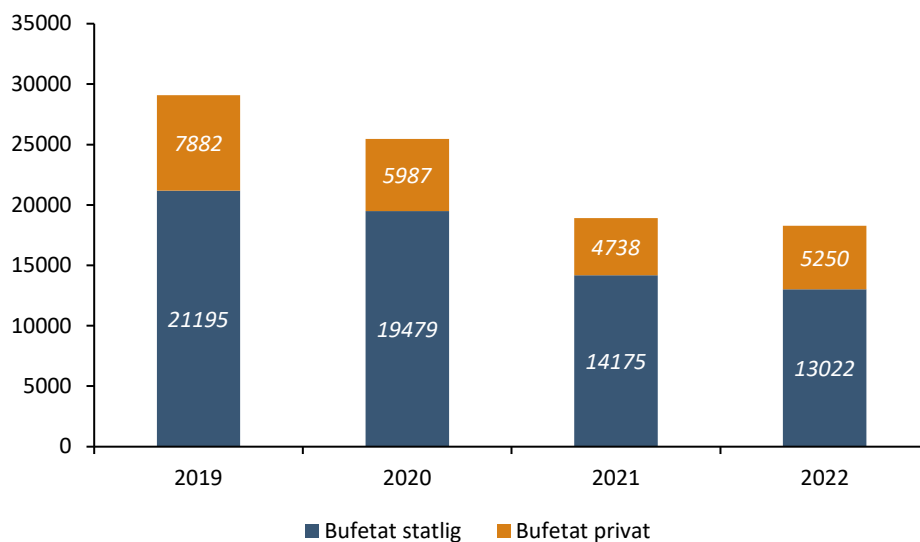
**Figur 0-10 Barnevernstiltak innenfor undersøkning og behandling fra andre tjenester per 31. desember, per 1000 innbyggere i alderen 0-24 (22) år\***



\*Oslo er inkludert i statistikken. Merk at fra 2021 kunne barnevernet videreføre tiltak inntil 25 år, tidligere var øvre aldersgrense 23 år. Kilde: SSB (Tabell 10660).

Figur 0-11

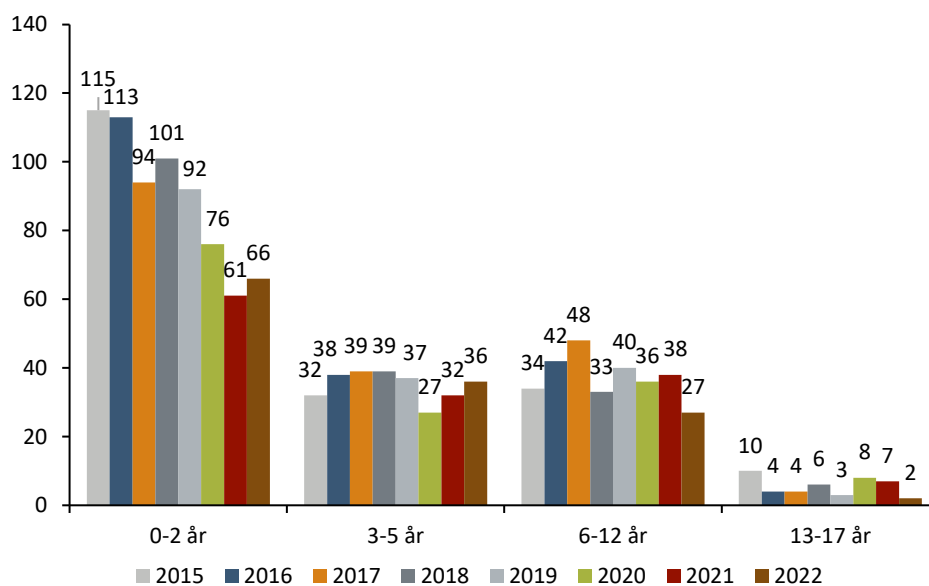
Antall oppholdsdager i private og statlige senter for foreldre og barn i løpet av året for Bufetat samlet\*



\*Alle aldersgrupper av barn som har mottatt tilbud er inkludert i dataene. Alder på eldste barn som har hatt oppholdsdag(er) på sentret er 12 år. Kilde: Bufdir.

Figur 0-12

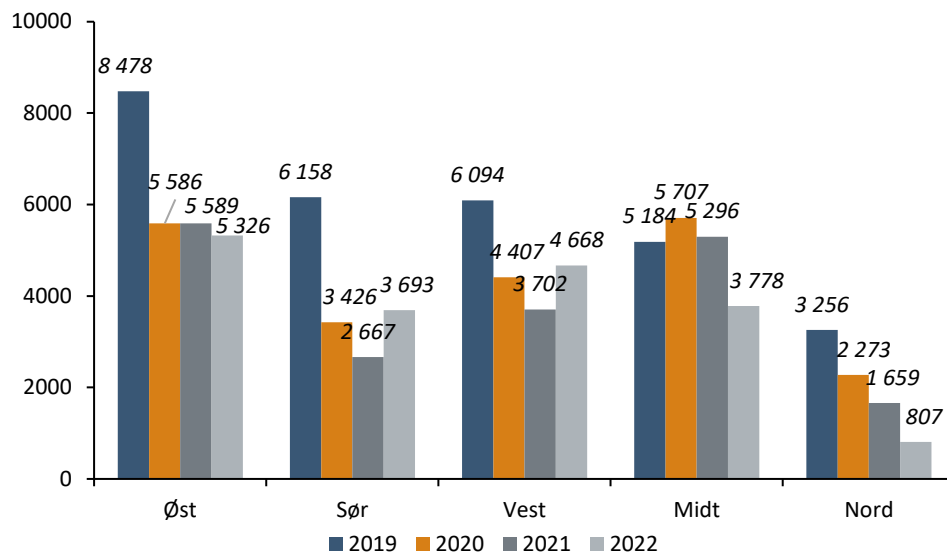
Antall tiltak i sentre for foreldre og barn per 31.12, fordelt på aldersgrupper\*



Aldersgruppen 18-22(24) år er ikke inkludert i figuren. Det var registrert ett tiltak i denne aldersgruppen i 2019 (utgangen av året). Oslo er inkludert. Kilde: SSB tabell 10661.

Figur 0-13

Antall oppholdsdager i sentre for foreldre og barn, fordelt etter barnevernsregion\*



\*Alle aldersgrupper inkludert i figuren. Kilde: Bufdir.

## Vedlegg B - Flyttinger fra fosterhjem

Utsiktede flyttinger av barn fra fosterhjem og institusjon er en indikator på om kommunene lykkes med reformen. Ifølge Backe-Hansen et al. (2013) innebærer en utsikket flytting fra fosterhjem at «flyttingen fra fosterhjemmet skjer tidligere enn planlagt og på grunn av vansker som har oppstått». Samtidig påpeker Backe-Hansen (2009) at en forutsetning for å kunne identifisere utsiktede flyttinger er å ha kjennskap til formålet med og tidsplanen for plasseringen, og kjennskap til hvorfor flyttingen skjer. Utsiktede flyttinger er en stor belastning for barn og unge (Paulsen og Ytreland, 2022), og en utfordring når det gjelder ivaretagelse av stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Vi vurderer en flytting fra et hjem som skulle gi omsorg over en lengre tidsperiode som særlig uheldig for barnet. Det bør også tas i betraktning at utsiktede flyttinger kan representere en stor påkjenning for fosterforeldre, foreldre og andre, i tillegg til kostnader det påfører samfunnet for øvrig (se bl.a. Pedersen mfl., 2022a og Kjelsaas mfl., 2020).

Det finnes dessverre ikke offentlig statistikk over utsiktede flyttinger. SSB publiserer imidlertid tall på antall barn som har bodd i fosterhjem i løpet av 2019–2021 som har opplevd minst én flytting siden første plasseringstiltak.<sup>556</sup> Disse flyttingene kan være tilsiktede og utsiktede. Utsiktede flyttinger utgjør således en delmengde av totalt antall flyttinger. Lykkes kommunene med reformarbeidet, er vår forventning at omfanget av flyttinger fra fosterhjem reduseres. Siden totalt antall flyttinger også omfatter nøye planlagte og nødvendige flyttinger som er til det beste for barnet, er det samtidig ikke et mål i seg selv at indikatoren går til null. En rekke forhold kan naturligvis også spille inn og påvirke omfanget av flyttinger, blant annet koronapandemien. Flyttinger kan også påvirkes dersom kapasitetsutfordringer, økte egenandeler eller andre forhold gjør at det benyttes tiltak som ikke er til barnets beste. Indikatorer som viser flyttinger fra fosterhjem er relevante både for å belyse hovedmålet og flere av delmålene i reformen, og noe vi viste i oppstartsmålingen av reformen. Det har ikke blitt publisert nye tall over antall flyttinger fra fosterhjem siden oppstartsmålingen. Oppdaterte tall for 2022 er forespeilet publisert først i 2024. I denne statusrapporten har vi isteden valgt å vise flere data som belyser flyttinger fra fosterhjem, for å supplere oppstartsmålingen.

Overordnet har utviklingen i flyttinger blant barn som har bodd i fosterhjem i løpet av året, og har minst én flytting siden første plasseringstiltak, holdt seg stabil gjennom perioden fra 2019 til 2021, jf. Figur 0- Merk at det statistiske grunnlaget til SSB ikke gjør det mulig å identifisere alle flyttinger presist og at tallene kun er basert på data fra 2014–2021. Flyttinger før 2014 er dermed ikke omfattet av dataene.<sup>57</sup>

---

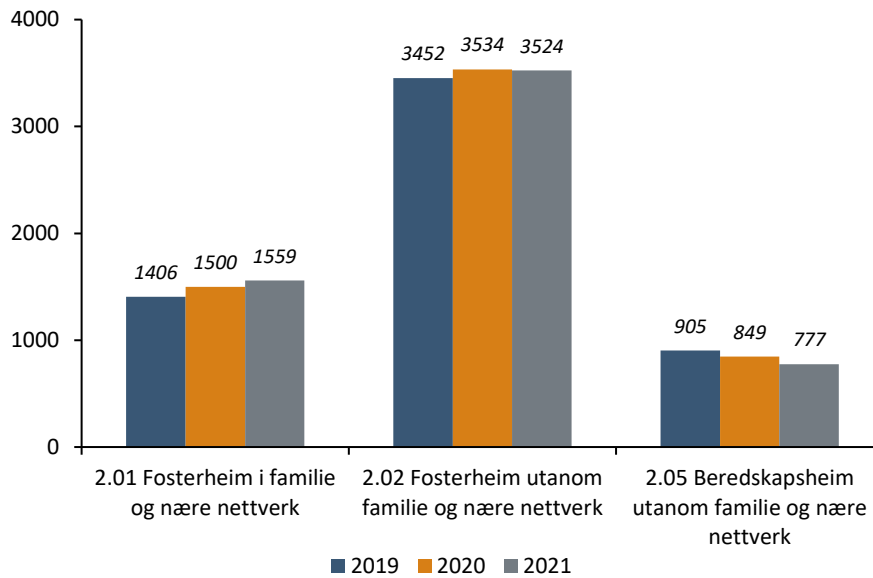
<sup>55</sup> SSB skriver om statistikken: «Forløp for barnevernsdata starter i 2014. Alle aggregerte data utan tilvising til talet på år i observasjonsperioden, har den lengste aggregeringsperioden frå 2014 til statistikkåret.»

<sup>56</sup> Oppdaterte tall for 2022 er forespeilet publisert i 2024.

<sup>57</sup> SSB har statistikk over barn i alderen 0–17 år boende i fosterhjem i 2021 og antall flyttinger de har opplevd siden 2014. En flytting er her definert som en endring i type plasseringstiltak. Plasseringstiltak fra barnevernet omfatter flytting fra hjemmet til ulike typer fosterhjem, beredskapshjem, barnevernsinstitusjon eller bolig med oppfølging, der fosterhjem er det mest vanlige plasseringstiltaket. Dersom et barn flytter hjem igjen for så å flytte til et nytt plasseringstiltak, telles dettes som to flyttinger. Det er to unntak av endring i plasseringstiltak som ikke regnes som en flytting i statistikken: 1) første plassering utenfor hjemmet og 2) dersom barnet returnerer til opprinnelig hjem uten å bli plassert utenfor hjemmet på nytt telles det ikke som en plassering og dermed ikke som en flytting. Det er imidlertid krevende å identifisere alle flyttinger helt presist, som gjør at det statistiske grunnlaget til SSB ikke nødvendigvis reflekterer det nøyaktige bildet på antall flyttinger.

Figur 0-

**Barn 0–17 år med minst én flytting siden første plasseringstiltak, blant barn som har bodd i fosterhjem ila. året**

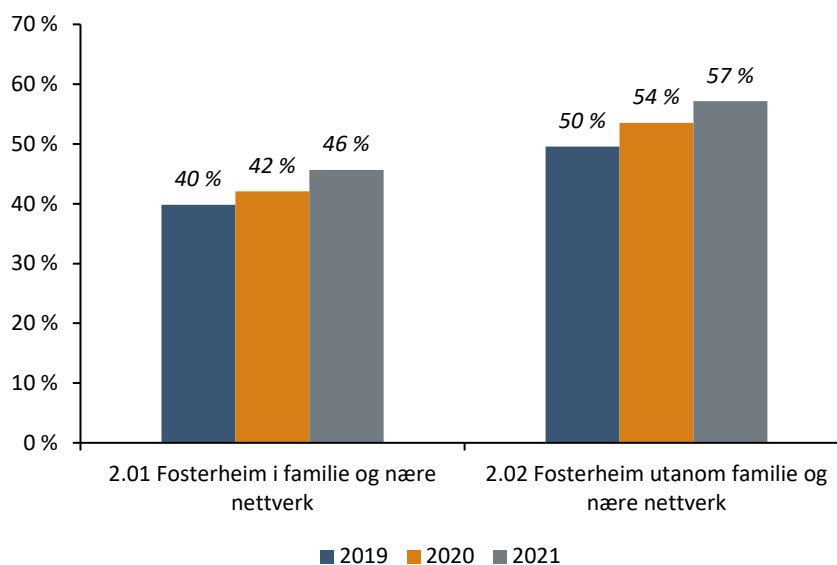


Kilde: SSB (Tabell 13353). Tallene er basert på data fra 2014-2021.

Kontrollerer vi for antall barn i fosterhjem ila. året, ser vi imidlertid at andelen barn som har minst én flytting siden første plasseringstiltak er økende fra 2019 til 2021 både for fosterhjem i familie og nære nettverk og fosterhjem utenom familie og nære nettverk, se Figur 0-1. Merk samtidig at andelen er lavere for fosterhjem i familie og nære nettverk enn for øvrige fosterhjem. I 2021 hadde 46 prosent av barna som bor i fosterhjem hos familie eller nært nettverk flyttet minst én gang etter flytting ut av hjemmet i perioden 2014–2021, mens tilsvarende andel var 57 prosent for barna i fosterhjem utenom familie og nettverk.

Figur 0-1

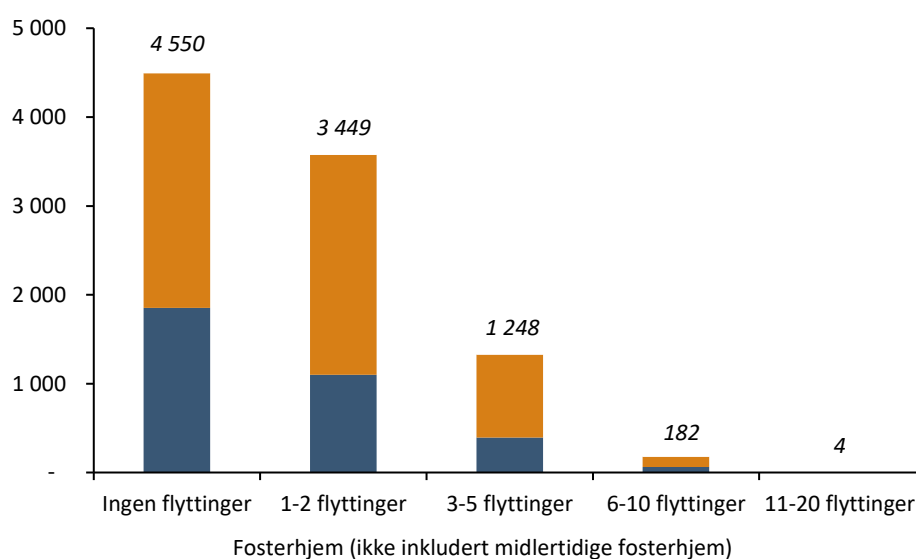
**Andel barn 0–17 år i fosterhjem ila. året som har minst én flytting siden første plasseringstiltak, fordelt på fosterhjem i og utenom familie og nære nettverk**



Kilde: SSB (Tabell 13353). Tallene er basert på data fra 2014-2021.

Videre er det interessant å se nærmere på hyppigheten på flyttinger for barn som bor i fosterhjem. Til tross for usikkerhet ved statistikken, sier tallene noe om hyppigheten knyttet til bytte av plasseringstiltak. Av 9 433 barn boende i fosterhjem (ikke inkludert midlertidige fosterhjem) i 2021<sup>58</sup>, har i underkant av halvparten (48 prosent) vært foruten en flytting, se Figur 0-2. Tallene tyder på at situasjonen for mange barn var stabil i perioden fra 2014 til 2021. Majoriteten av barn i fosterhjem (52 prosent) har imidlertid opplevd minst én flytting i perioden 2014 til 2021, hvor flest barn har opplevd mellom én og to flyttinger i perioden. Over den samme perioden har 1 248 barn (13 prosent) flyttet mellom 3 og 5 ganger, 182 barn (2 prosent) har opplevd å måtte flytte mellom 6 og 10 ganger, mens 4 barn har hatt 11 til 20 flyttinger i perioden.

**Figur 0-2** Antall barn 0–17 år i fosterhjem ila. 2021, fordelt på antall flyttinger siden 2014\*



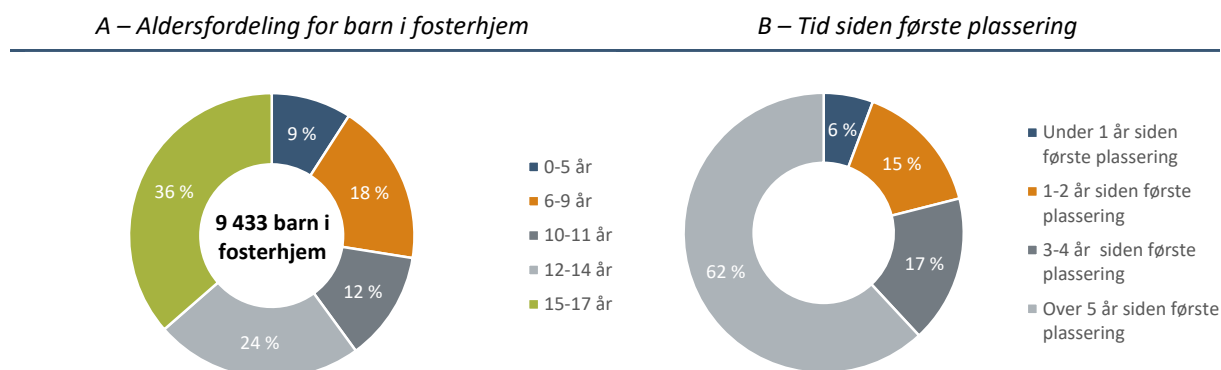
\*Fosterhjem inkluderer her tiltak 2.1 Fosterhjem i familie og nære nettverk, 2.2 Fosterhjem utenom familie og nære nettverk, 2.3 Familiehjem (Statlige og private) og 2.4 Fosterhjem etter § 4-27. 2.5 Beredskapshjem utenom familie og nære nettverk og 2.6 Midlertidig hjem i familie og nære nettverk er ikke inkludert. Tallene vi har mottatt for fosterhjem i og utenfor familie og nære nettverk summerer seg ikke til totalsummen som vist i figuren. Årsaken til avviket er usikkert, men kan være påvirket av at tallene framstilt i tabellen er estimert av SSB på grunnlag av informasjon om barnevernstiltak, dermed reflekterer ikke tallene nødvendigvis det nøyaktige bildet på antall flyttinger for et barn og kan avvike fra de reelle forholdene. Av de 182 observasjonene for 6-10 flyttinger, utgjør Fosterhjem utenfor familie og nære nettverk 115, mens fosterhjem i familie og nære nettverk utgjør 62 observasjoner. Det var totalt 4 observasjoner ved 11-20 flyttinger. N for antall barn i fosterhjem i familie og nære nettverk = 3 416 og N for barn i fosterhjem utenom familie og nære nettverk = 6 166. Kilde: Bufdir og SSB, bearbeidet av Menon Economics.

Av barn som bodde i fosterhjem i 2021, utgjorde majoriteten barn i alderen 12 til 17 år, se Figur 0-3 A. 62 prosent av barn i fosterhjem ble plassert utenfor hjemmet for første gang for over fem år siden, se Figur 0-3 B. Hyppige flyttinger kan være med på å påvirke tryggheten til barna. I 2021 var det 77 prosent av barn i fosterhjem utenom

<sup>58</sup>Fosterhjemstiltak inkluderer her tiltak 2.1 Fosterhjem i familie og nære nettverk, 2.2 Fosterhjem utenom familie og nære nettverk, 2.3 Familiehjem (Statlige og private) og 2.4 Fosterhjem etter § 4-27. Midlertidige fosterhjem er her definert som fosterhjemstiltak 2.5 Beredskapshjem utenom familie og nære nettverk og 2.6 Midlertidig hjem i familie og nære nettverk.

familie og nære nettverk i alderen 0–5 år som hadde flyttet minst én gang etter at de først ble plassert utenfor hjemmet av barnevernet.

**Figur 0-3** Bakgrunnsinformasjon for barn i alder 0–17 år i fosterhjem ila. 2021\*



\*Midlertidig fosterhjem er ikke inkludert i statistikken. Kilde: Bufdir og SSB, bearbeidet av Menon Economics.

Av Figur 0-1 og Figur 0-2 finner vi at barn som bodde i fosterhjem utenom familie og nære nettverk flytter relativt mer enn de som bodde i fosterhjem i familie og nære nettverk. Ila. 2021 bodde 3 416 barn i fosterhjem i familie og nære nettverk. Over halvparten (54 prosent) av disse barna har ikke opplevd flytting i perioden 2014 til 2021. Blant de 6 166 barna som bodde i fosterhjem utenom familie og nære nettverk var det 43 prosent som ikke hadde flyttet siden 2014. Statistikken tyder på at situasjonen for barn plassert i fosterhjem i familie og nære nettverk er mer stabil, sett opp mot barn plassert i fosterhjem utenom familie og nære nettverk. Dette er også kjent fra tidligere, og kan blant annet skyldes ulik seleksjon til slike plasseringer sammenlignet med andre, i tillegg til fordelene ved å ikke i like stor grad måtte skifte miljø. Samtidig kan også plasseringer i familie og nære nettverk være midlertidige, jf. omtale i kapittel 5.2.

Det må imidlertid presiseres at det er flere forhold ved statistikken knyttet til flyttinger som gjør det vanskelig å trekke presise konklusjoner knyttet til tallene. Ett forhold er at tallene framstilles for alle barn samlet. Implikasjonen av det er at antall flyttinger kan variere i større grad avhengig av barnets alder og tiden siden første plassering i fosterhjem. Barn som er plassert utenfor hjemmet spenner fra de med stabile plasseringer og oppvekst i fosterhjemmet, til barn med gjentatte brudd og institusjonsplasseringer. De store forskjellene mellom disse barna vil derfor ikke synes i disse tallene, da tallene ikke fordeles på alder eller antall år siden første plassering i fosterhjem. Et annet forhold er at samme barn kan forekomme i ulike populasjoner, da barnet kan være plassert i flere fosterhjem i løpet av året populasjonen er trukket fra. Slike forhold er med på å skape usikkerhet i tallene, og gjør at tallene ikke nødvendigvis representerer det nøyaktige bildet på antall flyttinger for et barn og kan avvike fra de reelle forholdene.



## Vedlegg C - Oversikt læringsnettverk (informasjon fra årsrapport for 2022 fra statsforvaltere)

### C1. Utviklingsprosjekter som skal stimulere til tjeneste- og tiltaksutvikling i kommunene for å styrke oppfølgingen av utsatte barn og familier (læringsnettverk)

	Vertskommune/ deltakende kommuner	Starte t	Samarbeid kompetansemiljø/ Bufetat	Kort beskrivelse med tema, mål og plan for utviklingsprosjektet/ene
<b>Nordland</b>	Bodø, Gildeskål, Værøy, Røst, Steigen, Hamarøy, Sørfold, Fauske, Saltdal, Beiarn, Meløy, Rødøy	2021/ 2022	Universitetet i Sørøst- Norge	Prosjektet innebærer å skolere 20 barnevernansatte i læringsnettverket i form av et grunnkurs i programmet PYC. PYC (Parenting young children) er et veiledningsprogram for foreldre med kognitive vansker.
<b>Trøndelag</b>	Trondheim og omegn  Kystregionen  Innherred  Fjellregionen		Bufetat midt  Universitetet i Sørøst- Norge (opplæring)	<p>Nettverket gjennomførte i 2021 opplæring i foreldreveiledningsprogrammet PyC. Programmet egner seg til veiledning av foreldre med behov for konkret, individuell og hjemmebasert veiledning og støtte, for å styrke samspill og omsorgskompetanse for barn. Ansatte fra både helsestasjon/helsetjenestene i kommunen og barneverntjenestene deltok i opplæringen.</p> <p>Fosterhjemsressursen på Innherred har hatt regien for utarbeidelse av Omsorgspakken. Dette er en grunnmodell for oppfølging av barn, foreldre og fosterforeldre etter omsorgsovertakelse Omsorgspakken blitt gjort kjent i alle barneverntjenester i fylket, og fosterhjemsressursen er også etterspurt for opplæring i andre fylker. Det arbeides med forankring og implementering av denne i Trøndelag.</p>
<b>Troms og Finnmark</b>	Skjervøy (vertskommune), Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Karlsøy, Storfjord og Balsfjord  Harstad (vertskommune), Tromsø	Sept 22	Plan om samarbeid med RKBU	<p>Læringsnettverket har fått tilskudd i for 2022 til prosjekt for å øke kommunenes kompetanse på akuttarbeid. Det er planlagt fagdager, erfaringsutveksling, veiledning av psykolog osv. Målsettingen er blant annet å øke rettsikkerheten til brukerne og øke tilliten til barneverntjenesten.</p> <p>Læringsnettverket har fått tilskudd i 2022 til prosjekt som omhandler å bygge opp og</p>

	Salangen (vertskommune), Lavangen, Gratangen, Ibestad, Senja, Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy	Sept 22		utveksle kompetanse på temaet foreldrekonflikter. Videre å utveksle kompetanse mellom avdelingene som jobber innenfor samme fagområde. Det er blant annet planlagt felles fagdager. Det vil bli vurdert et samarbeid med RKBU.
		Sept 22		Læringsnettverket har fått tilskudd i 2022 til prosjekt som omhandler lederutvikling og deltakelse på lederveiledning med KS Konsult. Målsetting er styrking, støtte og utvikling for barnevernlederne i læringsnettverket.
<b>Vestland</b>	*I Vestland har vi eitt læringsnettverk der alle dei 43 barneverntenestene deltek. Per i dag har vi 11 pågåande utviklingsprosjekt delfinansiert av stimuleringsmidlar. Totalt er 27 av 43 kommunar i fylket med i eit pågåande utviklingsprosjekt. Det som vert utvikla i prosjekta vert presentert og gjort tilgjengeleg for alle kommunane i Vestland gjennom samlingane i Læringsnettverket. De kan lese meir om organiseringa og dei ulike prosjekta her: <a href="#">Organisering av Læringsnettverket for barneverntenestene i Vestland</a> , <a href="#">Pågåande utviklingsprosjekt per 01.08.2022</a> og <a href="#">Prosjektpresentasjonar</a>			
	<b>Kvinnherad</b> , Austevoll og Tysnes.	2019	Høgskolen på Vestlandet, RKBU Vest og RVTS	<b>Fagleg fellesskap på tvers av kommunegrensar.</b> Hovudmålet for prosjektet er å auke kompetansen på sentrale område i sakshandsaming i barneverntenesta, med særleg merksemd på analyse og barnevernfaglege vurderingar
	<b>Kvam</b> , Kvinnherad, Bjørnafjorden og Øygarden	2018	RKBU Vest og Universitetet i Bergen, ved HEMIL senteret	<b>Vestlandsmodellen for undersøking i barnevernssaker med høg konflikt mellom foreldre.</b> Målsettinga er å betre kvaliteten i undersøkingsarbeidet i saker med høg konflikt mellom foreldra, bidra til meir like tenester og praksis. I tillegg er det eit mål å betre samarbeidet med familievernkantora.
	<b>Stad</b> , Gloppen og Stryn	2020	Høgskolen på Vestlandet, NUBU og RKBU Vest	<b>Betre hjelpetiltak i barnevernet – fokus på foreldrerettlegg</b> Hovudmålet er å heve kompetansen til tiltaksarbeidarane gjennom rettlegg, etablering av fagnettverk for tiltaksarbeidarar på tvers av kommunegrensene. Arrangere felles opplæring og gjennomføre av fagdagar. Det er også eit mål å greie ut om det er grunnlag for å samarbeide om drift av ulike hjelpetiltakstilbod.
	<b>Kvinnherad</b> og Ullensvang	2020	RVTS Vest og Barnehuset i Bergen	<b>Kompetanseløft – vald og seksuelle overgrep</b> Hovudmålet er å auke kunnskap på vald og overgrep i kommunal barnevernteneste, og andre tenester som arbeider med barn og unge i kommunane – mål om betre tidleg innsats og auka rettstryggleik for barn og unge.
	<b>Øygarden</b> og Askøy	2020	RKBU Vest og Barnevernvakten i Bergen	<b>Styrking av barnevernvaktordninga</b> Hovudmålet med prosjektet er å få til barnevernsvakt ordningar i kommunane med høg kvalitet og god beredskap. Pilotere ei ordning der fleire oppgåver løysast lokalt i ei aktiv barnevernvakt, og i samarbeid mellom kommunane.

	<b>Stord, Bømlo, Fitjar og Haugesund</b>	2021	NUBU	<b>Rett hjelp der barnet bur MST-CAN</b> Hovudmålet er å kunne tilby eit heilskapleg og intensivt behandlingstiltak til familiar der det førekjem vald og/eller alvorleg omsorgssvikt, og unngå omsorgsovertaking der det er mogleg. Tiltaket ønskjer å bidra til å halde familieane saman, sørge for at borna er trygge, forebygge nye episodar av vald og omsorgssvikt.
<b>Møre og Romsdal</b>	<p>Barneverntenestene i Møre og Romsdal er inndelt i to læringsnettverk. Alle tenestene deltek, og det er ein leiar i kvart nettverk.</p> <p><b>Læringsnettverk 1</b> består av tenestene i Molde (interkomm.), Rauma, Volda (interkomm.), Herøy, Stranda og Fjord (interkomm.), Hustadvika, Sykkylven og Sula.</p> <p><b>Læringsnettverk 2</b> består av tenestene i Kristiansund (interkomm.), Ålesund, Smøla, Giske, Aure og Indre Nordmøre (interkomm.).</p>	Fleire av prosjektaktiva som på grunn av covid hadde forsinka oppstart eller som vart utsatt er no gjennomført	<p>Statsforvaltaren, RKBU Midt og Høgskulen i Volda har faste representantar i begge nettverka. Bufetat deltek ikkje fast, men vert jamleg oppdatert om aktiviteten. Eit prosjekt i Læringsnettverk 1 er i samarbeid med Familievernkontoret i Ålesund.</p> <p>Vi har også etablert eit samarbeidsforum med RKBU, HiVolda, Statsforvaltaren og leiarane for læringsnettverka. Formålet er å være leiarstøtte for nettverksleiarane og samordne aktivitet og informasjon. Det er tenkt at prosjektleiar for fosterheimsprosjektet også skal delta i dette forumet framover.</p>	<p><b>Læringsnettverk 1</b> har følgjande prosjekt i gang:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Sekundærtraumatisering</b>, 4 samlingar m oppstart hausten 2019, vart avslutta no i haust.</li> <li>- <b>Fagleg kvalitetsutvikling</b> i tre barneverntenester på Sunnmøre. Er i drift og vil avsluttast i løpet av 2023</li> <li>- <b>Forskningsprosjekt</b> i samarbeid m Høgskulen m.fl. Styrking av det faglege skjønnet. Vart presentert for tenestene no i haust og er avslutta som et samarbeidsprosjekt; Høgskulen fortsett arbeidet (rapportar m.m.) som seinare skal presenterast for barnevernet i fylket.</li> <li>- <b>Fosterheimsforum</b> i samarbeid med fosterheimssatsinga. Etablert våren 2022. Forumet vil fungere vidare i regi av prosjektleiar i fosterheimssatsinga</li> <li>- <b>Samarbeid med familievernkontoret</b> på Sunnmøre vart avslutta no i haust.</li> <li>- <b>Styrke fagleg utvikling</b> fleire tenester har gått saman. Har fungert gjennom hele 2022. Planer om å fortsette også i 2023. Det er søkt og innvilga midlar (2022) for fagutvikling med vekt på utvikling av kompetanse til tilsette i kartlegging og oppfølgingsarbeidet. Dette arbeidet skal utviklast i samarbeid med barnevernleiargruppa på Sunnmøre</li> </ul> <p><b>Læringsnettverk 2</b> har gjennomført prosjektet: <b>Barnesamtalen</b>: 3 kursdagar med ulike tema innan barnesamtaler. Målet er å styrke kontaktpersonar i barnevernet sin kompetanse i å gjennomføre ulike samtaler med barn. Nettverket har også eit prosjekt om <b>implementeringsarbeid</b>. Målet for prosjektet er å sikre at barneverntenestene implementera kompetansehevinga frå kursdagane.</p>
<b>Innlandet</b>	<b>Kongsvinger, Eidskog, Odal bv.tj., Solør bv.tj.</b>	2021	RBUP Sør og Øst, HINN	Utvikling og koordinering av ulike tiltak og tjenester til metode og tjenesteutvikling og koordinering av tjenester, samt øvrige tverrfaglig arbeid.

	<b>Gjøvik og Landbv.tj. og Gran</b>	2021	NTNU, HINN, NUBU	Sikre rett hjelp til rett tid til familier, i valg av tiltak
<b>Agder</b>	Vertskommune: Farsund Lister barnevern, Midt Agder barneverntjeneste, Setesdal barneverntjeneste, Barnevern Sør	2021		Gjennom 2022 har hovedfokuset i læringsnettverket vært å sikre implementering av leveranser fra 2021. Fokus på å finne egne utviklingsoppgaver som kan etableres og drives på tvers av disse tjenestene. Tjenestene har forpliktet seg til å jobbe sammen på tvers til 2027 for å sikre kontinuitet i arbeidet. - plan om at læringsnettverket i 2027 har et felles Ressursteam Planlegger å opprette fagfellesskap for utviklingsarbeid på to ulike områder; - undersøkelse - se på risiko, beskyttelsesfaktorer i de komplekse barnevernssakene, - tiltak - utvikle differensierte veiledningspakker for familier som mottar veiledning.
	Vertskommune: Kristiansand Barneverntjenesten Øst i Agder, Kristiansandsregionen, Froland og Grimstad	2022		Kompetanseheving og utviklingsarbeid på Menneskemøter: MenneskeMøteKompetanse er verdier, kunnskap og ferdigheter som integreres i livsfortelling, væren, faglig utvikling og profesjonsdannelse for å settes ut i livet i gode menneskemøter og kunnskapsutvikling. Det skal jobbes med; Hvordan tiltrekke, utvikle og beholde ansatte. Det er i 2022 gjennomført planlegging for selve gjennomføringen som vil finne sted i 2023.
<b>Oslo og Viken</b>				Se eget oversikt over alle læringsnettverk (beskrivelse, formål etc.): <a href="https://www.statsforvalteren.no/contentassets/28ca1e12cc9249e2ba1bb75b9ca6270f/oversikt-laringsnettverk-i-oslo-og-viken-2022-2023.pdf">https://www.statsforvalteren.no/contentassets/28ca1e12cc9249e2ba1bb75b9ca6270f/oversikt-laringsnettverk-i-oslo-og-viken-2022-2023.pdf</a>
<b>Vestfold og Telemark</b>	<b>Midt-, Vest- og Øst Telemark</b> Kommunene: Nome, Midt-Telemark, Notodden, Hjartdal, Tinn, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje. Barneverntjenestene: Notodden/Hjartdal, Tinn, Nome og	2018	Samarbeider med NUBU, R-Bup og Norce om utprøving av grunnmodell hjelpetiltak Har etablert samarbeid/kontakt med Bufetat	<b>Målsetting «Forpliktende samarbeid i Midt-, Vest- og Øst-Telemark om barnevernreforma» Barn og familier skal få rett hjelp, til rett tid, der de bor.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Etablere tiltak og forbedre tiltak for å imøtekomme Barnevernreformen.</li> <li>Etablere eget ressursteam med psykolog, familieterapeuter og fosterhjems konsulenter.</li> <li>Gjøre bedre og mer nøyaktige utredninger av omsorgssituasjon og</li> <li>Redusere hasteplasseringer.</li> <li>Tilby tjenester lokalt der barnet bor</li> </ul>

	Midt- Telemark, Vest- Telemark (4 barneverntjenest er, 12 kommuner)			
	<b>Horten, Tønsberg og Larvik</b>	2021	NUBU Bærum kommune MST Services i USA	Barneverntjenestene i Horten, Larvik og Tønsberg har dannet et nytt læringsnettverk for å utrede og iverksette tiltaket MST-CAN.  <b>Målsettingen med prosjektet har vært;</b> Utrede mulighetene for å etablere et interkommunalt MST CAN-team i et samarbeid mellom Barneverntjenestene i Larvik, Tønsberg og Horten. <i>Familier med omfattende og komplekse utfordringer skal få hjelp med høy kvalitet og som er omfattende og intensive nok til at barn kan bo hjemme.</i> Det er fattet en endelig beslutning om etablering av MST CAN-team.
	<b>Larvik, Færder, Tønsberg, Sandefjord, Horten og Holmestrand</b>	2022	Samarbeid med familievernkontorene i Sandefjord og Tønsberg	<b>Mål:</b> samarbeid om familier og barn som lever i familier «i høy konflikt». Det er også et mål å styrke kompetansen til ansatte i barneverntjenesten som jobber direkte med endringsarbeid i disse familiene. Kunnskapen vil i tillegg kunne benyttes i veiledning og arbeid med fosterforeldre, dersom brudd medfører konflikter mellom fosterforeldre (tildelt midler fra både tiltaksutvikling og fosterhjemsoppfølging).

## C2. Utviklingsprosjekter som skal styrke kommunenes oppfølging og veiledning av kommunale fosterhjem (læringsnettverk)

	Vertskommune/ deltakende kommuner	Startet	Samarbeid kompetansemiljø/ Bufetat	Kort beskrivelse med tema, mål og plan for utviklingsprosjektet/ene
<b>Nordland</b>	<b>Bodø,</b> Gildeskål, Værøy, Røst, Steigen, Hamarøy, Sørfold, Fauske, Saltdal, Beiarn, Meløy, Rødøy	2020/20 21	RVTS Sør	Videreføring av et prosjekt som har som mål å tilby fosterforeldre gruppeveiledning etter metodikken TBO-F (traumebasert omsorg).
<b>Nordland</b>	<b>Rana,</b> Lurøy, Vefsn, Hemnes, Grane, Hattfjelldal, Nesna, Træna	2021	Bufetat	prosjektet innrettes slik at det bidrar til å løfte kompetansen og kvaliteten på oppfølging og veiledning av fosterhjem i tjenestene som tilhører læringsnettverket, slik at flere fosterhjem får nødvendig oppfølging og veiledning.

<b>Trøndelag</b>	Namsos kommune (læringsnettverk Namdalen) Trondheim kommune (læringsnettverk Trondheim omegn) Orkland kommune (læringsnettverk kystregionen) Midtre Gauldal (læringsnettverk fjellregionen)		Bufetat KS RKBU NUBU	Det er arbeidet med opplæring og implementering av "Omsorgspakken", som er en veileder for systematisk oppfølging av barn, foreldre og fosterforeldre etter at barn har flyttet i fosterhjem.
Troms og Finnmark	Sør-Varanger (verts-kommune), Tana, Nesseby, Berlevåg, Båtsfjord, Vardø og Vadsø  Harstad (verts-kommune), Tromsø			Læringsnettverket har fått tilskudd i 2022 til prosjekt som omhandler å styrke kompetansen på fosterhjemsområdet. Det er en plan om at tjenestene skal etablere en felles veiledning og opplæringstilbud. Mål for prosjektet er at tjenestene har kompetanse og kapasitet til å yte et likeverdig tjenestetilbud av høy kvalitet.  Læringsnettverket har fått tilskudd i 2022 til prosjekt som omhandler å styrke oppfølgingen av biologiske foreldre. Prosjektet vil utvikle, prøve ut, gjennomføre og implementere et systematisk veiledningstilbud til biologiske foreldre.  Læringsnettverket har fått tilskudd i 2022 til prosjekt som omhandler å videreføre og implementere de tjenestene som er utviklet i ressurstjenesten fosterhjem. Målsetting er at stillingene skal ha fokus på kunnskapsoverføring og implementering internt av det tilbudet/tiltaket som er utviklet av læringsnettverket i «ressurstjenesten fosterhjem».
<b>Vestland</b>	<b>Haugesund</b> , Utsira, Karmøy, Bokn, Tysvær, Sveio, Etne, Vindafjord og Indre Ryfylke	2019	Bufetat og RKBU Vest	<b>Styrking av fosterheim</b> Hovudmålet er å redusere talet på utilsikta flyttingar, med delmål å i større grad sikre kvaliteten på oppfølginga av den einsskilde fosterheimen.

	<b>Sunnfjord,</b> Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Solund, Bremanger, Gulen og Masfjorden	2020	Bufetat og Høgskolen på Vestlandet	<b>Det viktige fosterheimsarbeidet</b> Hovudmålet med prosjektet er å sikre kvalitet og oppfølging av fosterheimane, samt å redusere talet på utilsikta flyttingar med dei påkjenningane dette fører til for barna det gjeld.
	<b>Ullensvang,</b> Eidfjord, Ulvik (Hardanger barnevern), Kvam og Voss	2020	Bufetat	<b>Styrking av fosterheimsarbeidet i Voss og Hardanger</b> Hovudmålet med prosjektet er å utvikle eit robust og kvalitetssikkert fosterheimsarbeid i Hardanger og Voss region.
	<b>Stord,</b> Fitjar, Bømlø (Sunnhordaland Interkommunale barnevernteneste) og Bjørnafjorden	2020	Bufetat og Høgskolen på Vestlandet	<b>Til fosterbarnets beste - saman om å styrka fosterheim og biologisk heim</b> Hovudmålet med prosjektet er å sikre fosterbarn/flytta barn eit heilskapleg tilbod med høg kvalitet gjennom å styrkje samarbeidet mellom fosterforeldre, biologiske foreldre og barneverntenesta ved å utvikle og implementere rutinar for tettare oppfølging, rettleiing og kompetanseheving hjå alle partar.
	<b>Øygarden,</b> Askøy	2021	Bufetat	<b>Frå barnet sitt vindauge</b> Hovudmålet er å ta i bruk modellen «ein ny start» for å følge opp foreldre som har mista omsorga, på ein meir systematisk måte, og utvikle metodikk og rutinar for vurdering av tilbakeføring når barn er plassert utanfor heimen.
<b>Møre og Romsdal</b>	Alle tenestene i Møre og Romsdal deltek i Fosterheimsprosjektet. Barnevernleiarane er styringsgruppe Volda kommune er vertskommune for prosjektleiar.	2019	Frå sommar 2022 er barnevernleiarane styringsgruppe. RKBU, Bufetat er samarbeidspart og bidrar med kompetanse i fleire av tiltaka, jf. også siste avsnitt under pkt 3.	I prosjektperioden vart det utarbeidd to modellar som skal nyttast i arbeidet. Det er mål om å vidareutvikle modellane. Fokuset er no å implementere og vidareutvikle kompetansen i alle tenester for å sikre god praksis i kommunane. Omsorgspakken skal implementerast i alle tenestene. Fosterheimsforum vart etablert som ein fast møteplass for alle som driv med rettleiing og oppfølging av fosterheim.
<b>Innlandet</b>	<b>Ringsaker,</b> Elverum, Stange, Løten og Hamar	2021	NUBU og Bufetat	Videreføring. Faglig forsvarlig oppfølging av fosterhjem med fokus på utfordrende atferd
	<b>Øyer og Gausdal</b> <b>bv.tj.,</b> Trysil og Engerdal bv.tj., Nord-Østerdal bv.tj,	2021	Bufetat	Videreføring og påbygging. Utvikler felles veiledningsprogram og rammeverk som sikrer økt brukermedvirkning og mer forutsigbare tjenester for barn, unge og fosterhjem/biologiske foreldre.

	Eidskog, Kongsvinger, Odal bv.tj. og Solør bv.tj. 2021 BUFETAT			
	<b>Hamar</b> , Ringsaker og Stange	2022	NUBU	Opplæring gjennom veiledet praksis i PMTO
	<b>Gjøvik og Land bv.tj.</b> og Gran	2022	<b>RBUP</b>	Kompetanseutvikling innen gjenforening biologiske foreldre
<b>Agder</b>	Vertskommune: Farsund Lister barnevern, Midt Agder barneverntjeneste, Setesdal barneverntjeneste, barnevern Sør	2021		Det er utarbeidet rutiner for fosterhjemsveiledning, rutine for påfølgende verktøy og maler for kvalitetssikring av godkjenningsprosess for nettverks plasseringer og rutiner med påfølgende planer for oppfølging av foreldre med barn i fosterhjem. Opplæring i veiledningsmodellen Trygg Base, som skal brukes inn i fosterhjemsoppfølgingen sammen med Omsorgspakke. Plan for 2023 er å få en felles praksis for vurdering av tilbakeføring av barn under omsorg og felles praksis for vurdering av samvær.
	Vertskommune: Kristiansand Kristiansand, Lillesand og Birkenes.	2021		Implementere veiledningstilbudet til fosterforeldre. Kursopplæring i trygg base og sertifisering av COS-P ansatte. Arbeidet i 2022 har rettet seg mot implementering av utviklingsarbeidet som ble startet i 2021 for å møte kravene til god oppfølging og veiledning av fosterhjem. - TBO-F opplæring – intern gjennomgang av kursets innhold og opplegg for KP-er - Utarbeidet Årshjul – verktøy for KP i oppfølging av fosterhjemmene (huskeliste) - Implementering av omsorgspakke (Trondheim modell).
	Vertskommune: Arendal Barneverntjenesten øst i Agder (Gjerstad, Tvedestrand, Risør, Åmli, Vegårshei), Arendal, Grimstad og Froland.	2021		TBOF kurs, samlinger med eksterne foredragsholdere for veiledere til fosterhjem - Storsamling for fosterforeldre: Tema EMD dommene og deres betydning for fosterhjem, samt det å høre til i to familier. - 1. halvdel av TBO-F. 2. halvdel er planlagt i januar 2023. Plan for våren 2023: - veiledningssamling – Utfordringer og muligheter i veiledningen - Brobyggerprogrammet – samling for fosterforeldre og foreldre



Oslo og Viken				Se eget vedlegg med oversikt over alle læringsnettverk (beskrivelse, formål etc.). <a href="https://www.statsforvalteren.no/contentassets/28ca1e12cc9249e2ba1bb75b9ca6270f/oversikt-laringsnettverk-i-oslo-og-viken-2022-2023.pdf">https://www.statsforvalteren.no/contentassets/28ca1e12cc9249e2ba1bb75b9ca6270f/oversikt-laringsnettverk-i-oslo-og-viken-2022-2023.pdf</a>
Vestfold og Telemark	Holmestrand og Horten kommune	2019	RVTS Bufetat Kompetansesenter for tidlige innsats	<b>Målsetning: Styrke kommunens fosterhjemsarbeid.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt fokus på veiledning til fosterhjem iverksettes for å forhindre brudd i fosterhjem og for å gi mer stabilitet i omsorgsplasseringen</li> <li>• Øke kompetansen til ansatte ift veiledning til fosterhjem</li> <li>• Lage et veiledningsprogram for fosterforeldre.</li> <li>• Etablere et spisskompetanse miljø på tvers av kommunen med fokus på veiledning til fosterforeldre.</li> <li>• Alle nye fosterforeldre skal få tilbud om slikt veiledningsprogram gjennom hele det første plasseringsåret.</li> <li>• Opplæring for ansatte i tiltaksteam og omsorgsteam i begge tjenester og samlinger på tvers av tjenesten.</li> <li>• Kurs i gruppe for fosterforeldre på tvers av kommunene, en på dagtid og en på kveldstid. Påfølgende veiledning i gruppe hver 6 uke ut året.</li> <li>• TBO-F og COS veiledning tilbys i utvalgte enkeltsaker.</li> </ul>
	Færder og Sandefjord	2020	RVTS Fosterhjemsforeningen og deres brobygger program	<b>Målsetting med prosjektet:</b> Øke veiledningskompetansen til kontaktpersoner og utvikle samarbeidet mellom foreldre, fosterforeldre og barneverntjeneste. Dette med hovedmål om å levere god kvalitet i samarbeidet og veiledning for barn i fosterhjem.
	Tønsberg og Sandefjord	2022		<b>Målsetting med prosjektet:</b> Styrke kompetansemiljø for tilsynspersoner fosterhjem og bidra til at det skapes nettverk som utviklingsarena innenfor fagområde. Nettverket ønsker å utforske hvordan aktuelle områder som barnets rett til medvirkning, økt bruk av slekt og nettverksfosterhjem, gjenforeningsformålet og kulturperspektivet bør gjenspeile tilsynspersonens

				kompetanse, kommunikasjon og metoder, samt innhold i rapporter og vurderinger.
	<p><b>Midt-, Vest- og Øst Telemark</b> Kommunene: Nome, Midt-Telemark, Notodden, Hjartdal, Tinn, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje. Barneverntjenestene: Notodden/Hjartdal, Tinn, Nome og Midt- Telemark, Vest- Telemark (4 barneverntjenester, 12 kommuner)</p>	2019	Samarbeider med NUBU, R-Bup og Norce om utprøving av grunnmodell hjelpetiltak Har etablert samarbeid/kontakt med Bufetat Deltar i Bufdir sitt prosjekt Grunnmodell for hjelpetiltak og ettervern.	<p><b>Forpliktende samarbeid om barnevernreforma i Midt-, Vest- og Aust-Telemark</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Etablere og prøve ut sammensetting og organisering av spesialistteam/ressursteam jf. anbefaling i fosterhjemsmelding</li> <li>Rekruttere lokale beredskapsløsninger for barn som trenger hastetiltak</li> <li>Rekruttere fosterhjem i slekt og nettverk og i nærmiljøet og øke kompetansen på fosterheimsarbeid</li> </ul>

## Vedlegg D – Presisering av innhold i barnevernsfunksjonene i KOSTRA

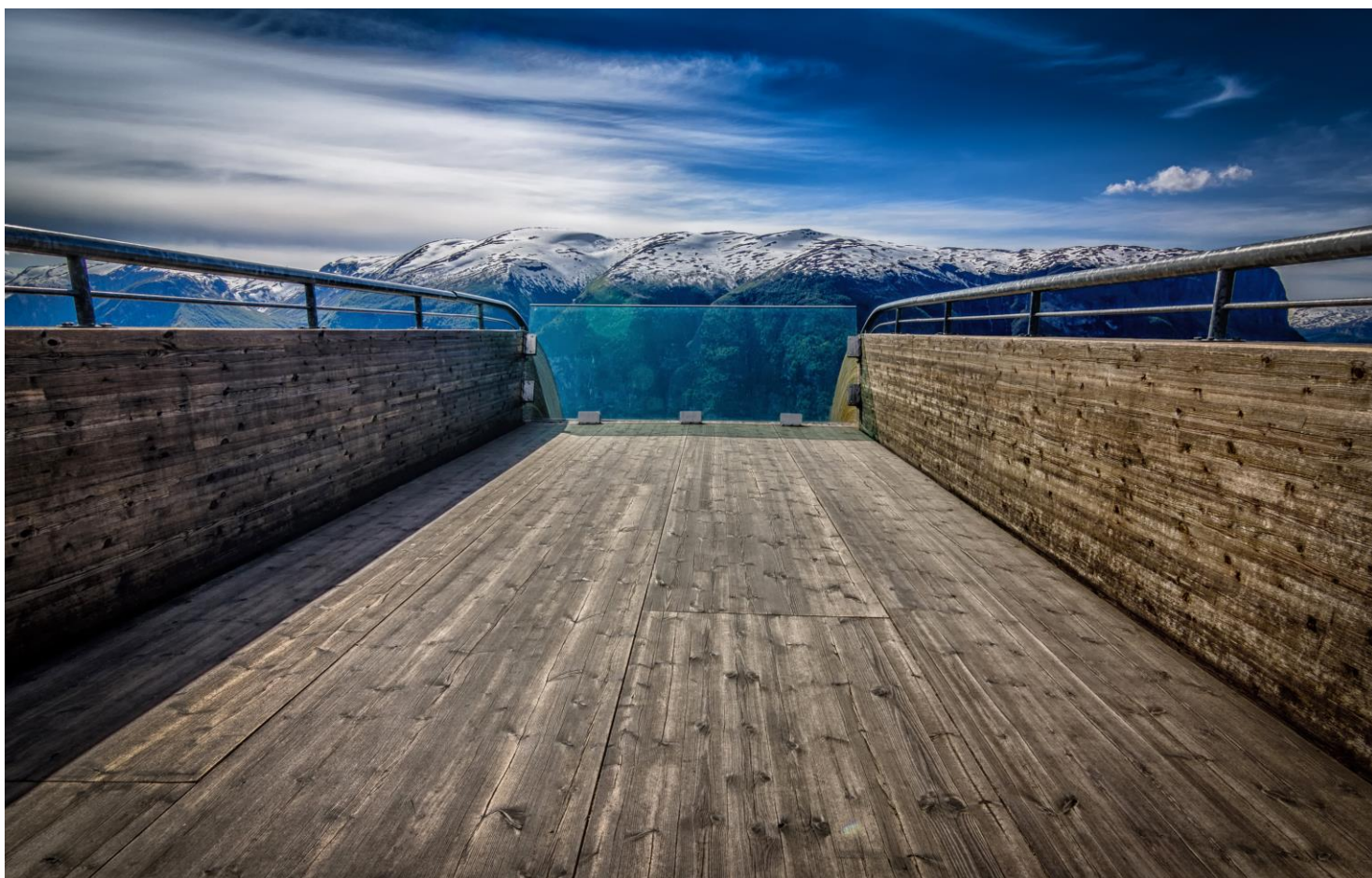
Ressursbruken forventes på én side på sikt å ville vris fra funksjonen «Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet» (252) til «Barnevernstjeneste» (244) og «Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet» (251). Årsaken til dette er at kommunene gjennom endringene i reformen og økte egenandeler for kostbare tiltak utenfor hjemmet har insentiver til økt innsats på forebygging og tidlig innsats, som over tid kan redusere behovet for tiltak utenfor hjemmet. Vi forventer imidlertid at det vil ta noe tid før vi fullt ut observerer slike eventuelle vridninger. Gjennom økt innsats på forebygging og tidlig innsats i hele oppvekstsektoren, forventer vi også økt innsats i andre tjenester utenfor barnevernet og at også funksjon 251 kan reduseres på sikt. Samtidig forventer vi at funksjon 252 vil øke på kort sikt som følge av økte egenandeler til tiltak utenfor hjemmet og økt kommunalt finansieringsansvar for fosterhjem.

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. Tabell 0-1 viser hvilke utgifter som skal føres på hvilke funksjoner.

Tabell 0-1 Presisering av innhold i barnevernsfunksjonene i KOSTRA

Funksjonstittel	Innhold
244 Barnevernstjeneste	<ul style="list-style-type: none"><li>• Drift av barnevernstjenesten</li><li>• Saksbehandling som gjennomføres av ansatte eller personell engasjert i barnevernstjenesten</li><li>• Barnevernsberedskap/barnevernsvakt</li><li>• Utgifter til sakkyndig bistand/advokat til utredning og saksbehandling</li><li>• Utgifter til tolk</li><li>• Bruk av kommuneadvokat i forbindelse med saker i fylkesnemnda uttrykkes ved fordeling av utgifter</li><li>• Dersom barnevernstjenesten og andre tjenester har felles kontor og stillinger skal utgiftene fordeles mellom aktuelle funksjoner</li></ul>
251 Barneverntiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inntekter og utgifter til tiltak når det er vedtak etter barnevernloven, når barnet ikke er plassert av barnevernet, herunder:<ul style="list-style-type: none"><li>○ Utgifter til hjelpetiltak for barn og familier</li><li>○ Utgifter til plasser i sentre for foreldre og barn</li><li>○ Tiltaksstillinger i barnevernstjenesten</li></ul></li></ul>
252 Barneverntiltak når barnet er plassert av barnevernet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inntekter og utgifter til tiltak når det er vedtak etter barnevernloven, når barnet har plasseringstiltak fra barnevernet, herunder:<ul style="list-style-type: none"><li>○ 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).</li><li>○ Utgifter til hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering</li><li>○ Tilsynsfører i fosterhjem</li></ul></li></ul>

Kilde: (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet 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. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside [www.menon.no](http://www.menon.no).

+47 909 90 102 | [post@menon.no](mailto:post@menon.no) | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | [menon.no](http://menon.no)