



DET KONGELIGE BARNE-  
OG FAMILIEDEPARTEMENT

# Meld. St. 28

(2024–2025)

Melding til Stortinget

---

Tro på framtida – uansett bakgrunn







DET KONGELIGE BARNE-  
OG FAMILIEDEPARTEMENT

# Meld. St. 28

(2024–2025)

Melding til Stortinget

---

Tro på framtida – uansett bakgrunn



# Innhold

|          |                                                                                  |    |          |                                                                                          |    |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------|----|----------|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1</b> | <b>Tro på framtida – uansett bakgrunn</b>                                        |    |          |                                                                                          |    |
| 1.1      | Innledning                                                                       | 6  | 3.4      | Større økonomisk handlingsrom for barnefamiliene                                         | 32 |
| 1.2      | Problemer, konsekvenser, barrierer – og muligheter                               | 8  | 3.5      | Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier                                              | 35 |
| 1.3      | Fremme god oppvekst og forebygge problemer                                       | 9  | <b>4</b> | <b>En god start på livet</b>                                                             | 38 |
| 1.4      | Mål og innretning                                                                | 12 | 4.1      | Innledning                                                                               | 38 |
| 1.4.1    | Arbeid og økonomisk trygghet                                                     | 12 | 4.2      | Familien og de 1000 første dagene                                                        | 39 |
| 1.4.2    | En god start på livet                                                            | 13 | 4.2.1    | Et godt møte med velferds-tjenestene                                                     | 40 |
| 1.4.3    | Like muligheter gjennom utdanningsløpet, på fritidsarenaer og inn i arbeidslivet | 14 | 4.2.2    | Inkluderende og tilgjengelig foreldrestøtte                                              | 41 |
| 1.4.4    | Styrke laget rundt barn og unge                                                  | 15 | 4.2.3    | God psykisk helse                                                                        | 43 |
| 1.4.5    | Mer kunnskap og samarbeid                                                        | 16 | 4.2.4    | Styrket veiledning om spedbarns-ernæring                                                 | 44 |
| 1.5      | Kommunenes ansvar og andre aktørers roller                                       | 16 | 4.2.5    | Forebygge rusmiddelproblemer                                                             | 44 |
| 1.6      | Utarbeidelse av stortings-meldingen                                              | 17 | 4.2.6    | Forebygge vold og overgrep                                                               | 45 |
|          |                                                                                  |    | 4.2.7    | Stimulere og støtte språk-utvikling                                                      | 47 |
| <b>2</b> | <b>Sosioøkonomiske forskjeller i oppvekst i Norge</b>                            | 20 | 4.2.8    | Begrense skjermbruk                                                                      | 48 |
| 2.1      | Innledning                                                                       | 20 | 4.2.9    | Foreldrepermisjon og foreldrepenger                                                      | 48 |
| 2.2      | Levekår for barn i familier med lav sosioøkonomisk status                        | 20 | 4.3      | En god start gjennom gode barnehager                                                     | 48 |
| 2.2.1    | Sammenhengen mellom sosioøkonomisk bakgrunn og barne- og ungdomskriminalitet     | 22 | 4.3.1    | Sosioøkonomiske forskjeller i barnehagen                                                 | 49 |
| 2.3      | Sosioøkonomiske forskjeller i barns utvikling og deltakelse                      | 22 | 4.3.2    | Lek og læring i barnehagen                                                               | 49 |
| 2.4      | Forklaringer på sosioøkonomiske forskjeller i barns oppvekstvilkår og utvikling  | 25 | 4.3.3    | God bemanning og kompetanse                                                              | 50 |
| 2.4.1    | Samspillet mellom medfødte forutsetninger og sosiale forhold                     | 25 | 4.3.4    | Et barnehagetilbud som er tilgjengelig for alle                                          | 52 |
| 2.4.2    | Foreldres økonomi og kapasitet og betydningen av knapphet og stress              | 25 | <b>5</b> | <b>Like muligheter gjennom utdanningsløpet, på fritids-arenaer og inn i arbeidslivet</b> | 56 |
| 2.4.3    | Utfordringer og sosial mobilitet blant barn med innvandrerbakgrunn               | 26 | 5.1      | Innledning                                                                               | 56 |
| 2.4.4    | Betydningen av samfunnsforhold, institusjoner og tjenestetilbudet                | 27 | 5.2      | Nærmiljøet og lokalsamfunnet                                                             | 57 |
|          |                                                                                  |    | 5.2.1    | Planlegging av gode oppvekst-vilkår                                                      | 57 |
| <b>3</b> | <b>Arbeid og økonomisk trygghet</b>                                              | 28 | 5.2.2    | Avtalebaserte områdesatsinger                                                            | 60 |
| 3.1      | Innledning                                                                       | 28 | 5.3      | En inkluderende fellesskole som gir like muligheter                                      | 61 |
| 3.2      | Tiltak for å øke arbeids-deltakelse                                              | 29 | 5.3.1    | Skolen som fellesarena                                                                   | 61 |
| 3.3      | Gode boforhold som ramme for familiens liv                                       | 30 | 5.3.2    | Et trygt og godt skolemiljø                                                              | 61 |
|          |                                                                                  |    | 5.3.3    | En mer praktisk skole                                                                    | 63 |
|          |                                                                                  |    | 5.3.4    | Økt bruk av smågruppeunder-visning                                                       | 63 |
|          |                                                                                  |    | 5.3.5    | Samarbeid mellom hjem og skole                                                           | 64 |
|          |                                                                                  |    | 5.3.6    | En god skole for minoritets-språklige elever                                             | 64 |

|          |                                                                                        |           |                         |                                                                                              |            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.3.7    | Gode overganger i utdanningsløpet .....                                                | 65        | 6.4.5                   | Sikre at barns beste blir vurdert i tjenestene .....                                         | 96         |
| 5.3.8    | Fellesskolen skal være gratis .....                                                    | 66        | 6.4.6                   | Styrking av barn og unges medvirkning på systemnivå .....                                    | 98         |
| 5.3.9    | Skolemåltid .....                                                                      | 66        | 6.5                     | Forebygging av barne- og ungdomskriminalitet .....                                           | 99         |
| 5.4      | Barn og unges fritid .....                                                             | 67        | 6.5.1                   | Koordinering og tverrsektorielt samarbeid i arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet ..... | 101        |
| 5.4.1    | Sosiale forskjeller i barn og unges fritid .....                                       | 67        | 6.5.2                   | Bedre samarbeid under straffegjennomføring .....                                             | 102        |
| 5.4.2    | Gode rammebetingelser for frivillig sektor .....                                       | 68        | <b>7</b>                | <b>Ny kunnskap som virker .....</b>                                                          | <b>105</b> |
| 5.4.3    | Møteplasser og skolens rolle i lokalsamfunnene .....                                   | 70        | 7.1                     | Innledning .....                                                                             | 105        |
| 5.4.4    | God kvalitet i skolefritidsordningen .....                                             | 74        | 7.2                     | Styrket kunnskap om utsatte barn og unge og effekter av tiltak .....                         | 106        |
| 5.4.5    | Inkluderende fritidsklubber .....                                                      | 75        | 7.2.1                   | Utfordringer knyttet til kunnskapsgrunnlaget .....                                           | 106        |
| 5.4.6    | En trygg digital oppvekst .....                                                        | 76        | 7.3                     | En velfungerende datainfrastruktur for forskning på barn og unge .....                       | 108        |
| 5.4.7    | Like muligheter til å oppleve kunst og kultur .....                                    | 77        | 7.3.1                   | Utfordringer knyttet til datagrunnlaget om barn og unge..                                    | 108        |
| 5.5      | Videregående opplæring gir grunnlag for arbeid og utdanning .....                      | 78        | 7.3.2                   | Bedre datagrunnlaget om barn og unge .....                                                   | 109        |
| 5.5.1    | Fullføringsreformen og ny opplæringslov .....                                          | 79        | 7.4                     | Kunnskapsbaserte velferdstjenester i kommunene .....                                         | 110        |
| 5.5.2    | Yrkesfag – det er her skoen trykker .....                                              | 79        | 7.4.1                   | Kunnskapsstøtte og veiledning til kommunene .....                                            | 110        |
| 5.5.3    | Tverrsektorielt samarbeid mot frafall i videregående opplæring ...                     | 80        | 7.4.2                   | Kommunenes samarbeidsarena for forskning .....                                               | 113        |
| 5.6      | Overgangen til arbeidslivet .....                                                      | 81        | 7.5                     | Fag- og profesjonsutdanninger til det beste for barn og unge .....                           | 113        |
| 5.6.1    | Arbeidsrettet oppfølging av unge ..                                                    | 81        |                         |                                                                                              |            |
| 5.6.2    | Deltids- og sommerjobb .....                                                           | 83        |                         |                                                                                              |            |
| 5.7      | Mangfold og ulikhet i høyere utdanninger .....                                         | 85        |                         |                                                                                              |            |
| 5.7.1    | Tiltaksområder innenfor høyere utdanninger .....                                       | 86        |                         |                                                                                              |            |
| <b>6</b> | <b>Styrke laget rundt barn og unge .....</b>                                           | <b>88</b> | <b>8</b>                | <b>Et bredt samarbeid for inkludering av barn og unge ...</b>                                | <b>115</b> |
| 6.1      | Innledning .....                                                                       | 88        | 8.1                     | Innledning .....                                                                             | 115        |
| 6.2      | Utfordringer i arbeidet for et helhetlig tjenestetilbud .....                          | 89        | 8.2                     | Ungt utenforskap og behov for nye arbeidsmåter .....                                         | 116        |
| 6.3      | Samarbeid for å gi riktig hjelp til riktig tid i barns oppvekst .....                  | 90        | 8.3                     | Samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge .....                                       | 117        |
| 6.4      | Statlig styring og støtte for bedre tverrsektoriell samhandling for barn og unge ..... | 91        | 8.3.1                   | Mål om å redusere utenforskap blant barn og unge .....                                       | 117        |
| 6.4.1    | Kommunenes helhetlige ansvar for forebygging .....                                     | 92        | 8.3.2                   | Partnerskap og innsatsgruppe for inkludering .....                                           | 118        |
| 6.4.2    | Økt handlingsrom for kommunene gjennom bedre innretning av tilskudd .....              | 93        | 8.3.3                   | Flere samarbeidsprosjekter mellom forskere og praksisfeltet ..                               | 118        |
| 6.4.3    | Tverrsektorielle kompetanse-tiltak .....                                               | 94        | 8.3.4                   | Regional og lokal tiltaksutvikling..                                                         | 118        |
| 6.4.4    | Bedre informasjonsdeling innenfor tverrsektorielle samarbeid .....                     | 96        | 8.3.5                   | Samarbeid med stiftelser og fond .....                                                       | 119        |
|          |                                                                                        |           | <b>9</b>                | <b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>                                       | <b>121</b> |
|          |                                                                                        |           | <b>Referanser .....</b> |                                                                                              | <b>123</b> |



DET KONGELIGE BARNE-  
OG FAMILIEDEPARTEMENT

# Meld. St. 28

(2024–2025)

Melding til Stortinget

---

## Tro på framtida – uansett bakgrunn

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 6. juni 2025,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

## 1 Tro på framtida – uansett bakgrunn



Figur 1.1

### 1.1 Innledning

«Uansett hva slags bakgrunn du har, uansett hvor du vil i livet – så skal du som vokser opp i Norge i dag, kunne strekke deg mot drømmen og forme livet ditt.»

– Statsminister Jonas Gahr Støres nyttårstale 2025

Små forskjeller skaper store fellesskap. I en verden som blir mer polarisert, må vi holde fast i det som binder oss sammen. Høy tillit til hverandre og til myndighetene styrker demokratiet og skaper trygghet. Men denne tilliten kan ikke tas for gitt. Selv om de fleste i Norge lever gode liv, er det for mange som faller utenfor.

Mange steder i verden, men også i Norge, trekker utviklingen i retning av større forskjeller mellom folk og større avstand mellom folk fra ulike bakgrunn. Regjeringen jobber for at denne utviklingen snus. Regjeringen ønsker et samfunn der alle har like muligheter, uavhengig av hvor de kommer fra og hvor de vil i livet. Alle barn og unge i Norge skal kunne vokse opp i et samfunn der de kjenner seg som en del av fellesskapet. Et

samfunn der ulikt utgangspunkt ikke påvirker muligheten til å leve et godt liv. Et samfunn der alle kan vokse opp med tro på framtida – uansett bakgrunn. Målet er en god start, trygge oppvekstvilkår og like muligheter for barn og unge og deres familier – fra barndom, gjennom ungdomstid og inn i arbeidslivet.

Dette samfunnet kommer ikke av seg selv. Det krever innsats og politiske prioriteringer. Regjeringen mener den viktigste veien til gode liv er at folk kommer i jobb og kan leve av egen inntekt. Det gir frihet til å forfølge det livet du ønsker for deg og din familie. Det er også en forutsetning for at velferdsstaten skal være bærekraftig over tid.

Norge er et samfunn med høy velstand og høy deltakelse i arbeidslivet. Et omfordelende skattesystem og gode velferdsordninger for alle fremmer like muligheter og bidrar til å utjevne sosiale og økonomiske forskjeller. Likevel vil det alltid være mennesker som trenger hjelp for å få livet til å gå opp. De som trenger det, skal få hjelp. Den som ikke kan jobbe, skal få inntektssikring og tilgang til tjenester finansiert av fellesskapet.

I Norge trenger vi at alle som kan jobbe, er i jobb. Det stiller krav til den enkelte. Samtidig må

fellesskapet stille opp for å hjelpe dem som trenger det inn i arbeidslivet. Regjeringen har satt et konkret og ambisiøst mål om at sysselsettingsandelen i Norge skal øke til 82 prosent av befolkningen i aldersgruppen 20–64 år i 2030 og videre til 83 prosent innen 2035. Regjeringen skal også legge til rette for velstand for familiene gjennom trygg økonomisk styring, der vi forvalter arbeidskraft, kapital og naturressurser på en god måte og legger grunnlaget for en bærekraftig velferdsstat. Det er en forutsetning for at velstanden skal bringes videre til nye generasjoner.

Universelle velferdstjenester er en grunnstein i den norske modellen. De universelle ordningene er brede, tilgjengelige og enkle å forholde seg til, samtidig som de gir folk trygghet og fellesskap. Brede ordninger bygger opp om tilliten i samfunnet. Også hos oss er det skiller mellom ulike deler av landet og mellom ulike deler av byene. Likevel er det fortsatt slik i Norge at de fleste er sammen på de store fellesarenaene, som barnehage, skole, SFO og det lokale idrettslaget eller skolekorpset. Regjeringen er opptatt av å bevare dette som en verdi også framover.

Barn og unge er den viktigste ressursen vi har for framtida. Regjeringen er opptatt av at innsatsen må komme tidlig, slik at vi i størst mulig grad unngår at barn og unge faller utenfor samfunnet. Tidlig innsats gir det beste utgangspunktet for å lykkes, og for å unngå store kostnader for å rette opp kursen senere i livet. Dette arbeidet krever noe av oss alle – som myndigheter, men også som foreldre, naboer og lokalsamfunn. For å lykkes er vi avhengige av et godt samarbeid i hele storsamfunnet – mellom stat, kommune, sivilsamfunn, akademia og næringslivet. Styrket samarbeid og bedre bruk av kunnskap og kompetanse kan bidra til nye og bedre løsninger.

En stabil og trygg oppvekst gir gode forutsetninger for å utvikle seg, lære, mestre og skape gode liv. Grunnlaget legges for en god overgang til arbeidslivet og en inntekt som gir økonomisk frihet. Det reduserer også risikoen for å bli rekruttert til ungdomsmiljøer preget av rus og kriminalitet. Det er store kostnader ved ikke å lykkes, både for den enkelte og for samfunnet. Den bekymringsfulle utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten er et tydelig eksempel. Kriminalitet skaper utrygghet og har store konsekvenser for enkeltpersoner og for samfunnet. Det er derfor en viktig prioritering for regjeringen å forebygge barne- og ungdomskriminalitet så tidlig som mulig og stoppe utviklingen de siste årene. Det krever en bred tilnærming med gode forebyggende tilbud og tjenester som bidrar til gode opp-

vekstvilkår, og en målrettet innsats overfor dem som står i fare for å utøve gjentatt kriminalitet. Regjeringen ønsker å slå ned på kriminalitet, men også forebygge kriminalitet gjennom en bred innsats på tvers av departementer og ansvarsområder. Denne forebyggende innsatsen handler i sin essens om å tilby ungdom et positivt alternativ, der de kan oppleve fellesskap og mestring, gjennom for eksempel arbeid, utdanning eller fritidsaktiviteter. Regjeringen jobber for en systematisk innsats på ulike fellesarenaer, som barnehager, skoler og fritidsaktiviteter. Ved å forbedre kvaliteten og tilgjengeligheten på disse arenaene kan flere få frihet til å forfølge karriereveier og livsvalg, uavhengig av foreldrenes utgangspunkt. En slik tilnærming krever en helhetlig og langsiktig strategi med tiltak på arenaer og tjenester som er viktige i barn og unges liv.

Å vokse opp i en familie med lav inntekt svekker mulighetene for å gjennomføre utdanning, komme inn på arbeidsmarkedet og til å få en lønn til å leve av. Det største tapet er for den enkelte, men det er også et tap for fellesskapet. Når dårlige levekår går i arv, utfordrer det grunnleggende rettigheter for barn, som retten til økonomisk og sosial trygghet, utdanning, lek og fritid, god omsorg og helse. Gjennom bred innsats kan vi skape et samfunn hvor alle har like muligheter til å utvikle sine ferdigheter og realisere sitt potensial, uavhengig av sosioøkonomisk bakgrunn. Det vil ikke bare bidra til egen utvikling, men også til samfunnets samlede velferd og innovasjonsevne.

Årsakene knyttet til utenforskap er sammenfattet, men vi ser en større opphopning av levekårsutfordringer i innvandrerfamilier enn i befolkningen for øvrig. Innvandring skaper både muligheter og utfordringer. Innvandrere og barna deres er viktige ressurser. Flertallet av innvandrerne er i arbeid, men likevel er det for mange som ikke kommer i jobb, eller som faller ut av arbeidslivet for tidlig. Lav utdanning og svake norskerferdigheter er med på å gjøre det vanskelig å få varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Vi må kunne gi god norskopplæring og et godt norsktilbud til innvandrere som får oppholdstillatelse, og vi må klare å kvalifisere flest mulig til jobb, for å unngå store levekårsutfordringer i innvandrerbefolkningen og økte sosiale forskjeller.

Regjeringen har i denne stortingsperioden styrket den forebyggende innsatsen for å utjevne sosiale forskjeller og legge til rette for like muligheter gjennom oppveksten. Fem departementer har nå gått sammen om å lage en felles stortingsmelding, som tydeliggjør og forsterker innsatsen. Mange av utfordringene – og løsningene – ligger i

rommet mellom departementenes ansvarsområder. Departementene vil samarbeide på tvers av sektorer om en forsterket forebyggende innsats, som starter med de aller minste. Staten vil bygge et partnerskap med kommunesektoren og med frivillige organisasjoner i arbeidet for inkludering og mot at barn og unge blir stående utenfor.

Regjeringen legger med dette fram en stortingsmelding som peker mot en helhetlig og sektorovergripende forebyggende innsats. Målet er en god start, trygge oppvekstvilkår og like muligheter for barn og unge og deres familier – fra unnfangelse, gjennom barndom og ungdomstid og inn i arbeidslivet. Meldingen har et bredt forebyggingsperspektiv. Samfunnet bruker i dag store ressurser på å støtte familier som opplever ulike levekårsutfordringer, gjennom arbeidsrettet innsats, inntektssikring, helsetjenester, barnehage, skole, sosiale tjenester og barnevern. Tidlig innsats bidrar til å forebygge større utfordringer. Målet er å stimulere til at flest mulig kan bidra til å løse viktige oppgaver i samfunnet, og bidra til å finansiere fellesskapet. Dette blir ikke mindre viktig i tiden framover, der demografiske endringer gjør det nødvendig at flest mulig bidrar.

## 1.2 Problemer, konsekvenser, barrierer – og muligheter

De fleste barn og unge i Norge i dag har det bra. Ungdataundersøkelsene har fulgt norske ungdommer gjennom mer enn ti år og finner at de fleste trives på skolen og fritiden, at de har god fysisk og psykisk helse, og at de ser optimistisk på framtiden (1). Men dette gjelder ikke alle. Noen barn vokser opp i familier med et betydelig lavere velstandsnivå og færre muligheter enn resten av befolkningen.

Det å vokse opp i trange kår kan ha store konsekvenser også for voksenlivet. Å ikke kunne delta på viktige arenaer kan bety at barn og unge går glipp av viktige opplevelser og erfaringer, men kan også gi en opplevelse av å stå utenfor. Det finnes et «oss» og et «dem» der penger gir de andre tilgang til muligheter i livet som de selv ikke får.

Flere barn med foreldre som har kort utdanning og lav inntekt, blir stående utenfor utdanning og arbeidsliv enn barn som har foreldre med lang utdanning og høy inntekt. Sosiale forskjeller i barns læring og utvikling begynner allerede før skolestart. Samtidig blir arbeidslivets krav til formell kompetanse og sosiale ferdigheter større. Bare drøyt halvparten av dem som står utenfor

jobb og utdanning, har utdanning ut over grunnskolenivå.

Statistikk viser at barn og unge som har foreldre med lav utdanning og inntekt,

- oftere har svakere skoleprestasjoner enn andre og lavere sannsynlighet for å gjennomføre et utdanningsløp
- deltar i mindre grad i organiserte fritidsaktiviteter
- har 3–4 ganger større risiko for å ha psykiske lidelser. Disse forskjellene vedvarer over livsløpet og gjenfinnes også når barna blir voksne
- har økt risiko for lav inntekt eller risiko for å bli stående utenfor arbeidslivet som voksne

Det er sammensatte årsaker til lavinntekt og til at lavinntekt og levekårsutfordringer går i arv. Lavinntekt henger ofte sammen med andre utfordringer i familien, som for eksempel helseutfordringer, manglende tilknytning til arbeidslivet eller manglende formalkompetanse. Dette er utfordringer som også kan påvirke barnas oppvekstvilkår og muligheter gjennom oppveksten, og det er derfor viktig at disse utfordringene ses i sammenheng.

Opphopning av levekårsutfordringer kan skape krevende bomiljøer og oppvekstforhold for barn og unge. Dette kan gi svært bekymringsfulle utslag, som økt forekomst av barne- og ungdomskriminalitet. Det er mange og sammensatte årsaker som påvirker risikoen for at noen havner i kriminalitet. Viktige sårbarhetsfaktorer er foreldres oppdragerstil, forekomst av konflikter i familien, skoleproblemer eller omgang med kriminelle venner. Unge med innvandrerbakgrunn er overrepresentert både i familier med lavinntekt og i den registrerte kriminaliteten, både som utøvere og som utsatte for kriminalitet. Barn og unge som begår kriminelle handlinger, har i gjennomsnitt dårligere oppvekstvilkår enn andre barn og unge. Dette henger sammen med at disse gruppene møter flere utfordringer som øker sannsynligheten for kriminell atferd. En god start på livet, trygge oppvekstvilkår og like muligheter vil også ha stor betydning i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet.

Våre fellesskapsarenaer evner ikke å inkludere alle godt nok. Barn og unge med utfordringer har størst behov for barnehager og skoler med høy kvalitet og behov for å få kompetent hjelp, men opplever ikke alltid at de får tilgang til det. Innsatsen for å bygge gode oppvekstvilkår og forebygge ulike problemer er ikke høyt nok prioritert, og det er behov for bedre koordinering mellom ulike aktører.

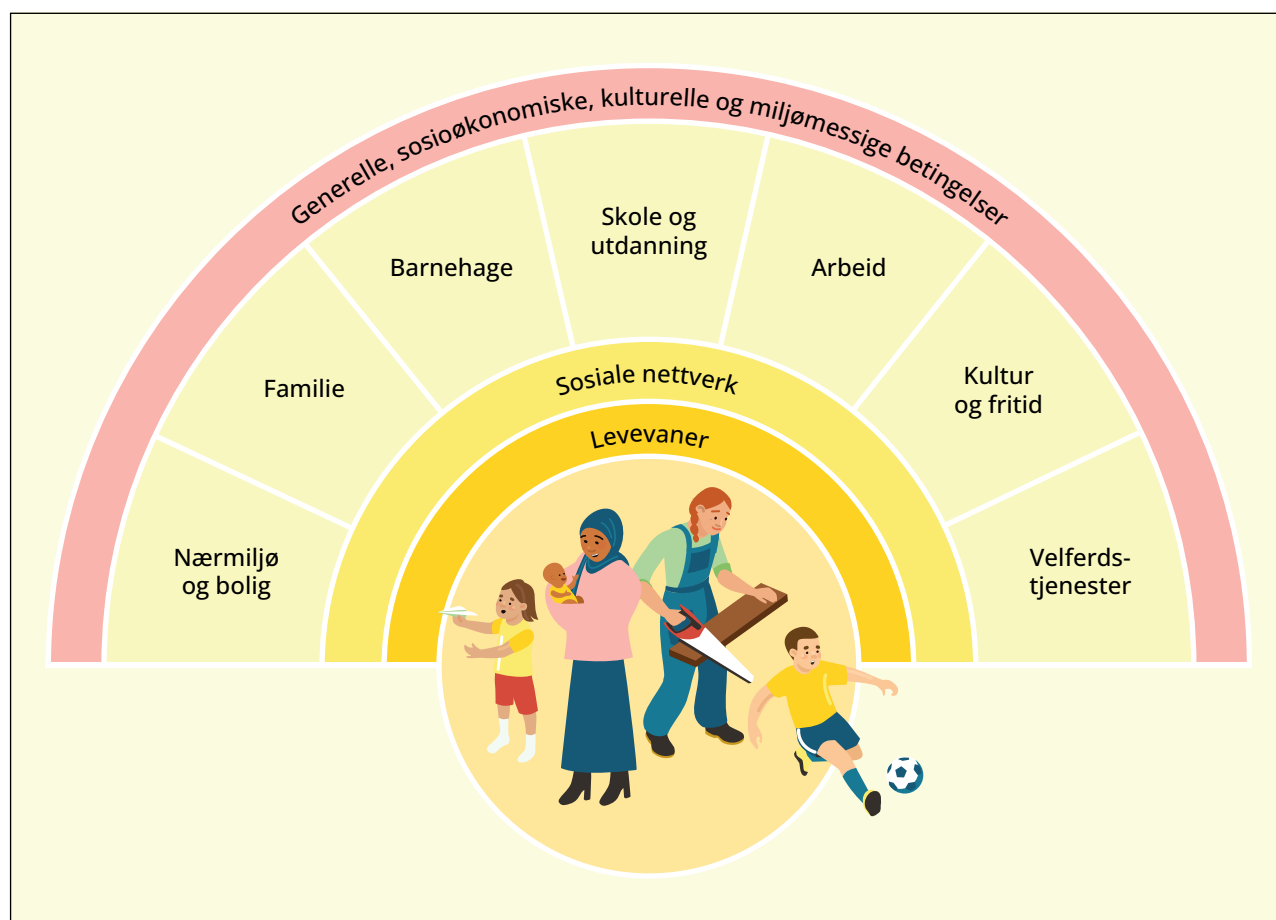
Foreldre og familie er det viktigste i livet for de aller fleste barn og unge, og de fleste oppfyller for-

eldreansvaret på en god måte. Noen foreldre trenger likevel ekstra støtte og hjelp for å gi barna en god start. Familiene kan ha behov for hjelp fra ulike tjenester, og barn som vokser opp i familier med levekårsutfordringer, har større sannsynlighet for å trenge flere tjenester enn andre. Da må de oppleve at arenaene og tjenestene henger godt sammen, med et godt lag rundt seg som gir helhetlig hjelp. Tilgangen på tjenester varierer i landets regioner og kommuner. Det samme gjelder utfordringene som barn og unge møter. Opplevelsen av å stå utenfor finnes både i bygd og by. Noen deler av landet har likevel større utfordringer enn andre.

De fleste barn og unge har det bra, og mye fungerer godt i de offentlige tjenestene og i samhandlingen mellom dem. Men det er mye å ta tak i, som kan løses med politisk vilje og politiske løsninger som legger til rette for det lokale arbeidet for barn og unge. Dette er utgangspunktet for denne stortingsmeldingen.

### 1.3 Fremme god oppvekst og forebygge problemer

Regjeringen løfter fram en bred forebyggingssatsing gjennom denne stortingsmeldingen. Den overordnede ambisjonen er at alle barn og unge får en god start på livet, har gode oppvekstvilkår og får like muligheter. De skal få utvikle seg, lære, mestre og skape seg gode liv, uavhengig av sosial bakgrunn. Det innebærer noe *mer* enn et ansvar for at barn og unge har fravær av uhelse, eller av utrygt barnehage- og skolemiljø og at de ikke opplever omsorgssvikt og kriminalitet. Forebygging handler om forsterket innsats for å skape og opprettholde gode oppvekstvilkår for alle barn, gjennom godt foreldreskap, trygt oppvekstmiljø, god kvalitet i tjenester som helsestasjons- og skolehelsetjenesten, barnehage, skole, barnevern, bolig- og sosiale tjenester og organiserte og uorganiserte fritidsaktiviteter. Målet med det forebyggende arbeidet er å styrke beskyttelsesfaktorene som er viktige for at barn og unge kan leve gode liv.



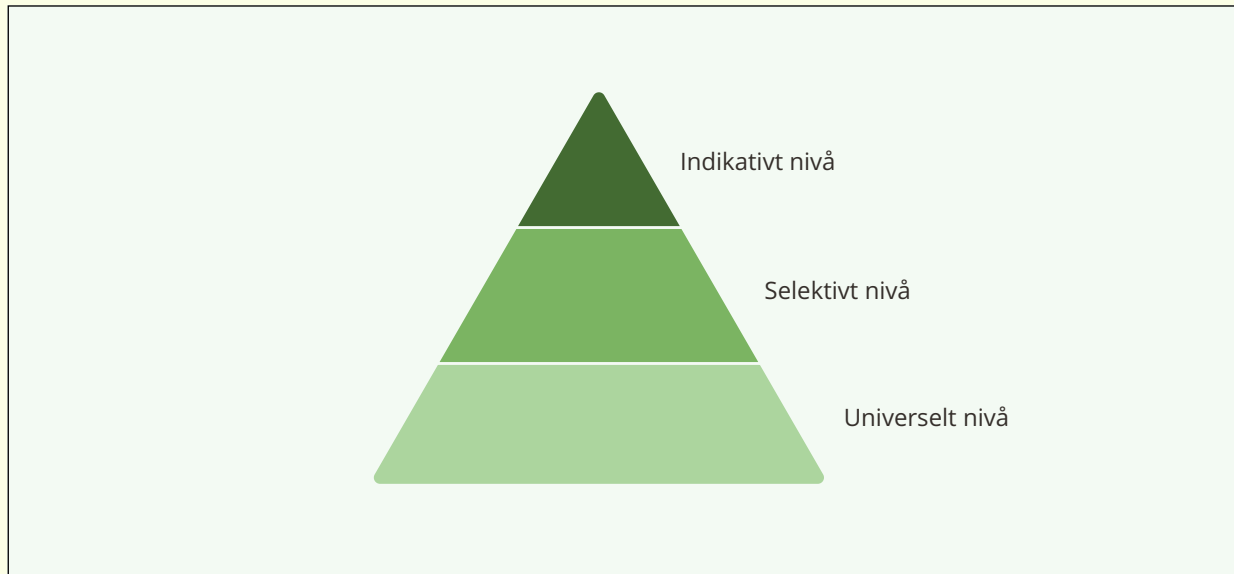
Figur 1.2 Figuren viser ulike forhold som kan bidra til god oppvekst, og illustrerer hvordan barn og unges oppvekstvilkår påvirkes av mange ulike faktorer

**Boks 1.1 Hva menes med forebygging?**

*Forebygging* er et begrep som har ulikt innhold i ulike kontekster. På oppvekstområdet handler forebygging om å bidra til gode oppvekstvilkår for alle barn, men det kan også handle om å forhindre eller begrense uønsket utvikling i barn og unges liv. Det kan handle om å hindre problemer før de oppstår, eller å oppdage dem og sette

inn tiltak tidlig slik at problemene ikke vokser seg større, og påvirker barns oppvekst og samfunnet negativt.

Det er vanlig å skille mellom ulike nivåer av forebygging, basert på ulike målgrupper for innsatsen. Nivåene kan illustreres som en pyramide:



Figur 1.3 Figuren viser ulike nivåer av forebygging, basert på ulike målgrupper for innsatsen

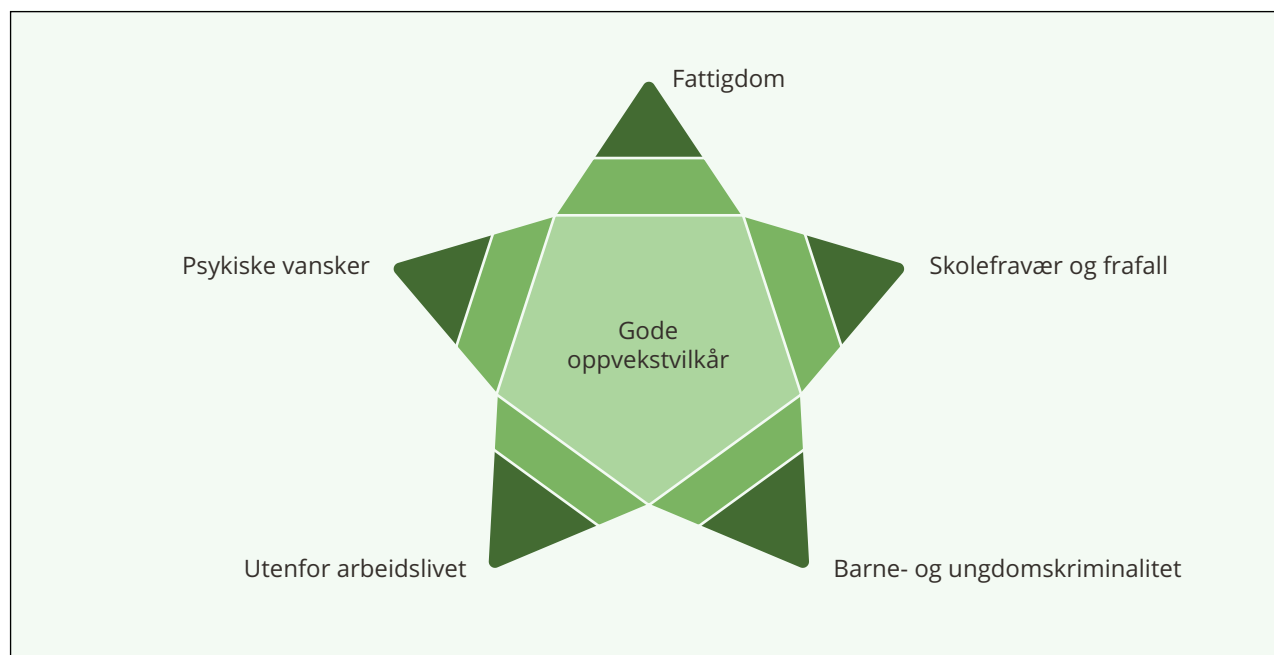
*Universelt nivå:* Innsats rettet mot alle barn, unge og deres foreldre. Dette kan være innsatser i barnehagen, skolen og på fritidsfeltet, innsatser som berører nærmiljøet eller familiers levekår. Det kan for eksempel være lav barnehagepris som gjør at flere har mulighet til å delta. De grunnleggende velferdstjenestene kan også ses på som en del av den universelle forebyggingen fordi disse tjenestene er avgjørende for å sikre gode oppvekstvilkår.

*Selektivt nivå:* Innsats rettet mot grupper med økt risiko for å utvikle problemer. Det kan for eksempel være tiltak rettet mot barn fra familier med lav inntekt, foreldre som har helse- eller levekårsutfordringer, eller grupper som trenger særlige tilpasninger, for eksempel minoritetsspråklige barn og unge.

*Indikativt nivå:* Innsats rettet mot barn, unge og familier som står i en vanskelig situasjon, og

som har utviklet problemer som det må tas tak i. Dette nivået grenser opp mot spesialiserte og mer reaktive innsatser. Men det er med i forebyggingstrekanten, fordi det handler om å snu en utvikling, og forhindre at det oppstår større eller flere problemer.

Tiltakene på de ulike nivåene ser ulike ut. Høyere opp i pyramiden vil tiltakene være mer spesialiserte, mens tiltakene på det universelle nivået er mer generelle, fordi de favner bredere og retter seg mot alle barn. I forebyggingstrekanten representerer det universelle nivået en viktig *grunnmur* når man skal gi gode oppvekstvilkår til alle barn. God kvalitet i de universelle velferdstjenestene og innsatsene er avgjørende, og selektive og indikative innsatser bygges på denne grunnmuren.



Figur 1.4 Forebyggingsstjernen illustrerer at universelle tiltak ofte er felles for en rekke spesifikke problemer

Kilde: RISE rapport 2022:34

Arbeidet med å legge til rette for gode oppvekstvilkår for alle barn må bygge på en helhetlig forståelse av hvilke behov det enkelte barn har. Tverrsektorielt samarbeid på alle nivåer er viktig for å ivareta denne helheten.

Denne stortingsmeldingen handler i stor grad om de universelle ordningene. Det betyr å utvikle gode oppvekstvilkår for alle barn og unge på de arenaene barn og unge deltar på i oppveksten. Gjennom universelle befolkningsrettede ordninger som når alle, vil den samlede effekten være stor. Gode tiltak er bra for alle, men de er særlig viktige for de som er sårbare, av ulike grunner. I forebyggingssammenheng kan det dessuten være vanskelig å avgjøre tidlig hvilke barn som vil ha forhøyet risiko for å utvikle problemer. Det er også slik at mange, kanskje de fleste, vil ha forhøyet risiko i perioder i livet, for eksempel ved egen eller foreldres sykdom, ved samlivsbrudd, dødsfall i familien og så videre. Derfor er gode tjenester for alle viktig.

Sterk grad av behovsretting og målsøm kan ofte virke mot sin hensikt gjennom stigmatisering og umyndiggjøring av de gruppene man ønsker å hjelpe. Behovsprøving kan bidra til å sortere ut mennesker med stort behov for hjelp, men vinningsen går opp i spinningen, dersom de må bevise for myndighetene – og seg selv – at de har problemer. Og det kan føre til en opplevelse av å være mislykket. Universelle velferdsgoder virker mindre stigmatiserende, og kan forebygge at folk ekskluderes, og havner i utsatte grupper.

Det kan innvendes at universelle tiltak er kostbare, fordi de må favne så mange. Men de er enklere å administrere enn målrettede ordninger. Miljørettede ordninger kan være mer kostnadseffektive enn individrettede ordninger. Målrettede ordninger krever mer byråkrati, og de gir en større belastning på de som mottar tilbudene, fordi det ofte medfører ulike søknadsprosesser. Universelle tiltak er dessuten viktig for å sikre høy legitimitet for tiltakene i befolkningen. Når tiltakene gjelder for alle, kan de oppfattes som mer rettferdige. Ingen grupper føler seg utelatt eller diskriminert, noe som kan øke aksepten og tilliten til tiltakene. Universelle tiltak er ofte enklere å forstå og kommunisere. Når alle er underlagt de samme reglene, blir det mindre rom for misforståelser og forvirring. Universelle tiltak kan styrke fellesskapsfølelsen og samholdet i samfunnet.

Regjeringen mener at universelle tiltak er viktig for å understøtte arbeidet med å gi alle like muligheter, og ivareta tilliten og tryggheten i samfunnet. Gjennom en felles tilnærming – både på nasjonalt nivå og i kommunene – kan flere barn få oppleve en trygg og god oppvekst.

Dette betyr ikke at en politikk for å gi alle barn og unge like muligheter ikke skal inneholde elementer av målretting i det hele tatt, men det bør være en balanse mellom universelle og selektive og indikative tiltak – og målretting må gjøres med omhu.

Forebygging av problemer handler ikke bare om enkeltvis satsinger. Länsstyrelsen i Stockholm og RISE Social & Health Impact Center har utviklet «Preventionsstjärnan», eller forebyggingsstjernen på norsk, i arbeidet med å gi faglig støtte til kommunenes forebyggende arbeid (figur 1.4). I ytterkanten av spissene på stjernen er det indikative nivået, med de spesialiserte tiltakene rettet mot de konkrete problemene som samfunnet ønsker å unngå og forebygge, som for eksempel kriminalitet, vold, opplevelsen av å stå utenfor, avhengighetsproblemer og psykisk uhelse.

Kunnskap om risiko- og beskyttelsesfaktorer hos barn og unge tilsier at disse faktorene ofte er felles for utfordringene i spissene på stjernen. Derfor er det viktig at man bygger en solid grunnmur på det universelle nivået i det forebyggende arbeidet, og ser helheten i tiltakene og innsatsene som retter seg mot barn, unge og deres foreldre. Staten, kommunesektoren, tjenestene og sivilsamfunnet må bygge denne grunnmuren sammen.

Denne stortingsmeldingen har størst oppmerksomhet på denne felles grunnmuren. I dette arbeidet er det nødvendig å se på tvers av sektorene. I spissene av forebyggingsstjernen er det behov for mer spissede tiltak, og de er ofte avgrenset til én sektor. I kjernen av stjernen er det samspillet mellom ulike arenaer og tjenester som er viktig, og dermed også tiltak på tvers av sektorer. Selv om innsatsen er rettet mot hele befolkningen, er det ofte slik at tiltakene ikke har like stor effekt på hele gruppen. Det er derfor viktig at de universelle tiltakene tar hensyn til mangfoldet i befolkningen, og innrettes slik at de virker best for dem som trenger det mest (2).

Samtidig er det nødvendig å ta tak i utfordringer som har fått utvikle seg over tid. Et eksempel gjelder barne- og ungdomskriminalitet. Regjeringens tiltak rettet mot barne- og ungdomskriminalitet, omtales samlet i meldingen.

## 1.4 Mål og innretning

Regjeringens overordnede mål er at

- alle barn får en god start på livet
- alle barn og unge får gode oppvekstvilkår
- alle barn og unge får utvikle seg, lære, mestre og skape seg gode liv, uavhengig av sosial bakgrunn

Dette innebærer at barn og unge skal ha god livskvalitet mens de vokser opp, og oppleve at de er inkludert i et fellesskap. Det handler både om å fremme mål som økonomisk trygghet, trygt bo-

og nærmiljø og tilgjengelige og gode barnehager og skoler, men også om subjektiv opplevelse av å mestre, høre til og ha en verdi for fellesskapet.

Fem departementer har utarbeidet denne stortingsmeldingen: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet har også viktige bidrag i meldingen. Målet med en felles melding er å synliggjøre sammenhengen i framlagt politikk i denne stortingsperioden, men også å videreutvikle en mer sammenhengende kunnskapsbasert politikk, med nødvendige grep på tvers av sektorer og departementer. Arbeidet skal medføre bedre samordning av de statlige virkemidlene og bidra til å styrke samarbeidet mellom sentrale myndigheter og kommunesektoren. Gjennom gode lokalsamfunn, der kommunen samspiller med foreldre, frivillige lag og foreninger og andre, kan gode krefter trekke sammen. Det er et mål å oppnå effektiv ressursbruk, bedre kompetanse om og implementering av virksomme tiltak og at tiltak i ulike sektorer og på ulike nivåer ses i sammenheng.

Det er selvsagt en rekke andre forhold som fremmer sosial utjevning og like muligheter i samfunnet. En rekke faktorer påvirker folks økonomi, som situasjonen på arbeidsmarkedet, skattepolitikken, mekanismer for lønnsdannelse og nivået på trygdeytelser. Slike forhold er i liten grad omtalt i denne stortingsmeldingen, men følges aktivt opp av regjeringen gjennom andre tiltak og prosesser.

For å fremme sosial utjevning og mobilitet blant barn og unge og deres familier tar regjeringen i denne meldingen initiativ til en forsterket innsats på følgende fem innsatsområder:

- arbeid og økonomisk trygghet
- en god start på livet
- like muligheter gjennom utdanningsløpet, på fritidsarenaer og inn i arbeidslivet
- styrke laget rundt barn og unge
- mer kunnskap og samarbeid

### 1.4.1 Arbeid og økonomisk trygghet

Økonomisk trygghet er fundamentalt for at familier skal kunne gi barn en stabil og forutsigbar oppvekst. Svak eller manglende tilknytning til arbeidslivet er en viktig årsak til lavinntekt. Å sørge for at flere foreldre kommer i arbeid, er derfor sentralt for å redusere fattigdom i barnefamilier. Det er for mange med innvandrerbakgrunn

som står utenfor arbeidslivet. En tydelig ambisjon for regjeringen er at flere av disse skal komme inn i arbeidslivet. Det er også viktig for å fremme like muligheter gjennom oppveksten fordi det å vokse opp i en lavinntektsfamilie har betydning for barnas egen tilknytning til arbeidslivet senere i livet. Regjeringen vil tilrettelegge for at flere foreldre kan stå i arbeid. Et godt og tilgjengelig barnehage-tilbud er av stor betydning.

Regjeringen har gjennom Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd* lagt fram en rekke tiltak for å fremme arbeidslinja. En politikk for å få flere i arbeid vil bidra til at flere personer med forsørgeransvar for barn kan komme i arbeid og få inntekt og mulighet til å forsørge seg selv og familien. Det er viktig å forsterke og videreutvikle innsatsen overfor unge og understøtte ungdomsgarantien.

Regjeringen la våren 2024 fram Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Et overordnet mål i integreringspolitikken er at flere kommer inn og får varig fotfeste i arbeidslivet. Regjeringen legger vekt på rask integrering i arbeidsmarkedet, å legge til rette for utdanning på videregående nivå for de som mangler dette, og tilgjengelige og gode muligheter til språkopplæring. Innvandrerbefolkningen har i snitt lavere arbeidsdeltakelse enn den øvrige befolkningen. Dette er en viktig bakenforliggende årsak til at mange barn med innvandrerbakgrunn vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Regjeringen tar aktive grep for å snu denne trenden, og har foreslått endringer i integreringsloven med mål om at flere med innvandrerbakgrunn kommer raskere i arbeid. I tillegg styrkes statsforvalternes tilsyns- og veiledningsrolle med kommunenes oppgaver etter integreringsloven, og det jobbes med permanente beredskapshjemler for å håndtere framtidige høye ankomster av asylsøkere. Innsatsen mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, useriøsitet i arbeidslivet og sosial dumping styrkes, og nettstedet *Ny i Norge* er under utvikling.

Trygge og gode boforhold er viktig for å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge og for å jevne ut sosiale forskjeller i levekår. Regjeringen la våren 2024 fram Meld. St. 13 (2023–2024) *Bustadmeldinga – ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*. Meldingen varsler tiltak for at flere skal få mulighet til å eie egen bolig, at leiemarkedet skal være trygt og forutsigbart, og en forsterket innsats for dem som ikke selv klarer å skaffe seg eller beholde en egnet bolig. Regjeringen mener det er viktig med en god bostøtteordning, som gjør det enklere for husstander med

lave inntekter å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Regjeringen vil arbeide videre med å forenkle og forbedre bostøtteordningen og vurdere hvordan bostøtteordningen kan bidra til en mer forutsigbar økonomi, særlig for barnefamilier.

Famileeytelsene skal bidra til trygge økonomiske rammer for barnefamilier. Regjeringen mener at barnetrygden er viktig i innsatsen for å redusere fattigdom blant barnefamilier, og vil videreføre barnetrygden som en universell skattefri overføring til barnefamilier. Barnetrygden har økt betydelig i denne regjeringsperioden. Enslige forsørgerere er særlig utsatt for lavinntekt, og denne gruppen har fått en ekstra økning i barnetrygdsatsene.

Gjennom stortingsperioden har regjeringen iverksatt en rekke tiltak for å styrke barnefamiliers økonomi, gjennom lavere foreldrebetaling i barnehager og skolefritidsordningen (SFO) og økt barnetrygd og bostøtte. Samtidig har mange barnefamilier med lav inntekt også ofte behov for hjelp og oppfølging fra andre tjenester. Regjeringen satser blant annet på tiltak ved Nav-kontoret som legger til rette for helhetlig oppfølging og ivaretagelse av barns behov. Et viktig mål er å komme tidligere inn med hjelp til familiene.

Problembeskrivelser og tiltak er nærmere omtalt i kapittel 3.

#### 1.4.2 En god start på livet

Familien er den viktigste rammen rundt barn og unge. Ressursene som barn og unge har tilgang til gjennom sine foreldre og familien, har betydning for deres livs- og utviklingsmuligheter fra barndommen og inn i voksenlivet. Fosterlivet og de tidlige barneårene, barnets «1000 første dager», spiller en stor rolle i barns utvikling. Forskning understreker viktigheten av trygg tilknytning mellom barn og omsorgsperson helt fra fødselen av. Allerede fra tidlig alder er det gjennomgående sosiale forskjeller i barns læring og sosiale og emosjonelle utvikling. Foreldre kan ha behov for veiledning og støtte for å gi barnet en god oppvekst og for å legge grunnlaget for et godt livsløp. Det er forskjeller i hvilken grad barn og deres familier deltar på fellesarenaer som barnehage eller andre tilbud. Med denne meldingen vil regjeringen forsterke innsatsen for å styrke familiene, med særlig vekt på barnets 1000 første dager.

Regjeringen foreslår å styrke barns grunnleggende rettigheter i forslag til ny barnelov (Prop. 117 L (2024–2025)). Lovforslaget setter barnets rettigheter i sentrum, og tydeliggjør hensynet til barnets beste, barnets rett til medvirkning, bar-

nets rett til omsorg, utvikling og vern mot vold, barnets rett til ikke å bli diskriminert og barnets rett til familieliv.

Gjennom Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027* har regjeringen lagt fram en plan for en sammenhengende, trygg og helhetlig svangerskaps-, fødsels- og barselomsorg. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en sentral tjeneste for kommende foreldre, nybakte foreldre og deres barn. Regjeringen har styrket denne tjenesten både faglig og økonomisk. Regjeringen er opptatt av at helsestasjons- og skolehelsetjenesten samarbeider med andre tjenester for å gi et godt og helhetlig tilbud til familier.

Betydningen av barnehage for barns muligheter for utvikling og læring er godt dokumentert. 93 prosent av alle barn mellom ett og fem år går i barnehagen, noe som gjør barnehagen til en viktig felles oppvekstarena. Barnehager kan bidra til å redusere sosiale ulikheter og legge til rette for likere muligheter gjennom livsløpet. Det avhenger av at tilbudet har god kvalitet og er inkluderende og stimulerende. Regjeringen vektlegger gode barnehager som er tilgjengelige for alle barn, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Tilstrekkelig bemanning og pedagogtetthet er avgjørende faktorer for god kvalitet i barnehagene. Regjeringen legger til rette for økt bemanning og pedagogtetthet i levekårsutsatte områder gjennom egne tilskudd til dette. Maksimalprisen for en barnehageplass er betydelig redusert, og barnehage er gjort gratis for det tredje barnet i familien som går i barnehage samtidig med søsken, og for alle barn i Finnmark og deler av Nord-Troms.

Problembeskrivelser og tiltak er nærmere omtalt i kapittel 4.

#### **1.4.3 Like muligheter gjennom utdanningsløpet, på fritidsarenaer og inn i arbeidslivet**

Forskjellene som barn opplever i oppveksten, kan få konsekvenser for hvordan det går med dem videre i livet.

Lokalsamfunnene og nærmiljøene er viktige arenaer i livet for barn og unge. I dag varierer kvaliteten i nærmiljøene og i de ulike tilbudene i lokalsamfunnene, noe som kan gi ulikheter i barns oppvekst. Gode fritidstilbud og nærmiljøkvaliteter kan kompensere for opphoping av vanskelige levekår (3). Å utvikle gode og trygge lokalsamfunn og oppvekstmiljøer er en del av den universelle forebyggingen, blant annet for å mot-

virke kriminalitet blant barn og unge og hindre at utfordringer utvikler seg i negativ retning (4). Her har kommunen som samfunnsplanlegger en nøkkelrolle.

Norge har små inntektsforskjeller og relativt høy inntektsmobilitet i internasjonal sammenheng. Samtidig er utdanningsmobiliteten lav, det vil si at barn velger utdanning og yrker som likner sine foreldres. Det er store sosiale forskjeller i skolerresultater blant elever. Gode faglige ferdigheter og resultater gir økt valgfrihet ved opptak til videre utdanning og arbeid, og deltakelse i utdanning forklarer den største delen av forskjellene i framtidig inntekt og livssjanser, også i Norge.

De siste årene har det vært en negativ utvikling i skolen med svakere læringsresultater, synkende motivasjon, mindre trivsel og mer mobbing og fravær. Det er behov for å utvikle en mer praktisk skole hvor elevene lærer mer, blir mer motivert og trives bedre. Regjeringen la i september 2024 fram Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel for 5.–10. trinn*.

I denne regjeringsperioden er det innført en ordning med 12 timer gratis skolefritidsordning i uken for 1., 2. og 3. trinn. Regjeringen vil fremme forslag om å lovfeste en rett til 12 timer gratis skolefritidsordning (SFO) i uken for 1. til 3. trinn, og vil også øke kvaliteten på SFO, blant annet gjennom samarbeid med kultur- og idrettsaktiviteter.

Deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter er en viktig kilde til fellesskap, identitet og mestring, og det gir barn og unge ferdigheter og erfaringer som kan ha betydning senere i livet. De aller fleste barn og unge i Norge er, eller har vært, aktive i en organisert fritidsaktivitet. Det er likevel en utfordring at det er systematiske forskjeller i deltakelse, og at faktorer som kjønn, foreldrenes økonomiske situasjon, innvandrerbakgrunn, funksjonsnedsettelse og geografi påvirker deltakelse. Fritidsaktiviteter, møteplasser og en aktiv frivillighet legger til rette for deltakelse, og bidrar til å skape relasjoner, tilhørighet og samhold mellom innbyggerne. Regjeringen mener det er et potensial for å videreutvikle samarbeidet mellom organiserte fritidstilbud og skole eller skolefritidsordning.

Regjeringen vil etter planen legge fram en stortingsmelding snarlig om en trygg oppvekst i et digitalt samfunn. Den vil beskrive flere utfordringer og muligheter knyttet til barns bruk av sosiale medier og digitale verktøy, og regjeringens innsats for å gi barn og unge en trygg, aktiv og deltakende digital oppvekst.

Regjeringen la i august 2023 fram Meld. St. 28 (2022–2023) *Gode bysamfunn med små skilnader* med politikk for å ivareta den sosiale bærekraften i norske byer og nabolag, gjennom å legge til rette for gode levekår, høy livskvalitet og gode oppvekst- og nærmiljøer.

Å fullføre videregående opplæring blir stadig viktigere for å få varig tilknytning til arbeidslivet. Det er dessuten fortsatt betydelige forskjeller i rekrutteringen til høyere utdanning. Å redusere frafallet fra videregående utdanning, forenkle overgangen til arbeidslivet, styrke fagskoleutdanningene og fremme en likere rekruttering til høyere utdanning vil gjøre at samfunnet går glipp av færre talenter, og vil redusere tendensen til at vanskelige levekår går i arv.

I Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd* blir det varslet en rekke nye tiltak for å få flere unge i arbeid, og regjeringen vil styrke innsatsen for å få flere unge i arbeid og utdanning gjennom et ungdomsløft. Regjeringen vil legge til rette for at flere utsatte unge får tidlig arbeidserfaring gjennom sommerjobb.

Problembeskrivelser og tiltak er nærmere omtalt i kapittel 5.

#### 1.4.4 Styrke laget rundt barn og unge

Barnehager og skoler er viktige fellesarenaer for barn og unge, og læreren og andre ansatte i barnehager og skoler er tett på barn og unge store deler av dagen. En mangfoldig barne- og elevgruppe gjenspeiler samfunnet vi lever i, som barn og elever skal lære seg å være en del av og delta aktivt i. Mangfoldet innebærer også at barn og unge kan ha med seg ulike utfordringer inn i barnehagen og i skolen. Dette krever ansatte med ulike fagkompetanse og samarbeid med andre tjenester i kommunen og statlige tjenester som jobber lokalt. Tiltak for å støtte opp under kommunenes arbeid med helhetlige tilbud, gjennom tverrfaglig samarbeid i barnehager og skoler og gjennom tverrsektorielt samarbeid mellom ulike tjenester i kommunen, står derfor sentralt i stortingsmeldingen. De to samarbeidsformene omtales som et lag rundt barn og unge og deres familier, som skal bidra til trygge oppvekstvilkår og muligheter til utvikling og læring, og redusere risikoen for utfordringer i oppveksten. Regjeringen vil etablere et tverrsektorielt tilskudd som skal bidra til å styrke laget rundt barn og unge i kommunene, se kapittel 1.5 for en nærmere omtale.

«Barnets beste» er et prinsipp som skal sikre at alle beslutninger og handlinger som påvirker

#### Boks 1.2 FNs barnekonvensjon artikkel 12

FNs barnekonvensjon artikkel 12 slår fast at et barn som er i stand til å danne seg synspunkter, har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med alder og modenhet. Retten gjelder for hvert enkelt barn, men gjelder også for at grupper av barn, og barn generelt, skal bli hørt i samfunnet.

barn, tar hensyn til deres velferd og utvikling. Dette prinsippet er grunnlovfestet og følger også fra FNs barnekonvensjon. Det innebærer at barnets behov og interesser skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som angår dem. For å kunne avgjøre hva som er barnets beste, er det grunnleggende at barnet selv blir hørt. Stortingsmeldingen omtaler tiltak for å styrke fellesarenaene og tjenestenes arbeid med å vurdere barnets beste, og ivareta barns rett til å medvirke.

Det er generelt en lav forekomst av kriminalitet blant barn og unge, men regjeringen er likevel bekymret for utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten. Erfaringer fra Sverige viser at tiltak ofte blir satt inn for sent, og at mange forebyggende tiltak ikke har vært tilstrekkelig brede, og ikke har klart å fange opp barn og unge i risikozonen tidlig nok. Tiltakene har ikke vært godt nok koordinert, og det har vært for mye oppmerksomhet på spissede tiltak mot en liten gruppe, framfor en bred forebyggende innsats. Det har vært mangel på helhetlige strategier som involverer både skole, sosialtjenestene, politi og fritidssektor. Å snu trenden krever en bred tilnærming, både gjennom tiltak for å fremme gode oppvekstvilkår i utsatte områder og gjennom helhetlige og strukturerte oppfølgingsløp for barn og unge som er i særlig risiko. Den viktigste innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet på lang sikt er å ha vel fungerende velferdstjenester, som reduserer effekten av risikofaktorer og øker effekten av ulike beskyttelsesfaktorer. Samtidig er det nødvendig å ha målrettede tiltak mot dem som allerede begår kriminelle handlinger. Arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet er et prioritert område for regjeringen, og omtales derfor særskilt i meldingen.

Problembeskrivelser og tiltak er nærmere omtalt i kapittel 6.

#### 1.4.5 Mer kunnskap og samarbeid

Det mangler god nok kunnskap om effekter av innsatser rettet mot barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status, noe som gir risiko for ineffektiv bruk av ressurser og manglende måloppnåelse. Det er viktig at både stat og kommune prioriterer kunnskapsbaserte tiltak. Regjeringen vil styrke kunnskapsgrunnlaget om årsaksammenhenger og effekter av tiltak rettet mot barn og unge, og bidra til at kunnskapen blir tatt i bruk blant kommunale, frivillige og private tiltaksaktører. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.

Regjeringen presenterte høsten 2022 planene for et målrettet samfunnsoppdrag om inkludering av barn og unge i Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2023–2032*. I 2025 igangsetter regjeringen dette samfunnsoppdraget. Et målrettet samfunnsoppdrag handler om å mobilisere hele samfunnet, både det offentlige, frivillige organisasjoner og næringslivet, for å løse en sammensatt samfunnsutfordring. Visjonen for arbeidet er «Ingen barn og unge utenfor!». Det overordnede målet er: Utenforskap blant barn og unge reduseres betydelig innen 2035.

I tillegg til statlig og kommunal sektor er frivillig sektor viktig i arbeidet med å gi alle barn og unge gode oppvekstvilkår. Frivillige organisasjoner jobber hver dag med å hjelpe utsatte barn, unge og familier. Mange bedrifter tar samfunnsansvar og engasjerer seg i lokalmiljøet sitt, blant annet ved å gi arbeidsmuligheter til utsatte unge og foreldre som står utenfor arbeidslivet. Stiftelser og fond gir betydelige bidrag til aktiviteter som er med på å forebygge utenforskap blant barn og unge. Forskningsinstitusjoner bidrar med å bygge kunnskap om utfordringer og løsninger for barn og unge som står utenfor.

Regjeringen ønsker å bygge videre på dette engasjementet og legge til rette for at ulike aktører kan jobbe sammen på nye måter, for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Gjennom samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge vil regjeringen invitere kommuner, fylkeskommuner, frivillighet, privat sektor, forskningsmiljøer og andre aktører til et krafttak for inkludering av barn og unge. Framgangen i arbeidet skal måles underveis, og tiltak og arbeidsmåter skal prøves ut lokalt.

Problembeskrivelser og tiltak er nærmere omtalt i kapittel 8.

#### 1.5 Kommunenes ansvar og andre aktørers roller

Kommunesektoren har en nøkkelrolle i å fremme sosial utjevning og like muligheter for barn og unge. Dette forutsetter et bredt samarbeid mellom staten og kommunesektoren. Kommunene har ansvar for sentrale velferdstjenester, som blant annet barnehage, grunnskole og skolefritidsordningen (SFO), helse- og omsorgstjenester og barneverntjenesten. Samtidig er kommunen en viktig arena for politisk deltakelse og demokrati. Kommunene utøver også myndighet på ulike områder og har et ansvar som samfunnsutvikler og samfunnsplanlegger. Gjennom disse virkemidlene har kommunene et betydelig rom til å utvikle gode oppvekstmiljøer og lokalsamfunn i samspill med kulturliv, næringsliv, frivillige organisasjoner og andre aktører.

De fleste kommunene i Norge leverer gode tjenester til innbyggerne, men ingen oppfyller alle de lovpålagte kravene. Generalistkommuneutvalget peker på at små og usentrale kommuner har større utfordringer med lovoppfyllelse og at årsaken til dette i stor grad er mangel på kapasitet og kompetanse (5).

Innenfor rammene av den statlige styringen er det opp til hver enkelt kommune å avgjøre hvordan de løser sine oppgaver, og hvordan tjenestetilbudet til innbyggerne innrettes. Det er kommunenes ansvar å sørge for riktig og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å ivareta ansvaret og oppgavene de har. De må sørge for at fellesarenaene og tjenestene har god kvalitet hver for seg, samtidig som de har kompetanse og kapasitet til å samarbeide med hverandre om et helhetlig tilbud til barn og unge og deres familier.

Mange kommuner opplever krevende økonomiske prioriteringer, men ikke minst utfordringer med å rekruttere og beholde personell. Det er derfor viktig med en helhetlig statlig politikk der en unngår nye kompetanse- og bemanningskrav som reduserer nødvendig handlingsrom for å finne hensiktsmessige lokale løsninger.

Regjeringen har derfor satt ned en kommisjon for kommunesektoren som skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen skal også vurdere om det er andre forhold som bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner. Det tas sikte på at kommisjonen skal legge fram en først rapport før jul 2025 og en ny rapport i løpet av 2026.

Helsesektoren, barnehagen, skolen, barnevernet, Nav-kontoret og politiet har hver for seg tydelige mandat for å forebygge problemer, fremme helse og læring og å ruste barn og unge for framtiden. Frivillig sektor og næringslivet har også en viktig rolle i å motvirke utenforskap og legge til rette for gode oppvekstvilkår. Regjeringen mener det er behov for å se disse mandatene mer i sammenheng.

Staten har ansvar for å gi rammer og styre kommunesektoren på en måte som støtter opp under kommunenes arbeid, og gi handlingsrom for å kunne gi gode og helhetlige tjenester og tilbud. Det finnes mange øremerkede tilskuddsordninger rettet mot utsatte barn og unge, til avgrensede formål innenfor hver enkelt sektor. Dette gir imidlertid ofte mindre fleksibilitet for kommunene til å bruke midlene på de tiltakene som de vurderer at det er størst behov for lokalt. Dette kan føre til sektortenkning og hindre samarbeid mellom ulike velferdstjenester samt begrense mulighetene for å tenke bredt og innovativt om bruken av tilskuddsmidler. Regjeringen vil fram mot statsbudsjettet for 2026 vurdere hvordan dagens tilskuddsordninger til kommunesektoren som er rettet mot tiltak for barn og unge, bør innrettes. Det tas sikte på å slå sammen midler fra eksisterende tilskuddsordninger til en større tverrsektoriell ordning for helhetlig og forebyggende innsats. Målet er å øke det lokale handlingsrommet og kommunenes mulighet til å se ressurser og utviklingsbehov i sammenheng og på tvers av sektorer, slik at laget rundt barn og unge styrkes gjennom bedre samarbeid mellom ulike tjenester.

De samme tjenestene skal også hjelpe den enkelte som trenger ekstra støtte. Regjeringen vil legge bedre til rette for samarbeid mellom sektorene, slik at ansvarsdelingen mellom sektorene ikke blir et hinder, verken for det forebyggende arbeidet på systemnivå eller for hjelpen som gis på individnivå. Det kan handle om informasjonsdeling innenfor rammene av taushetsplikten og kompetanseutvikling om tverrsektorielt samarbeid. Det kan også handle om samordning av veiledere, retningslinjer og kompetanseheving for tverrsektorielt arbeid med utsatte barn, unge og deres familier.

En betydelig høyere andel samer enn øvrig befolkning rapporterer om lav bruttoinntekt i husstanden. Fylkehelseundersøkelsene i Troms og Finnmark og i Nordland viser at en større andel av den samiske befolkningen oppgir å ha økonomiske vansker enn den øvrige befolkningen. Kommunalpolitiske virkemidler for å fremme sosial utjevning og mobilitet i den samiske befolkningen

er omtalt i Meld. St. 17 (2024–2025) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv. Kommunale tjenestetilbud til samiske innbyggere*.

Staten har også en viktig rolle i å bidra med kunnskapsstøtte til kommunene om hva som er de største utfordringene, om hvilke tiltak som anbefales iverksatt, og om forskning og annen kunnskapsutvikling om effekten av ulike tiltak. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.

## 1.6 Utarbeidelse av stortingsmeldingen

Denne stortingsmeldingen er utarbeidet av fem departementer, og flere andre departementer er involvert i omfattende grad. Stortingsmeldingen legges fram av barne- og familieministeren, men må forstås som et fellesarbeid fra de fem departementene.

Regjeringen har jobbet med sosial utjevning og mobilitet i hele stortingsperioden, i tråd med Hurdalsplattformen. De sektorvise satsingene for å fremme utjevning og like muligheter er utdypet gjennom en rekke stortingsmeldinger, se boks 1.4. Denne stortingsmeldingen bygger videre på disse, med særlig oppmerksomhet på helhetlig oppgaveløsning og samarbeid.

Det ble nedsatt to ekspertgrupper i arbeidet med denne stortingsmeldingen. Ekspertgruppen om barn i fattige familier, som ble ledet av professor Mari Rege fra Universitetet i Stavanger, la 17. oktober 2023 fram rapporten *En barndom for livet* til daværende barne- og familieminister Kjersti Toppe. Forslagene i rapporten er nærmere omtalt i kapittel 3, 4, 5 og 7. Utvalget foreslo disse hovedgrepene:

- videreføre og øke den universelle barnetrygden, med ny innretning i form av skattlegging og lik sats for alle barn mellom 0–17 år
- øke deltakelsen i barnehager gjennom en trinnvis innføring av rullerende, automatisk opptak og universell gratis kjernetid samt avvikling av kontantstøtten

Det kom inn 56 svar i høringsrunden, og over halvparten var fra frivillige organisasjoner. Høringsinstansene mente stort sett at ekspertgruppen hadde levert en grundig og god utredning. Svært mange uttrykte også støtte til ekspertgruppens to mål om å forbedre barns levekår og livskvalitet og å motvirke at fattigdom går i arv, gjennom like muligheter for utvikling, læring og god helse. Det er delte syn på ekspertgruppens forslag.

### Boks 1.3 Relevante stortingsmeldinger

- Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar*
- Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*
- Meld. St. 27 (2022–2023) *Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida*
- Meld. St. 28 (2022–2023) *Gode bysamfunn med små skilnader*
- Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027*
- Meld. St. 12 (2023–2024) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv – Folkehelse og levkår i den samiske befolkningen*
- Meld. St. 13 (2023–2024) *Bustadmeldinga – Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*
- Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*
- Meld. St. 19 (2023–2024) *Profesjonsnære utdanningar over heile landet*
- Meld. St. 20 (2023–2024) *Opptak til høgare utdanning*
- Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*
- Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*
- Meld. St. 5 (2024–2025) *Trygghet, fellesskap og verdighet – Forebyggings- og behandlingsreformen for rusfeltet Del I – en ny politikk for forebygging, skadereduksjon og behandling*
- Meld. St. 13 (2024–2025) *Forebygging av ekstremisme – Trygghet, tillit, samarbeid og demokratisk motstandskraft*

Den andre gruppen, ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og skolefritidsordning (SFO) for sosial utjevning og sosial mobilitet ble ledet av professor Katrine Vellesen Løken ved Norges Handelshøyskole (NHH). Rapporten *Et jevnere utdanningsløp* ble levert til kunnskapsminister Kari Nessa Nordtun 15. februar 2024 (6). Utvalget hadde følgende hovedanbefalinger:

- øke kvaliteten i barnehager
- en ytterligere økning av barnehagedekningen
- en bedre overgang mellom barnehagen og skolen
- øke kvaliteten i skolefritidsordningen
- systematisk (inkludert målrettet) trening på sosioemosjonelle ferdigheter i skolen
- økt bruk av midlertidig inndeling i små grupper basert på faglig nivå

Det kom inn 126 innspill i høringsrunden våren 2024, og nærmere en tredel av disse var fra privatpersoner. Det var også mange innspill fra organisasjoner. Høringsinstansene var enige i at det var behov for tidlig innsats for sosial utjevning i barnehage og skole, men de var langt fra enige i ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag. Forslaget om mer lekbasert læring eller veiledet lek i barnehage og overgangen til skole pekte seg ut som det mest omstridte temaet. Forslagene i rapporten er nærmere omtalt i kapittel 4.

Departementene har i tillegg gitt et oppdrag til NOVA om en utredning om ungdoms fritidsvaner. Rapporten ble levert i november 2024. Den tegner et bredt bilde av hva norsk ungdom gjør i fritiden, og hvordan dette har endret seg de siste ti årene. De empiriske analysene er basert på svar fra mer enn 500 000 ungdomsskoleelever, som har deltatt i Ungdata siden 2014. Rapporten er nærmere omtalt i kapittel 5.4.

Det ble arrangert fem store innspillsmøter i forbindelse med meldingsarbeidet. Innspillsmøtet i Bergen handlet om barn i fattige familier. Her ble det også organisert et eget møte med ungdomsmedvirkning. Flere pekte på behovet for bredere medvirkningsprosesser med ungdom, som en del av utviklingen av ny politikk. I Trondheim var temaet de 1000 første dagene (se kapittel 4.2). Møtet i Tromsø handlet om barnehagens, skolens og skolefritidsordningens betydning for utjevning og mobilitet. Også i Tromsø ble det organisert egen medvirkningsarena for barn og unge. Møtet i Stavanger handlet om overgangen til arbeidslivet. Viktige budskap var blant annet at ungdom ønsker seg muligheter for å prøve seg i arbeidslivet, men at det er få ledige deltidsjobber for ungdom under 18 år. Møtet i Oslo var et forskerseminar for å få fram kunnskap av betydning for innretningen på stortingsmeldingen.

Samarbeidsforum mot fattigdom har gitt innspill i egne møter i Kontaktutvalget mellom regjeringen og representanter for sosialt og økonomisk vanskeligstilte.

Det ble lagt til rette for skriftlige innspill til meldingsarbeidet på regjeringen.no. I tillegg til innspill til de to ekspertgruppene kom det inn 112 innspill, som er tilgjengelige på regjeringen.no. Innspillene gir bred støtte til at det lages en slik stortingsmelding. Beskrivelsen av utfordringsbildet favner konsekvensene av å vokse opp i fattige

familier. Dette handler dels om reduserte muligheter for å delta på fellesarenaer, om krevende bosituasjoner, mindre oppfølging hjemme med mer. Konsekvensene er færre muligheter, men også lav livskvalitet. Disse konsekvensene utdypes av mange, og psykiske helseutfordringer, utenforskap og ensomhet trekkes fram.

Departementene takker for alle innspillene som har kommet under arbeidet med stortingsmeldingen. Innspillene har gitt nye ideer, forbedret kvaliteten og utvidet perspektivene.

## 2 Sosioøkonomiske forskjeller i oppvekst i Norge



Figur 2.1

### 2.1 Innledning

Dette kapitlet tar for seg kunnskapsgrunnlaget om ulikhetene i oppvekst og tegner et bilde av utfordringer som krever en felles innsats på tvers av arenaene barn og unge deltar i, i løpet av oppveksten. Kapitlet beskriver utvikling i sammenstillingen av gruppen som vokser opp i familier med lav sosioøkonomisk status, og hvorfor sosiale forskjeller i noen grad gjenskapes på tvers av generasjoner. Sosioøkonomiske forskjeller i barndommen er forbundet med senere ulikhet i utdanning, jobb, inntekt, bolig og helse, og bak disse forholdene ligger det flere forklaringsfaktorer. Det er samtidig verdt å minne om at det er mange nyanser bak disse statistiske mønstrene, og at det er snakk om relative forskjeller i sannsynlighet – ikke uunngåelige eller fastlagte prosesser. De fleste barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, får høyere inntekt enn sine foreldre når de blir voksne, og de fleste voksne med lav inntekt har ikke vokst opp i fattigdom selv.

Kapitlet er i vesentlig grad basert på rapportene til de to ekspertgruppene som regjeringen nedsatte for å framskaffe grunnlag for arbeidet

med denne meldingen: ekspertgruppen om barn i fattige familier og ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og mobilitet.

### 2.2 Levekår for barn i familier med lav sosioøkonomisk status

Det er vanlig å ta utgangspunkt i ulikhet i foreldrenes inntekt når sosioøkonomisk ulikhet blant barn og unge skal måles. I Norge måles lavinntekt som regel ved 60 prosent av medianinntekten, som tilsvarende den vanligste lavinntektsindikatoren i EU. Inntekt inkluderer både arbeidsinntekt, inntektssikringsordninger og sosiale stønader. OECD benytter 50 prosent av medianinntekten. For å ta hensyn til at familiers nødvendige forbruk varierer med husholdningsstørrelse, justeres også inntekten etter ulike forbruksvekter (ekvivalensskala). I Norge er det vanlig å ta utgangspunkt i at inntekten er lav over en lengre periode, gjerne i tre år. Dette defineres som vedvarende lavinntekt.

Det er en sterk sammenheng mellom å stå utenfor arbeidslivet og å være i vedvarende lavinn-

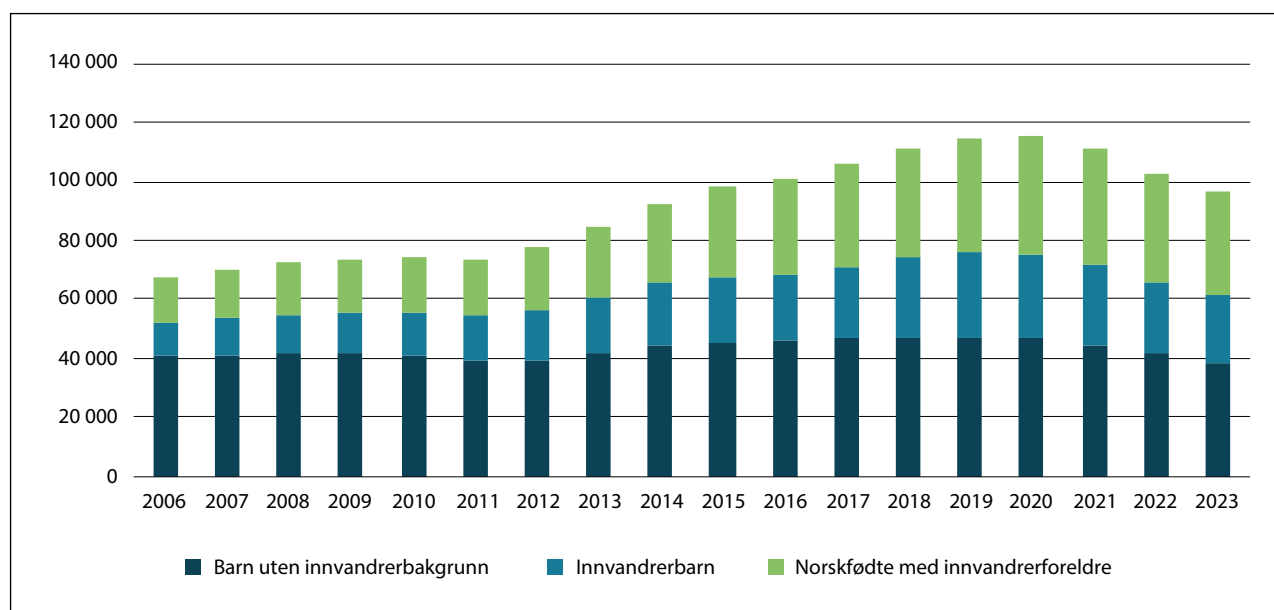
tekt. Derfor er regjeringens mål å inkludere og kvalifisere flere til arbeid. Det skal lønne seg å jobbe i Norge, og arbeidslinja er derfor sentral i regjeringens arbeid med å utjevne forskjeller. For de som helt eller delvis får sin inntekt fra ulike offentlige stønadsordninger, er det viktig at denne inntekten er på et tilstrekkelig nivå.

En oppvekst i lavinntekt gir økt risiko for å oppleve levekårsutfordringer, og risikoen er størst nederst i inntektsfordelingen. Indikatoren fanger imidlertid ikke opp alle faktorer som påvirker de økonomiske ressursene i en familie, og kan derfor være et upresist mål over de barna som faktisk opplever levekårsutfordringer. Slike faktorer kan være formue, gjeld, priser på varer og tjenester og verdien av offentlige tjenester. De reelle levekårene blant barn og unge i lavinntektsgruppen kan for eksempel variere som følge av variasjoner i bokostnader, formue eller priser på fritidsaktiviteter.

Ettersom lavinntektsmålet kun baserer seg på inntekt, fanger målet heller ikke opp konsekvensene av de økte levekostnadene de siste årene. Nødvendige varer utgjør en større del av budsjettet til familier med lave inntekter, og prisveksten er derfor særlig utfordrende for disse familiene. Lavinntektsmålet synliggjør heller ikke de positive økonomiske konsekvensene av redusert foreldrebetaling både i barnehage og skolefritidsordning (SFO) de seneste årene, noe som utgjør en stor andel av budsjettet til mange barnefamilier. Det vises til boks 3.2.

Det kan også være andre forhold i familien som øker eller reduserer foreldres mulighet til å sikre barna gode oppvekstvilkår, ut over familiens økonomiske ressurser. Slike forhold kan være foreldrenes kapasitet til å hjelpe barna med lekser og følge dem opp i skolen, konfliktnivået i familien, foreldrenes psykiske og fysiske helse, foreldrestil eller familiens nettverk. Barnas oppvekstvilkår og muligheter kan også bli påvirket av lokalmiljøet og andre eksterne forhold, for eksempel kvaliteten på barnehage og skole, venner, fritidstilbudet og bomiljøet.

Siden starten av 2000-tallet har det vært en økning i antall og andelen barn i familier med vedvarende lavinntekt. Med utgangspunkt i 60 prosent av medianinntekten (EU-60) økte andelen barn i familier med vedvarende lavinntekt fra 7,6 prosent i 2008 til 9,9 prosent i 2023. Den viktigste årsaken er økt innvandring, mest av alt fordi mange barnefamilier har kommet til Norge som flyktninger (7). *Antallet* barn med innvandrerbakgrunn i vedvarende lavinntekt er på et betraktelig høyere nivå enn i 2006 (se figur 2.2). Det var en nedgang i andelen barn med innvandrerbakgrunn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i perioden 2020–2023. Det kan skyldes lav innvandring i perioden med koronapandemi, men også økning i barnetrygd. Siden våren 2022 har Norge tatt imot rekordmange flyktninger – med høye ankomsttall med fordrevne fra Ukraina. Barna i disse familiene har ikke bodd i Norge i tre år



Figur 2.2 Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Antall 2006–2023. Gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) i en treårsperiode under 60 prosent av mediangjennomsnittet i samme treårsperiode

Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå

under siste måling av lavinntekt. Derfor medregnes de ikke i det vedvarende lavinntektsmålet. Det er med andre ord stor usikkerhet om hvorvidt den positive utviklingen i perioden 2020–2022 vil vedvare.

For majoriteten av husholdninger er yrkesinntekter den viktigste inntektskilden, og barn som bor i husholdninger med stabil yrkestilknytning, er sjelden å finne i gruppen med vedvarende lavinntekt. Det å mangle stabil yrkestilknytning er også forbundet med levekårsutfordringer som ikke utelukkende er et direkte uttrykk for dårlig økonomi, for eksempel dårlig helse. Levekårsundersøkelsen viser også hvordan andelen barn som mangler grunnleggende forbruksgodter, for eksempel sko som passer, proteinholdige måltider, bøker og utstyr til utendørsaktiviteter, er langt høyere i lavinntektsfamilier enn i andre familier (8).

Sosioøkonomiske forskjeller er et mer sammensatt fenomen enn familiers posisjon i inntektsfordelingen. Samfunnsforskere benytter ofte inntekt, utdanning, yrke, arbeidstilknytning, formue, eller en kombinasjon av disse. Indikatorene er nært korrelert med hverandre og også med andre relevante mål på sosiale ulemper som helse, boforhold og nabolagskvalitet. Som dokumentert av ekspertgruppen om barn i fattige familier (kapittel 3) er husholdninger med foreldre med lav utdanning og med svak tilknytning til arbeidslivet overrepresentert blant barnefamilier med lav inntekt. Det samme er familier med innvandrerbakgrunn, familier med enslige forsørgere og familier med mange barn. Foreldre under lavinntektsgrensen har også økt risiko for dårligere helse enn andre grupper, og de bor oftere i leide boliger og boliger med dårlig standard.

### **2.2.1 Sammenhengen mellom sosioøkonomisk bakgrunn og barne- og ungdomskriminalitet**

Barn og unge som begår kriminelle handlinger, har i gjennomsnitt dårligere oppvekstvilkår enn andre barn og unge. Foreldrene deres har i snitt lavere utdanningsnivå, lavere inntekt og mottar oftere trygdeytelser. Faktorer som har særlig stor betydning, er foreldre med kriminell bakgrunn, kontakt med barnevernet og lave skoleprestasjoner. Barn og unge som blir siktet, er overrepresentert blant dem med svakest prestasjoner i grunnskolen, målt ved grunnskolepoeng. De er oftere enn andre født i utlandet av utenlandske foreldre. De fleste som siktes i alderen 15–24 år, er også menn. Blant gjengangere (barn og unge

som siktes to eller flere ganger i alderen 15–24 år) er alle disse kjennetegnene ytterligere overrepresentert (9).

Barn med dårlige oppvekstvilkår, blant annet knyttet til lav inntekt, møter flere utfordringer som kan øke risikoen for kriminell atferd. For eksempel kan økonomisk stress i familien føre til konflikter og ustabilitet, noe som igjen kan påvirke barnas psykiske helse og atferd. I tillegg kan mangel på fritidstilbud og positive rollemodeller i nærmiljøet bidra til at ungdom søker tilhørighet i kriminelle miljøer. Mange av de samme sårbarhetsfaktorene som gjelder for personer som deltar i kriminelle miljøer, gjelder også for personer som faller utenfor skole og arbeidsliv.

Samtidig viser nyere studier at koblingen mellom sosioøkonomiske forhold og kriminalitet har mindre betydning enn tidligere antatt. Skolegang og andre individuelle faktorer som personlighet, familieforhold og tilgang til støttende nettverk spiller også en betydelig rolle. Likevel er det slik at unges sosioøkonomiske bakgrunn henger sammen med flere andre faktorer, for eksempel deres muligheter til å lykkes på skolen, risikoen for å komme i kontakt med forskjellige risikofylte miljøer og dermed også å komme i kontakt med kriminelle venner (10). Det innebærer at unges sosioøkonomiske bakgrunn likevel bør ses som en «bakenforliggende faktor» som påvirker andre faktorer som har vist seg å ha en betydelig sterkere sammenheng med kriminalitet, som familie, skole og venner. Det inkluderer blant annet foreldrenes omsorgsevne, samvær med jevnaldrende som begår lovbrudd, og den enkeltes manglende selvregulering. Normer, verdier og holdninger til kriminalitet blir også belyst i forskningen. Dette er forhold som må tas hensyn til, for å sikre en mest mulig treffsikker og effektiv kriminalitetsforebygging.

### **2.3 Sosioøkonomiske forskjeller i barns utvikling og deltakelse**

Sosial ulikhet i deltakelse i barnehage og senere fritidstilbud, samt sosial ulikhet i utbytte av utdanning, viser seg i trivsel, helse og skoleresultater i ungdomstiden og i overgangen til arbeidslivet som ung voksen. Kunnskapen om disse forskjellene beskrives kort her og utdypes i kapitlene 3, 4 og 5. Det som beskrives, er statistiske tendenser, og det er viktig å understreke at disse forskjellene mellom barn fra ulike familier handler om relative forskjeller i risiko: Det er fortsatt slik at mange barn fra lavinntektsfamilier har gode oppvekstil-

kår, mestrer skolegangen, fullfører videregående og får seg jobb.

Mye tyder på at det å gå i barnehage øker sosial mobilitet for barn fra familier med lav sosioøkonomisk status, forutsatt at kvaliteten på tilbudet er bra nok (se kapittel 4). De siste årene har det vært en betydelig økning i bruk av barnehage blant barn i lavinntektsfamilier, blant barn med foresatte utenfor arbeidslivet og blant barn med foreldre som er født utenfor Norge. Redusert pris er trolig en viktig forklaring på økningen. Samtidig er det fortsatt sosioøkonomiske forskjeller knyttet til når barn i gjennomsnitt begynner i barnehage, hvilke barnehager de går i og forskjeller i kvaliteten på disse barnehagene. Dessuten er sosioøkonomiske forskjeller i barns tidlige kognitive og sosioemosjonelle utvikling en viktig grunn til at barn med forskjellig familiebakgrunn har forskjellige forutsetninger for læring. Sosioøkonomiske forskjeller påvirker derfor også faglige prestasjoner på skolen.

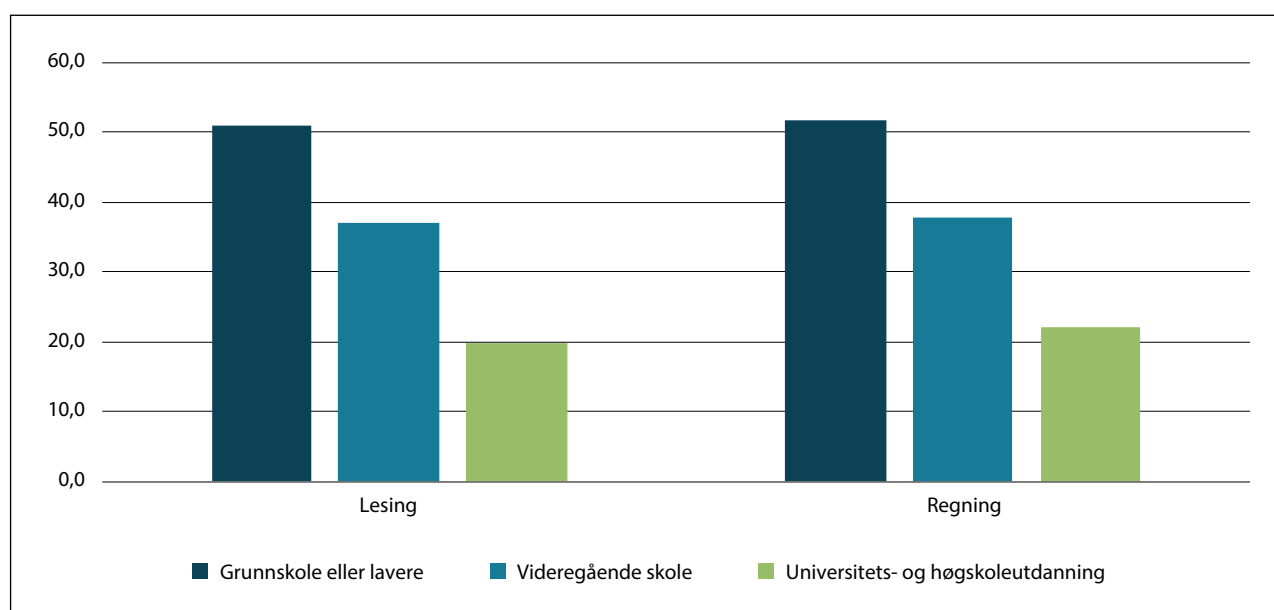
Effekten av barnehagedeltakelse på sosial mobilitet er avhengig av kvaliteten i barnehagetilbudet. Barn som går i barnehager med lav kvalitet, eller som blir sosialt utestengt, har større risiko for å oppleve stress og større risiko for å utvikle atferds- eller språkvansker. Dette kan være negativt for livslang helse og utvikling. Det er mye som tyder på at barn med høyere sosioøkonomisk bakgrunn, oftere går i barnehager med høyere kvalitet (11) (12). En studie fra 2021 viser at barn som har foreldre med høyere utdanning, oftere går i

barnehager der ansattes kompetanse og utdanningsnivå er høyere, og kvaliteten på materiellet i barnehagen er bedre (13). I flere levekårsutsatte bydeler i Oslo er bemanningen og pedagogtettheten i barnehagene under gjennomsnittet for både Oslo og Norge (14).

At ansatte har god kompetanse, er forbundet med bedre kvalitet på relasjoner mellom ansatte og barn i barnehagen. Forskning tyder på at barns læring før skolestart er svært påvirket av hvilken barnehage barnet har gått i (15) (16).

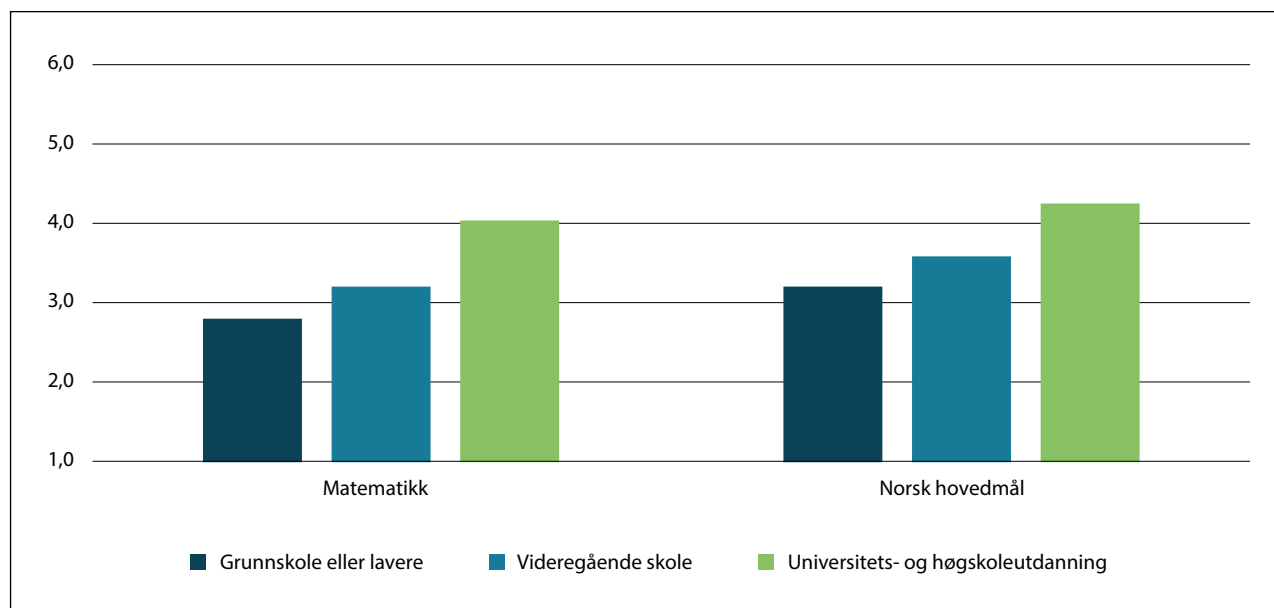
Forskning som er omtalt i kapittel 4, viser at de sosiale forskjellene i skolen har økt de siste tiårene, og at de forsterkes gjennom skoleløpet. Forskjellene er til stede ved skolestart. Resultater fra kartleggingsprøver i Oslo viser at det mellom barn med ulik sosial bakgrunn er stor variasjon når det gjelder andelen som skårer under den såkalte bekymringsgrensen. Som vist i figur 2.3 og 2.4 er forskjellene store og følger en sosioøkonomisk gradient. Elever som har foreldre med den korteste utdanningen, er i større grad på det laveste mestringsnivået på nasjonale prøver i 5. klasse. De har også lavere standpunktkarakterer i 10. klasse enn elever med foreldre som har litt lengre utdanning, mens elever som har foreldre med høyere utdanning, har lavest andel på laveste mestringsnivå og høyere standpunktkarakterer i 10. klasse.

Mange som vokser opp i lavinntektsfamilier, har innvandrerbakgrunn. Selv om mange unge med innvandrerbakgrunn lykkes godt i utdan-



Figur 2.3 Andel elever på laveste mestringsnivå på nasjonale prøver i 5. trinn (lesing og regning), etter foreldrenes utdanningsnivå, 2024

Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken. Tabell 07161



Figur 2.4 Gjennomsnittlige standpunktkarakterer i matematikk og norsk hovedmål, etter foreldrenes utdanningsnivå, 2024

Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken. Tabell 07496

ningssystemet, er både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre overrepresentert blant elevene som viser lavere mestringsnivå på nasjonale prøver i lesing og regning. Samtidig gjør mange barn av innvandrere det godt i det norske utdanningssystemet. Til tross for noe dårligere skoleresultater har det vært en svakere sammenheng mellom foreldrenes sosioøkonomiske posisjon og barnas senere oppnåelser innen utdanning og arbeidsliv for denne gruppen enn det har vært for barn med norskfødte foreldre (17).

Det er også dokumentert forskjeller i sosial og emosjonell kompetanse mellom barn som vokser opp i ulike sosiale lag. Internasjonal forskning tyder også på at barn fra lavinntektsfamilier og med lavere sosioøkonomisk bakgrunn oftere har utfordringer med oppmerksomhet, følelsesregulering og relasjonsbygging. Disse forskjellene fortsetter gjennom oppveksten og i overgangen til voksenlivet med forskjeller i gjennomføringen av videregående skole og i oppnåelsen av høyere utdanning.

Undersøkelser viser at det også er sosioøkonomiske forskjeller i hva barn og unge gjør i fritiden. Barn med foreldre som har lav utdanning og inntekt, deltar mindre i klubber, lag og foreninger, både innen idrett og andre kulturaktiviteter. Den typiske kulturskoleeleven er et barn eller en ungdom fra en ressurssterk familie med høyt utdannede og kulturinteresserte foreldre (18). Unge med foreldre som har lav utdanning, bruker mer tid på internett og opplever oftere negative hen-

delser på sosiale medier enn unge med foreldre som har høyere utdanning (19). En rapport fra NOVA basert på data fra over 500 000 ungdomsskoleelever viser at norske ungdommer kan grupperes i «fritidsprofiler» (128). Det er en overrepresentasjon av ungdom med foreldre med lav sosioøkonomisk status blant de to gruppene med lavest selvrapportert livskvalitet: «de mest hjemmeorienterte» som tilbringer mest tid hjemme, har begrenset fysisk kontakt med venner, bruker mye tid på dataspill og skjermbasert underholdning. «De mest risikoorienterte» som har høyere skår på regelbrudd og rusmiddelbruk, og som er sosiale, bruker mye tid med venner og skjermbasert underholdning og deltar mindre i kulturaktiviteter og idrett.

Flere studier viser at barn fra familier med lav inntekt og utdanning oftere blir utsatt for usunne vaner. Dette gjelder lavere inntak av frukt og grønnsaker, høyere inntak av snacks, hurtigmat og søte drikker og passiv røyking. I tillegg er det mindre amming av barn i familier med lav sosioøkonomisk status. Ungdom fra familier med lav sosioøkonomisk status blir oftere diagnostisert med psykiske lidelser før skolestart enn barn med høyere sosial bakgrunn (20). De sosiale forskjellene i forekomsten av psykiske diagnoser blant gutter handler i stor grad om ADHD. I tillegg utgjør ADHD omtrent halvparten av alle diagnoser blant gutter. I Ungdataundersøkelsen rapporterer barn med lavere sosial bakgrunn at de oftere føler seg ulykkelige, eller at de kjenner på håpløs-

het, trives dårligere på skolen og er mer utsatt for mobbing (21).

## 2.4 Forklaringer på sosioøkonomiske forskjeller i barns oppvekstvilkår og utvikling

Den økonomiske mobiliteten, det vil si hvor vanlig det er å få en annen plassering i inntektshierarkiet enn den foreldrene hadde, anses å være relativt høy i Norge og resten av Norden sammenliknet med de fleste andre land i verden (22). Nyere forskning tyder samtidig på at økonomisk mobilitet er redusert over tid (23).

Betydningen av det som skjer i utdanningsløpet, har fått ny relevans i diskusjoner om hva den fallende mobiliteten kan skyldes. Dersom utbyttet av utdanning og andre velferdsgoder henger sammen med barnas sosiale bakgrunn, vil ulikheten antakelig øke eller i det minste vedvare over generasjoner (8). Manglende sosial mobilitet kan også skyldes andre forhold enn sosialt ulikt fordelt utbytte av utdanning, for eksempel at overføring av både materielle, sosiale og kunnskapsmessige ressurser kan skje mer direkte. Hvis målet er å gi barn likere muligheter, er det grunn til å se nærmere på hvordan oppvekst under ulike sosioøkonomiske vilkår kan ha betydning for barns utvikling og muligheter senere i livet.

Ekspertgruppen om barn i fattige familier peker på tre typer forhold i familiene som forårsaker at barn fra lavinntektsfamilier gjør det dårligere på en rekke indikatorer i oppveksten: innsats fra foreldrene (ofte kalt «investeringer»), stress og bakenforliggende årsaker. Ekspertgruppen om barnehager, skoler og SFOs betydning for sosial utjevning og mobilitet peker i tillegg på betydningen av ulikheter i utdanningssystemet og i andre institusjoner samt storsamfunnets påvirkning.

### 2.4.1 Samspillet mellom medfødte forutsetninger og sosiale forhold

Barns genetiske forutsetninger og oppvekstmiljø påvirker livssjansene deres fra fødselen av. Helse, særlig psykisk helse, er også viktig for skolerestatene (24).

At forutsetninger og egenskaper er arvet, betyr ikke at de ikke kan påvirkes. Samfunnsinstitusjoner kan være med å påvirke utviklingen av barns disposisjoner, og samfunnsstrukturer kan bidra til å forsterke eller svekke betydningen av genetiske forutsetninger. Ekspertgruppen om barn i fattige familier trekker fram et illustrerende

eksempel om at medfødte disposisjoner for svekket syn ikke trenger å hindre arbeidsdeltakelse, hvis alle har tilgang på gode optikere og briller (8). Nyere forskning fra Norge viser at medfødte disposisjoner for å lykkes i utdanning har betydning for elevers skoleprestasjoner i noen skoler, men ikke i andre skoler (25). Det vil si at noen skoler synes å klare å kompensere for barns ulemper eller risiko for lave skoleprestasjoner, mens andre skoler ikke klarer det samme. Forskningen antyder dermed at kvaliteten på skoletilbudet kan kompensere for barns ulike forutsetninger.

Politiske tiltak som påvirker kvaliteten i viktige samfunnsinstitusjoner for barn, kan derfor ha en avgjørende rolle i barns utvikling selv om medfødte disposisjoner spiller en rolle for læring, mestring, trivsel og kompetansebygging.

### 2.4.2 Foreldres økonomi og kapasitet og betydningen av knapphet og stress

Økonomiske utfordringer kan skape utfordringer for foreldre og familier som på flere ulike måter vil kunne påvirke barns oppvekstmiljø og forutsetninger for en god utvikling. *Familiestresshypotesen* har sin opprinnelse i Elders (1974) dokumentasjon av konsekvensene av økonomiske tap og arbeidsløshet under den store depresjonen i USA på 1930-tallet (26). Teorien beskriver hvordan akutt og kronisk økonomisk stress setter foreldre og barna i risiko for psykiske og relasjonelle problemer. Foreldrenes uro over jobb, boforhold og den økonomiske situasjonen generelt kan påvirke deres psykiske helse og konfliktnivået i hjemmet. Foreldre som er stresset, kan ha mindre oppmerksomhet og energi til å følge opp barna, tilbringe kvalitetstid med dem og ha en velfungerende og hensiktsmessig oppdragerstil.

Familiestresshypotesen har støtte i omfattende internasjonal forskningslitteratur som viser negative konsekvenser av stress på barns læring, utvikling og helse (27) (28). En norsk studie som gir støtte til hypotesen, viser at mødre som mistet jobben, opplevde økt søvnløshet og nervøsitet, og at dette virket å ha en større negativ effekt på eldre barns skoleferdigheter enn inntektsbortfallet i seg selv (29). En annen norsk studie viser at foreldrenes psykiske helse hadde betydning for sammenhengen mellom sosioøkonomisk bakgrunn og psykiske helseplager hos barn (30). Det er videre vist at jobbtap påvirker barnas utfall mindre negativt i familier som har et godt sosialt nettverk rundt seg, og der foreldre klarer å opprettholde god kommunikasjon med barnet og hverandre (31). Rege og kolleger finner også at barn

fikk svakere skoleresultater etter at fedre mistet jobben, uavhengig av hvor mye jobbtapet påvirket inntekten i etterkant (32).

Ifølge *investeringshypotesen* bruker foreldre i ulik grad tid og penger på barns utvikling, helse og kunnskap. Dette har flere årsaker, og noe handler om direkte virkninger av lav inntekt og mindre materielle muligheter. Investering i egne barn handler samtidig om et bredt spekter av forhold som kan bidra positivt til barnets fysiske, kognitive, sosiale og emosjonelle utvikling. Det kan være kosthold, bokkvalitet, familieaktiviteter, tid til gode samtaler, å bli lest for, få hjelp med leker, organiserte fritidsaktiviteter, idrett, bøker og utdanningsressurser som stimulerer barnets læring og utvikling. Foreldres inntekt kan påvirke mulighetsrommet deres, og egen utdanning og arbeidserfaring kan påvirke tilgang til informasjon og kunnskap om hvordan man bør forberede barna til skole og arbeidsliv (33). Foreldre med lavere utdanning kan ha mindre kjennskap til hva utdanning og arbeidsliv krever, og den manglende informasjonen kan gjøre det vanskeligere å veilede barna i leksearbeid, lesing og andre stimulerende aktiviteter. Forskningen finner en gjennomgående sterk sammenheng mellom foreldres engasjement for barnas utdanning og barnas skoleprestasjoner (34).

Investeringshypotesen har støtte i en omfattende internasjonal forskningslitteratur som viser at fattige familier investerer betydelig mindre tid og penger i sine barn, sammenliknet med andre familier (35). Statistikk viser at fattige familier i Norge bruker mindre penger på kultur og fritid enn andre familier, og gir ungdommene mindre økonomisk støtte mens de studerer (8). Guryan og kolleger finner også at foreldre med lavere utdanning bruker mindre tid på lek og læringsaktiviteter med barnet, i forhold til foreldre med høyere utdanning på tvers av land, inkludert Norge (36).

*Den psykologiske knapphetshypotesen* kan bidra til å forklare både familiestresshypotesen og investeringshypotesen. Kort oppsummert antas opplevelsen av økonomisk knapphet å ha direkte konsekvenser for en persons evne til å planlegge, styre impulser og evnen til å håndtere kompleks informasjon (37). Opplevelsen av knapphet kan svekke kognitiv kapasitet til langsiktig tenkning og evnen til selvregulering. Flere empiriske studier har gitt støtte for hypotesen. Blant annet er det funnet at sukkerbønder i India gjorde det dårligere på kognitive tester og test av selvregulering like før de fikk penger fra avling, sammenliknet med etterpå (37). Forskjellen var like stor som om

de skulle gått et døgn uten søvn. Det er ikke testet om disse funnene er overførbare til Norge.

#### 2.4.3 Utfordringer og sosial mobilitet blant barn med innvandrerbakgrunn

Barn med innvandrerbakgrunn i familier med lav sosioøkonomisk status har mange av de samme utfordringene som andre barn i familier med lav sosioøkonomisk status. Mekanismene som er beskrevet over, for hvordan lavinntekt og lav utdanning hos foreldrene påvirker barnets utvikling og oppvekst, gjelder alle barn og unge som har foreldre i denne situasjonen. Barn med innvandrerbakgrunn kan i tillegg ha utfordringer som kan påvirke deres muligheter og utvikling. I flere sammenhenger er det påpekt at det er lite kunnskap om hvilke tilleggsutfordringer og sårbarheter familier med innvandrerbakgrunn står overfor, og hvilke forhold som står i veien for at de får den hjelpen de trenger fra det offentlige. Fafos kunnskapsoppsummering om barnefattigdom (38) slår fast at det er lite kunnskap om hvorvidt oppvekst i fattige familier har ulik betydning for barn med innvandrerbakgrunn, sammenliknet med andre barn.

At det er noe høyere sosial mobilitet blant norskfødte med innvandrerbakgrunn og enkelte landgrupper, kan ses i sammenheng med det som betegnes som «innvandrerdriv». Det er sammenfattet årsaker til at barn av innvandrere opplever dette «drivet». Det kan blant annet være fordi foreldrene har et sterkt ønske om at barna deres skal få et bedre liv enn de selv har hatt, at de skal ta høyere utdanning, og at barna ønsker å gjøre foreldrene stolte (39).

Barn med innvandrerbakgrunn kan ha tilleggsutfordringer som andre barn i familier med lav sosioøkonomisk status ikke opplever. Mangel på norsk språkkompetanse er en tilleggsbarriere for en del barn med innvandrerbakgrunn. Den internasjonale leserundersøkelsen PIRLS og PISA-undersøkelsen viser at manglende norskferdigheter er en forklaringsfaktor som står igjen, når man kontrollerer for sosial bakgrunn.

Det er store variasjoner i sammenhengen mellom bakgrunn og hvordan det går i utdanning og arbeidsliv for barn med innvandrerbakgrunn, slik det også er for majoritetsbefolkningen med norskfødte foreldre. Noe av dette er knyttet til kjønn og landbakgrunn. Jenter har i snitt høyere sannsynlighet enn gutter for å tjene mer enn sine foreldre. Barn fra familier med vietnamesisk bakgrunn har høyere sosial mobilitet enn befolkningen ellers, mens barn fra familier med chilensk bakgrunn

har lavere mobilitet. Ser man isolert på norskfødte med innvandrereforeldre, har disse barna større sannsynlighet enn andre barn i lavinntektsfamilier for å få høyere utdanning og jobb senere i livet (40).

#### **2.4.4 Betydningen av samfunnsforhold, institusjoner og tjenestetilbudet**

Sosioøkonomiske forskjeller skaper ulike muligheter for barnefamilier, men samfunnsforholdene rundt og tjenestetilbudet påvirker hvor store disse konsekvensene blir. Levekårsutfordringer reproduseres i lokalsamfunnene gjennom familienes ulike muligheter til å bosette seg i områder med gode lokalmiljøer, velferdstjenester og fritidstilbud. Slike nabolagsforskjeller kan forsterke de sosioøkonomiske forskjellene i oppveksten (41).

Familiebakgrunn og bosituasjonen i tidligere generasjoner har betydning for husholdningens boligsituasjon. Forskning viser at de med besteforeldre som eide bolig i de store byene, nyter godt av opparbeidet boligformue fra tidligere generasjoner. Den største forskjellen i bosituasjonen var mellom de med besteforeldre som eide bolig i de store byene, og de med besteforeldre som leide bolig utenfor byene (42). Boligens betydning er særskilt viktig for ellers utsatte grup-

per, som barn fra lavinntektsfamilier, innvandrere og personer med dårlig helse. Kvaliteten på boligen ser særlig ut til å ha betydning for helse og barns utdanningsresultater. I tillegg viser mange studier at det å bo trangt, kan påvirke utdanningsresultater negativt, spesielt for eldre barn (43) (44).

Det er også grunn til å tro at det er sosioøkonomiske forskjeller i foreldrenes forutsetninger for å samhandle med og støtte utdanningssystemet. For eksempel viser internasjonal forskning at foreldre med høyere sosioøkonomisk status i større grad blir invitert inn i samarbeidsrelasjoner med skolen (i tillegg til at de gir barna bedre utviklingsstøtte hjemme), sammenliknet med foreldre med lavere sosioøkonomisk status (45).

Denne systematiske skjevheten strekker seg ut over utdanningssystemet. Også innen andre sentrale velferdstjenester som helsetjenester, barnevern, spesialpedagogiske tilbud og fritidsaktiviteter er det grunn til å være oppmerksom på risikoen ved sosioøkonomiske forskjeller i bruk og utbytte av tjenestene. Forskning på velferdstiltak rettet mot barn, viser at selv om den positive effekten som regel er størst blant barn fra fattige og utsatte familier (46), har barn fra høyere sosiale lag gjennomgående høyest sjanse for å faktisk ta i bruk tjenesten eller tiltaket (47).

### 3 Arbeid og økonomisk trygghet



Figur 3.1

#### 3.1 Innledning

Økonomisk trygghet er fundamentalt for at familier skal kunne gi barn en stabil og forutsigbar oppvekst. Lav inntekt og økonomiske utfordringer kan redusere foreldrenes mulighet til å ivareta barns behov og skape økonomisk stress i familiene.

Arbeid er den viktigste kilden til økonomisk selvstendige og trygge familier. Det at foreldrene er i arbeid, vil bedre levekårene og mulighetene til både foreldre og barn. Arbeid skaper struktur og gir økonomisk trygghet, noe som kan redusere stress og uforutsigbarhet i familiene. Foreldres manglende tilknytning til arbeidslivet kan også påvirke barns framtidige tilknytning til utdanning og arbeidsliv. Å sørge for at flere foreldre kommer i arbeid, er det viktigste innsatsområdet for å redusere lav inntekt og fattigdom blant barnefamilier. Arbeid kan også være psykisk helsefremmende, bidra til å forebygge psykiske helseplager og derigjennom også styrke foreldrene i omsorgsrollen.

Trygge og gode boforhold er viktig for barn og unges oppvekstvilkår og for å jevne ut sosiale forskjeller i levekår. En god og trygg bosituasjon

er også en forutsetning for å stå i et skole- og utdanningsløp og ha en stabil arbeidstilknytning. Barnetrygd og bostøtte er to ytelser med særlig stor betydning for barnefamilier med lav inntekt.

Kapittelet tar for seg betydningen av arbeid, økonomisk trygghet og trygge og gode boforhold som ramme for familiens liv og barn og unges oppvekstvilkår. Kapittelet tar også utgangspunkt i at familier med lavinntekt og svak tilknytning til arbeidslivet ofte har sammensatte utfordringer, noe som krever helhetlig oppfølging og hjelp fra flere tjenester.

#### *Regjeringen vil*

- styrke familiene gjennom å legge til rette for at flere foreldre kan stå i arbeid og ha økonomisk trygghet

For å støtte opp om dette arbeidet, vil regjeringen

- trappe opp og forbedre bruken av arbeidsmarkedstiltak for å få flere i arbeid og færre på helserelaterte ytelser
- videreføre barnetrygden som en viktig og universell skattefri overføring til barnefamilier

- videreføre lav maksimalpris i barnehager og 12 timer gratis SFO på 1.–3. trinn
- vurdere hvordan bostøtteordningen kan bidra til en mer forutsigbar økonomi, særlig for barnefamilier
- prøve ut ulike modeller for en familiekoordinatørrolle i Nav-kontorene

### 3.2 Tiltak for å øke arbeidsdeltakelse

Arbeidslinja ligger til grunn for regjeringens politikk. Den skal sikre at flest mulig deltar i arbeidslivet. Grunnlaget er den betydningen arbeid har for den enkelte og for samfunnet. Å ha inntektsgivende arbeid gir for de fleste en betydelig velferdsgevinst, sammenliknet med alternative kilder til livsopphold. Arbeid gir inntekt og bidrar til selvforsørgelse. Arbeid gir tilhørighet og sosialt nettverk og mulighet til å utvikle egne evner. Høy sysselsetting er en forutsetning for å opprettholde og videreutvikle velferdsstatens sikkerhetsnett og tilby gode tjenester til innbyggere over hele landet. Flere i arbeid bidrar også til å redusere ulikhet, motvirke fattigdom og styrke likestilling og integrering.

Det er ulike årsaker til at personer står utenfor arbeidsmarkedet. Det kan handle om helseutfordringer, manglende formell kompetanse eller svake norskferdigheter. Det kan også henge sammen med store omsorgsoppgaver eller manglende likestilling i hjemmet. Helseproblemer er en av de største barrierene for deltakelse i arbeidslivet. Både blant mottakere av uføretrygd og arbeidsavklaringspenger har det vært en økning i andelen som har en diagnose innenfor psykiske lidelser. Kompetanse blir stadig viktigere for deltakelse i arbeidslivet. Personer med lav utdanning og manglende kompetanse er overrepresentert blant dem som står utenfor arbeidsmarkedet. I takt med at utdanningsnivået i befolkningen har økt, har gruppen med lav utdanning trolig blitt stadig mer selektert, med svakere forutsetninger for å klare seg i arbeidsmarkedet. Skillet mellom de som har fullført, og de som ikke har fullført videregående opplæring, har blitt sterkere over tid.

Regjeringen la høsten 2024 fram Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*. Regjeringen vil forsterke arbeidslinja ved å legge til rette for en mer aktiv politikk for å få flere i arbeid og færre på trygd. Regjeringen vil trappe opp og forbedre bruken av arbeidsmarkedstiltak, forsterke og videreutvikle innsatsen overfor unge og støtte opp under ungdomsgarantien, satse på økt kompetanse og mer

stabil tilknytning til arbeidslivet, og legge til rette for samarbeid om mer koordinerte tjenester fra arbeidsmarkeds-, utdannings- og helsesektoren. En politikk for å få flere i arbeid vil bidra til at flere personer med forsørgeransvar for barn kan komme i arbeid, få inntekt og mulighet for å forsørge seg selv og familien.

Regjeringen foreslår i Meld. St. 33 (2023–2024) flere tiltak i arbeids- og velferdsforvaltningen som vil forsterke og videreutvikle innsatsen for å styrke den enkeltes kvalifikasjoner. Regjeringen vil blant annet legge til rette for økt bruk av opplæringstiltak som gir formell kompetanse. Det innebærer blant annet å gjøre forbedringer i Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak for å gjøre tiltakene mer fleksible og tilpasset brukernes behov og bedre tilpasset tilbudet i utdanningssektoren. Tiltak for å få flere unge i arbeid omtales i kapittel 5.6.

I en undersøkelse om Nav-kontorenes oppfølging av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (48) ble det pekt på at kontinuerlige økonomiske belastninger kan være til hinder for at stønadsmottakere, spesielt de som forsørger barn, klarer å komme seg nærmere arbeidsmarkedet. Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot denne gruppen. Målet er at flere kommer i arbeid. Mange av deltakerne har sammensatte utfordringer, og innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Over halvparten av deltakerne har barn, og 20 prosent har tre barn eller flere. Andelen deltakere som går til arbeid etter avsluttet program, har ligget på rundt 50 prosent de siste årene. Det er satt i gang et arbeid med å gjennomgå erfaringer med kvalifiseringsprogrammet og å se disse i sammenheng med Navs samlede virkemidler for målgruppen. Dette vil gi et grunnlag for å vurdere behovet for eventuelle endringer i rammer for og innretning av programmet.

Barn med bakgrunn fra landgrupper hvor familiene er store og yrkesaktiviteten blant mødrene er lav, er særlig overrepresentert i lavinntektsgruppen. Innvandrere har i snitt lavere arbeidsdeltakelse enn den øvrige befolkningen. En del innvandrere har svake norskferdigheter og har innvandret fra land med dårlige utdanningsmuligheter. Introduksjonsprogrammet er statens viktigste virkemiddel for å kvalifisere nyankomne innvandrere til arbeidslivet. Målet med introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og å forberede dem til arbeid eller utdanning. Målgruppen er nyankomne flyktninger i alderen 18 til 55 år (49). Regjeringen la i

### Boks 3.1 Lamomat i Trondheim – jobb for kvinner med innvandrerbakgrunn

Lamomat er et inkluderingstiltak for kvinner med innvandrerbakgrunn fra Afghanistan, Pakistan og Syria. Kvinnene lager og serverer mat fra sine hjemland til gjester på Rosendal Teater i Trondheim. Deltakerne får lønn som skaffes fra inntektene ved salg av mat. Lamomat har lyktes fordi deltakerne gjør noe de virkelig kan, og de lager noe som et marked ønsker å kjøpe. Flere av kvinnene har fått jobb etter at de har deltatt i prosjektet.

april 2025 fram forslag til endringer i integreringsloven. Endringene skal bidra til økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet, og et klarere og enklere regelverk. Aldersgruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram foreslås utvidet fra 55 år til og med 60 år.

Mange kvinner med innvandrerbakgrunn står langt unna arbeidsmarkedet, og de har behov for grunnleggende kvalifisering for å komme i arbeid eller ordinær utdanning. Tilskuddsordningen Jobbsjansen retter seg mot denne gruppen innvandrerkvinner. Regjeringen har økt tilskuddet til Jobbsjansen, og med styrkingen vil over 1 050 hjemmевærende innvandrerkvinner få individuelt tilpasset kvalifisering for å komme ut i arbeid eller utdanning. Regjeringen vil vurdere framtidig innretning av Jobbsjansen. Regjeringen vil også innhente mer kunnskap om barrierene og mulighetene for å få til en smidig overgang for deltakere som har behov for oppfølging ved et Nav-kontor, etter avsluttet introduksjonsprogram.

I Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp* presenterer regjeringen tre overordnede mål for integreringspolitikken:

- Flere kommer inn i og får stabil tilknytning til det seriøse arbeidslivet.
- Systemene for å ta imot nyankomne er fleksible i møte med store svingninger i ankomster.
- Integreringspolitikken er effektiv, helhetlig og målrettet.

Meldingen presenterer politikken som retter seg mot nyankomne innvandrere den første tiden i Norge, og som legger til rette for å få flere i arbeid og øke samfunnsdeltakelsen. Integreringspolitikken blir presentert som et bredt, sektorovergripende felt, der blant annet levekår, barrierer for

deltakelse og innvandreres tilknytning til lokal- og storsamfunnet er sentrale temaer.

Situasjonen for og tilbudet til barn og unge er gjennomgående omtalt i meldingen. Den gir også en samlet framstilling av erfaringer med de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina siden februar 2022, og oppsummerer lærdommer fra håndteringen fram til nå. Videre presenterer regjeringen politikken for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere.

I meldingen varsler regjeringen at den vil

- jobbe for at kvalifisering starter allerede i mot-tak
- legge større vekt på arbeid og utdanning ved bosetting av flyktninger
- stille krav om mer praksis og opplæring på arbeidsplasser i introduksjonsprogrammet
- utvide rett og plikt til introduksjonsprogram opp til 60 år, med krav om å delta for å motta introduksjonsstønad
- utarbeide en veileder til kommuner, arbeidsgivere og andre aktører med forslag til hvordan man kan ta imot arbeidsinnvandrere og deres familier på en god måte
- vurdere å gi arbeidsinnvandrere og deres familie rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og utrede nærmere hvordan slik opplæring bør innrettes

Regjeringen la 8. april 2025 fram forslag til endringer i integreringsloven (Prop. 81 L (2024–2025)) for Stortinget. Forslagene følger opp integreringsmeldingen, evalueringer av regelverket og lærdommer fra håndteringen av de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina. Endringene foreslås blant annet for å styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogram som skal kvalifisere for arbeid, og for å legge til rette for at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring, innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. De foreslåtte endringene har også som mål å bidra til et klarere og enklere regelverk.

### 3.3 Gode boforhold som ramme for familiens liv

Trygge og gode boforhold er viktig for å jevne ut sosiale forskjeller i levekår og sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge. Boligen og bomiljøet påvirker en rekke sider ved folks hverdagsliv. En god og trygg bosituasjon har betydning for å kunne ta utdanning, danne familie, ta vare på egen helse og å delta i arbeidslivet (50) (54). Forskning viser at boforhold påvirker en persons utfall når

det gjelder utdanning, arbeidsmarkedstilknytning og helse. En aktiv boligpolitikk er viktig for å motvirke uheldige utslag for utsatte grupper. Det pekes særlig på at barn i utsatte grupper kan ha stor nytte av forbedringer i boforholdet.

De fleste oppnår en stabil bosituasjon når de kjøper bolig. Barnefamilier som leier bolig, er overrepresentert blant dem som rapporterer om utilfredsstillende boligstandard. Mange av dem som flytter ofte, bor i private eller kommunale utleieboliger. Husholdninger som ikke eier egen bolig, tar heller ikke del i den velstandsøkningen som det å eie egen bolig kan gi, når boligens verdi øker over tid (52).

Barn og unge i lavinntektsfamilier har ofte dårligere boforhold enn andre jevnaldrende. De opplever å måtte flytte oftere enn andre barn, de bor ofte dårligere og trangere enn andre, og de bor sjeldnere i en bolig som familien eier selv (53). Hyppig flytting for barn kan gjøre det vanskelig å ha kontinuitet i skolegangen, bevare vennskap og nettverk, opprettholde fritidsaktiviteter i et kjent miljø og å opparbeide tilhørighet til nabolaget. Hyppig flytting kan også gjøre det vanskeligere å sikre god og sammenhengende oppfølging fra ulike tjenester, for eksempel hvis barna må bytte barnehage eller skole.

Boforhold har stor betydning for barns liv, og mye tyder på at boforholdene blir viktigere jo eldre barna blir. Boligens fysiske kvalitet ser ut til å ha direkte innvirkning på barns senere utdanning, for eksempel om de har et rolig sted å gjøre lekser (54). Det er en sammenheng mellom skoleprestasjoner og det å bo i en leid bolig, bo trangt og være utsatt for støy (54).

Barnefamilier som bor i kommunale utleieboliger, har generelt dårligere boligstandard enn andre lavinntektsfamilier, og mange bor i bomiljø som oppleves som utrygge for barn. Husbanken har utviklet et digitalt fagsystem for kommunale boliger og boligsosialt arbeid (Kobo) som gjør det enklere for kommunen å finne en egnet bolig i et egnet bomiljø til dem som søker kommunal bolig. Kobo gir støtte til kommunene i arbeidet med å behandle og tildele kommunale boliger til husholdninger som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Fagsystemet gjør det også lettere å gi bedre og tilpasset oppfølging til beboerne. I 2023 trådte den nye loven om kommunenes boligsosiale ansvar i kraft (boligsosialloven). Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Kommunenes ansvar for å gi individuelt tilpasset bistand er tydeliggjort i loven. Bistanden kan

blant annet være veiledning, praktisk bistand til å mestre boforholdet og praktisk hjelp til å skaffe bolig. Loven presiserer at kommunene skal ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Kobo gjør det enklere for kommunene å møte lovkravene i ny boligsosial lov.

De som ikke har fast bolig, er den mest sårbare gruppen på boligmarkedet. Personer regnes som bostedsløse dersom de ikke disponerer eid eller leid bolig, er henvist til tilfeldige eller midlertidige botilbud eller ikke har oppholdssted kommende natt. I Norge har bostedsløse blitt kartlagt hvert fjerde år, siste gang i 2020. Da var om lag 3 300 personer bostedsløse, 142 av disse var barn (55). 749 personer i gruppen bostedsløse hadde mindreårige barn, men mange av dem hadde ikke omsorgsrett for barnet. De to siste årene har antall bostedsløse økt etter flere år med nedgang. I 2022 var det rundt 3 800 bostedsløse og i 2023 rundt 4 200. I 2020 gjorde Røde Kors en undersøkelse blant videregående skoler i Oslo og Trondheim, og de fant flere unge med bostedsutfordringer. Rapporten peker på at skolen er en viktig arena for å fange opp unge med bostedsutfordringer (56).

Regjeringen la våren 2024 fram Meld. St. 13 (2023–2024) *Bustadmeldinga – Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*. Meldingen viser til at bosituasjonen og boforhold er særlig viktig for barn og unges oppvekst. Boligmeldingen har fire innsatsområder. De er knyttet til etableringsmuligheter i egen eid bolig, leiemarkedet, boligbygging og vanskeligstilte på boligmarkedet. For mange vil det å eie egen bolig bidra til økt bostabilitet og botrygghet. Startlånet er et viktig virkemiddel for at flere skal kunne kjøpe egen bolig. Lånet bidrar til å jevne ut levekårsforskjeller, og barnefamilier er prioritert. Det varsles flere grep for å gjøre startlånordningen mer treffsikker. I meldingen varslet regjeringen at den ville åpne for forsøk med startlån, også for unge og førstegangsetablerere, for å hjelpe flere inn på boligmarkedet. I 2024 ble 19 kommuner valgt ut til å være med i forsøksordningen, og i 2025 er det 74 kommuner som er med i ordningen. Regjeringen har satt av 1,5 milliarder kroner til formålet i 2024 og 2025, slik at kommunene kan gi startlån til personer som er noe bedre økonomisk stilt, enn de som får startlån i dag. Den som får startlån under forsøket, må som hovedregel kjøpe bolig for første gang, ha minimum fem prosent egenkapital og ikke ha fått lån eller tilstrekkelig lån i ordinær bank.

Uavhengig av om man eier eller leier bolig, skal alle kunne bo godt og trygt. I den nasjonale boligpolitikken har leiemarkedet over tid fått for lite oppmerksomhet. I boligmeldingen lanserte derfor regjeringen en fornyet leiemarkedspolitik med fire mål: trygge leieforhold, tilstrekkelig tilbud av leieboliger, solid kunnskap om leiemarkedet og en bærekraftig kommunal utleiesektor. Husbanken har også fått en nasjonal fagrolle på leiemarkedet. Som en del av denne rollen skal Husbanken sørge for kunnskap om hvordan leiemarkedet fungerer, inkludert kunnskap om behovet for korrigerende tiltak for å nå de boligpolitiske målene. Dette er et viktig grep for å styrke kunnskapen om hvordan leiemarkedet fungerer samlet sett, og for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere mulige tiltak og i større grad se ulike virkemidler i sammenheng. Det skal også bidra til at kommunene har den støtten de trenger for å legge til rette for gode og velfungerende leiemarkeder lokalt. For den boligsosiale politikken er det overordnede målet at de som ikke selv klarer å skaffe seg eller beholde en egnet bolig, skal få den hjelpen de trenger. Bostedsløse skal raskt få tilbud om varig bolig, og barn og unge skal prioriteres.

### 3.4 Større økonomisk handlingsrom for barnefamilie

Gjennom stortingsperioden har regjeringen iverksatt en rekke tiltak for å redusere barnefamiliens kostnader gjennom lavere satser for foreldrebetaling i barnehager og skolefritidsordning (SFO), økt barnetrygd, foreldrepenger og bostøtte. Tiltakene er et viktig bidrag til større økonomisk handlingsrom for barnefamilie, ikke minst for familier med lave inntekter. Tiltakene stimulerer til økt bruk av barnehager og SFO, som er bra for barna og legger til rette for foreldrenes deltakelse i arbeidslivet.

Rapporten *En barndom for livet* (8) framhever at mange norske og internasjonale studier finner positive sammenhenger mellom inntektsøknin-ger og barns helse og skoleresultater i familier som er aller nederst i inntektsfordelingen. Samtidig er det behov for mer kunnskap om hvordan kontantytelser påvirker barns muligheter for læring, utvikling og helse. Et pågående forskningsprosjekt (2023–2026) i regi av Statistisk sentralbyrå, i samarbeid med Folkehelseinstituttet og Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), skal blant annet

#### Boks 3.2 Økt økonomisk trygghet for barnefamilier

##### *Familien Johansen i Alta*

Et tenkt eksempel er familien Johansen i Alta som består av mor, far og tre barn på tre, fire og åtte år. Begge foreldrene er i full jobb. De to yngste går i barnehage, mens den eldste går i SFO. Barnehageplassene er gratis, mens SFO koster 1 459 kroner per måned i 2025. Familien mottar 5 904 kroner i barnetrygd hver måned.

I 2021 ville barnehageplass og SFO kostet familien 8 089 kroner per måned, og de ville mottatt 4 362 kroner i barnetrygd per måned.

Med disse satsingene har familien fra 2021 til 2025 fått en samlet forbedring av familieøkonomien på 8 172 kroner per måned (nominelle kroner). Dette utgjør en innsparing på 91 434 kroner i året.

##### *Familien Ahmed i Oslo*

Et annet eksempel er familien Ahmed i Oslo, som består av mor og to barn på fire og sju år. Mor jobber deltid. Det yngste barnet går i barnehage, og den eldste går i aktivitetsskolen. I 2025 koster barnehagen 2 000 kroner i måneden, og aktivitetsskolen 1 171 kroner per måned. Familien mottar til sammen 6 452 kroner i barnetrygd per måned.

I 2021 ville barnehagen kostet 3 230 kroner og aktivitetsskolen 2 979 kroner i måneden. Familien ville mottatt 3 762 kroner i barnetrygd per måned.

Med disse satsingene har familien fra 2021 til 2025 fått en samlet forbedring av familieøkonomien på 5 728 kroner per måned (nominelle kroner). Dette utgjør en innsparing på 65 698 kroner i året.

undersøke effekter av kontantoverføringer for barn og unge.

Regjeringen har i samarbeid med Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk Venstreparti (SV) redusert foreldrebetalingen i barnehager og SFO, innført moderasjonsordninger for søsken samt gratisordninger i kjernetiden. Tiltakene er viktige for å øke oppslutningen om ordningene, men har også stor betydning for økonomien til barnefamilie. Endringene er nærmere omtalt i kapittel 4.3.4 og 5.3.

Familieytelsene skal bidra til trygge økonomiske rammer for foreldre med barn. Der barne-trygden bidrar til å dekke noe av utgiftene foreldre har til å forsørge barna, legger foreldrepenggeordningen til rette for at foreldre kan være hjemme med små barn, uten å miste inntekt.

Økonomiske utfordringer kan redusere foreldres mulighet til å ivareta barnas behov. Internasjonal forskning viser at økonomisk støtte til barnefamilier kan ha gevinster for barna, men kan også svekke foreldrenes deltakelse i arbeidslivet (57). Regjeringen er opptatt av å balansere hensynet til inntektssikring og hensynet til arbeidslinja på en god måte. Det skal alltid lønne seg å jobbe. Samtidig skal foreldre som av ulike årsaker ikke har mulighet til å være i arbeid, være trygge på at fellesskapet stiller opp. Denne gruppen skal få tilstrekkelig og god inntektssikring slik at de kan forsørge seg selv og dekke barnas sosiale og materielle behov. Det vil også være foreldre som står i randsonen av arbeidsmarkedet. For disse er det særlig viktig at det lønner seg å arbeide, og at tiltak innrettes for å støtte opp om arbeidsdeltakelse. Det er nettopp ved at flere jobber, at man kan sikre trygghet og velferd for de som ikke kan jobbe.

Familieytelsene er universelle. Det finnes også en rekke behovsprøvde ytelser, som er en måte å prioritere de offentlige ressursene til barnefamilier med størst behov for hjelp. Samtidig vil behovsprøvde ytelser skape større terskler for arbeidsdeltakelse. Det er generelt viktig at ytelsene både sikrer nødvendig forutsigbarhet og støtter opp om arbeid. Regjeringens hovedstrategi er å ha gode universelle ordninger for alle familier, som har høy legitimitet, er enkle å benytte seg av og forvalte, og som ikke skaper fattigdomsfeller. Behovsprøvde ytelser vil likevel være hensiktsmessig på noen områder. Det er viktig at disse ikke skaper fattigdomsfeller, og ikke er til hinder for at ungdom fra lavinntektsfamilier kan få arbeidserfaring.

### *Barnetrygd*

Barnetrygd er en universell og skattefri månedlig utbetaling til foreldre med barn under 18 år. Formålet er å kompensere familiene for deler av utgiftene de har til å forsørge barn. Ordningen omfordeler ressurser mellom familier med barn og personer uten barn. Barnetrygden bidrar til å øke den disponible inntekten til alle barnefamilier, men har størst betydning for barnefamilier med lave inntekter.

Rege-gruppen (8) mente at barnetrygden er særlig viktig for å motvirke fattigdom. De pekte på

at den universelle innretningen gjør ytelsen forutsigbar for mottakerne og enkel å administrere sammenliknet med andre ytelser. Gruppen vurderte videre at de aldersdifferensierte satsene i den ordinære barnetrygden, med høyere barnetrygdsatser for barn under seks år, var svakt faglig begrunnet. Ekspertgruppen foreslo flere endringer i barnetrygden:

- å øke barnetrygden og delvis finansiere økningen gjennom å skattlegge ytelsen og omdisponere foreldrefradraget
- å jevne ut de aldersdifferensierte satsene i den ordinære barnetrygden
- å knytte nivået på barnetrygden til grunnbeløpet i folketrygden (G)

Analyser fra Statistisk sentralbyrå viser at barnetrygden bidrar til å motvirke vedvarende lavinntekt blant barnefamilier (58). Med denne regjeringen er barnetrygden økt betydelig, og fra 1. mai 2025 er barnetrygden for alle barn 1 968 kroner i måneden. Det innebærer at barnetrygden nå har anslagsvis samme realverdi som utbetalingen hadde i 1996. Samtidig er det siden 1990-tallet gjennomført andre tiltak rettet mot barnefamilier. Dette gjelder for eksempel den betydelige utbyggingen av barnehagesektoren som har gjort det enklere for foreldre å kombinere familieliv med arbeid.

Rege-gruppens forslag om å utjevne de aldersdifferensierte satsene er fulgt opp ved at den ordinære barnetrygdsatsen for de eldste barna er økt. Enslige forsørgere har en høyere risiko for lavinntekt, og barnetrygdsatsene er blitt økt for denne gruppen. Samtidig er fradraget for enslige forsørgere blitt innlemmet i barnetrygden for å forenkle støtten. Satsøkningene øker den disponible inntekten til barnefamilier og gir foreldre økte muligheter til å dekke viktige behov hos barna.

Barnetrygden virker omfordelende sammen med skattesystemet. Skattlegging av barnetrygden vil føre til at foreldre som er i arbeid, kan få økt marginalsatt ved at barnetrygden kommer på toppen av lønnen, og skyver noen skattebetalere over i en høyere skattesatt. For foreldre uten arbeid vil forslaget også svekke insentivene til å delta i arbeidslivet fordi arbeidsinntekt vil gi redusert barnetrygd etter skatt.

Anslag fra SSBs arbeidstilbudsmodell Lotte-Arbeid viser at skattlegging av barnetrygden som er gjennomført provenynøytralt, vil redusere gjennomsnittlig arbeidstid blant lønnstakere med barn med rundt 0,8 prosent, sammenliknet med 2024-regler. Dette tilsvarer i underkant av 5 000

**Boks 3.3 Innspillsmøte om barn i fattige familier**

På et innspillsmøte i Bergen i 2023 om regjeringens videre innsats for barn i fattige familier kom det innspill om innsatser som er særlig viktige for barn i fattige familier:

- lavterskeltilbud som tilgjengeliggjør bistand fra Nav
- trygge møteplasser og tilbud som bidrar til å inkludere barn og unge i fritidsaktiviteter
- familiekoordinatorer som gir støtte og hjelp til familiene over en lengre periode
- økonomisk veiledning og forutsigbare ytelser som reduserer økonomisk stress
- innsatser som bidrar til trygge og stabile boforhold for barn og unge
- tidlig og forebyggende innsats i barnehage, skole og SFO

Barne- og familieministeren og arbeids- og inkluderingsministeren deltok, i tillegg til statssekretærer fra Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Representanter for ulike kommunale tjenester, frivillige organisasjoner og ideelle aktører deltok også på møtet i Bergen 4. desember 2023.

årsverk. Beregningen legger til grunn at barne-trygden deles likt mellom foreldrene.

Redusert arbeidstilbud innebærer at en omlegging som er provenynøytral i dag, ikke vil være provenynøytral over tid. Reduksjonen i arbeidstilbudet som er anslått her, tilsvarer en reduksjon i provenyet fra inntektsskatten på i underkant av 0,9 milliarder kroner på sikt. Anslaget er usikkert, og det omfatter bare effektene for lønnstakere mellom 26 og 62 år. Det tar i hovedsak ikke hensyn til at skatleggingen kan gjøre det mindre lønnsomt å gå fra for eksempel trygd til arbeid. Anslaget kan derfor undervurdere de negative effektene på arbeidsdeltakelse.

Regjeringen mener at barnetrygden er viktig i innsatsen for å redusere fattigdom blant barnefamilier, og vil videreføre barnetrygden som en viktig og universell skattefri overføring til barnefamilier.

Foreldrepenger er omtalt i kapittel 4.2.10.

**Bostøtte**

Bostøtte er en lovfestet rettighetsordning som skal sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig. Støtten blir beregnet og utbetalt månedlig på bakgrunn av den samlede inntekten og boutgiftene til husstanden. Regjeringen mener det er viktig med en god bostøtteordning som gjør det enklere for husstander med lave inntekter å skaffe og beholde en egnet bolig, ved å hjelpe dem med å betale høye boutgifter. Regjeringen varslet i Meld. St. 13 (2023–2024) *Bustadmeldinga – Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet* at den vil arbeide videre med å forenkle og forbedre bostøtteordningen.

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2024 vedtok Stortinget flere endringer i bostøtten, blant annet å øke de årlige boutgiftstakene med 4 000 kroner fra og med juli 2024. Bostøttemottakere som har inntekt fra arbeidsavklaringspenger eller dagpenger, har hittil fått mindre bostøtte to ganger i året fordi de da får oppgjør fra Nav for tre 14-dagers perioder i samme kalendermåned. Fra 1. januar 2025 skal Husbanken korrigere inntektsopplysningene deres for disse månedene slik at de unngår uheldige svingninger i bostøtteutbetalingen.

Rege-gruppen (8) tilrår at husstandsmedlemmer som fremdeles går på videregående skole, ikke bør tas med i inntektsgrunnlaget for beregning av bostøtte, av hensyn til arbeidsinsentivene til de unge. Inntekt og formue til barn og unge under 18 år har siden 2017 ikke telt med i beregningen av bostøtte. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2024 vedtok Stortinget at heller ikke inntekten til hjemmeboende 18- og 19-åringer skal telle med. Dette gir dem bedre mulighet til å skaffe seg arbeid, egen inntekt og tilknytning til arbeidsmarkedet, uten at det medfører redusert bostøtte til husstanden. Tiltaket ble iverksatt fra og med oktober 2024, slik at første utbetaling etter nye regler kom i november samme år.

Regjeringen vil vurdere hvordan bostøtteordningen kan bidra til en mer forutsigbar økonomi, særlig for barnefamilier. Husbanken er bedt om å utrede hvordan bostøtten i større grad kan bidra til forutsigbarhet og stabilitet for barnefamilier. Videre skal Husbanken få utredet eksternt hva som kjennetegner situasjonen til mottakere av både bostøtte og økonomisk sosialhjelp, og om det er behov for å bedre samspeilet mellom de to ordningene og eventuelt andre ytelser.

### *Mer forutsigbar økonomisk støtte*

Rege-gruppen (8) pekte på at offentlige ytelser utbetales på ulike datoer, noe som bidrar til uforutsigbarhet for mottakerne. Ekspertgruppen mener ytelsene i større grad bør samkjøres slik at de utbetales på samme dato, for å øke den økonomiske forutsigbarheten for barnefamilier med lave inntekter.

Statlige ytelser har ulike utbetalingsmønstre og utbetalingsfrekvens. Brukere med flere ytelser kan oppleve å få mange utbetalinger i måneden. Noen ytelser har fast utbetalingsdato og blir utbetalt én gang per måned, mens andre ytelser blir utbetalt hver 14. dag og på varierende dato. I tillegg mottar en del brukere økonomisk sosialhjelp som supplement til andre ytelser. Brukere med flere utbetalinger per måned, gjerne med varierende dato, opplever at det kan være utfordrende å tilpasse økonomien til utgifter og forfall på lån og regninger.

Det er igangsatt flere prosjekter som utreder muligheter for å forenkle Nav for brukere og ansatte. En mer omfattende endring når det gjelder utbetalingstidspunkt og mer forståelig utbetalingsinformasjon, er avhengig av en grunnleggende modernisering av utbetalingssystemene i Arbeids- og velferdsetaten. En slik modernisering er under utredning. Se omtale av forsøket *Et enklere Nav* i kapittel 5.6.1.

Forbruksforskningsinstituttet SIFO har utredet det faglige grunnlaget for de veiledende satsene på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. SIFO anbefaler (59) at alle satsene økes, og at kategoriene endres, slik at de eldste barna får mer enn før. Departementet tar sikte på å komme til Stortinget i statsbudsjettet for 2026 med en vurdering av om det er behov for å endre nivået på de statlige veiledende satsene eller måten å innrette satsene på. Rapporten fra SIFO vil bli vurdert i en bredere sammenheng, blant annet hvordan nivået på satsene kan påvirke overgang til arbeid og forholdet til andre ytelser.

## **3.5 Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier**

Barnefamilier med vedvarende lav inntekt har oftere sammensatte utfordringer sammenliknet med øvrige inntektsgrupper. De har oftere helseproblemer, svak tilknytning til arbeidsmarkedet og manglende formalkompetanse/norskkunnskaper. For noen familier kan utfordringene være særlig alvorlige, og være knyttet til rus, vold og

manglende foreldreomsorg. Utfordringene kan påvirke barnas oppvekstvilkår og foreldrenes mulighet til å ivareta barnas rettigheter og behov.

En del av disse familiene kan oppleve terskelen for å ta i bruk tjenester og hjelpetilbud, for eksempel helsestasjon og barnehage, som høy (60). Dette kan handle om mangel på informasjon om hva tjenestene kan tilby, frykt for barnevernet eller en mer generell mangel på tillit til tjenestene. Det kan også handle om at tjenestene er for lite tilgjengelige eller er for dårlig tilpasset familienes behov, for eksempel på grunn av for lite sammenheng mellom tjenestene.

Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) bistår mange som har forsørger- og omsorgsansvar for barn. Nav-kontoret er i kontakt med mange familier med økonomiske og andre levekårsutfordringer, og barna i disse familiene vurderes å være en utsatt gruppe. De ansatte på Nav-kontoret må ha oppmerksomhet både på foreldrenes, barnas og familiens situasjon, og de kan bidra til å skape tillit til og senke terskelen for å ta i bruk andre velferdstjenester som er viktige for å forebygge at levekårsutfordringer går i arv. Nav-kontoret skal ta hensyn til barnas behov ved utmåling av økonomisk stønad og i annen tjenesteyting, og de skal bidra til at foreldre får mulighet til å ivareta sitt foreldreansvar. Disse familiene kan ha behov for bistand på flere områder knyttet til arbeid og kvalifisering, helse, foreldreveiledning, bosituasjon og andre forhold. Nav-kontoret må evne å se hele livs- og familiesituasjonen til familien og bidra til helhetlig oppfølging og et samordnet tjenestetilbud. Samarbeid med andre tjenester vil ofte være nødvendig.

Et landsomfattende tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad, ble gjennomført i 2022–2023. Statsforvalterne undersøkte også om familier som mottar sosialhjelp, får oppfølging ved behov. De fleste av de 68 Nav-kontorene som ble undersøkt, ga brukerne noe oppfølging, gjerne i form av samtaler. Det varierte om de samarbeidet med andre tjenester. Det var få kontorer som fattet vedtak om opplysning, råd og veiledning. Statsforvalterne fant lovbrudd når det gjaldt oppfølging, ved 14 av kontorene. Statsforvalterne vurderte ikke innholdet i eller kvaliteten på oppfølgingen. Det var få lovbrudd i oppfølgingen sammenliknet med de andre områdene i tilsynet. Dette viser at de fleste Nav-kontorene ga en form for oppfølging av familier med barn. Funnene i tilsynet kan videre tyde på at brukere som fikk hjelp fra familiekoordinatorene og familieteam, eller var med i forsknings- og utviklingsprosjekter om opp-

### Boks 3.4 Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier og Nye mønstre – Trygg oppvekst

#### *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier*

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte i 2016–2018 en systematisk utprøving av oppfølgingsmodell *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF)* i Nav-kontor. Målet var å hjelpe familier i vedvarende lavinntekt til en bedre økonomi og boligsituasjon, hjelpe foreldre inn i arbeid og forbedre barnas situasjon. Familiekoordinatorerne skulle arbeide med hele familien og koordinere tjenester internt i arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) og andre tjenester i kommunen. Modellen innebar også bruk av standardiserte verktøy og skjemaer (familiekartlegging, familieplan, prosessveileder mv.).

Prosjektet ble gjennomført som en randomisert kontrollert studie med tilhørende prosessevaluering, utført av OsloMet (61). Forskerne fant ikke at HOLF-modellen eller ekstra oppfølgingsressurser (familiekoordinatorer) ga økt overgang til arbeid, men pekte på å mange av deltakerne i prosjektet stod langt unna arbeidsmarkedet. Familiekoordinatorerne som brukte HOLF-modellen, opplevde bedre relasjonell kompetanse og mer målrettethet i møte med for-

eldrene. Familiene som fikk tettere oppfølging og egen koordinator, opplevde at relasjonen og tilliten til Nav bedret seg, og de opplevde en bedring i familiesituasjonen som helhet.

#### *Nye mønstre – Trygg oppvekst*

*Nye mønstre – Trygg oppvekst* er en modell utviklet av Kristiansand kommune for å hjelpe barnefamilier med vedvarende lavinntekt og sammensatte utfordringer. Modellen skal hjelpe familien med å finne løsninger og koble på riktig instans, som kan bistå for å møte utfordringene de har. Familien rekrutteres fra ulike tjenestoområder og får tildelt en familiekoordinator. Eksempler på samarbeidspartnere er barnehage og skole, barnevernstjeneste, flyktningtjeneste, idrettslag/fritidsorganisasjoner/frivillige organisasjoner, fastlege/helsetjenester, kommunens oppfølgings-tjeneste eller boligavdeling og arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav).

Nye mønstre har klart formulerte resultatomål og hvor det forskes på effektene av måten familiekoordinator arbeider på.

følging av barnefamilier, fikk tettere oppfølging enn andre.

Det har vært flere utprøvinger av tiltak i arbeids- og velferdsforvaltningen og kommuner, der målet er å gi en tettere og helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Dette inkluderer prosjektet *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF)* gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet mellom 2016 og 2018, og prosjektet *Nye mønstre – Trygg oppvekst* (se boks 3.4). Prosjektene har bidratt til verdifull erfaring og kunnskap om oppfølging av familier med lavinntekt.

I lys av blant annet disse prosjektene foreslo Rege-gruppen å systematisk prøve ut en modell med familiekoordinator siden forsøkene enten ikke har et effektstudiedesign, som i tilfellet *Nye Mønstre*, eller der forsøkets effektevaluering hadde betydelige metodesvakheter (som i HOLF-forsøket). Rege-gruppen oppsummerer forskningen som lovende når det gjelder effekten av tett og helhetlig oppfølging, inkludert bruk av familiekoordinatorer. Rege-gruppen anfører at det fortsatt mangler kunnskap om faktisk effekt i Norge,

sammenliknet med dersom man ikke hadde hatt en familiekoordinator inne i familiene. Ekspertgruppen foreslår derfor en systematisk utprøving av familiekoordinator i Nav-kontorene, der også virkninger for barns læring, utvikling og helse måles. Det er behov for mer kunnskap om effekten av tiltak for å gi tettere og helhetlig oppfølging til lavinntektsfamilier. For å teste noe systematisk med randomisering må tiltaket være klart definert og avgrenset. Per nå foreligger det ikke én modell for familiekoordinator som er tilstrekkelig utviklet og definert til at det er hensiktsmessig med en slik systematisk utprøving, selv om kommunene i *Nye mønstre* og HOLF og flere andre Nav-kontorer har positive erfaringer med slike tiltak.

Regjeringen har tatt flere grep for å styrke arbeid- og velferdstjenestenes oppfølging av barnefamilier. Blant annet har regjeringen bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet bidra til å sikre at barneperspektivet ivaretas i hele arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette vil kunne bidra til et mer samordnet og helhetlig tjenestetilbud til utsatte barn og barnefamilier. Direktoratet har i

oppfølgingen av dette blant annet utarbeidet en veileder kalt «Barnets beste – en veileder for deg som jobber i NAV» (170), som nå innarbeides i hele arbeids- og velferdsforvaltningen. Regjeringen innførte også en ungdomsgaranti i Arbeids- og velferdsetaten fra 1. juli 2023, for å styrke innsatsen overfor unge, noe som også vil treffe unge foreldre som er i målgruppen for garantien. Ungdomsgarantien skal sikre at unge mellom 16 og 30 år, som trenger hjelp til å komme i ordinært arbeid, skal få tidlig, tett og tilpasset oppfølging så lenge det er nødvendig, og tilbud om en fast kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har for å videre styrke dette arbeidet bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om å prøve ut familiekoordinatormodeller innenfor ordningen med tilskudd til kommunene med utvikling av de sosiale tjenestene i Nav-kontoret. Det vil bli vurdert hvordan dette skal gjøres, for eksempel ved at en del av midlene settes av til utprøving av familiekoordinatormodeller og andre modeller og metoder for oppfølging av familier ved Nav-kontoret. Formålet med utprøvingen vil være å finne fram til arbeidsmetoder og modeller som bidrar til at familiene får god og helhetlig oppfølging. Dette gir mulighet til å igangsette nye utprøvningsprosjekter, men også ta utgangspunkt i pågående og lovende utviklingsarbeid i kommunene. Arbeids- og velferdsdirekto-

ratet har utviklet et rammeverk for å identifisere lovende arbeidsmodeller blant de lokale utviklingstiltakene, som så prøves ut ved andre Nav-kontor. Dette innebærer blant annet at det gjennomføres en prosessevaluering for å vurdere overførbarhet og forutsetninger for at tiltaket har god effekt. Med denne tilnærmingen får man prøvd ut ulike modeller i ulike lokale kontekster og identifisert suksesskriterier og hvilke forhold som bør være på plass, for at tiltaket skal oppleves som nyttig for familiene. Det legges opp til at arbeidsmodellene som prøves ut, også kan omfatte samarbeid med andre tjenester, og at det gjennomføres ekstern forskning på utprøvingen.

Høgskulen på Vestlandet har igangsatt forskningsprosjektet *Barneperspektiv i Nav: Mot en helhetlig tilnærming i arbeidet med lavinntektsfamilier? (2024–2027)*. Prosjektet finansieres av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Formålet er å få kunnskap om Navs tilnærming til barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, innenfor en ordinær tjenestekontekst. Forskningsprosjektet skal undersøke betingelser som hemmer og fremmer barneperspektivet i arbeidet med lavinntektsfamilier i de sosiale tjenestene, og i grenseflatene mellom sosiale tjenester og statlige tjenester og ytelser i Nav på den ene siden og mellom offentlige og frivillige tjenester på den andre siden.

## 4 En god start på livet



Figur 4.1

### 4.1 Innledning

Å bli foreldre er en av de største begivenhetene i livet og samtidig en stor omstilling. Overgangen innebærer en rekke fysiske, emosjonelle og praktiske endringer som er givende, men som også kan være utfordrende. De nordiske landene har en lang historie med å ivareta barnas livskvalitet og med å støtte nye foreldre i de mest avgjørende årene av barnas utvikling. I en avgjørende fase av livet er det viktig å legge til rette for at alle spedbarn og småbarn beskyttes og stimuleres på en god måte. Da er det avgjørende med god støtte til foreldre som trenger det. I nært samarbeid med hjemmet bidrar gode barnehager til å møte barnas behov for omsorg og lek, og å fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. I en nylig publisering fra OECD pekes det på betydningen av tilgang til gode barnehager, universelle og målrettede tiltak og en helhetlig politikk og tverrfaglig innsats for å bidra til å utjevne sosiale forskjeller (62).

Fødselsomsorgen i Norge anses generelt å ha god kvalitet. Sannsynligheten for at et spedbarn dør i løpet av sitt første leveår, er den samme blant de ti prosent rikeste og de ti prosent fattigste familiene i Norge etter 2015 (63). En god fødselsomsorg handler imidlertid om mer enn overlevelse og at det går bra medisinsk sett. Det er behov for å øke kunnskapen om opplevelsen av svangerskaps-, fødsels- og barselomsorgen. Helse- og omsorgsdepartementet gjennomfører derfor en undersøkelse om brukererfaringer som vil gi informasjon om tilbudet og behovet for forbedringer. Undersøkelsen omfatter også de som føder sommeren 2025. Selv om fødselsomsorgen er universelt tilgjengelig, er det fortsatt betydelige forskjeller i barnas tidlige utvikling. For eksempel har barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, statistisk større sannsynlighet for å motta tiltak fra barnevernet, økt risiko for psykiske vansker og gjennomsnittlig svakere sosioemosjonelle ferdigheter enn barn fra familier med høyere inntekt (8).

Dette kapittelet tar for seg familien og tidlige barneår, inkludert barnets 1000 første dager.

*Regjeringen vil*

- bidra til å gi alle barn en god start på livet, med særlig oppmerksomhet på de 1000 første dagene
- bidra til et tilgjengelig tilbud om foreldrestøtte og oppfølging av familier som har behov for det
- bidra til et godt og tilgjengelig barnehagetilbud

For å støtte opp om dette arbeidet, vil regjeringen

- fremme gode modeller for samarbeid om barn og unge, med utgangspunkt i helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- gjennomgå relevante retningslinjer og veiledere basert på kunnskap om barnets 1000 første dager
- fortsette arbeidet med å gi flere anledning til å utdanne seg innen helse- og sosialfag, blant annet som helsesykepleiere
- ta sikte på å etablere et lønnstilskudd til kommuner som har ansatt sykepleiere i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, som tar helsesykepleierutdanning
- utvikle digital foreldrestøtte
- øke kompetansen i helsestasjons- og skolehelsetjenesten for å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt
- vurdere ulike tiltak for å få bedre oversikt over forekomst og konsekvenser av psykisk vold og kontroll
- videreføre satsingen på maksimalpris og moderasjonsordninger i barnehagen
- utarbeide et lovforslag om å utvide retten til barnehageplass for barn født i desember, som tar hensyn til at kvaliteten på tilbudet må sikres gjennom tilstrekkelig bemanning og kompetanse
- inngå samarbeid med kommuner om utprøving av automatisk opptak i barnehage når retten til plass inntreffer
- vurdere ulike tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet i barnehagene

## 4.2 Familien og de 1000 første dagene

Regjeringen legger i denne meldingen fram en samlet politikk for de første årene av et barns liv, med særlig oppmerksomhet på perinatal mental helse (PMH). Det vil si psykisk helse under svangerskapet, og i perioden etter fødselen. Feltet inkluderer hele familien de første 1000 dagene. Viktige elementer i den samlede politikken er blant annet god og tilgjengelig universell foreldrestøtte, gode og tilgjengelige barnehager, god opp-

### Boks 4.1 «Barnets første 1000 dager i Norden»

Nordisk Ministerråd (NMR) har tatt initiativ til det nordiske samarbeidsprosjektet «Barnets første 1000 dager i Norden». Arbeidet tok utgangspunkt Storbritannias satsing på «The 1001 Critical Days». Et nordisk forskningsnettverk har kommet med faglige anbefalinger for Norden. Disse omfatter en styrking av tiltak rettet mot gravide og småbarnsforeldre, for å fremme sosial utjevning og mobilitet. Barnehagen trekkes også fram som en viktig arena for sosial utjevning. Inkludering av begge foreldrene i helsestasjonstjenesten pekes på som et viktig forebyggende tiltak sammen med tidlig innsats ved lettere psykiske helseutfordringer eller familievansker.

følgning av dem som trenger ekstra støtte, og forebygging av vold, overgrep og omsorgssvikt. Det vises også til *Nasjonal helse- og samhandlingsplan, Opptrappingsplan for psykisk helse, Forebyggings- og behandlingsreformen* og *Opptrappingsplan vold og overgrep*.

De aller fleste foreldre kan ivareta sine barn på en god måte. Foreldre kan likevel ha behov for veiledning om foreldreansvaret og hjelp med utfordringer og støtte i foreldrerollen, slik at de kan oppfylle foreldreansvaret sitt, og være gode omsorgspersoner for barna sine. Barnets utvikling påvirkes helt fra unnfangelsen. Erfaringene barnet får, både positive og negative, spiller en viktig rolle for hvordan barnet utvikler seg. I arbeidet med å fremme barns helse og utvikling er det viktig med oppmerksomhet både om hvor-

### Boks 4.2 Landsforeningen 1001 dager

Landsforeningen 1001 dager er brukerstyrt, og den jobber med psykisk helse under graviditet og etter fødsel. Ved å kombinere førstehåndserfaring, forskning og klinisk erfaring tilbyr foreningen kunnskapsbaserte informasjonstilbud til målgruppen. Landsforeningen 1001 dager er opptatt av å se familien som en enhet og tenke helhetlig. Landsforeningen 1001 dager startet i 2017.

**Boks 4.3 Innspillsmøte om de 1000 første dagene**

På et innspillsmøte til denne stortingsmeldingen i 2024 kom det flere viktige innspill, blant annet:

- Utfordringer med økonomi og bosituasjon har stor betydning for de første 1000 dagene.
- Det bør fokuseres mer på forebygging og tidlig innsats. Hvis man bruker mer tid her, vil man på sikt spare ressurser.
- Det er viktig med økt kapasitet i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.
- Det må brukes nok tid i den tidlige fasen før og etter fødsel, både på sykehuset og på helsestasjonen.
- Tjenestene må tørre å stille spørsmål for å avdekke utfordringer knyttet til fødselsdepresjon og vold (hvordan går det, egentlig?).
- Det er viktig med et familieperspektiv og å se fars bidrag.

Det var helse- og omsorgsministeren og barne- og familieministeren som inviterte til innspillsmøtet i Trondheim om de 1000 første dagene i februar 2024. Innspillsmøtet dannet et viktig grunnlag for denne stortingsmeldingen. KS, Folkehelseinstituttet, Nasjonalt kompetansemiljø for helsestasjons- og skolehelsetjenesten og Landsforeningen 1001 dager innledet på møtet.

dan risikofaktorer kan reduseres og hvordan viktige beskyttelsesfaktorer i barns liv kan fremmes. Sosial støtte, godt sosialt nettverk og sosial deltakelse er viktige faktorer for barns og foreldres helse og livskvalitet.

I regjeringens forslag til ny barnelov (Prop. 117 L (2024–2025)) foreslås det å presisere omsorgsplikten som følger med foreldreansvaret, se lovforslaget § 6-4. Det foreslås inntatt i lovteksten at de som har foreldreansvaret, har plikt til å ivareta barnets grunnleggende rettigheter. Videre foreslås en presisering av at foreldre skal ta hensyn til at hva som er best for barnet, kan endre seg over tid, blant annet ut fra alder og modenhet. Bestemmelsen slår også fast at foreldre skal gi barnet omsorg, kjærlighet, forsørgelse og oppdragelse, og bidra til barnets utdanning. Det foreslås også lovfestet at barnet har rett til omsorg fra

begge foreldre, og at foreldre så langt mulig skal samarbeide om å ivareta barnets helse, livskvalitet og utvikling. Den foreslåtte bestemmelsen er ment å være pedagogisk og veiledende for innholdet i omsorgsplikten som følger med foreldreansvaret, og bidra til at begge foreldre er gode omsorgspersoner til barnet.

**4.2.1 Et godt møte med velferdstjenestene**

Alle skal oppleve at hjelpen er tilgjengelig når de trenger det. De offentlige universelle tjenestene er sentrale i oppfølging av alle familier i de 1000 første dagene og gjennom barndommen. Det er viktig med særlig oppmerksomhet på utfordringene som førstegangsførelse står overfor.

Universelle tjenester og ytelser, som svangerskapsomsorg, øvrige tilbud i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, foreldrepenger, barnetrygd og barnehager, har en primærforebyggende rolle gjennom å støtte opp under relasjonen mellom foreldre og barn og barns utvikling i de første leveårene. Tjenestene kan spille en særlig viktig rolle for familier som av ulike grunner har behov for ekstra hjelp og oppfølging. Universelle offentlige tjenester er godt egnet til å identifisere familier med behov for hjelp og støtte fra det offentlige. Samtidig er det en utfordring at tjenestene ikke alltid klarer å avdekke hjelpebehov tidlig nok, og at familiene ikke får riktig hjelp, eller klarer å nyttiggjøre seg av tjenestene. Se nærmere omtale i kapittel 6.

Et sentralt mål for regjeringen er å styrke det helsefremmende og forebyggende arbeidet overfor gravide, barn og familier gjennom helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Denne tjenesten er sentral i svangerskaps- og barselomsorgen og i det foreldrestøttende arbeidet i kommunene. Helsestasjoner og barnehager har til sammen god kunnskap om barnepopulasjonen og kjennskap til barn i kommunen. Gjennom helsestasjonsprogrammet møter helsestasjons- og skolehelsetjenesten nesten alle gravide, nyfødte og deres familier. Det setter tjenesten i en unik posisjon til å følge opp både barn og familier, og til å identifisere de familiene som har behov for ekstra hjelp eller støtte. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal bidra til å forebygge sykdom og fremme god fysisk og psykisk helse hos barn og unge og deres foreldre, utjevne sosiale helseforskjeller og forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt. Tjenesten skal også fremme helsekompetanse for å legge til rette for gode valg senere i livet, og fremme egenmestring i møte med livets utfordringer. Helsestasjonen kan legge

til rette for økt felleskap gjennom barselgruppe og sosiale møteplasser. Dette kan ha særlig betydning for barnefamilier som har helseproblemer, dårlig økonomi, for aleneforeldre og de som opplever diskriminering eller utenforskap.

Regjeringens politikk om en mer helhetlig svangerskaps-, fødsels- og barselomsorg inngår i Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027*. Regjeringens mål er at kvinner skal oppleve et sammenhengende, trygt og helhetlig tilbud gjennom svangerskapet, fødselen og barseltiden, et bedre tilbud til gravide med behov for ekstra støtte og oppfølging og god bruk av personell og kompetanse. God oppfølging kan bidra til å forebygge fødselsdepresjon og til å avdekke behov for hjelp på et tidlig tidspunkt. Siden det er sosiale ulikheter i risikoen for utfordringer i svangerskap og barseltiden, er forbedringer i oppfølgingen av foreldrene i denne tiden også viktig for å bidra til gode oppvekstvilkår og utviklingsmuligheter for alle barn.

Regjeringen er opptatt av likeverdige og tilrettelagte helsetjenester for kvinner med innvandrerbakgrunn. En flerkulturell doula har som oppgave å gi den gravide hjelp til å finne fram i tilbudene i helsetjenesten og være til stede under fødselen på sykehus for å gi trygghet, støtte og bidra til mestring. En flerkulturell doula har samme språk, opprinnelsesland eller -region, kultur og tradisjon som kvinnen som skal føde, og har selv erfaring med å føde på et norsk sykehus. Tilbudet er rettet til nyankomne kvinner i en sårbar livssituasjon. Bevilgningen til doula-tilbudet ble styrket i 2025 slik at ordningen kan etableres i flere helseforetak.

Familieverntjenesten har familierelaterte problemer som fagfelt. Familievernet håndterer lov- pålagte oppgaver som obligatorisk mekling i forbindelse med samlivsbrudd og foreldretvistsaker for domstolen. Andre kjerneoppgaver er behandling og rådgivning ved vansker, konflikter eller kriser i familien. I utgangspunktet er tjenesten åpen for alle familier, men familier med hjemmeboende barn prioriteres. Familievernkontorene driver forebyggende arbeid og utadrettet virksomhet om familierelaterte temaer, inkludert veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum. Familievernkontorene skal også samarbeide med andre tjenesteytere i enkeltsaker dersom samarbeid er nødvendig for å gi et helhetlig og samordnet tilbud.

Barnehagen skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnehage er en viktig arena for integrering, og den kan bidra til språkutvikling,

nettverk og tillit til det norske samfunn. Oppstart i barnehage er ofte den første store overgangen i barns liv, og det er viktig for barnet og foreldrene at den fungerer godt. Barn trenger stabile relasjoner til kompetente, støttende og omsorgsfulle ansatte som ser barnas behov, og gir respons på barnas signaler. Sammen med foreldrene skal barnehagen bidra til at barnas behov blir ivarettatt. Se nærmere omtale i kapittel 4.3.

#### 4.2.2 Inkluderende og tilgjengelig foreldrestøtte

Foreldrestøtte og foreldreveiledning skal være et tilbud for å hjelpe familier i en vanskelig situasjon. Tilbudet bør bygge opp under ansvaret foreldrene har, og ivaretagelse av barns rettigheter og behov. Foreldrestøtte omfatter både universelle tiltak, tiltak til familier med noen ekstra utfordringer og spissede tiltak mot familier med større behov. Foreldrestøttende arbeid, inkludert samlivstiltak, kan være viktige bidrag for å ivareta barn og bidra til å forebygge at utfordringer i familielivet vokser til alvorlige problemer som rammer barnet. Det er et mål at alle kommuner skal tilby kunnskapsbaserte foreldrestøttende tiltak, at tilbudet skal være likeverdig, og at samarbeidet mellom ulike tjenester styrkes.

Tilbud om foreldrestøtte i tjenestene skal være kunnskapsbaserte. Gruppetiltak og kurs for foreldre er lavterskeltilbud som styrker foreldre i deres rolle, og fremmer positiv utvikling hos barn. Foreldrestøttende tiltak tilbys av flere tjenester som helsestasjons- og skolehelsetjenesten og barnevern, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk

#### Boks 4.4 Foreldrehverdag.no

Foreldrehverdag.no er en digital inngangsport til informasjon og oppdatert kunnskap for foreldre. Gjennom tekst, oppgaver og filmer kan foreldre få råd om hvordan de kan hjelpe og følge barnas utvikling og få støtte i foreldrerollen. Tjenesten gir faglig baserte råd tilpasset ulike aldersgrupper fra 0–18 år. Nettsiden har også informasjon som skal gi foreldre bevissthet og trygghet i møte med barns digitale hverdag, råd om skjermtid, personvern, samtykkeregler, grensesetting mv. Nettsiden er drevet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), og i 2023 hadde den om lag 900 000 besøk.

(BUP) og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Den nasjonale faglige retningslinjen for helsestasjons- og skolehelsetjeneste anbefaler også universelle foreldrestøttende program.

Tilskuddsordningen til foreldrestøttende arbeid i kommunene har som mål å styrke foreldre i foreldrerollen, og bidra til at de blir gode omsorgspersoner for sine barn. Ordningen skal støtte opp om barnevernsreformen, inkludert å styrke forebygging og tidlig innsats, og den skal nå ut til alle samfunnsgrupper. Frivilligheten har en viktig rolle i det foreldrestøttende arbeidet og den supplerer det offentlige hjelpetilbudet. Kommunen må stå som ansvarlig søker, men kan søke i samarbeid med blant annet frivillige organisasjoner, familievernkontor med videre. Flere kommuner har søkt om midler til tiltak i samarbeid med Home-Start, som er et gratis familiestøttende program for familier som mangler støttespillere, trenger avlastning eller veiledning i foreldrerollen. Tilskuddsordningen ble styrket i 2024. Det er indikasjoner på at kommuner som har mottatt tilskudd, samlet sett har økt bruken av kunnskapsbaserte foreldrestøttende tilbud de siste årene.

Hjemmebesøk er viktig i oppfølgingen av både gravide og nye familier. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har gjennom sin jevnlige kontakt med familier en unik posisjon til å komme tidlig inn med forebyggende tiltak. Et hjemmebesøk gir bedre mulighet til å oppnå kontakt og tillit med familien og barnet enn vanlige konsultasjoner, og man får observert ferdigheter og samspill mellom barnet, søsken og foreldre i deres vante omgivelser. For familien kan en konsultasjon med helsepersonell hjemme i sitt eget miljø oppleves tryggere og bedre enn å møte på helsestasjonen. Rapportering fra kommunene (KOSTRA) viser at om lag 64 prosent av alle nybakte foreldre fikk hjemmebesøk av jordmor innen tre døgn etter hjemkomst i 2023. I overkant av 88 prosent av alle nybakte foreldre fikk hjemmebesøk fra helsestasjonen av helsesykepleier innen to uker etter hjemkomst samme år. Kommuner som søker om tilskudd til årsverk til foreldrestøttende tiltak, særlig hjemmebesøk til førstegangsforeldre, skal tas hensyn til i tildelingen av midler fra tilskuddet til helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

For å kunne følge opp nye familier på en god måte er det nødvendig med en helhetlig tilnærming, som også inkluderer sosioøkonomiske forhold. Helsestasjonsprogrammet anbefaler at helsestasjonen spør gravide og foreldre om psykisk helse, rusmiddelbruk og om vold. I dag er det ikke vanlig å spørre om hvordan foreldres boligsi-

#### Boks 4.5 Nye familier

Nye familier er et tidlig intervensjonsprogram med hjemmebesøk av helsesykepleier fra siste del av svangerskapet og i barnets to første leveår. Programmet er brukerstyrt og kommer i tillegg til den ordinære oppfølgingen på helsestasjonen. Målet er å styrke foreldres mestringsevne og trygghet i foreldrerollen, gjennom tidlig innsats. Intervensjonen er ment å være et forebyggende og helsefremmende tilbud til barnets og familiens beste. Det går ut på å støtte par som får sitt første barn, eller sitt første barn i Norge, sitt første barn med ny partner samt flerbarnsfamilier med ekstra behov. Deltakere får tilbud om gjentatte hjemmebesøk fra før fødsel og fram til barnet er to år.

tuasjon eller økonomiske situasjon påvirker deres mulighet til å følge opp barnets behov i tilstrekkelig grad. Helsedirektoratet skal derfor vurdere å innlemme rutinemessige spørsmål i helsestasjonsprogrammet til foreldre som venter barn, og foreldre med barn 0–2 år om bosituasjon, deltakelse i barnehage og økonomi. Det må også lages et system for hvordan dette konkret skal følges opp, hvis det avdekkes behov for oppfølging.

Regjeringen er opptatt av en helhetlig og sammenhengende oppfølging av gravide og nye familier, se kapittel 6. Det er i dag en rekke plikter til samarbeid mellom ulike velferdstjenester, men det er allikevel behov for å løfte fram gode eksempler på hvordan familier i større grad kan møte én dør inn når de har behov for hjelp. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er sentral i det offentlige tjenestetilbudet. Regjeringen vil derfor fremme gode modeller for samarbeid om barn og unge med utgangspunkt i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Nasjonalt kompetansemiljø for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, Helsedirektoratet, Landsforeningen 1001 dager, profesjonsforeninger og andre relevante aktører vil involveres i arbeidet for å sikre en god og inkluderende prosess.

Det er også sentralt at helsestasjons- og skolehelsetjenesten har nødvendig kompetanse til å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt. Helsedirektoratet og Nasjonalt kompetansemiljø for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, i samarbeid med andre relevante aktører, vil få i oppdrag å utarbeide materiale om dette,

**Boks 4.6 «Sammen på vei» for sårbare familier**

Sammen på vei (tidligere kjent som Familie for første gang) er et spesialisert tilbud som retter seg mot førstegangsfødende familier med sammensatte utfordringer. Foreldrene følges opp med jevnlig hjemmebesøk av en sykepleier fra tidlig i graviditeten (uke 12) og fram til barnet fyller to år. Formålet er å forbedre mors og barns helse under svangerskapet, fremme barnets helse og utvikling og å støtte begge foreldrene med tanke på helse og framtidig livssituasjon. Programmet tilbys foreløpig i Oslo og i enkelte kommuner i Rogaland, Agder, Vestland og Trøndelag. Så langt har mer enn 600 personer takket ja til programmet. Tilbudet er basert på det internasjonale Nurse-Family Partnership-programmet. En effektstudie ble satt i gang i 2023 for å kartlegge effekten av tilbudet i norsk kontekst. Effektstudien skal vare ut 2028.

og gjøre det tilgjengelig for ansatte i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Mange kommuner melder om utfordringer med å rekruttere helsesykepleiere. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å legge til rette for at flere kan utdanne seg innen helse- og sosialfag. For å legge til rette for at flere kan ta utdanning som helsesykepleier, vil regjeringen ta sikte på å opprette et lønnstilskudd til kommuner med ansatte som vil ta utdanning som helsesykepleiere. Det er også viktig å bruke de begrensede personellressursene best mulig. Helsedirektoratet vil derfor få i oppdrag å gå gjennom veiledere og nasjonalfaglige retningslinjer for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, og vurdere om de i større grad kan gjøres profesjonsnøytrale der dette er faglig forsvarlig.

Det er også behov for å legge til rette for bedre og kvalitetssikret foreldrestøtte til kommende og nye foreldre, tilpasset ulike situasjoner og faser i en families liv. Særlig familier som venter sitt første barn, kan ha stort informasjonsbehov. Digitale tilbud har potensial til å nå bredt ut til mange, og tilbudene kan bidra til at informasjon og støtte blir lettere tilgjengelig. Helsedirektoratet er derfor bedt om å videreutvikle et tilbud om digital foreldrestøtte i samarbeid med blant annet Norsk helsenett, Barne-, ungdoms- og familiedirektora-

et, Utdanningsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Nasjonalt kompetansemiljø for helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

**4.2.3 God psykisk helse**

Grunnlaget for god psykisk helse og livskvalitet legges gjennom hele livet og på mange arenaer: i familien, i barnehager, skoler og utdanningsinstitusjoner, i lokalmiljøet, blant venner og gjennom deltakelse i fritids- og kulturaktiviteter. Innsatsen må derfor rettes mot de arenaene der det er gode muligheter for å drive effektiv forebygging og psykisk helsefremming. Psykiske lidelser debuterer ofte tidlig i livet. Norske studier viser at rundt sju prosent av barn og unge i alderen 4–14 år har en psykisk lidelse (64). Det er derfor viktig å investere i og prioritere god psykisk helse allerede fra sped- og småbarnsalder.

I familien legges grunnlaget for tillit, trygghet og mestring. Det tidlige samspillet med foreldrene og andre omsorgspersoner former barnets tilknytning ved at barnet får dekket sine primære behov, slik som mat og søvn, og blir holdt og trøstet. Tilknytning er det psykologiske båndet mellom barnet og de primære omsorgspersonene, og det danner grunnlag for senere evne til å knytte seg til og være i relasjon med andre mennesker.

Svangerskap og spedbarnstid innebærer store omveltninger i en familie. Det kan være en ekstra høy terskel for å snakke åpent om utfordringer og for å søke hjelp i denne fasen. Det er anslått at angst og depresjon under svangerskap og spedbarnstid rammer over ti prosent av kvinner (65). Fødselsdepresjon kan også ramme far og medmor eller medfar. Dette er en risikofaktor for at barnet selv får flere psykiske plager og lidelser både i spedbarnsalder og senere i livet (66). Kvinner med flyktningbakgrunn kan ha opplevd traumer, tap og stress knyttet til flukt og bosetting i et nytt land. Det kan påvirke deres psykiske helse under graviditet og etter fødsel.

*Nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen* har et eget kapittel om graviditet og psykisk helse. Det er anbefalt at gravide får spørsmål om de under graviditeten eller tidligere har opplevd nedstemthet, depresjon eller andre psykiske helseproblemer. Helsestasjonen og fastlegen kan bidra med veiledning og oppfølging og henvise videre ved behov. God systematisk foreldrestøtte under og etter svangerskapet gir tryggere sosiale rammer for både foreldre og barn, og kan i tillegg forebygge og redusere psykiske helseplager.

### Boks 4.7 Frøya kommunes folkehelsesatsing

Øya – det trengs ei hel øy for å oppdra et barn! er Frøyas kommunes folkehelsesatsing. Satsingen fokuserer på tiltak som styrker foreldrerollen, og bidrar til økt livsmestring blant innbyggerne. Satsingen omfatter et foreldreveiledningsprogram, felles foreldremøteplan for alle skoler og barnehager og et prosjekt hvor ungdom påvirker hverandre ved å vise hva som er en god rollemodell.

Satsingen fikk midler gjennom folkehelseprogrammet i 2017, og det kom i gang etter en idé-dugnad med næringsliv, politikere, foreldre, ungdom, ansatte i kommunen og fylkeskommunen. Etter endt prosjektperiode har Øya blitt en kommunal satsing som på sikt skal romme alt arbeid som kommunen gjør med å skape trygge og robuste barn og unge med god helse.

Gjennom oppfølgingen av Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)* jobber regjeringen med helsefremmende og forebyggende tiltak, og for at hjelpen skal bli mer tilgjengelig for dem som trenger det, både i form av kommunale lavterskeltilbud, tilbud gjennom frivilligheten, digitale selvhjelps- og behandlingstilbud og tilbudet i spesialisthelsetjenesten. Helsedirektoratet har kartlagt tilbudene til gravide med fødselsdepresjon, inkludert forebyggings- og lavterskeltilbud i kommunene og behandlingstilbud i spesialisthelsetjenesten.

*ABC for god psykisk helse* er både en fylkeskommunal innsats for å øke befolkningens kompetanse om å ivareta og styrke psykisk helse, og en nasjonal befolkningskampanje. ABC er et kunnskapsbasert rammeverk for å fremme psykisk helse. Innsatsen bygger på den australske, kunnskapsbaserte abc-modellen (act, belong, commit) som viser at det å være aktiv, inngå i sosiale felleskap og gjøre ting man synes er meningsfullt, styrker livskvaliteten og den psykiske helsen. Innsatsen er rettet mot blant annet barnehager og skoler.

#### 4.2.4 Styrket veiledning om spedbarnsernæring

Amming er et av de første forebyggende og mest effektive tiltakene i livsløpet for å fremme helse og forebygge sykdom hos både barn og mor. Når

ammningen fungerer godt, kan det bidra til å fremme god ernæring, psykisk helse og tilknytning mellom mor og barn. Amming kan redusere stress hos mor, bidra til bedre søvn og beskytte mot fødselsdepresjon. I Norge begynner de fleste mødre å amme, men det er stor sosial ulikhet i hvor lenge barn ammes, og kun fem prosent fullammes ved fem og en halv måneds alder (67). Føde- og barselavdelingen og helsestasjonen har et særlig ansvar for å hjelpe mor å komme i gang med amming og bistå ved utfordringer i løpet av perioden barnet ammes. De skal også gi mødre støtte og veiledning i tilfeller der mor ikke kan, bør eller ønsker å amme, inkludert råd om bruk av morsmelkerstatning. Konsekvenser av å ikke amme bør avdramatiseres for foresatte som av ulike grunner ikke ammer.

I *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027* er de regionale helseforetakene gitt i oppdrag å etablere rutiner for at mor kan henvende seg til barselavdelingen uten henvisning den første uken etter utskrivning, for å sikre god støtte til kvinner som ønsker å amme barnet sitt. Mødre som av ulike årsaker ikke kan eller ikke ønsker å amme, skal få god veiledning om bruk av morsmelkerstatning. Det er også informasjon om amming på nettstedet Helsenorge. På zanzu.no er det informasjon om amming på en rekke språk rettet mot innvandrere og andre med kort botid. Regjeringen støtter Ammehjelpen som gir gratis informasjon, veiledning og støtte ved spørsmål om amming og morsmelk.

#### 4.2.5 Forebygge rusmiddelproblemer

Avhengighet og skadelig bruk av rusmidler, dopingmidler og avhengighetsskapende legemidler rammer befolkningen ulikt, bidrar til ulikhet i helse og forsterker sosial og økonomisk ulikhet i samfunnet som helhet. Gjennom Meld. St. 5 (2024–2025) *Trygghet, fellesskap og verdighet – Forebyggings- og behandlingsreformen for rusfeltet Del I – en ny politikk for forebygging, skadereduksjon og behandling* la regjeringen fram sin politikk for å forebygge og redusere de negative konsekvensene rusmiddelbruk kan ha for den enkelte, for pårørende og for samfunnet. Regjeringen ønsker å komme tidligere inn med god hjelp og oppfølging, og gravide med rusmiddelproblemer og småbarnsfamilier skal følges helhetlig og tett gjennom forløp og utrednings- og behandlingstilbud. Tjenestetilbud skal være tilgjengelig og nært der folk bor i samsvar med regjeringens overordnede mål for helse- og omsorgspolitikken.

Gravide kvinner med rusmiddelproblemer er en sårbar gruppe som skal ha et godt tilbud i helse- og omsorgstjenesten. Gjennom svangerskapsomsorgen skal alle gravide få tilbud om konsultasjoner, råd og veiledning under svangerskapet. Det aller viktigste er at gravide med rusmiddelproblemer identifiseres tidlig i svangerskapet. I *Nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen* er det anbefalinger om tidlig samtale om levevaner generelt og om at personell bør ha en samtale med gravide om alkohol, ulovlige rusmidler og avhengighetsskapende legemidler ved første konsultasjon. Flere tiltak i *Nasjonal faglig retningslinje for gravide i LAR og oppfølging av familiene frem til barnet når skolealder* er relevant også for ivaretagelse av gravide med rusmiddelproblematikk, for å sikre et forsvarlig svangerskap for eksempel ved valg av legemiddel og oppfølging av barnet fram til skolealder.

#### 4.2.6 Forebygge vold og overgrep

Barn som er utsatt for vold i oppveksten, har økt risiko for å oppleve gjentatt vold og flere former for vold. Voldsutsatte barn rapporterer i større grad om sosiale problemer og helseplager enn andre barn. For barnets utviklingsmuligheter er tidsfaktoren for når vold og overgrep oppdages og hjelpen settes inn, svært avgjørende. Det er ofte familie og nærstående som utøver vold og overgrep mot barn, eller barna kan være vitne til vold mellom familiemedlemmer. Volden kan være både fysisk og psykisk. Barn som er vitne til vold mellom foreldre, kan oppleve en rekke negative helsekonsekvenser. Det kan inkludere emosjonelle og atferdsmessige problemer, som angst, depresjon, aggresjon, utrygghet og søvnvansker. Over tid kan dette påvirke barnas evne til å utvikle sunne relasjoner og ha negativ effekt på skoleprestasjoner. Langvarig eksponering for vold mellom foreldre kan ha alvorlige innvirkninger på barnets psykiske helse og livskvalitet.

Det er nødvendig å ha et helhetlig perspektiv i arbeidet med å forebygge, avdekke og behandle vold. Forebyggende innsats mot vold og overgrep bør være en kombinasjon av primær- og sekundærforebyggende tiltak. Primærforebygging innebærer å hindre at vold oppstår i utgangspunktet, for eksempel ved å øke bevissthet og styrke beskyttende faktorer. Sekundærforebygging retter seg mot tidlig identifikasjon og intervensjon for å forhindre eskalering eller gjentakelse av vold.

Det foreligger i dag studier som kartlegger omfang av vold og overgrep mot barn, men det

mangler fortsatt kunnskap om omfanget av kontroll og psykisk vold, og påfølgende helsekonsekvenser og skadevirkninger i befolkningen. Oppdatert statistikk gjør det mulig å spisse tiltak mot deler av befolkningen med høyere risiko for vold og overgrep, der tidlig forebygging er avgjørende. Regjeringen vil derfor vurdere hvordan vi kan få bedre oversikt over forekomst og konsekvenser av psykisk vold og kontroll.

Regjeringen la i desember 2023 fram Prop. 36 S (2023–2024) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle*. Planen inneholder tiltak for i større grad å forebygge og avdekke vold og overgrep, gi bedre oppfølging til voldsutsatte, øke kompetansen, styrke samarbeidet mellom tjenester og sektorer samt legge til rette for at vold og overgrep prioriteres høyere i hele straffesakskjeden.

Regjeringen har, som ledd i oppfølgingen av opptrappingsplanen, etablert en undersøkelsesordning i Statens helsetilsyn fra 1. januar 2025 (201). Formålet med ordningen er å bidra til å identifisere systemsvikt og lærings- og forbedringspunkter i offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgsvikt mot barn. Gjennom undersøkelser av alvorlige saker skal Helsetilsynet avklare om det foreligger svikt og andre kritikkverdige forhold på systemnivå og i samhandlingen mellom tjenester. Regjeringen vil våren 2025 fremme en ny lov som regulerer rammene for ordningen.

Regjeringen har i forslag til ny barnelov i Prop. 117 L (2024–2025) foreslått å løfte fram barnets rett til vern mot vold i et eget rettighetskapittel. Dette skjer i sammenheng med arbeidet med å sikre alle barn grunnleggende barnerettigheter. Forbudet mot vold gjelder generelt. Det dekker vold, overgrep og hensynsløs atferd, og at barn ikke skal behandles slik at deres fysiske eller psykiske helse blir utsatt for skade eller fare. Under omsorgsplikten presiseres foreldres plikt til å ivareta barnets grunnleggende rettigheter, herunder foreldres ansvar for å beskytte barnet mot vold, og at foreldre må ta hensyn til at det som er best for barnet, kan endre seg over tid. Regjeringen foreslår også en presisering av at barn og foreldre som ikke bor sammen, har rett til samvær, med mindre samværet ikke er til det beste for barnet. Hensynet til å beskytte barnet skal gå foran en forelders rett til samvær, der disse rettighetene står i motstrid. Dette er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 611 av 7. mai 2024 der regjeringen ble bedt om å vurdere grep som kan styrke barnets rett til beskyttelse mot vold og sek-

suelle overgrep i saker om samvær og omsorg. Barne- og familiedepartementet vil også utrede og vurdere behovet for tiltak og regelverksendringer i samarbeid med andre berørte departement. Målet er å gi barn bedre beskyttelse mot vold og overgrep ved samvær, i samsvar med Stortingets vedtak, som ble truffet i forbindelse med behandlingen av representantforslag om samværsrett 18. mars 2025, jf. Dokument 8:15 S (2024–2025) og Innst. 154 S (2024–2025).

Forskning viser at personer med lavere sosioøkonomisk status ofte er mer utsatt for vold i nære relasjoner (68). Dette kan skyldes flere faktorer, inkludert økonomisk stress, begrenset tilgang til ressurser og støtte samt høyere forekomst av andre risikofaktorer som rusmiddelbruk og psykiske helseproblemer.

Tiltak som bidrar til å utjevne forskjeller i inntekt, utdanning, arbeidsdeltakelse og andre sosioøkonomiske faktorer vil derfor kunne redusere forekomsten av vold i nære relasjoner. Slik primærforebygging kan også forhindre negativ sosial mobilitet og unngå at utsatte ender opp med et dårligere utgangspunkt enn de hadde.

Statistisk sentralbyrå har sett på sammenhengen mellom ulike livshendelser tidligere i livsløpet og risikoen for å tilhøre en lavinntektsgruppe (69). Ifølge analysen har personer som har blitt utsatt for vold, noe høyere risiko for å tilhøre en lavinntektsgruppe i tidlig voksen alder. Det er en tydelig sammenheng mellom å ha blitt utsatt for vold og senere mottak av helserelaterte ytelser. Mer enn dobbelt så mange blant dem som mottar uføretrygd og arbeidsavklaringspenger i aldersgruppen 25–40 år, har blitt utsatt for ulike typer vold, sammenliknet med andre. Risikoen for å stå utenfor arbeid og utdanning er også høyere blant dem med slike erfaringer, kontrollert for foreldrenes utdanning.

Vold mot gravide kan ha alvorlige negative helsekonsekvenser for både mor og foster, og mødrene som er utsatt for vold i graviditeten, har høy risiko for å oppleve gjentatt vold etter fødselen (70). Siden vold i nære relasjoner ofte gjentar seg, anbefales jordmødre å rutinemessig spørre alle gravide om de er blitt utsatt for vold under svangerskapet. Videre konsultasjoner ved mistanke om vold og overgrep bør gjennomføres uten partner til stede. Her vil helsepersonellens innsats og tidlig avdekking kunne forebygge økte skadevirkninger hos både mor og barn. Dette kan også ha betydning for hvilke hjelpetiltak og oppfølging som er aktuelle for mor, foster, partner og øvrig familie. Helsepersonell bør samarbeide med fagpersoner som har særskilt kompetanse på vold,

for å gjøre spesifikke vurderinger. Videre oppfølging og sikkerhetsarbeid er omtalt i *Veileder for helse og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner* (70). Det er også utarbeidet nasjonale retningslinjer for svangerskapsomsorgen ved vold i nære relasjoner hos gravide. En god oppfølging etter fødsel kan bidra til å avdekke behov for hjelp på et tidlig tidspunkt. Foreldrestøttende arbeid er en sentral del av det voldsforebyggende arbeidet, jf. kapittel 4.2.3. I *Opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner 2024–2028* er det lagt vekt på målrettet sekundærforebygging ved at tjenestene skal ha tilstrekkelig handlingskompetanse og kunnskap når de møter barn og voksne som er voldsutsatt, eller som utøver vold. Helse- og omsorgstjenesten har også en viktig rolle i å følge opp og behandle personer som får helseutfordringer som følge av vold eller overgrep. Ansatte i kommunens helse- og omsorgstjenester og ansatte i spesialisthelsetjenesten har også et selvstendig faglig, etisk og juridisk ansvar for å forhindre at pasienter utsettes for vold, der tiltak mot vold og overgrep mot barn kan inngå i kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner kan være effektive verktøy for å sikre godt samarbeid mellom og innenfor kommunale og statlige tjenester. Formålet med handlingsplaner er å systematisere og samordne kommunens arbeid og sikre at berørte får et tilrettelagt og helhetlig tilbud. Riksrevisjonens undersøkelser fra 2022 viser at kommuner uten handlingsplaner mot vold i nære relasjoner i mindre grad har rutiner for å avdekke vold og for å samordne tjenestene. De har også i mindre grad kompetansetiltak for ansatte. Under Stortingets behandling av *Opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028)* ble regjeringen bedt om å utrede forslag til lovfesting av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner og sende et lovforslag på høring i 2025. En arbeidsgruppe med representanter fra flere departementer er opprettet for å gjennomføre utredningen.

Negativ sosial kontroll forstås som bruk av press, oppsyn, trusler, tvang eller annet som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse, eller gjentatte ganger hindrer vedkommende i å ta selvstendige valg om eget liv og framtid. Negativ sosial kontroll og æresmotivert vold er vedvarende samfunnsutfordringer og barrierer mot deltakelse, likestilling og integrering, og dette er alvorlig for den enkelte og for samfunnet. Å bli utsatt for negativ sosial kontroll og æresmotivert

vold har store konsekvenser for den enkelte og for samfunnet. Myndighetene har lenge prioritert arbeidet med å forebygge negativ sosial kontroll og æresmotivert vold gjennom målrettede tiltak. Det er blant annet etablert flere særskilte hjelpetjenester som har spisskompetanse på dette feltet. De særskilte hjelpetjenestene bidrar med kompetanseheving i det ordinære tjenesteapparatet, og de bistår også utsatte direkte. Tiltak mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og ufrivillige utenlandsopphold inngår i regjeringens innsats mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Mangfoldsrådgivere gir råd og veiledning til elever som står i fare for å bli, eller som har blitt, utsatt for negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. I 2025 er det 69 mangfoldsrådgivere på ungdomsskoler, videregående skoler og på enkelte voksenopplæringssentre over hele landet. Mangfoldsrådgivere samarbeider tett med skolens elevtjeneste.

Regjeringen vil styrke innsatsen på feltet ytterligere og la våren 2025 fram en ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Handlingsplanen inneholder konkrete tiltak for å forebygge og bekjempe negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Dette inkluderer blant annet å heve kompetansen i tjenesteapparatet og å sikre rettsvernet for utsatte personer.

Regjeringen ønsker å styrke innsatsen for å forebygge og bekjempe negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. NOU 2024: 13 Lov og frihet er et viktig grunnlag for regjeringens videre arbeid. Utvalget har gitt en rekke konkrete anbefalinger og forslag til lovendringer for å styrke rettsvernet til personer som står i fare eller er utsatt for negativ sosial kontroll eller æresmotivert vold. Regjeringen mener at lovforslagene i NOUen er en viktig del av det brede spekteret av tiltak som skal beskytte retten til frihet og trygghet. Regjeringen mener det er behov for raskt å vurdere utvalgets forslag å få på plass lovendringer som anses nødvendige. I regjeringens nye handlingsplan Sjef i eget liv – styrket innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold fremgår det at regjeringen i løpet av handlingsplanens periode (2025–2028) vil gjennomgå forslagene i NOUen og at dette vil være et høyt prioritert område (Tiltak 1).

#### 4.2.7 Stimulere og støtte språkutvikling

Småbarnsalderen er en grunnleggende periode i barnets språkutvikling. Norske og internasjonale studier viser at det språklige grunnlaget som legges i småbarnsalderen, har stor betydning for barnas sosiale mestring og senere læring.

Miljøet barnet vokser opp i, spiller en stor rolle i hvordan språket utvikles. Barn som vokser opp i hjem med mye verbal interaksjon, hvor foreldre og omsorgspersoner snakker mye med dem, leser for dem og synger sanger, har ofte en raskere og mer kompleks språkutvikling.

Barn fra familier med ulik sosioøkonomisk status kan også ha ulik erfaring med lesing og andre aktiviteter som gir språklig stimulering. Barnehager og skoler spiller en viktig rolle i å utjevne disse forskjellene ved å tilby et rikt språkmiljø og målrettede språkstimulerende aktiviteter, og også gjennom å involvere familiene i et godt samarbeid.

Forskning viser at barn som vokser opp med to likeverdige språk, vil ha god mulighet for en tospråklig utvikling, forutsatt at begge språkmiljøene er tilfredsstillende. Dette antas også å gjelde barn som har flere enn to språk. Barns læringspotensial er størst i perioden 0–3 år. Tiden før barnehagestart er dermed en viktig periode hvor familien og hjemmet er de viktigste kildene til god språkstimulering for barna. Barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert når det gjelder flere risikofaktorer. De vokser oftere opp i lavinntektsfamilier, de har færre år i barnehage før de begynner på skolen, og de har dårligere norskerferdigheter. Det er derfor viktig å støtte foreldre med innvandrerbakgrunn i barnas språkutvikling, også den flerspråklige utviklingen. Barn har bedre forutsetninger for å lære et andrespråk dersom de har et godt utviklet morsmål. Morsmålet og andrespråket kan støtte hverandre gjensidig. Det er også viktig med tiltak for barn med innvandrerbakgrunn som bedrer tilgangen til arenaer hvor de kan møte det norske språket, for eksempel i barnehage og i nærmiljøet. Det kan for eksempel handle om pris, informasjon, automatisk tilbud om barnehageplass, lavterskeltilbud som åpen barnehage og foreldrestøttende tiltak.

#### 4.2.8 Begrense skjermbruk

Barn og unge tilbringer betydelig tid foran skjermer, både i skolesammenheng og på fritiden. Kunnskapen om hvordan skjermbruk påvirker barn og unges helse er fortsatt noe mangelfull. Det er derfor viktig å utvikle en politikk for barns digitale oppvekst som bygger på en føre-var-tilnærming. Dette kan gi helsegevinster på sikt. Danmark og Sverige har utgitt kunnskapsopsummeringer og nasjonale anbefalinger for skjermbruk for barn og unge i ulike aldersgrupper, og også for foreldre (51) (154). Det legges her til grunn at foreldre til barn under fem år som

**Boks 4.8 «Språksterk 1–6» bedrer språkutvikling i barnehager**

Målet med prosjektet Språksterk 1–6 i Oslo er at alle barnehagebarn og deres foresatte skal oppleve gode utviklings- og språkmiljøer i barnehagene. Foreldresamarbeid er viktig for barns språkutvikling, og i barnehager med mange språk representert, blir foreldrene en sentral ressurs. Barnehagene legger til rette for å samarbeide med foreldrene om språkstøttende aktiviteter som treffer ulike behov hos barna. 56 barnehager deltok i første fase av prosjektet. Bydelene i Groruddalen har besluttet å videreføre satsingen slik at de kommunale barnehagene som ønsker det, skal arbeide etter denne modellen innen år 2030. En ny gruppe barnehager startet våren 2025.

Gjennom Språksterk 1–6 får barnehager med om lag 70 forskjellige språk tilgang til barnebøker, pedagogisk støttemateriell og kompetanseutvikling for de ansatte. Opplegget skal bidra til bedre kvalitet i samspillet mellom barn og voksne, slik at de voksne kan støtte barnas utforskning, lek og språkutvikling på en god måte. Bildebøker uten tekst brukes i barnehagen, og barna får bøkene med seg hjem slik at foreldre kan snakke med barna om innholdet på sitt eget morsmål. Når foreldre bruker språket de behersker best, kan de lettere få fram nyanser, utdype og snakke om boka med barnet. Modellen er utviklet ved Institutt for pedagogikk ved Universitet i Oslo i samarbeid med Naturfagsenteret, fem bydel i Oslo og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Kunnskap og erfaringer fra prosjektet skal brukes til å videreutvikle en språksterkmodell som kan komme flere barnehager til gode.

anvender digitale medier når de er sammen med barna, kan bli dårligere til å samspille og bli mindre lydhøre, og det er tegn på at det kan gjøre barn mer utagerende. Foreldre til barn med utagerende atferd har også en tendens til å anvende digitale medier mer, hvilket kan lede til en negativ spiral.

Skjermbrukutvalget peker på at det er en bekymring rundt hva skjermbruk, og da særlig

bruk av mobiltelefoner, gjør med tilknytningen mellom foreldre og barn i de første leveårene (19).

Utvalget mener det er særlig viktig å begrense skjermbruk i aldersgruppen fra 0–2 år. Utvalget anbefaler også at voksne bør begrense sin egen skjermbruk når de er sammen med små barn, fordi det kan påvirke samspillet og forstyrre tilknytningen til barnet. Den digitale fritidsarenaen er nærmere omtalt i kapittel 5.4.6. Regjeringen vil at barn og unge i Norge skal ha en trygg oppvekst, også når de er beveger seg i den digitale verden. Regjeringen har på bakgrunn av dette gitt Helsedirektoratet i oppdrag å utarbeide råd for skjermbruk for barn og unge og deres foresatte. Medietilsynet skal bidra i arbeidet. Videre arbeider regjeringen med å øke aldersgrensen for når barn kan samtykke til at personopplysningene deres blir brukt av sosiale medier og andre informasjonssamfunnstjenester fra 13 til 15 år. Regjeringen utreder også mulighetene for lovfesting av en aldersgrense for sosiale medier på 15 år, samt hvordan denne kan håndheves. Regjeringen legger også frem en melding om trygg digital oppvekst.

**4.2.9 Foreldrepermisjon og foreldrepenger**

Foreldrepenger sikrer at foreldre ikke mister inntekten sin når de er hjemme med helt små barn, og bidrar slik til at foreldre både kan ivareta omsorgen for de minste barna ved svangerskap, fødsel og adopsjon, og samtidig opprettholde tilknytningen til arbeidslivet. Regjeringens mål er at foreldrepermisjonen skal være raus, og sikre at begge foreldrene har selvstendig krav på sin del av permisjonen sammen med barnet.

For barn som er født fra 1. juli 2024, er stønadsperioden med 80 prosent lønnskompensasjon økt fra 295 dager (59 uker) til 306 dager (61,2 uker). Dette innebærer at samlet utbetaling blir om lag lik for 80 prosent og 100 prosent inntektsdekking. Endringen gir familier mulighet til å være lenger hjemme med barnet, gir bedre mulighet for å amme og en bedre tilpasset barnehagestart.

Fedres rettigheter ble styrket i 2022 og 2024. Alle fedre som har opptjent rett til foreldrepenger, fikk selvstendig rett til å ta ut foreldrepenger i ti uker uten at det stilles krav til aktivitet hos mor, noe som i praksis har betydning i situasjoner der bare far har opptjent rett til foreldrepenger.

### 4.3 En god start gjennom gode barnehager

Barnehageloven § 2 sjette ledd gir føringer om at: «Barnehagen skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.» Det barna opplever i barnehageårene, har stor betydning for hvordan det går med dem videre i livet. Dersom barna trives, er trygge, får leke og utvikle seg i barnehagen, får de et godt grunnlag for å håndtere utfordringer de kan møte senere i livet. Dette forutsetter at barnehagetilbudet har høy kvalitet.

#### 4.3.1 Sosioøkonomiske forskjeller i barnehagen

Barnehagedekningen i Norge er høy. I 2023 gikk 93,8 prosent av alle barn i alderen 1–5 år i barnehagen (71). Det har vært en betydelig økning i bruk av barnehage blant lavinntektsfamilier, barn med foresatte utenfor arbeidslivet og barn med foreldre født utenfor Norge de siste 15 årene, og de sosioøkonomiske forskjellene er mindre i 2023 enn ved tidligere målinger (72). Andelen minoritetsspråklige barn i barnehage har økt de siste ti årene, særlig i aldersgruppen 1–2 år, men denne gruppen har fortsatt lavere barnehagedeltakelse sammenlignet med andre grupper (8). Barn i levekårsutsatte områder starter senere i barnehagen enn barn i andre områder, og barnehagedeltakelsen i levekårsutsatte bydeler i Oslo er lavere enn i resten av Oslo og i landet som helhet (73).

Fordi de fleste foretrekker en barnehage i nærheten av hjemmet (74), er det grunn til å anta at den sosioøkonomiske sammensetningen av barn i forskjellige barnehager kan henge sammen med sosioøkonomisk boligsegregering. Studier fra Oslo viser at det er betydelige forskjeller i barnesammensetning i forskjellige barnehager etter innvandrerbakgrunn, foreldres sysselsetting, sivilstatus, utdanningsnivå og andel på sosialhjelp (11) (75). Andelen barn som har foreldre med lav utdanning, og andelen barn med innvandrerbakgrunn er høyere i kommunale barnehager enn i private barnehager (11). I flere levekårsutsatte bydeler i Oslo (Grorud, Stovner, Alna, Søndre Nordstrand) er andelen barnehagelærere under gjennomsnittet for både Oslo og Norge (76). Som beskrevet i kapittel 2 tyder forskning på at barn med lavere sosioøkonomisk bakgrunn oftere går i barnehager med lav kvalitet enn barn med høyere sosioøkonomisk bakgrunn (77) (78) (79).

Barn i familier med høy sosioøkonomisk status utvikler ofte bedre sosiale, emosjonelle, og

kognitive ferdigheter tidlig i livet. Disse forskjellene har stor betydning for hvordan det går med barna senere i livet (8). En norsk studie (80) viser for eksempel at barn som har foreldre med høyere inntekt og høyere utdanning, har bedre ordforråd, arbeidsminne og selvregulering enn barn med foreldre som har lavere inntekt og kort utdanning. Disse barna har også i gjennomsnitt færre atferdsutfordringer og mindre hyperaktivitet enn barn som har foreldre med lavere inntekt og lavere utdanning. Det er også tilsvarende sosioøkonomiske forskjeller i den fonologiske bevisstheten og tallforståelsen til barna. Dette er et frampek til senere lese- og regneferdigheter, til forekomsten av internaliserende (tilbaketrekkende) og eksternaliserende (utagerende) atferdsvansker og til kommunikasjonsferdigheter ved treårsalderen (8).

#### 4.3.2 Lek og læring i barnehagen

Ikke alle barn får like gode muligheter for mestring og deltakelse. Løken-gruppen viser til at barn av foreldre med lav utdanning i gjennomsnitt har svakere selvregulering, arbeidsminne og ordforråd, vansker med å tilpasse seg pedagogiske aktiviteter og høyere forekomst av atferdsproblemer (6). Løken-gruppen peker på at forskjellene kan ses allerede i barnehagealder, og foreslår å innføre systematisk veiledet lek/systematisk lekbasert læring for alle femåringer. Forskning på lekbasert læring tyder på at fri lek i kombinasjon med veiledet lek bidrar til at barna utvikler varig nysgjerrighet, motivasjon, lærelyst og kreativitet. Gruppen anbefaler å gi ansatte i barnehagene en forskningsbasert metode og kunnskap om hvordan de systematisk kan støtte barns helhetlige utvikling.

Rammeplanen for barnehagen legger til rette for en pedagogisk praksis der både spontan lek og voksenstøttede aktiviteter har sin naturlige plass. Regjeringen mener at rammeplanen dermed allerede stiller krav om at barnehagen skal tilrettelegge for lek, læring og utvikling. Rammeplanen stiller derimot ikke krav til konkrete opplegg, metoder eller rutiner. Regjeringen mener at barnehagene fortsatt skal stå fritt til å velge hvordan det pedagogiske arbeidet skal organiseres i praksis, og barnehagelærerens faglige og pedagogiske skjønn skal legges til grunn. Evalueringen av implementering av rammeplanen viser at den har stor legitimitet og er bredt forankret i barnehage-sektoren. Barnehageansatte og styrere mener at rammeplanen er et godt pedagogisk verktøy. Rammeplanen er også styrket som styringsinstrument

(81). Regjeringen støtter ekspertgruppens vurderinger om at en kombinasjon av vokseninitierte pedagogiske aktiviteter og frilek understøtter en god utvikling for barnehagebarn, men ser ikke behov for å gi noen nærmere retningslinjer for lek og læring i barnehagen, slik Løken-gruppen foreslår.

Barns læring skjer kontinuerlig både i lek, hverdagsaktiviteter og i planlagte læringssituasjoner. Barn lærer best i samspill med andre når de opplever læringen som meningsfull, og den stimulerer fantasi og forestillingsevne (82). Kunstneriske og kulturelle aktiviteter, som dans, musikk, og kreativ utfoldelse, bidrar til vennskap, trivsel og glede og styrker også barnas fantasi, kreativitet og evne til problemløsning. Forskning tyder også på at slike aktiviteter reduserer barnas stressnivå og bidrar til god psykisk helse. Fysisk aktivitet er også viktig for barns trivsel og helse og påvirker barns språk og læring positivt (71). For å stimulere barnas språklige utvikling er det dessuten viktig at personalet leser for barna, og har samtaler med barna om en rekke ulike ting (83).

Regjeringen viser til at barnehagen er forpliktet til å tilrettelegge og ivareta barns behov for lek og fysisk aktivitet. Det er derfor viktig at det fysiske miljøet i barnehagen, både inne og ute, gir rom og muligheter til variert lek, bevegelse og fysisk aktivitet, samt til veiledet lek. Dette vektlegges i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger, se særlig § 4. En annen sentral forutsetning er at vokseninitiert lek og annen aktivitet skal supplere, ikke erstatte, barns frie lek. I leken søker barn mening, og gjennom lek stimuleres og utvikles evne til samarbeid, empati, selvhevdelse, selvregulering og mestring av sosiale relasjoner. Disse ferdighetene og kunnskapene kan gi et godt grunnlag videre for trivsel, utvikling og læring i skolen. Lek skal samtidig først og fremst gi barn glede og være morsomt.

Ikke alle barn oppsøker aktiviteter og lek med andre på eget initiativ, og noen barn kan søke seg vekk fra det de ikke mestrer. Dette kan for eksempel gjelde minoritetsspråklige barn, som kan oppleve å bli utelukket fra lek som foregår på majoritetsspråket. Fra delprogram Oppvekst og utdanning i områdesatsingene i Oslo har regjeringen fått innspill om at barn som kommer fra levekårsutsatte familier, i mindre grad enn andre drar nytte av frilek alene, og at personalet derfor må tilrettelegge for gode rammer for lek og tilgjengelige voksne som kan støtte barn som opplever eller er i risikogruppen for å oppleve utenforskap (84). Barn som ikke er med i lek med andre, mister mulighet til å forstå kommunikasjon som fore-

#### **Boks 4.9 En mer inkluderende barnehage**

Hvordan kan man styrke barnehagepersonalets kompetanse slik at flest mulig barn kan ivaretas innenfor det ordinære tilbudet? Dette er prøvd ut i bydel Grorud og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) i forbindelse med Områdesatsingene i Oslo. Prosjektet innebærer en dreining fra individrettede spesialpedagogiske tiltak til større vekt på inkluderende arbeid med hele barngruppen. Bakgrunnen for prosjektet var at bydelen så et økende antall barn med behov for ekstra støtte til å mestre og å ha utbytte av sin barnehagehverdag. Prosjektet utarbeidet og gjennomførte en kvalitets- og kompetanseplan med felles faglig retning for barnehagene og en verktøykasse med hensiktsmessige tiltak for å ivareta barns utvikling. Prosjektet er satt i drift, og flere barn blir nå ivaretatt innenfor fellesskapet.

går i leken. For at personalet skal ha et godt samspill med barna og kunne tilrettelegge for god lek, må de være lydhøre overfor barnas behov og initiativ. Det er også viktig at de har god kunnskap om lek, slik at de oppdager uheldige samspillsmønstre eller om barn holdes utenfor.

Det krever systematisk arbeid for å kunne gi alle barn et godt pedagogisk tilbud. Barnehagen må jevnlig vurdere det pedagogiske arbeidet, og personalet trenger kunnskap om barnegruppens og enkeltbarns behov (85). Systematisk vurdering vil bidra til at de ansatte i større grad kan oppdage og avdekke om barna trenger ekstra oppfølging og støtte, og at de får et mer kritisk blikk på egen praksis. Barns erfaringer og synspunkter skal inngå i vurderingsgrunnlaget. Det er viktig at personalet i barnehagene planlegger tilbudet på bakgrunn av disse vurderingene.

#### **4.3.3 God bemanning og kompetanse**

Kvaliteten i barnehagen er avgjørende for at tilbudet skal bidra til økt sosial mobilitet og utjevning. Det er godt dokumentert at personalets kompetanse er den viktigste enkeltfaktoren for at barnehagen skal kunne gi et tilbud av god kvalitet til alle barn (86) (87) (88) (89). Å legge til rette for at barnehagene kan være lærende organisasjoner, er et virkemiddel for å styrke kompetansen (90).

En systematisk kunnskapsoversikt fra Campbell viser at en personalgruppe med gode kvalifi-

kasjoner øker kvaliteten på omsorgs- og læringsmiljøet i barnehagen (91). Å øke andelen barnehagelærere i barnehagen bidrar til bedre kvalitet fordi barnehagelærere har god relasjonskompetanse, og fordi det er verdifullt å ha flere utdannede kolleger å diskutere faglige spørsmål med (92).

Det er 41 prosent barnehagelærere og 22 prosent barne- og ungdomsarbeidere i grunnbemanningen i norske barnehager. Når en firedel er ufaglærte assistenter, det vil si at de ikke har høyere utdanning eller fagarbeiderutdanning (71). Flere rapporter viser at barnehagestyrere bruker mye tid på administrative oppgaver, og at også ansatte og pedagoger har for lite tid å tilbringe med barna og til pedagogiske aktiviteter. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at det de siste ti årene har blitt færre rent administrativt ansatte i barnehager. Antallet ansatte i støttefunksjoner som kjøkkenassistenter og vaktmestere har også blitt redusert. Det betyr at oppgaver som matbestilling, matforberedelser, matlaging, rydding og oppvask må gjøres av personalet i grunnbemanningen.

Regjeringen støtter Løken-gruppen i at det er viktig med systematisk og vedvarende profesjonsutvikling av ansatte i barnehagen. De viser til at dette er ivarettatt i barnehageloven, gjennom rammeplan for barnehagen og satsing på kompetanseutvikling, særlig gjennom nytt system for kompetanse- og karriereutvikling. I tillegg utvikler Utdanningsdirektoratet jevnlig støttmateriell som barnehagene kan bruke i arbeidet med rammeplanen.

Barnehagene skal fremme barnas respekt for at alle er forskjellige, og bidra til å gi barna erfaringer med ulike språk og kulturer. Samtidig skal barnehagen ha et godt språkmiljø og støtte barns norskspråklige og flerspråklige utvikling. Kulturelt og språklig mangfold kan være en berikelse for barnehagene og barnegruppene hvis barnehagen er i stand til å ta hensyn til og tilrettelegge for mangfoldet av barn, og gir alle barn den støtten og tryggheten de trenger. Dette forutsetter at personalet har kompetanse i å støtte flerspråklige barn i å bruke morsmålet sitt, og samtidig aktivt fremmer og utvikler barnas norsk- eller samiskspråklige kompetanse. Utdanningsdirektoratet forvalter en øremerket tilskuddsordning til tiltak for å styrke den språklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage. De tilbyr også barnehagene *Kompetansepakke om et flerspråklig barnehagemiljø*.

#### *Forsøk med økt grunnbemanning i levekårsutsatte områder*

Fafo har følgeevaluert to forsøksordninger med økt bemanning i noen utvalgte barnehager i Oslo kommune (92). Barnehagene som deltok i forsøkene, har en høy andel barn fra lavinntektsfamilier, en høy andel minoritetsspråklige barn og en høy andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller vedtak om tilrettelegging som følge av nedsatt funksjonsevne. Målet med forsøkene var todelt: å utjevne sosiale forskjeller gjennom å styrke barnehagetilbudet i levekårsutsatte områder, og å undersøke sammenhengen mellom økt bemanning, sykefravær og vikarbruk. Fafo finner at styrerne opplevde at økt bemanning har redusert behovet for vikarer ved korttidsfravær. Barnehagene opplevde at de i større grad kunne dele barnegruppen i mindre grupper, at det bidro til mer ro, og at de kom tettere på hvert enkelt barn. Barnehagene erfarte også at de ansatte kom tidligere inn, og kunne jobbe tettere med barna de omtalte som gråsonebarn, det vil si barn uten spesialpedagogiske vedtak, men med utfordringer. De vurderte også at foreldresamarbeidet var blitt bedre. Barnehagene opplevde videre mer stabilitet i barnehagen, og at ekstra bemanning bidro til at det var lettere å gjennomføre kompetansehevede tiltak blant de ansatte. Fafo-rapporten (93) viser at det å styrke barnehagetilbudet i disse områdene kan gi betydelige effekter, selv om det ikke er så lett å måle disse på kort sikt.

#### *Tilstrekkelig med ansatte på jobb i barnehagen*

Bemanningssituasjonen i barnehagene er under press. Utfordringen med å rekruttere ansatte til barnehagen og høyt sykefravær utfordrer kvaliteten på barnehagetilbudet. Forskning indikerer at barnehager med høyt sykefravær har negativ påvirkning for barnas kognitive utvikling og senere læringsresultater i skolen. Barna presterer dårligere både på språk- og matematikktestene på 1.–3. trinn (94). Det er viktig at det er tilstrekkelig med ansatte på jobb i barnehagene, for at tilbudet skal fungere sosialt utjevnende. Regjeringen vil vurdere ulike tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet i barnehagene.

Regjeringen har gjort flere grep for å styrke bemanningen i barnehagene, og har i 2025 satt av til sammen 800 millioner kroner til styrket bemanning. Regjeringen har også innført en øremerket tilskuddsordning til økt pedagogtetthet og økt grunnbemanning i barnehager i levekårsutsatte områder. I 2025 er det bevilget 208,9 millioner kro-

ner til ordningen, som fordeles mellom de 14 kommunene som er del av regjeringens område-satsing. Ordningen er derfor målrettet til å bidra til å styrke bemanningen og kompetansen i barnehagene i de områdene der behovet er størst. Kommunene kan, ut fra lokale behov og rekrutteringsmuligheter, vurdere om det er pedagogtettheten, grunnbemanningen eller begge deler som skal styrkes.

Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utarbeidet en veileder som klargjør bemanningsregelverket. Den tydeliggjør blant annet når det er nødvendig å sette inn vikar, presiserer kravene til bemanning ved fravær, slik som ved barnehagelærernes planleggingstid, og klargjør mulighetsrommet med redusert åpningstid når det er nødvendig for å sikre forsvarlig drift.

#### *Samarbeid mellom hjem og barnehage*

Et godt samarbeid mellom hjem og barnehage er svært viktig for et godt barnehagetilbud. Det er barnehagen som har ansvar for samarbeidet, og for å skape en god dialog med foreldrene. Rammeplanen for barnehagen legger føringer for dette arbeidet. Den slår fast at barnehagen, i samarbeid og forståelse med hjemmet, skal ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Formålsparagrafen for barnehagen forutsetter et nært samarbeid mellom foreldrene og barnehagen, både på individnivå og med foreldrene som gruppe. Betegnelsene «hjemmet» og «foreldrene» omfatter også andre foresatte. Foreldre har rett til å medvirke i vurdering og planlegging av barnehagens arbeid og kan dermed bidra i barnehagens kvalitetsarbeid. Forskning viser at et godt samarbeid mellom barnehagen og foreldre er viktig for å skape et godt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen (88).

Den daglige kontakten med foreldrene kan være viktig for å støtte foreldrene i foreldrerollen. Når foreldrene føler seg trygge og opplever godt samarbeid med barnehagen, bidrar det til at barna føler seg trygge. Dersom foreldrene er orientert om og involvert i det som foregår i barnehagen, kan de støtte opp og spille videre på dette hjemme. Samtidig kan foreldre bidra med informasjon om hva barna er opptatt av eller har behov for, slik at dette kan følges opp i barnehagen. Slik kan et godt samarbeid gi bedre sammenheng og helhet i barnas hverdag (95) (96). Foreldresamtaler gir rom for at barnehagen og foreldre kan snakke sammen om barnets trivsel, utvikling, og

oppfølging. Personalet kan støtte foreldre i eventuelle utfordringer. Samtalene kan også gi informasjon til foreldrene om blant annet barnehagens rutiner, pedagogiske opplegg og forventninger. Dette bidrar til å skape en felles forståelse og enhetlig oppfølging av barnet. Dette forutsetter at personalet møter foreldrene med respekt, lydhørhet og innsikt, og er bevisste og tydelige i egen yrkesrolle og trygge på egen kompetanse. Personalet kan støtte foreldre i eventuelle utfordringer. I felles foreldremøter kan aktuelle temaer fra rammeplanen, arbeid med barnehagens årsplan eller barnehagens arbeid med det fortløpende, forebyggende arbeidet med et godt psykososialt barnehagemiljø løftes opp og diskuteres. I tillegg kan ulike sosiale arrangementer i barnehagen bidra til å bygge et godt fellesskap og gi anledning til at foreldre, barn og barnehageansatte blir bedre kjent med hverandre. Utdanningsdirektoratet har utviklet støttmateriell om samarbeidet mellom hjem og barnehage, som skal bidra til refleksjon og støtte for barnehagene (97).

Noen foreldre kan også ha behov for særlig støtte og veiledning i foreldrerollen. Det kan derfor i enkelte tilfeller være riktig å søke ekstern hjelp og veiledning i arbeidet med barn og familier som befinner seg i vanskelige situasjoner. I tillegg bør foreldrene bli informert om ulike hjelpeinstanser i kommunen. Barnehagen har en viktig oppgave i å oppdage og varsle i tilfeller der foreldre ikke er i stand til å gi barna omsorg, eller utsetter barn for vold og/eller overgrep. Det krever at barnehagen har kompetanse og rutiner til å håndtere dette (98).

#### **4.3.4 Et barnehagetilbud som er tilgjengelig for alle**

Det å gå i gode barnehager bidrar til viktige utviklingsmuligheter for barn, og særlig for barn med lav sosioøkonomisk bakgrunn (6) (8). Samtidig er andelen barn med lav sosioøkonomisk bakgrunn som går i barnehage, lavere enn for andre barn. I regjeringens barnehagestrategi er et av hovedmålene at det skal være et tilgjengelig og likeverdig barnehagetilbud for alle barn (99). Regjeringen vil at alle barn skal ha mulighet til å gå i barnehagen, og at økonomi ikke skal være et hinder. Barneilsynsundersøkelsen fra Statistisk sentralbyrå (100) viste at 30 prosent av foreldrene som ikke brukte barnehagen i 2023, mente det var for dyrt.

En annen mulig barriere for deltakelse kan være manglende informasjon (8). Det kan være vanskelig å orientere seg om når barnet har rett på barnehageplass, hvordan og hvor man søker,

hva en barnehageplass koster og hvilke moderasjonsordninger foreldre kan ha rett på. Noen foreldre kan mangle kunnskap om hva det innebærer for barn å gå i barnehage, og hvilke fordeler dette kan ha for barnet. Dette kan særlig gjelde nyankomne barnefamilier (101).

Lav maksimalpris og gode moderasjonsordninger kan bidra til å øke barnehagedeltakelsen. Disse ordningene kan være særlig viktig for barn fra familier med lav sosioøkonomisk status og minoritetsspråklige barn. Regjeringen har redusert prisen for barnehagedeltakelse fra 3 315 kroner i 2022 til 2 000 kroner i 2025 (i nominelle kroner). I sentralitetssone 5 og 6, utenom tiltakssonen, er maksprisen 1 500 kroner per måned, mens barnehage er gratis i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark. Det er to nasjonale moderasjonsordninger i barnehagen for familier med lav inntekt. Minstekrav til redusert foreldrebetaling gjør at ingen familier må betale mer enn seks prosent av samlet skattbar inntekt for en barnehageplass, med maksprisen som øvre grense. Ordningen med gratis kjernetid gjør at barn fra familier med inntekt under en gitt grense, har rett til 20 timer gratis opphold i barnehagen i uka. Denne ordningen gjelder for 2–5-åringer. Familier med mer enn ett barn i barnehage har rett til søskenmoderasjon, og barnehage er gratis for det tredje barnet i familien når alle barna går samtidig i barnehagen. Det er også et øremerket tilskudd til enkeltkommuner for informasjons- og rekrutteringsarbeid overfor familier med minoritetsspråklige barn. I tillegg har kommunene mulighet til helautomatiserte avgjørelser ved behandling av søknader om moderasjon i foreldrebetalingen i barnehager. I mange kommuner finnes også tilbud om åpen barnehage. Dette regnes som en god rekrutteringsarena fordi foreldre får mer innblikk i barnehagetilbudet.

#### *Rett til barnehageplass og løpende opptak*

Retten til barnehageplass avhenger av barnets fødselsmåned. Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august, har rett til barnehageplass fra august samme år. Barn født i september, oktober eller november, har rett til plass innen utgangen av måneden de fyller ett år. Barn født i desember og om våren, må vente til august før de har lovfestet rett på plass. Fordi det er en høyere andel barn i lavinntektsfamilier som er født i desember, januar og februar, kan dette regelverket være med på å forsterke sosioøkonomiske forskjeller i barnehageopptak.

Kommunen må oppfylle retten til plass, men ut over dette har kommunene stor frihet til å organi-

sere barnehageopptakene. Kommunen eller private barnehager har også anledning til å tilby barn plass i barnehage før den lovfestede retten inntrer. Spørsmål til barnehage-Norge 2023 viser at en relativt stor andel barn som ikke har rett til plass, begynner i barnehagen før de har fått rett til plass (102). Det er dermed tydelig at mange kommuner har relativt fleksible opptaksordninger, og inntrykket er at ledige plasser fylles opp, dersom det er etterspørsel.

Ekspertgruppene har foreslått å utvide retten til barnehageplass for barn som er født i desember, som et tiltak for å utjevne sosiale forskjeller (8). I anmodningsvedtak nr. 670, jf. Dokument 8: 108 S (2024–2025) og Innst. 239 S (2024–2025), har Stortinget bedt regjeringen fremme nødvendige lovforslag for å sikre at barn født i desember, får rett til barnehageplass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år, på lik linje med barn født i september, oktober og november. Regjeringen mener at alle barn skal ha tilgang til et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Barnehagedekningen er allerede god. I 2024 hadde 94,3 prosent av alle barn mellom 1 og 5 år barnehageplass. Det er en økning på 1,5 prosentpoeng siden 2020. Det er bra at så mange barn i Norge får ta del i en av våre viktigste fellesarenaer.

Det er likevel krevende for noen familier at barn født i desember, må vente så lenge før de har rett på plass etter regelverket. En utvidelse av retten til plass kan være positivt både for foreldrene og barna. Det er viktig for foreldre å ha mulighet til å komme seg tilbake på arbeid når de ønsker det. Å ha en jobb å gå til gir økonomisk trygghet og tilhørighet. Det er viktig for ungene at de har et trygt og godt sted å være, mens foreldrene er på jobb. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil dette kunne være positivt ved at foreldre som ønsker å komme tilbake til arbeidslivet, får en anledning til det.

Som tidligere nevnt er det en presset bemanningssituasjon i barnehagesektoren, og i mange kommuner er det stor mangel på barnehagelærere. I dag mangler sektoren 2 700 årsverk for å oppfylle pedagognormen. En utvidelse av retten til plass vil utløse behov for økt bemanning og tilsetting av flere barnehagelærere for å kunne oppfylle kravene om grunnbemanning og pedagognormen. For å sikre at barna får et likeverdig og forsvarlig barnehagetilbud, vil det være viktig å få på plass tilstrekkelig antall ansatte. Det er viktig å sørge for at alle barn får en rolig, trygg og god tilvenning, og det vil særlig være viktig når en ny gruppe skal få rett til plass.

Regjeringen vil utarbeide et lovforslag om å utvide retten til barnehageplass for barn født i

desember, som tar hensyn til at kvaliteten på tilbudet må sikres gjennom tilstrekkelig bemanning og kompetanse, i tråd med barnehageloven § 25 og § 26. En slik utvidelse av retten til barnehageplass vil ha budsjettmessige konsekvenser, som må behandles i de ordinære budsjettprosessene.

#### *Helsestasjonene bør informere foreldre om barnehagetilbudet i kommunen*

Helsedirektoratets retningslinjer for helsestasjon 0–5 år påpeker at helsestasjoner bør informere foreldre om barnehagetilbudet i kommunene og mulighetene til å søke barnehageplass (103). Nordisk ministerråds rapport *De 1000 første dager i de nordiske landene* (104) anbefaler systematisk koordinering og samarbeid mellom helsetjenesten og barnehagene for å støtte utviklingen til de yngste barna. Dette samarbeidet kan også tenkes å inkludere rekruttering til barnehagen. Dette kan skje ved at helsestasjonene gir målrettet informasjon under besøk. I tillegg kan offentlige aktører rundt familiene aktivt bistå foreldre med å søke barnehageplass. Ekspertgruppene refererer til erfaringer som viser at barnehagedeltakelsen øker når søknadsprosessen forenkles. Det fins en rekke eksempler på hvordan helsestasjonen kan bidra med informasjon og gi praktisk støtte til foreldre når de skal søke plass i barnehage. For å støtte kommunenes arbeid på dette området vil regjeringen samle og dele eksempler på hvordan dette kan se ut i praksis.

#### *Åpen barnehage*

Åpen barnehage er et pedagogisk tilbud der foreldrene er sammen med barna sine i barnehagen, og barna kan delta i aktiviteter i et fellesskap med andre. Tilbudet er ofte gratis, eller foreldrene betaler en lav sum per gang. Kommunen har ikke plikt, men mulighet til å gi et slikt tilbud. Private åpne barnehager som er godkjent etter barnehageloven, mottar tilskudd fra kommunen. Disse må blant annet ha en styrer og følge kravene til pedagogisk innhold i tilbudet.

Åpen barnehage kan være godt egnet til å rekruttere til ordinær barnehage og til forebyggende arbeid, og tilbudet kan bidra til å redusere sosiale forskjeller. I åpen barnehage kan barna oppleve vennskap og lek, og foreldrene kan få kontakt med andre foreldre og bygge nettverk. Innvandrerforeldre kan få mulighet til å ta del i norsk kultur og barnehagetradisjon, og det kan være et lavterskeltilbud for barn og familier som er helt nye i Norge. Åpen barnehage bør være inn-

gangsporten til ordinært barnehagetilbud og ikke en langvarig løsning.

Det har vært en nedgang i antallet åpne barnehager de senere årene. Det er særlig de kommunale tilbudene som har blitt borte. Dette kan ha sammenheng med at retten til barnehageplass er utvidet, at tilgangen til ordinære barnehageplasser har økt, nedgangen i makspris og bruk av moderasjonsordninger.

Regjeringen ønsker at kommunene er aktive i sitt rekrutteringsarbeid, og bruker hensiktsmessige lokalt tilpassede virkemidler. Åpen barnehage kan være et slikt virkemiddel. Åpen barnehage kan brukes som en integreringsarena og som en arena for rekruttering til det ordinære barnehagetilbudet (99). Åpen barnehage kan også brukes aktivt til å gi et tilbud til barn og foreldre som av ulike grunner ikke benytter det ordinære barnehagetilbudet. Regjeringen vil vurdere virkemidler for å øke kommunenes tilbud om åpne barnehager som del av deres helhetlige tilbud til barn og familier.

#### *Lave priser og moderasjonsordninger*

For at alle barn skal ha anledning til å gå i barnehage, er det innført nasjonale moderasjonsordninger. Som nevnt tidligere er en av moderasjonsordningene at barn mellom to og fem år fra familier med en samlet inntekt under 642 700 kroner (fra 1. august 2024) har rett til 20 timer gratis kjerntid i barnehagen per uke. Regjeringen vil jobbe videre med å gjøre barnehagene mer tilgjengelige gjennom lave priser og moderasjonsordninger.

#### *Forsøk med automatisk tildeling av tilbud om barnehageplass*

Ekspertgruppen for barn i fattige familier foreslo en trinnvis innføring av automatisk tilbud om barnehageplass i løpet av måneden barnet fyller ett år. Ekspertgruppen argumenterte blant annet for at det kan bidra til at flere foreldre velger å ha barn i barnehage fra tidligere alder, ved at man ikke lenger må søke om det (8).

Det er i dag 81,8 prosent av ettåringer som går i barnehage. Andelen blant minoritetsspråklige ettåringer er 61,3 prosent. En ordning med automatisk tilbud om plass fra måneden barnet fyller ett år vil kunne føre til at flere av de yngste barna begynner i barnehagen. Det vil imidlertid kunne ha store økonomiske og administrative kostnader og kunne gi behov for økt bemanning i barnehagene. Et alternativ kan være å innføre automatisk tilbud om plass når barnet er eldre. Hvis automatisk tilbud om plass starter for eksempel ved 3–4

årsalderen, vil en eventuell automatisk tildeling av plass ha mindre økonomiske og administrative kostnader. 97,2 prosent av 3–5-åringer går allerede i barnehagen, og det vil dermed være færre ekstra barn å nå. For minoritetsspråklige 3–5-åringer er deltakelsen på 94,7 prosent, mens den er 98 prosent av øvrige barn.

Deltakelsen i barnehage varierer lokalt, og en områdesatsing kan derfor være et mer målrettet tiltak. En ordning med automatisk tilbud om plass

vil ha størst effekt i områder der deltakelsen er lavere enn ellers i landet. Gjennom områdesatsingene vil regjeringen gå i dialog med kommuner om en forsøksordning for automatisk tilbud om plass. Innretningen på ordningen vil utvikles i dialog med kommunene og aktuelle fagmiljøer. Forsøket skal gjennomføres ved hjelp av tiltaks- og kontrollgrupper, som gjør det mulig å evaluere betydningen av tiltaket.

## 5 Like muligheter gjennom utdanningsløpet, på fritidsarenaer og inn i arbeidslivet



Figur 5.1

### 5.1 Innledning

Alle barn og unge vokser opp i et lokalsamfunn bestående av nabolag, barnehager, skoler, skolefritidsordning (SFO) og fritidstilbud. Dette er oppvekstarenaer som har stor betydning for barns oppvekstvilkår, og som legger til rette for like muligheter, uavhengig av familiebakgrunn. Graden av sosial ulikhet varierer likevel geografisk, blant annet ved at noen områder kjennetegnes av opphopning av ulike levekårsutfordringer. Gode skoler kan bidra til å jevne ut ulike forutsetninger til å prestere på skolen og til å fullføre utdanningsløp. En sterk fellesskole der alle elever, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger, gis likeverdige muligheter til danning og utdanning, er en grunnmur i det norske samfunnet. Fritidsaktiviteter og SFO kan gi mestring og forbygge utenforskap, men det er sosiale ulikheter i barn og unges deltakelse på disse arenaene. Barn og unge kan også få drahjelp fra lokalsamfunnet på andre måter, gjennom sosiale fellesskap i nabolaget eller frivillig deltakelse. En sterk og mangfoldig frivillighet bidrar til å motvirke ensomhet og fremme folke-

helse i hele landet. Fullføring av videregående opplæring og tilgang til sommer- og deltidsjobb gir viktig kompetanse og erfaring, som styrker forutsetningene for en god overgang til voksen- og arbeidslivet.

Oppvekstarenaene til barn og unge har med andre ord stor betydning, og dette er forhold som det er mulig å påvirke. I dette kapittelet omtales vurderinger og tiltak for å bidra til at barn og unge skal ha like muligheter gjennom utdanningsløpet, på fritidsarenaer og inn i arbeidslivet.

#### *Regjeringen vil*

- gi like muligheter gjennom utdanningsløpet, på fritidsarenaer og inn i arbeidslivet

For å støtte opp om dette arbeidet, vil regjeringen

- fortsette satsingen på en tilgjengelig skolefritidsordning (SFO) med tolv timer gratis SFO i uken for elever på 1.–3. trinn
- styrke veiledningen til barnehager, skoler og skolefritidsordning (SFO) om sosial og emosjonell kompetanse

- gi støtte til ekstra bemanning og høyere kompetanse i barnehage og skoler i levekårsutsatte områder
- øke kvaliteten i SFO, blant annet gjennom samarbeid med kulturskolen og idrettslag
- bidra til økt trivsel, mestring og læring for alle elever gjennom en mer praktisk skole
- prioritere brede og enkle tilskuddsordninger som bidrar til barn og unges deltakelse i kultur-, idretts- og frilivslivsaktiviteter
- revidere tilskuddsordning til anlegg for idrett og fysisk aktivitet, for enda bedre å møte behovet særlig for barn og unge, med ny innretning på ordningen planlagt fra 2026
- styrke innsatsen for å spre kunnskap og erfaringer fra områdesatsingene på tvers av kommuner, også til kommuner som ikke har områdesatsinger i dag
- bedre koordineringen og forankringen av arbeidet med områdesatsingene i de involverte departementene, for å understøtte utviklingen av nye løsninger og tiltak med langsiktige gevinster
- bidra til et kvalitetsløft for fritidsklubber og andre åpne møteplasser for barn og unge gjennom å utarbeide en kommunal veileder, vurdere den statlige finansieringen av tjenesten i sammenheng med at dagens tilskuddsordning til inkludering av barn og unge blir evaluert, samt utrede organiseringen av og rollen til ikke-kommunale fritidsklubber
- jobbe for et sunt, enkelt skolemåltid der skolene står fritt i hvordan de vil organisere dette
- vurdere tiltak for målrettet karriereveiledning og faget utdanningsvalg for å redusere ulikhet i rekrutteringen til høyere utdanninger
- legge til rette for at flere unge med behov, får tidlig arbeidserfaring gjennom sommerjobb

## 5.2 Nærmiljøet og lokalsamfunnet

God by- og stedsutvikling, trygge nærmiljøer og velfungerende nabolag er sentrale faktorer for at befolkningen kan leve gode liv. Alle barn og unge påvirkes daglig av kvaliteten på nærmiljøet der de bor, uavhengig av om de bor tett i en by eller spredt i en bygd. Der noen barn opplever drahjelp fra nabolaget sitt, i form av nettverk, ressurser, tilbud av tjenester og fritidsaktiviteter, kan andre barn oppleve at lokalmiljøet gir færre muligheter.

I enkelte byområder er det en opphopning av levekårsutfordringer som kan gi krevende oppvekstforhold for barn og unge. Disse områdene ligger som oftest i sentrale byområder, og de

kjennetegnes av en høy andel med lav inntekt, høy arbeidsledighet og flere sosiale utfordringer knyttet til rusmiddelbruk og psykisk uhelse. En del av disse områdene har også en høy andel med innvandrerbakgrunn.

Lavinntektsfamilier bor oftere i nabolag der det er mye luftforurensning og støy, samt mindre fritidstilbud og dårligere tilgang på lekeplasser og trygge uteområder. Små boliger og trangboddhet kan påvirke barnas mulighet til å gjøre lekser i fred og invitere venner med hjem. Dårlige boforhold og trangboddhet kan også føre til at mange barn i lavinntektsfamilier tilbringer mye tid ute i nabolaget sitt, noe som kan øke påvirkningen av nærmiljøet.

I dag reproduseres i praksis levekårsutfordringer i lokalsamfunnene gjennom familiers ulike muligheter til å bosette seg i områder med gode lokalmiljøer, velferdstjenester og fritidstilbud. I enkelte nabolag, særlig i Oslo, ser man en tendens til at husholdninger med høy sosial status bosetter seg i nærheten av det de oppfatter som gode barnehager og skoler (105). Ettersom bokostnader er en stor del av økonomien, kan lav inntekt ha en særlig stor innvirkning på hvilke områder en familie har mulighet til å bosette seg i.

For å motvirke segregering er det særlig viktig å utvikle nærmiljøkvaliteter i utsatte boområder. Regjeringens boligpolitikk, som legger til rette for gode og stabile bomiljøer og nabolag, er omtalt i kapittel 3.

### 5.2.1 Planlegging av gode oppvekstvilkår

Samfunnsplanlegging handler om å forme og utvikle samfunn på en måte som fremmer sosial, miljømessig og økonomisk bærekraftig utvikling, og gode levekår for innbyggerne. Det innebærer å ta hensyn til en rekke faktorer, inkludert klima og miljø, økonomi, sosiale forhold og infrastruktur. Målet er å skape et balansert og velfungerende samfunn som møter dagens behov, uten å kompromittere framtidige generasjoners muligheter. Gjennom god samfunnsplanlegging er det et betydelig potensial for å redusere sosiale forskjeller og fremme sosial mobilitet.

Plan- og bygningsloven danner de overordnede rammene for offentlig planlegging, og den skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Plan- og bygningsloven forbindes ofte med

arealdisponering og byggesak, men samfunnsplanleggingen er like viktig.

Plan og bygningsloven § 3-1 framhever viktige oppgaver og hensyn. Loven løfter blant annet fram å legge til rette for gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår, å fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller samt bidra til å forebygge kriminalitet.

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng, gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten. Plan og bygningsloven rammer med andre ord inn kommuners og fylkeskommuners arbeid med sosial utjevning og sosial mobilitet i stort.

Plan- og bygningsloven gir barn og unge en lovfestet rett til å bli hørt i all plan- og byggesaksbehandling (§ 5-1). Barns rett til å bli hørt henger nøye sammen med plikten til å legge vekt på hva som er til barnets beste, som følger av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon. Styrking av medvirkning for barn og unge omtales nærmere i kapittel 6.4.6.

Folkehelseloven fyller ut plan- og bygningslovens bestemmelser med krav til systematikk i folkehelsearbeidet og den forebyggende innsatsen. Loven regulerer statlige, fylkeskommunale og kommunale oppgaver for å forebygge sykdom, fremme helse og trivsel samt utjevne sosiale helseforskjeller.

Evalueringer, tilsyn og Riksrevisjonens gjennomgang av folkehelsearbeidet viser at loven har dannet en god regulatorisk ramme rundt folkehelsearbeidet, og bidrar til å styrke arbeidet med å fremme folkehelsen og utjevne sosiale helseforskjeller. Evalueringene og erfaringene fra koronapandemien viser samtidig forbedringsområder som kan utvikle folkehelsearbeidet videre. Stenging av skoler og bruk av fjernundervisning for å beskytte den eldste delen av befolkningen mot smitte hadde betydelige konsekvenser for barn og unges helse og livskvalitet (106).

Regjeringen la 4. april 2025 fram en lovproposisjon om endringer i folkehelseloven. Viktige tiltak er blant annet økt vektlegging av hensynet til barns beste. Videre skal psykisk helse vektlegges i formål og som innsatsområde i folkehelsearbeidet, gjennom målet om å fremme livskvalitet (tidligere trivsel) og krav om nødvendige tiltak for å fremme god psykisk helse, forebygge psykiske plager og lidelser og tiltak mot ensomhet, diskriminering og vold og overgrep.

Folkehelseloven stiller krav om at kommuner og fylkeskommuner skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen, og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. I dette inngår oversikt over oppvekstforholdene som grunnlag for å vurdere kommunens og fylkeskommunens planbehov gjennom planstrategien. Helsedirektoratet utarbeider folkehelseprofiler og oppvekstprofiler årlig for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Kommunen skal i arbeidet med kommuneplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 11 fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet, som er egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor. Kommunen skal iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer. Dette kan blant annet omfatte tiltak knyttet til oppvekst- og levekårsforhold, som bolig, utdanning, arbeid og inntekt, fysiske og sosiale miljøer og mer tradisjonelle folkehelse temaer. Folkehelseoversikten vil kunne danne et viktig utgangspunkt for kommunale oppvekstplaner.

I revideringen av kulturloven, som ble behandlet i Stortinget våren 2025, er det vedtatt at kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide en skriftlig oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet. I proposisjonen legger Kultur- og likestillingsdepartementet til grunn at det kan være aktuelt å se kultur- og utdanningssektorene i sammenheng, for å fremme et bredt spekter av kulturvirksomhet for, med og av barn og unge. Oversikten skal ligge som grunnlag for planarbeidet etter plan- og bygningsloven. Videre må fylkeskommuner og kommuner fastsette overordnede mål og strategier for kulturfeltet i planverket, som bør være egnet til å møte utfordringene i den skriftlige oversikten. Endringene i kulturloven kan bidra til at prioriteringer i kommuner og fylkeskommuner gjøres på et bredere faglig grunnlag. Barn og unges behov skal generelt vurderes i planarbeidet, jf. barnekonvensjonen og plan- og bygningsloven.

Som oppfølging av barne- og ungdomskulturmeldingen i 2021 har Kulturtanken fordelt tilskudd til pilotprosjekter for å stimulere kommunene til å integrere barne- og ungdomskultur i kommunal planlegging. I 2023 samlet Kulturtanken flere aktører for å dele erfaringer om å styrke medvirkning i lokal barne- og ungdomskultur. I 2024 videreutviklet Kulturtanken ordningen og delte ut midler til modellutvikling for medvirkning fra barn og unge i lokale fritidstilbud, med vekt på kunst- og kulturtilbud. Prøveordningen fortsetter i 2025.

### Boks 5.1 Sterke barne- og ungdomsfellesskap i Trondheim

*Stein Saks Papir* er Trondheim kommunes plan for å bygge sterke barne- og ungdomsfellesskap. Navnet er valgt for å illustrere at flaks og tilfeldigheter ikke skal avgjøre hvilken oppvekst barn og unge i Trondheim får. Oppvekst er et felles ansvar, og samskapingen på tvers av de ulike tjenesteområdene, med foreldre og med frivilligheten er viktig for å fremme laget rundt barnet.

Planen ble utviklet i samarbeid med innbyggere, praksisfelt og forskningsmiljø i 2018. I 2024 ble revidert plan igjen enstemmig vedtatt politisk. Planen gir retning og føring for alle i Trondheim som arbeider med, for eller rundt barn og unge, og planens prinsipper gjelder for praksis i alle tjenester som omhandler barn og unge i Trondheim kommune. Sammen og i fellesskap kan gode og inkluderende samfunn skapes. Behov og løsninger skal ikke defineres og løses av profesjonelle alene, men sammen med innbyggerne. Kommunen har arbeidet med utvikling av samarbeidskvalitet mellom tjenestene og med innbyggerne gjennom utvidede lokale råd, modell for inkluderende praksis i barnehage og skole, etablering av eget virksomhetsområde for mestring og inkludering, områdebaserte samarbeidsmodeller og program mot utenforskap.

Deltakelse i frivilligheten kan spille en viktig rolle for god livskvalitet for barn og unge. De fleste fritidsaktiviteter lokalt gjennomføres med frivillig innsats fra lag og foreninger. Deltakelse i ulike fritidsaktiviteter og frivillighet gir mulighet til å gjøre noe sammen med andre, være en del av et fellesskap, få nye venner, være aktive og oppleve mestring, og frivilligheten er et mål i seg selv.

Samarbeid mellom frivillig sektor og kommunene er en forutsetning for at frivilligheten skal fungere som en ressurs for den enkelte og i samfunnet. En etablert samarbeidskultur har blitt rangert som den viktigste suksessfaktoren for offentlig-frivillig samarbeid, mens dårlig informasjonsflyt har blitt rangert som den største barrieren for slikt samarbeid (107). En lokal frivillighetspolitikk

som forankrer deltagelse i fritidsaktiviteter i kommunale planer, kan være et viktig virkemiddel for å skape en målrettet innsats for å inkludere flere barn og unge. Kommuner som har etablert lokal frivillighetspolitikk, har mer samhandling med frivillig sektor enn andre (108). Kommunene og fylkeskommunene har et bredt og omfattende samarbeid med frivillige organisasjoner. Mange kommuner har frivilligkoordinatorer, frivilligsentraler, råd og organer for samarbeid med de frivillige aktørene. Det er likevel stor variasjon i hvor systematisk samarbeidet er.

Det påhviler offentlig sektor gjennom folkehelseloven å legge til rette for samarbeid med frivillige organisasjoner. Hva samarbeidet skal handle om og hvordan det skal organiseres, vil avhenge av dialogen mellom den enkelte kommune og fylkeskommune og de frivillige organisasjonene. Mer kan oppnås ved å samarbeide bedre og mer systematisk. Det handler både om at statens, fylkeskommunenes og kommunenes forebyggingspolitikk kan nå ut til flere, men også at frivillige organisasjoners arbeid kan få mer kraft ved å satse bredere. Det vises også til Frivillighet Norge og KS' plattform for frivillighetspolitikk og lokale fritidserklæringer som eksempler på gode verktøy og prinsipper for kommunene og fylkeskommune i arbeidet med å bidra til et godt samarbeid med frivillig sektor. Plattformen for frivillighetspolitikk legger til grunn at en lokal frivillighetspolitikk bør inneholde virkemidler som tilrettelegger for frivilligheten. Det trekkes særlig fram at det er behov for kontakt- og informasjonsmuligheter for frivilligheten innad i kommunen, og at kommuner bør ha en arena for kontinuerlig dialog med frivillig sektor. En slik arena kan være frivillighetsforum/frivillighetsråd der alle frivillige organisasjoner i kommunen inviteres til å delta.

Frivilligsentraler skal være bindeledd mellom frivillig sektor og kommuner, og de fins i over 330 kommuner. Mange sentraler har ulike tilbud til barn og ungdom innen kultur, fritid og idrett. Det er et utstrakt samarbeid mellom frivilligsentraler og kommuner om velferdstjenester, blant annet innen mangfold, inkludering og integrering (109). Regjeringen vil styrke frivilligsentralenes mulighet til å bli et godt virkemiddel i kommunenes frivillighetspolitikk, ved å støtte regionale kompetanseplattformer og økt kunnskap om lokal frivillighetspolitikk. Norges frivilligsentraler har fått tilskudd til å lede pilotprosjektet i 2024–2026. Prosjektet har som hovedmål å styrke frivilligsentralenes kompetanse som bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor.

### 5.2.2 Avtalebaserte områdesatsinger

Behovet som innbyggere har for ulike lokale tilbud og tjenester, varierer med alder, bosettingsmønster, levekår og innbyggertall. Dette innebærer at behovet også varierer mellom ulike kommuner og lokalsamfunn. Lavekårsutfordringer blir i dag delvis tatt hensyn til gjennom inntekts-systemet til kommunen, og i dag blir det gitt et storbytilskudd til seks av de største kommunene i landet.

I noen byområder har staten og kommunene i tillegg samarbeid om en felles ekstra innsats for gode tjenester og bo- og nærmiljøer for å bedre levekår og livskvalitet for befolkningen. Områdesatsingene er avtalebaserte, og varigheten er 5–10 år. Ved inngangen til 2025 har staten avtaler om områdesatsinger med 14 kommuner. Disse er Oslo, Bergen, Drammen, Stavanger, Trondheim, Sarpsborg, Fredrikstad, Kristiansand, Skien, Halden, Gjøvik, Larvik, Indre Østfold og Tromsø.

Områdesatsinger skal både bidra til å skape økt trygghet og livskvalitet og være med på å utvikle arbeidsformer og virkemidler som bidrar til bedre offentlige tjenester, tilpasset lokale behov og gode bo-, oppvekst- og nærmiljøer. Satsingene skal også bidra til å fremme deltakelse og medvirkning på ulike samfunnsarenaer, og bidra til bedre koblinger mellom by- og stedsutvikling og nærmiljøarbeid. Barn og unge er en viktig målgruppe, og samarbeid med aktører utenfor offentlig sektor står sentralt.

I tillegg til opprusting av bo- og nærmiljøer, møteplasser og økt fysisk og sosial aktivitet jobbes det også med bedre integrering av innvandrere, bedre resultater i grunnskolen, med å redusere frafallet fra videregående opplæring, å få flere i arbeid, å styrke folkehelsen og å motvirke kriminalitet. Områdesatsingene kjennetegnes av en nedenfra og opp-tilnærming.

Menon Economics har evaluert områdesatsingene som statlig virkemiddel på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Av rapporten framgår det at områdesatsinger er et viktig virkemiddel for å utløse lokal eksperimentering på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer. Samtidig påpeker Menon at de langsiktige gevinstene avhenger av i hvilken grad eksperimenteringen fører til nye løsninger og tjenester, som kan overføres til ordinær drift i kommunene og videreføres ut over områdesatsingene. En annen anbefaling er å forbedre koordineringen mellom involverte statlige aktører i områdesatsingene.

#### **Boks 5.2 Buranbanen aktivitetspark og Buran bibliotek og nabolagshus**

Buranbanen aktivitetspark og Buran bibliotek og nabolagshus er viktige møteplasser i områdesatsingsområder i Trondheim, strategisk plassert mellom Lademoen og Møllenberg. Buran aktivitetspark ble ferdigstilt i 2023. Buran bibliotek som åpnet som et testbibliotek i 2022, ble en suksess, og derfor ble det permanent. Biblioteket låner ut sesongtilpasset utstyr som skøyter om vinteren og sykler om sommeren gjennom BUA Leangen. Barnehager og skoler bruker både parken og biblioteket aktivt, og skolene melder om økt leseglede blant barna.

Buranbanen aktivitetspark ble nominert til byggeskikkprisen, og Buran bibliotek ble nominert til årets bibliotek i 2024.

Regjeringen har forsterket områdesatsingene betydelig de siste årene, og vil videreføre og videreutvikle denne satsingen. Regjeringen har ambisjoner om å støtte utviklingen av nye løsninger og tiltak med langsiktige gevinster, ved å bedre koordineringen og forankringen i de involverte departementene. Slik kan områdesatsingene i enda større grad bidra i utvikling av virkemidler i de ulike sektorene, både enkeltvis og i sammenheng. For å starte dette arbeidet har regjeringen invitert til et politisk dialogmøte med kommuner som har avtaler med staten om områdesatsinger.

Det er allerede etablert et læringsnettverk på tvers av kommuner med områdesatsinger, der også andre byer med levekårsutfordringer er involvert. Nettverket er for kommunene, og det spres metoder, innsikt og erfaringer fra kommunenes arbeid med områdesatsinger. I nettverket formidles også aktuell informasjon fra staten som berører områdesatsingene. I tillegg arrangerer Kommunal- og distriktsdepartementet nasjonale erfaringskonferanser om områdesatsinger om lag hvert annet år.

I tillegg til områdesatsingene gis det i dag andre øremerkede midler til levekårsutsatte områder, for eksempel til økt bemanning på skoler i levekårsutsatte områder, til kriminalitetsforebygging og til å videreføre politiinnsatsen i utsatte områder.

### Boks 5.3 Områdesatsingen i Kroken i Tromsø

Tromsø kommune jobber med å skape gode og trygge bo-, oppvekst- og nærmiljø i bydelen Kroken, og undertegnet avtale om områdesatsing i 2024. Kommunen vil blant annet øke kvaliteten på de fysiske omgivelsene og legge til rette for attraktive møteplasser. Kroken og omegn bydelsråd i Tromsø arrangerte Krokendagen en lørdag i september 2024 med aktiviteter, musikk, gjenbruksmarked, kafé og stands med lokale aktører. Områdesatsingen i Kroken hadde egen stand der de presenterte planer for bydelen. Kommunen tok imot innspill og ideer, både ved å prate med folk og gjennom å få forslag i en innspillskasse. Det resulterte i ca. 100 innspill om hva som var bra med Kroken, og hva som kunne bli bedre. Biblioteket har egen innspillskasse til områdesatsingen. Innspillskasse ble også brukt da FAU ved Kroken skole arrangerte nærmiljøkafé.

## 5.3 En inkluderende fellesskole som gir like muligheter

Gode skoler bidrar til at alle barn og unge får mulighet til å lære og utvikle seg uavhengig av foreldrenes inntekt og utdanning. Grunnskolen skal gi barn likeverdige muligheter gjennom å tilby trygge arenaer for lek, læring og utvikling – og legge til rette for tidlig og tilpasset innsats når det er behov for det.

Å vokse opp med trange boforhold og foreldre med dårlig råd kan gå utover trivsel og forutsetninger for konsentrasjon om skolearbeidet. I dag er det tydelige sosiale forskjeller i elevers skoleprestasjoner (110). En nyere studie fra Norge finner at forskjellene i skoleprestasjoner mellom barn fra familier med lavest inntekt og høyest inntekt øker gjennom skoleløpet, og at forskjellene har økt over tid (111). De økende forskjellene skyldes at barn fra familier med lavest inntekt gjør det dårligere enn før, ikke at de med høyest inntekt gjør det bedre.

Det økende sosioøkonomiske gapet i skoleprestasjoner samsvarer med utviklingen i andre land (112). Samtidig er Norge blant landene der det meste av denne variasjonen fortsatt er knyttet til forskjeller innad i skoler, i motsetning til for-

skjeller mellom skoler. Dette kan være uttrykk for mindre segregering i elevsammensetningen, mindre forskjeller i kvalitet i opplæringstilbudet eller begge deler (113).

Regjeringens mål er at skolen skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller, samtidig som innsatsen for mindre forskjeller i oppvekstvilkår også vil legge bedre til rette for læring og trivsel blant alle elever i skolen.

### 5.3.1 Skolen som fellesarena

Skolen har både et dannelsoppdrag og et utdanningsoppdrag. I overordnet del av læreplanverket fastslås det at oppdragene henger sammen, og er gjensidig avhengige av hverandre. I tillegg til å utvikle grunnleggende ferdigheter og fagkompetanse skal elevene få et godt grunnlag for å forstå seg selv, andre og verden og for å gjøre gode valg i livet. Det slås også fast at opplæringen skal gi elevene et godt utgangspunkt for deltakelse på alle områder innenfor utdanning, arbeids- og samfunnsliv og gi hver og en mulighet til å utvikle sine evner.

Gjennom fellesskolen legges det til rette for at elevene møter et mangfold av medelever fra ulike sosial og kulturell bakgrunn, som har ulike erfaringer, meninger og oppfatninger. Dette mangfoldet er en del av det norske verdigrunnlaget, og det er en sentral forutsetning for tillit og demokratibygging at elevene møter og lærer å leve med forskjellighet. Dette er viktige kvaliteter ved fellesskolen, som må ivaretas og bygges videre på. Identitet og kulturelt mangfold er verdier i formålsparagrafen som utdypes i overordnet del i læreplanen. Der står det at felles referanserammer er viktig for den enkeltes tilhørighet til samfunnet, og er noe som skaper samhold. En fellesramme gir og skal gi rom for mangfold. Fellesskolen er én av få arenaer hvor barn og unge fra alle samfunnslag møtes, og den har derfor mulighet til å være en samlende kraft i samfunnet. For at skolen skal klare å skape felles rammer som samtidig gir rom for mangfold, må lærere, ledere og elever bruke tid på å diskutere og jobbe med verdigrunnlaget for skolen, og gjøre det aktuelt for elevene. Derfor vil regjeringen at det skal lages støttmateriell til både elever og til lærere, som kan ramme inn noe av innholdet som alle elever skal lære.

### 5.3.2 Et trygt og godt skolemiljø

Å oppleve fellesskap, føle seg inkludert og ha gode relasjoner med andre er grunnleggende

### Boks 5.4 Trivselskommissionen – dansk svar på en vestlig utfordring

Den danske Trivselskommissionens oppgave var

*at belyse trivselsutfordringerne [for børn og unge] og komme med anbefalinger til, hvordan mistrivsel og sårbarhed kan forebygges og afhjælpes, samt hvordan robusthed og myndiggørelse kan styrkes. Kommissionen skal også se på indflydelsen fra sociale medier og andre større samfundstendenser.*

Kommisjonen legger en ny forståelse av trivsel til grunn:

*Man trives, når man overordnet set er glad for sit liv. Man trives, når man kan udvikle sig, udfolde sine evner samt indgå i og bidrage til fællesskaber. Man kan trives, selvom man oplever perioder med modgang og udfordringer. Det afgørende er, at man kan håndtere sådanne perioder.*

Rapporten ble lagt fram i februar 2025, og den viser status for barn og unges trivsel i Danmark:

- Langt de fleste barn og unge trives.
- Andelen barn og unge med dårligst trivsel har steget, og andelen med best trivsel har falt.
- Det er lavere trivsel blant jenter og unge kvinner enn blant gutter og unge menn.

- Det er sosial ulikhet i trivsel.
- Der er større mistrivsel i hjem med psykisk sykdom eller som mottar støtte, hos barn og unge med funksjonsnedsettelse og hos LHBT+ ungdom.

Kommisjonen trekker fram følgende utviklingstrekk i samfunnet som den mener bidrar til de stigende trivselsutfordringene:

- individualisering og råd villhet
- et digitalisert barne- og ungdomsliv
- en tilværelse i høyt tempo
- nye idealer
- patologisering og en ny opptatthet av trivsel

Kommisjonen foreslår en rekke tiltak på disse områdene:

1. nytt språk for trivsel
2. et balansert digitalt liv<sup>1</sup>
3. karakterdannelse og myndiggjøring
4. en moderne pedagogisk praksis
5. fellesskaper i fritiden
6. kropp og bevegelse
7. tidlig og rettidig innsats
8. foreldreskap anno 2025

<sup>1</sup> Kommisjonen foreslår blant annet at barn ikke bør få en smarttelefon før de er 13 år, og at det lovfestes at alle grunnskoler skal være smarttelefonfrie.

behov for alle mennesker, og som er særlig viktig for barn og unge. Undersøkelser viser at skolen er en av de vanligste arenaene hvor barn og unge opplever diskriminering og rasisme. Elevundersøkelsen viser også at andelen som opplever å bli mobbet på skolen, har økt over de siste årene. Dersom barn og unge føler seg utrygge, kan det hemme læring. Den viktigste jobben som gjøres for at barn og unge skal ha det bra i barnehagen og på skolen, er det langsiktige, systematiske arbeidet med å skape trygge og gode barnehage- og skolemiljø.

Opplæringsloven kapittel 12 fastsetter at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. Skolen har plikt til å arbeide kontinuerlig for at elevene skal ha et trygt og godt skolemiljø, og den skal ikke godta krenkende oppførsel, som for eksempel mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Tilsvarende gjelder for barnehagene.

Som del av oppfølging av Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn* vil regjeringen bidra til å støtte det viktige arbeidet som gjøres lokalt, blant annet ved å utvikle en ny skolemiljøundersøkelse, som skal erstatte Elevundersøkelsen, og lage en strategi for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø. Regjeringen har også etablert en tilskuddsordning slik at kommuner kan opprette eller forsterke allerede eksisterende skolemiljøteam. Teamene kan også ha barnehage som målgruppe. Kommuner med skoler som har særlige utfordringer i skolemiljøet, prioriteres i ordningen. I 2024 mottok 23 kommuner midler til skolemiljøteam. Det var stor interesse for tilskuddsordningen. I statsbudsjettet for 2025 ble tilskuddsordningen tredoblet til 45 millioner kroner. Nytt av året er at en kommune kan søke og motta tilskudd på vegne av et regionalt nettverk. Regjeringen har i forslag til revidert nasjonalbudsjett

foreslått å styrke tiltaket med ytterligere 10 millioner kroner, slik at potten blir på totalt 55 millioner kroner i 2025. For kommuner som har utfordringer med utrygge skolemiljø i relasjon til kriminelle handlinger, er det bevilget 70 millioner kroner i 2025 til å opprette nye og styrke eksisterende beredskapsteam i kommuner med store utfordringer. Dette er en del av regjeringens satsing på forebygging av barne- og ungdomskriminalitet og utrygge skolemiljø. Bykommunene Oslo, Bergen, Kristiansand, Trondheim, Stavanger, Drammen, Sarpsborg og Skien er utvalgt til å motta midler for 2025.

Løken-gruppen peker på at barn og unge kan ha store fordeler av å få utviklet sine sosiale og emosjonelle ferdigheter i tidlig alder, og at skolen kan spille en viktig rolle i denne utviklingen (6). En av grunnene til at disse ferdighetene har en viktig plass i skolen, er at de øker elevens indre motivasjon, som er sterkt forbundet med elevens læring og utvikling. Løken-gruppen peker på at forbedring av sosiale og emosjonelle ferdigheter har langsiktige positive virkninger på trivsel, psykisk helse og skoleresultater. Løken-gruppen foreslår å styrke skolens arbeid med dette fordi barn fra familier med lav sosioøkonomisk status, i gjennomsnitt skårer dårligere på alle disse utfallene. Ferdighetene henger også nært sammen med senere akademiske og kognitive ferdigheter, helse og det å lykkes i arbeidsmarkedet som voksen.

Skolens rolle i å bidra til elevenes sosiale og emosjonelle utvikling framgår i dagens læreplanverk, både i overordnet del og i læreplaner i fag. I den overordnede delen av læreplanverket står det: «Skolen skal støtte og bidra til elevenes sosiale læring og utvikling gjennom arbeid med fagene og i skolehverdagen for øvrig.» Det foregår allerede mye godt arbeid i norske skoler som ser helhetlig på elevenes faglige og sosiale læring (114). Løken-gruppen peker på at barn og unge kan ha store fordeler av å få utviklet sine sosiale og emosjonelle ferdigheter i tidlig alder, og at skolen kan spille en viktig rolle i denne utviklingen.

Regjeringen vil bidra til å styrke skolens arbeid med å utvikle elevenes sosiale og emosjonelle kompetanse, blant annet gjennom en kompetansepakke som skal styrke opplæringen i det tverrfaglige temaet folkehelse og livsmestring, hvor psykisk helse inngår. Regjeringen skal også vurdere om sosiale og emosjonelle ferdigheter skal inngå som en del av veiledningsmaterialet for skole-hjem-samarbeid.

### 5.3.3 En mer praktisk skole

Gode skoler er gode for alle elever. De legger vekt på et godt skolemiljø for alle, tilpasser opplæringen til ulike elever og situasjoner, og har positive forventninger til alle elevenes utvikling, både faglig og sosialt. Elever blir mer motiverte når de kan tilpasse oppgavene til egne læringsbehov. Det bør derfor legges til rette for variasjon i læringsaktivitetene og for at læreren kan gi elevene valgmuligheter. Variasjon i oppgaver og læringsaktiviteter henger også sammen med mestringstro. Tidligere mestringssopplevelser er en viktig kilde til motivasjon og videre læring. Elever fra familier med lav sosioøkonomisk status, mistrives oftere i skolen, og de har lavere skoleprestasjoner enn andre. Derfor vil tiltak som gjør skolehverdagen og skolearbeidet mer motiverende for elever som opplever mindre mestring, kunne være sosialt utjevnende.

Regjeringen er særlig opptatt av at skolehverdagen bør bli mer praktisk og variert innrettet enn i dag, og at dette er viktig for å øke elevenes motivasjon, og bedre læring og trivsel. Regjeringen la i september 2024 fram Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*. Stortinget behandlet meldingen i november 2024. Meldingen har som mål å bidra til å snu en negativ utvikling i elevenes læringsresultater, motivasjon og trivsel. Et sentralt grep i meldingen er å innføre et nasjonalt program for praktisk læring. Programmet skal bygges opp over tid, og det skal bestå av økonomiske, pedagogiske og kompetansebyggende ressurser som skal bedre rammevilkårene for at skolene skal ha en mer praktisk opplæring i alle fag. Det skal igangsettes ulike utviklingsprosjekter med pilotskoler som vil tilrettelegge for en mer praktisk, arbeidslivsrettet og/eller fysisk aktiv skolehverdag på 5.–10. trinn. Regjeringen vil innføre valgfag på mellomtrinnet og gjøre det obligatorisk å tilby arbeidslivsfag på ungdomstrinnet som alternativ til fremmedspråk.

### 5.3.4 Økt bruk av smågruppeundervisning

Selv om de fleste tiltakene i Meld. St. 34 (2023–2024) er universelle tiltak som retter seg mot alle elever, pekes det også på at det er behov for å se på hvordan det kan gis en bedre tilpasset opplæring til enkeltelever, innenfor rammene av regelverket som gjelder for alle. Løken-gruppens forslag om midlertidig inndeling i smågrupper i undervisningen er en effektiv måte å tilpasse opplæringen til elever som presterer faglig svakt i

matematikk og lesing (6). Regjeringen vil understøtte denne praksisen, og viser til at opplæringsloven § 14-2 gir anledning til å dele elevene inn i grupper etter faglig nivå i særskilte og avgrensede deler av opplæringen, dersom det er nødvendig for at én eller flere av elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Det er imidlertid en viktig forskjell på inndeling i avgrensede deler av undervisningen og en fast, varig inndeling av elever i klasser etter nivå eller evner, som nivådeling ofte blir forstått som. Dette er en viktig begrensning som skal sikre at alle elevene skal tilhøre en klasse som består av et mangfoldig fellesskap, slik de også vil møte i arbeidslivet og i samfunnet ellers. Forskning viser at varig og tidlig inndeling av elevene ikke gir mer læring, og har negativ effekt på sosial utjevning. Blant annet OECD advarer mot tidlig nivådeling. I en rekke land blir elever sortert til forskjellige skoler og utdanningsløp basert på skoleprestasjoner allerede i 10–12-årsalderen. Mye forskning tyder på at slik «tidlig sortering» fører til større forskjeller i skoleprestasjoner, uten å øke det gjennomsnittlige nivået.

For å bidra til å bedre tilpasset opplæring til enkeltelever vil regjeringen styrke veiledningen om hvordan handlingsrommet i regelverket kan benyttes på en god måte, og samtidig sikre at systemet ivaretar og sikrer enkeltelevers rettigheter. I veiledningen vil regjeringen tydeliggjøre for skolene hvilke muligheter de har for inndeling i mindre grupper på 5.–10. trinn, og til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer. Den skal også utrede alternative tiltak for yrkesfaglig opplæring som har samme formål som dagens bestemmelse om forsering.

### 5.3.5 Samarbeid mellom hjem og skole

Et godt samarbeid med hjemmet er viktig for utviklingen og trivselen til det enkelte barnet. Noen foreldre kjenner ikke det norske skolesystemet så godt, de kan være analfabeter, ha svake norskferdigheter eller svake digitale ferdigheter som kan gjøre skole–hjem-samarbeidet mer krevende. Det kan også være andre forhold som påvirker foreldrenes forutsetninger for å ha en god dialog med skolen, for eksempel sosiale eller helsemessige utfordringer. Skolene har det overordnede ansvaret for å legge til rette for at samarbeidet med foreldrene skal fungere godt, og for å organisere samarbeidet på en slik måte at alle foreldre kan delta og bidra. Skolen må derfor ta særskilt ansvar for å opprette god dialog og involvere

### Boks 5.5 Tverrfaglig samarbeid for bedre skolemiljø

I Time kommune i Rogaland har skolene innført en ny samarbeidsmodell for å forbedre læringsmiljøet på barne- og ungdomsskolene. Relevante yrkesgrupper, som rektor, sosiallærere, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og helsesykepleier, jobber sammen i et lag rundt barnet med å utvikle tiltak. Tiltak inkluderer kompetanseheving innen emosjonsregulering, drop-in start for elever som trenger en rolig start på dagen, og sosial trivsel og lek satt i system. Denne arbeidsmetoden er nå standard i alle skoler i kommunen, og den er støttet av midler fra program for folkehelsearbeid.

også disse foreldrene for å skape en god arena for sosialt fellesskap, læring og inkludering. Regjeringen vil bidra til å støtte skolene i skole–hjem-samarbeidet ved å videreutvikle støtteressurser til skolens samarbeid med hjemmet.

### 5.3.6 En god skole for minoritetsspråklige elever

Dagens skole er flerspråklig og flerkulturell. 22 prosent av elevene i norsk skole har innvandrerbakgrunn, og av disse har 43 prosent selv innvandret (115). Det er store forskjeller i hvilket utgangspunkt elever med innvandrerbakgrunn har når de starter i grunnskolen. Noen er født i Norge, har gått i barnehage og behersker norsk. Andre har innvandret sent i skoleløpet og kan ha mangelfull skolegang og svake norskferdigheter. Opplæringsbehovene varierer derfor mye.

Ny forskning på opplæringsmodeller for nyankomne elever viser at skolene som har gode strukturelle og organisatoriske rammer i kombinasjon med formelt kvalifiserte lærere, ser ut til å ha de rette betingelsene for å kunne gi god inkludering. Ved disse skolene har lærerne mulighet til å anerkjenne elevenes ressurser og gjøre de nødvendige tilpasningene (116).

Et godt opplæringstilbud til minoritetsspråklige elever er et viktig virkemiddel for å øke den sosiale mobiliteten i Norge. Skoleeierne har ansvar for å gi et tilbud i tråd med elevenes behov og rettigheter. Etter opplæringsloven har elever med et annet morsmål enn norsk og samisk, rett

til forsterket opplæring i norsk til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen. Om nødvendig har de også rett til morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler. Mange skoler gjør en stor innsats for at minoritetsspråklige elever skal få et godt tilbud. Likevel varierer kvaliteten på opplæringen for minoritetsspråklige mellom skoler, kommuner og fylkeskommuner.

Ulike undersøkelser viser at det er store kompetansebehov i skolen knyttet til opplæring for minoritetsspråklige elever (117). Det er derfor behov for mer relevant kompetanse om hvordan man kan tilrettelegge for ulike grupper av minoritetsspråklige elever.

Det er skoleeier som har ansvar for å ha lærere og andre ansatte med riktig kompetanse. Samtidig bidrar nasjonale myndigheter gjennom ordningen for videreutdanning for lærere og ledere i barnehage og skole. I videreutdanningstilbudet for lærere i skolen har det vært stor søkning til tilbudet i andrespråkspedagogikk de siste årene. Et nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og grunnsopplæring ble lagt fram i statsbudsjettet for 2025 (Prop. 1 S (2024–2025)) under Kunnskapsdepartementet. Systemet skal bidra til å gi ansatte kompetanseutvikling med utgangspunkt i lokale behov.

### 5.3.7 Gode overganger i utdanningsløpet

Overganger i utdanningsløpet kan ha stor betydning for barn og unges læring, utvikling og trivsel. Internasjonal forskning tyder på at barn fra lavere sosial bakgrunn har høyere risiko for negative erfaringer i forbindelse med skolestart (118) (119). Negative erfaringer kan skyldes at man ikke har blitt forberedt på overgangen, og/eller at man ikke er klar for å starte på skolen. Overgangen mellom barneskolen og ungdomsskolen kan også by på særskilte utfordringer for barn fra familier med lav sosioøkonomisk status. Perioden faller sammen med en stressende ungdomstid med pubertet og identitetssøking, og den kan være særlig krevende dersom man i tillegg har andre utfordringer i skolen, og opplever mindre støtte hjemmefra.

Tiltak som kan gjøre overgangen bedre og skolestart lettere, kan bidra til å dempe sosiale forskjeller i skoleløpet. Kommunen har i dag plikt til å sørge for at barna får en trygg og god overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen (SFO). Med ny opplæringslov ble det fra 1.

#### Boks 5.6 Innspillsmøte med ungdomsrådet i Bergen kommune

Hva mener ungdom er viktige tiltak for å jevne ut sosiale forskjeller og sikre like muligheter? Det var temaet da barne- og familieministeren møtte ungdomsrådet i Bergen i desember 2023. Ungdomsrådet anbefalte:

- **Økt tilgang til sommer- og deltidsjobber for unge under 18 år.** Sommer- og deltidsjobber for ungdom kan bedre overgangen til arbeidslivet som voksen. Det er særlig vanskelig for ungdom uten nettverk og de under 16 år å få seg jobb.
- **Mer tilgjengelige fritidsaktiviteter.** Det bør opprettes flere fritidstilbud rett etter skolen, slik at man ikke må hjem fra skolen før man deltar i en aktivitet. Ikke alle passer inn i idretten, så det er viktig med et variert tilbud. Det er også behov for flere fritidstilbud rettet mot unge som er over 18 år, men som ikke er studenter.
- **En åpen og inkluderende skole.** I dag er det elever som opplever skolen som utrygg, og flere har behov for en tilpasset skolehverdag. Miljøarbeidere i skolen kan tilby alternative og tilpassede opplæringsarenaer. Det er også viktig med åpne møteplasser og en tilgjengelig skolehelsetjeneste.
- **Bedre medvirkning fra barn og unge.** Det bør tilrettelegges for andre reelle medvirkningsprosesser for barn og unge i kommunen, ut over ungdomsråd. Elevrådene bør bli tatt mer på alvor på skolen, og de bør ha noen egne midler som elevrådet kan bestemme over.

august 2024 innført en plikt for fylkeskommunen til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen, og en plikt for kommunen til å samarbeide med fylkeskommunen om overgangen. Det er avgjørende å ha systemer som legger til rette for en god og trygg skolehverdag for alle elever. Kunnskapsdepartementet har fått innspill fra blant annet Oslo kommune om at det er behov for å kunne dele opplysninger i overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring i større grad enn i dag. Departementet jobber nå med å utrede hvordan en eventuell endring i reglene om skoleeiers behandling av elevenes personopplysninger i opplæringsloven kan se ut.

Det sentrale er å vurdere behovet for viktig styringsinformasjon til skoleeier opp mot hensynet til elevenes personvern. Som omtalt i Meld. St. 34 (2023–2024) vil regjeringen utvikle oppdatert støttemateriell for gode overganger i hele utdanningsløpet. Dette skal bidra til å støtte gode overganger fra barna starter i barnehagen til de går over i videregående opplæring. Regjeringen vil også vurdere om og hvordan dette støttematerialet kan omfatte hvordan skolene bør samarbeide om en god overgang, når elever må bytte skole på grunn av flytting. Samarbeid og informasjonsdeling er særlig viktig for elever som må bytte skole fordi de må flytte til et fosterhjem eller en barnevernsinstitusjon, og for andre elever med særskilte oppfølgingsbehov.

I skolen skal det nye læreplanverket legge til rette for at lek, undring og utforskning skal ha en tydelig plass i de første skoleårene. I overordnet del av læreplanverket framgår det at: «[...] for de yngste barna i skolen er lek nødvendig for trivsel og utvikling, men også i opplæringen som helhet gir like muligheter til kreativ og meningsfylt læring. I tillegg skal opplæringen [...] danne hele mennesket. Dette skjer blant annet gjennom opplevelser og praktiske utfordringer i undervisningen og skolehverdagen. Et bredt spekter av aktiviteter, fra strukturert og målrettet arbeid til spontan lek, gir elevene erfaringsrikdom.»

Utdannings- og yrkesrådgivningen i ungdomsskolen skal forberede elevene på å ta informerte og reflekterte valg om retning i videregående opplæring og framtidig arbeidsliv og videre utdanning. Som omtalt i Meld. St. 34 (2023–2024) vil regjeringen se på muligheten for å igangsette utprøving av ulike modeller for organisering av samarbeid mellom karrieresentrene, ungdomsskole og videregående opplæring. Samarbeidsmodellene skal bidra til å styrke utdannings- og yrkesrådgivningen.

### 5.3.8 Fellesskolen skal være gratis

Et viktig prinsipp er at grunnskoleopplæring i Norge skal være gratis. Dette er av særlig betydning for lavinntektsfamilier. Hvis aktiviteter og nødvendig utstyr koster penger, vil det føre til at sosiale og økonomiske forskjeller blir mer merkbare i skolen. Brudd på gratisprinsippet kan forsterke utenforskap for elever som kommer fra lavinntektsfamilier. Til tross for at gratisprinsippet i grunnskolen er nedfelt i opplæringsloven § 2-5, oppfylles dette ulikt på tvers av kommuner, skoler og alderstrinn omkring i landet. Det er også mye som tyder på at foreldre opplever å ha utgifter i

forbindelse med barnas skolegang som kan være utfordrende for lavinntektsfamilier, men som ikke direkte bryter med gratisprinsippet.

I en undersøkelse fra Foreldreutvalget for Grunnskolen (FUG) oppgir en av fire foreldre å ha opplevd at skolen har brutt gratisprinsippet, og en firedel av disse igjen oppgir at skolens praksis i stor grad er utfordrende for familiens økonomi. Undersøkelsen viser også at foreldre med lav husstandsinntekt (under 500 000 kroner) i større grad enn andre familier rapporterer å ha opplevd brudd på gratisprinsippet (120). Redd Barna har i flere rapporter dokumentert at gratisprinsippet i norsk skole ikke alltid følges. I rapporten *Alt koster penger* fortalte barn at det var ting de har trengt på skolen som de ikke har kunnet kjøpe, eller skoleaktiviteter de ikke har vært med på fordi prislappen var for høy (121). Rapporten *Kostnader i skolen* viser ytterligere at noen av kostnadene går direkte imot det lovfestede gratisprinsippet, mens andre kan oppleves som problematiske, og bidra til å ekskludere barn og unge fra fellesskapet (122).

Utdanningsdirektoratet har veiledning om gratisprinsippet på sine nettsider, som blant annet tematiserer skoleturer, aktivitetsdager og digitalt utstyr. Gratisprinsippet er videreført i ny opplæringslov, og forarbeidene gir også veiledning om innholdet i gratisprinsippet.

### 5.3.9 Skolemåltid

For mange elever utgjør måltider i skolen en vesentlig del av deres daglige inntak av mat og drikke, enten maten er medbrakt eller blir servert. Mat og måltider i skolen har derfor stor betydning for elevenes kosthold og matvaner og dermed for helsen. Velorganiserte måltider og gode måltidsopplevelser betyr mye for trivsel og kan bidra til et godt læringsmiljø.

Å lage matpakker koster tid og penger for familiene. Anslaget over hva det koster foreldrene å lage matpakke hjemmefra var i 2023 på rundt 5 800 kroner per elev i året. Konsekvensene for de sosiale forskjellene mellom elever kan være vesentlige. Elever fra familier med lav sosioøkonomisk status har høyere risiko for dårligere ernæring (123), de dropper oftere frokost (124) enn andre elever, og får oftere matpakke med billig og usunn mat. Innvandrere, som utgjør en betydelig andel av lavinntektsfamilier, kan også ha liten kjennskap til den norske tradisjonen med matpakke (125).

Elever som rapporterer at de er sultne når de kommer til skolen, presterer dårligere i naturfag

og matematikk, ifølge data fra den internasjonale studien TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study). Internasjonal forskning peker også på mulige positive effekter av skolemat på elevers helse, læring og framtidige inntektsmuligheter. Folkehelseinstituttets nyeste kunnskapsgjennomgang er usikker på om disse forskningsfunnene har overføringsverdi til norske forhold. De peker på at mer forskning på effekten av gratis skolemat i Norge er ønskelig (126). Rapporten finner at det er mye som tyder på at et gratis skolemåltid kan ha en positiv effekt på kostholdet, og bidra til å redusere sosiale forskjeller i kosthold også i Norge.

Det kan være gode grunner til å innføre et skolemåltid, uavhengig av om det vil føre til et direkte læringsutbytte for elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn. I en rapport som oppsummerer erfaringer med skolematordninger i Norge, framkommer det at skolemåltidet oppleves som et bidrag til trivsel og fellesskap (127). Skolemåltidet kan også styrke spillet mellom elever og lærere og være en arena for utvikling av sosiale ferdigheter.

Gratis eller subsidiert skolemat har lenge vært utbredt i flere land som det er nærliggende å sammenlikne Norge med, som Sverige, Storbritannia og USA. I Danmark er det innført en prøveordning for gratis skolemat, som omfatter omlag 20 000 elever. Ekspertgruppen om barnehager og skolars betydning for sosial utjevning og mobilitet anbefaler at det utredes hvordan skolene kan tilby gratis mat.

Regjeringen har en ambisjon om å gradvis innføre et sunt, enkelt skolemåltid der skolene står fritt i hvordan de vil organisere dette, som beskrevet i Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjeller*. I perioden 2022–2024 har regjeringen lagt et godt grunnlag for en slik innføring gjennom blant annet å gjennomføre en kunnskapsoppsummering (Folkehelseinstituttet), utrede samfunnsøkonomiske konsekvenser (Helsedirektoratet) og samle erfaringer fra skoler som har etablert skolemåltidsordninger (Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet). En rekke kommuner har allerede innført gratis skolemåltid for elevene.

## 5.4 Barn og unges fritid

### 5.4.1 Sosiale forskjeller i barn og unges fritid

De aller fleste barn og unge er inntatt organiserte fritidsaktiviteter gjennom oppveksten, men det er

systematiske forskjeller i hvem som deltar i organiserte og egenorganiserte fritidsaktiviteter (185). Sosioøkonomisk status og faktorer som kjønn, innvandrerbakgrunn, funksjonsnedsettelse og geografi påvirker hvordan barn og unge bruker fritiden sin. Deltakelse i fritidsaktiviteter gir muligheter for opplevelser, læring, fellesskap og tilhørighet. Aktivitetstilbud gjennom frivillige organisasjoner og kultur- og idrettstilbud er også viktige rusfri arenaer og viktige ressurser i det forebyggende arbeidet. Fritidstilbud og nærmiljøkvaliteter kan kompensere for opphoping av levekårsutfordringer og gjøre områder mer attraktive (53).

Det er behov for mer helhetlig organisering og samarbeid mellom offentlige og frivillige lokale tilbud og bedre utnyttelse av ressurser for å lykkes med å skape gode lokalsamfunn med tilgjengelige fritidstilbud for alle barn og unge, uavhengig av sosioøkonomisk status. Dette inkluderer å styrke nærmiljøkvaliteter, som for eksempel tilgjengelige og trygge uteområder, nærhet til tjenester og sosial inkludering, støtte frivillige organisasjoner med forenkling og tilskuddsordninger, bidra til rimelige og inkluderende fritidstilbud, se på skolen som en inngang til fritidsaktiviteter, skape og dele arenaer og møteplasser og gjøre offentlige lokaler tilgjengelige for aktivitet for barn og unge.

Fritidsvanene til ungdom i Norge har forandret seg mye de siste ti årene. De største endringene er at ungdom bruker mer tid på digitale aktiviteter, og mindre tid på skolearbeid og lesing. En rapport fra NOVA viser fem fritidsprofiler blant ungdom, basert på data fra over 500 000 ungdomsskoleelever (128). Rapporten viser også sammenhenger mellom fritidsvaner, opplevd livskvalitet og sosial bakgrunn. Studien fordeler fritidsvanene i fem typiske fritidsprofiler blant ungdom:

- De som oftest er med venner (33 prosent): sosiale, aktive på sosiale medier, deltar i idrett og bruker mye tid på trening og fritidsklubber.
- De mest hjemmeorienterte (27 prosent): tilbringer mest tid hjemme, begrenset fysisk kontakt med venner, bruker mye tid på dataspill og skjermbasert underholdning.
- De minst digitale (19 prosent): deltar mest i idrett og egentrening, bruker minst tid foran skjerm, sjelden involvert i regelbrudd og rusmiddelbruk, bruker mye tid på skolearbeid og lesing.
- De mest risikoorienterte (13 prosent): høyere skår på regelbrudd og rusmiddelbruk, sosiale, bruker mye tid med venner og på skjermbasert underholdning, deltar mindre i kulturaktiviteter og idrett.

- De mest kulturelle (9 prosent): bruker mest tid på kulturaktiviteter som musikkskole og kreative aktiviteter, tilbringer mye tid hjemme, bruker mindre tid foran skjerm, sjelden involvert i regelbrudd og rusmiddelbruk.

«De minst digitale» og «de som oftest er med venner» oppgir å ha høyest livskvalitet, mens «de mest hjemmeorienterte» og «de mest risikoorienterte» rapporterer om lavere livskvalitet. I de to sistnevnte gruppene er det en overrepresentasjon av ungdom med foreldre med lav sosioøkonomisk status, selv om fordelingen etter sosioøkonomisk status har blitt noe jevnere over tid.

De sosioøkonomiske forskjellene i barns og unges deltakelse viser seg i alle organiserte aktivitetstyper, bortsett fra når det gjelder fritidsklubber. Sosial ulikhet i deltakelse handler om økonomi, men det kan også være knyttet til andre faktorer, for eksempel forskjeller i preferanser, foreldrekapasitet, geografisk tilgjengelighet og informasjon (129). Det er i idretten de sosiale forskjellene er størst, og det er tegn til at forskjellene har økt over tid (185). På tross av at det lenge har vært et mål at kulturskolen skal være tilgjengelig for alle, viser forskning at barn eller ungdom med høyt utdannede og kulturinteresserte foreldre, er overrepresentert i bruken av tilbudet. Dette gjelder også for deltakelse i kulturfrivilligheten (130).

Ungdommer med lav sosioøkonomisk status opplever oftere enn andre på deres alder at foreldrene mangler penger til å betale for formelle eller uformelle fritidsaktiviteter de ønsker å delta i. De siste årene har levekostnadene økt, noe som kan redusere foreldrenes mulighet til å dekke utgifter til barns fritidsaktiviteter. 13 prosent av husholdene med barn under 15 år melder om at de har måttet stramme inn på barnas fritidsaktiviteter i 2023, viser en rapport fra Forbruksforskningsinstituttet SIFO (199). Flere lag og foreninger rapporterer også om at det er flere familier enn tidligere som ikke kan betale kontingent, uten støtte.

Det er forskjeller i fritidsdeltakelsen mellom ungdom med og uten innvandrerbakgrunn, med lavere deltakelse særlig blant unge med bakgrunn fra Øst-Europa og Asia. Minoritetsjenter deltar minst. Forskjellen mellom ungdom med og uten innvandrerbakgrunn jevnnes ut når sosioøkonomiske ressurser tas med i beregningen. Det tyder på at det kan være familienes økonomi, nettverk og utdanning som spiller en rolle, mer enn kulturforskjeller (131).

#### 5.4.2 Gode rammebetingelser for frivillig sektor

I dag pågår det mange ulike innsatser for å inkludere barn og unge i fritidsaktiviteter på lokalt nivå, uavhengig av familiebakgrunn. Forskning peker på at ulike barrierer, som økonomi, transport og preferanser, henger sammen, og at det vil være behov for å bruke en vifte av tiltak for å lykkes. De viktigste tiltakene omfatter reduserte kostnader, lavterskeltilbud, balanse mellom sosiale og ferdighetsorienterte tilbud, informasjon til familier med innvandrerbakgrunn, mangfoldskompetanse og universell tilrettelegging, som er illustrert i figur 5.2.

Fritidserklæringen er et viktig rammeverk for regjeringens samarbeid med sivilsamfunnet for å øke deltakelsen i fritidsaktiviteter blant barn og unge. Erklæringen er en intensjonsavtale mellom regjeringen, KS (kommunesektorens organisasjon) og frivillige organisasjoner med mål om at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal ha mulighet til å delta jevnlig i minst én organisert fritidsaktivitet sammen med andre barn. Gjennom fritidserklæringen samarbeider partene om økt deltakelse for barn og unge gjennom jevnlig møter på politisk og administrativt nivå, og gjennom kommunenettverk og samlinger.

Gode rammevilkår for frivilligheten er regjeringens viktigste virkemiddel for å understøtte en mangfoldig frivillig sektor og dermed fritidsaktiviteter for barn og unge. Det innebærer blant annet forutsigbar finansiering, enkle regelverk og ordninger samt tilgang til egnede lokaler.

De viktigste statlige ordningene for frivillig sektor er: momskompensasjon til frivillige organisasjoner, Lokale aktivitetsmidler, Frifond-ordningen, tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet og en rekke andre tilskudd til idrettsorganisasjoner og til kultur og frivillighet fra Norsk Tippings spilleoverskudd (spillemidlene).

Regjeringen lanserte våren 2024 handlingsplanen *Alle inkludert!* for å bidra til at alle barn og unge fikk like muligheter til å delta i fritidsaktiviteter for barn og unge våren 2024, jf. boks 5.7. Regjeringen har spesielt prioritert deltakelse i fritidsaktiviteter for barn og unge i fordelingen av spillemidler til idretts- og kulturformål. Stortinget har også bevilget ekstra midler på statsbudsjettet til deltakelse i idrett, kultur og fritidsklubber de siste årene. Det er også gjort et kulturløft for barn og unge fra spillemidlene til Den kulturelle skolesekken, Frifond og tilskudd til korps og orkestre, i tillegg til tilskuddsordningen Kulturrøm.

Regjeringen fortsetter å prioritere deltakelse i 2025 med en massiv satsing på anlegg til idrett og fysisk aktivitet og kultur- og idrettsaktiviteter. 4,3 milliarder kroner er fordelt til idrettsformål og 1,2

### Boks 5.7 Lokale fritidserklæringer

Kommunene må samarbeide med frivillige organisasjoner for å oppnå målene i fritidserklæringen om at alle barn skal ha muligheter til å delta i fritidsaktiviteter. Nasjonal dugnad mot fattigdom og utenforskap blant barn og unge (NDFU) har laget en mal for hvordan en lokal fritidserklæring kan utformes. Denne malen, som er basert på den nasjonale erklæringen, kan brukes til å inngå og formalisere samarbeid om fritidserklæringens mål lokalt ([bufdir.no/prosjekter/fritidserklaringen/](https://bufdir.no/prosjekter/fritidserklaringen/))

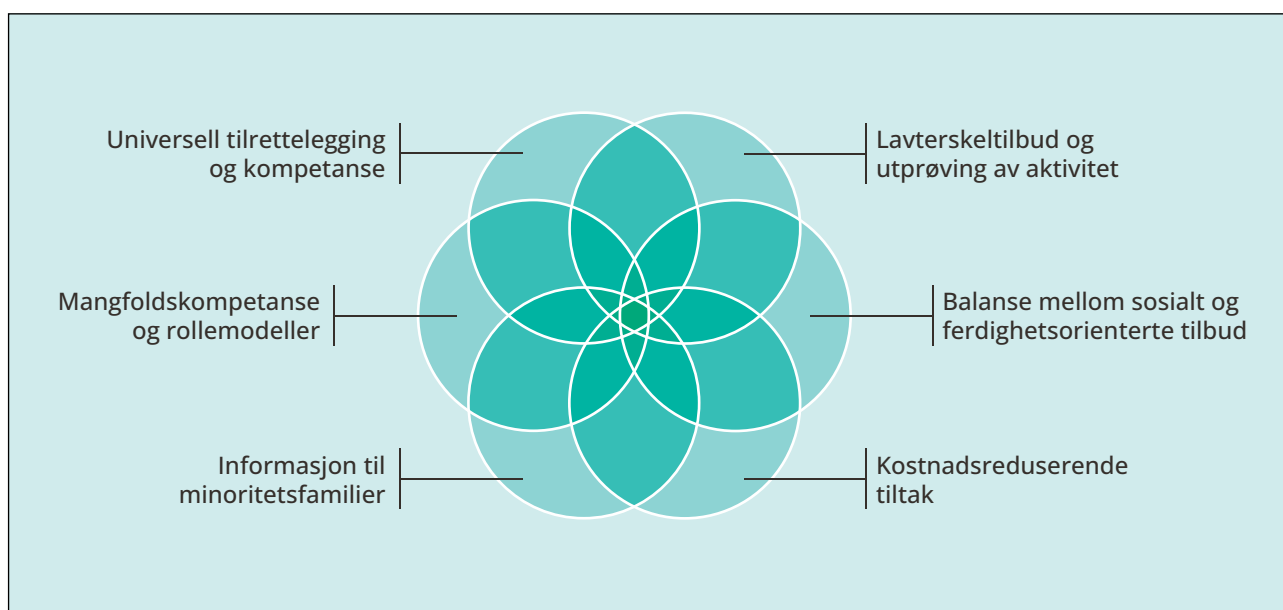
Fritidserklæringen bygger på FNs barnekonvensjon artikkel 31, som sier at:

1. Partene anerkjenner barnets rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder, og til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet.
2. Partene skal respektere og fremme barnets rett til fullt ut å delta i det kulturelle og kunstneriske liv og skal oppmuntre tilgangen til egnede og like muligheter for kulturelle, kunstneriske, rekreasjons- og fritidsaktiviteter.

milliarder kroner til kulturformål fra spillemidlene i 2025. Midlene er fordelt med mål om at flere skal kunne bli med i fellesskapene, uavhengig av bakgrunn. Det er bevilget over 300 millioner kroner fra statsbudsjettet og fordelt nærmere 500 millioner kroner fra spillemidler i 2023–2025 til tiltak knyttet direkte til handlingsplanen for økt deltakelse «*Alle inkludert!*».

Norges idrettsforbund har for eksempel i perioden 2023–2025 mottatt til sammen 605 millioner kroner fra Kultur- og likestillingsdepartementet som en ekstrainsats for å inkludere flere barn og unge i idrett. Satsingen er ett av tiltakene i handlingsplanen, og midler har blitt fordelt både fra spillemidlene og over statsbudsjettet. Midlene er fordelt til idrettslag i områder med mange barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt, og har omfattet rundt 100 kommuner spredt over hele landet. Evaluering viser at midlene er brukt til treningsavgifter, turneringer og utstyr, og de har hjulpet over 4 000 idrettslag i inkluderingsarbeidet.

Regjeringen har prioritert å øke ekstrainsatsen til idretten for å understøtte idrettslagenes arbeid med å inkludere barn og ungdom som faller utenfor, eller som står i fare for å falle utenfor på grunn av sosial ulikhet og sosioøkonomiske årsaker. De skal bidra til å holde kostnader og foreldrebetaling nede. Det er fortsatt viktig å støtte idrettslagene i deres arbeid for inkluderende deltakelse. For å sikre god forutsigbarhet for idretten er det besluttet å gjøre ordningen permanent. Bruken av midler de siste par årene skal evalueres for å se om innretningen av ordningen kan gjø-



Figur 5.2 viser forutsetninger for å lykkes med å inkludere barn og unge i fritidsaktiviteter

Kilde: Institutt for samfunnsforskning

**Boks 5.8 Handlingsplanen Alle inkludert!**

Regjeringens handlingsplan for like muligheter til å delta i kultur-, idretts- og friluftslivsaktiviteter 2024–2026 er basert på forskning og en bred innspillsprosess fra barn og unge selv, frivillig sektor, kommuner og private aktører. Handlingsplanen *Alle inkludert!* har seks innsatsområder:

- få ned prisene og kostnadsdrivere på aktiviteter
- gi god og tilgjengelig informasjon om aktiviteter og tilbud
- gjøre et større mangfold av tilbud tilgjengelig for flere
- styrke barn og unges stemmer og lokal medvirkning i fritids- og kulturaktiviteter
- stimulere til mer og nye former for samhandling
- få mer kunnskap om sosial ulikhet og effekter av tiltak

Aktørene har vært opptatt av hvordan de kan bidra til å inkludere flere, og innspillsprosessen har vært viktig for å skape en felles forståelse av at vi sammen kan finne gode løsninger.

res enda mer treffsikker. Evalueringen gjøres i nær dialog med Norges idrettsforbund.

De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene spiller også en viktig rolle i å tilby barn og unge en arena for deltakelse, fellesskap, engasjement og mestring. Gode rammevilkår for barne- og ungdomsfrivilligheten er en forutsetning for at organisasjonene skal lykkes i å øke deltakelsen. Tilskuddet til nasjonale barne- og ungdomsorganisasjoner, som er styrket i denne regjeringsperioden, er en viktig ordning for å ivareta dette. Nasjonal og internasjonal grunnstøtte er også en viktig ordning for de landsomfattende frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene.

Kommuner, frivillige og andre ideelle aktører mottar støtte til blant annet ferie- og fritidsaktiviteter, fritidsklubber, lokale fritidskasser, utstyrssentraler og sommer- og deltidsjobb for ungdom gjennom ordningen *Tilskudd til inkludering av barn og unge*. Ordningen er en sammenslåing av tre tidligere tilskuddsordninger, og sammenslåingen har bidratt til at søkerne kan forholde seg til færre tilskuddsordninger. Gjennom det nye tilskuddsregelverket er det også mulig å søke om tilskudd

for en treårsperiode, noe som gir økt forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne.

Under Støres regjering er tilskuddsordningen styrket betydelig, noe som har bidratt til at flere utsatte barn og unge kan delta på fritidsaktiviteter og mestringsarenaer. En mindre evaluering av lokale fritidsklasser i 2024 tyder på at ordningen i stor grad bidrar til å inkludere flere barn og unge i fritidsaktiviteter. I 2025–2026 evalueres hele ordningen. Evalueringen skal gi kunnskap om måloppnåelsen og forvaltningen av ordningen.

Det tas sikte på å gjennomføre en systematisk utprøving av inkluderingstiltak innenfor rammene av tilskuddsordningen. Hensikten er å få økt kunnskap om effekter av ulike tiltak for å inkludere barn og unge i fritidsaktiviteter. Dette er i tråd med Rege-gruppens anbefaling.

**5.4.3 Møteplasser og skolens rolle i lokalsamfunnene**

Lavterskelaktiviteter i nærmiljøet kan være særlig viktige for å bidra til inkludering av barn og unge som står lengst unna aktiviteter på grunn av levekårsutfordringer. Det er avgjørende å finne egnede lokaler for den aktiviteten som skal gjennomføres, for at frivilligheten kan skape aktiviteter til barn og unge lokalt, for eksempel kor, korps og idrett. Barn og unge som bor trangt, har kanskje ikke mulighet til å møtes hjemme hos hverandre, og de mangler et sted hvor de kan møtes etter skoletid. Uten tilgjengelige og tilrettelagte lokaler i nabolagene har ikke lag og foreninger, som skaper mesteparten av aktiviteten, arenaer å arrangere fritidsaktiviteter på. Det finnes flere ulike lokaler som brukes aktivt i lokalsamfunnene i dag, som idrettsarenaer, skoler, biblioteker, frivilligsentraler, kulturhus, samfunnshus og menighetshus.

Bibliotekene spiller en stadig større rolle som møteplass i lokalsamfunnet. De tilbyr aktiviteter til barn og unge og er et sted å møte venner og gjøre lekser og skolearbeid. Dette kan være særlig viktig for barn og unge som bor trangt, eller som deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter. Barn og unge i aldersgruppen 9–15 år bruker folkebiblioteket mest. Spesielt barn med innvandrerbakgrunn er aktive brukere. Tidligere var biblioteket stort sett et sted man lånte bøker, men i løpet av de siste ti årene er det blitt et sted der folk møtes, og der det skjer ulike arrangementer. Bibliotekene er viktige debatt- og læringsarenaer, møteplasser og formidlingsinstitusjoner.

Mange unge bruker biblioteket til å møte venner, gjøre lekser og studere etter skoletid. Mange

**Boks 5.9 Unge Stormen er et bibliotektilbud for ungdom**

Unge Stormen i Bodø tilbyr ungdom en rekke aktiviteter som fremmer kreativitet og sosialt samvær. Ungdom kan blant annet delta i film- og medieproduksjon, de kan også være med å planlegge og gjennomføre festivaler som Vindkast og den nye festivalen Bodø Bunt. I tillegg arrangeres det kunst- og hobbykvelder, workshops, filmkvelder, konserter og boksirklær. Fra våren 2025 kan ungdom også delta i aktiviteter som spillutvikling, 3D-modellering og animasjon. Tilbudet organiseres av Stormen bibliotek. Ungdommene selv har stor innflytelse på aktivitetene gjennom deltakelse i ulike grupper som planlegger og gjennomfører arrangementene (<https://stormen.no/bibliotek/vi-tilbyr/unge-stormen>).

kommuner har lagt til rette for dette, og de har egne ungdomstilbud i folkebiblioteket. Biblioteket er et trygt og rolig sted å jobbe, spesielt hvis de ikke har gode arbeidsforhold hjemme. Bedre tilgang til bibliotekene kan være spesielt viktig i mindre lokalsamfunn hvor det finnes færre andre fritidstilbud. Mange kommuner har også etablert meråpent bibliotek, som betyr at lokalet er tilgjengelig for befolkningen utenfor betjent åpningstid, for eksempel med en digital nøkkel. Barn og unge under 18 år må ha følge med foresatte, men noen bibliotek har meråpent for ungdom fra 15 år. Flere skoler har meråpent skolebibliotek, og biblioteket fungerer ofte som møteplass i lokalsamfunnet. Regjeringen vil stimulere biblioteker, fritidsklubber og organisasjoner til å utvikle nye tilbud og åpne møteplasser for egenorganiserte og organiserte sosiale aktiviteter, gjennom pilottiltak.

**Anlegg til idrett og fysisk aktivitet**

Det er en forutsetning for mange aktiviteter som utøves i lokalsamfunnene, at det investeres i anlegg til idrett og fysisk aktivitet. Slike investeringer er store økonomiske løft for kommuner, idrettslag og andre foreninger. Statlige tilskudd til bygging og rehabilitering av anlegg er derfor det fremste virkemiddelet i idrettspolitikken, og det kommer i tillegg til den lokale finansieringen. I denne regjeringsperioden er den gjennomsnittlige ventetiden for å motta spillemidler til idrettsan-

legg redusert fra nesten tre år til under ett år. Det gis også ekstra tilskudd til nærmiljøanlegg i områder med levekårsutfordringer, jf. omtale ovenfor.

Nærmiljøanlegg er enklere anlegg i nabolag og lokalsamfunn. De skal være tilgjengelige for alle og brukes til egenorganisert idrett og fysisk aktivitet. Fylkeskommunen praksis viser at nærmiljøanleggene prioriteres høyt. Tilskuddsordningen for anlegg til idrett og fysisk aktivitet ble gjennomgått i 2024. Hensikten var å finne ut hvordan ordningen best kan innrettes for å nå målet om mangfoldig og inkluderende deltakelse i idrett og fysisk aktivitet, og i større grad sørge for at anleggene er tilpasset befolkningens behov. Dette gjelder særlig for barn og unge. Det er planlagt å revurdere ordningen med ny innretning fra 2026.

Statlige tilskudd har bidratt til en vesentlig anleggsutbygging de siste tiårene, i kombinasjon med kommunal finansiering, gaver, lån og dugnad. Tilskudd til anlegg vil fortsatt være det viktigste virkemiddelet i idrettspolitikken, og skal fremdeles prioriteres i fordelingen av spillemidler til idrettsformål. Regjeringen har derfor igangsatt en betydelig satsing på slike anlegg.

**Skolens rolle i lokalsamfunnet og barnas fritidsaktiviteter**

Skolen er en viktig oppvekstarena som treffer nesten alle barn og unge, og den er dermed godt egnet for å nå ut til barn og unge som i mindre grad deltar i organiserte fritidsaktiviteter. Mange foreldre oppfatter skolen som et trygt område. At skolen har høy tillit hos mange foreldre, gjør at de kan føle seg trygge på å la barna få være på skolen også på ettermiddagstid. Skolen kan dessuten være en alternativ arena til å nå og møte foreldre, formidle informasjon og være et sted der foreldre kan bli kjent med hverandre, utenom formelle foreldremøter og foreldresamtaler.

Kommunen og fylkeskommunen skal ifølge opplæringsloven sørge for at elevene har tilgang til et skolebibliotek eller et annet bibliotek, som er særskilt tilrettelagt for skolen. Skolebiblioteket skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller og til å utvikle språkferdighetene, leseferdighetene og elevenes evne til å tenke kritisk. Utdanningsdirektoratet har en tilskuddsordning for personalressurser og kompetanseutvikling i skolebibliotekene. Tilskuddsordningen skal også bidra til at skolebiblioteket er en inkluderende arena for alle, uavhengig av bakgrunn og andre forutsetninger. Meråpent skolebibliotek kan være verdifullt for barn og unge i lokalsamfunnet. Det kan også være

**Boks 5.10 Skolen som nærmiljøhus**

Sandesundsveien barneskole i Sarpsborg kommune driftes som et nærmiljøhus med gratis aktiviteter før og etter skoletid. Skolen ligger i sentrum, har 450 elever og over 80 prosent er minoritetsspråklige. Skolen ser at behovet for aktiviteter er stort for deres elevgruppe der mange flytter og kommer til gjennom skoleåret. Over en tredjedel kommer fra familier med vedvarende lavinntekt, og mange er ikke med på organiserte fritidsaktiviteter. Mer enn 200 barn er i aktivitet i nærmiljøhuset hver uke. De har frokost før skoletid, og etter skoletid er det tilbud om karatetrening, basketball, innebandy, parkour, amerikansk fotball, aktivitetsskole og Wee Play. En gang i uken er det gratis formiddagstrening for voksne. Skolen samarbeider med den ideelle organisasjonen Verdensbro, som har sang og dans etter skoletid. Dette prosjektet skal munne ut i en forestilling.

Alle tilbudene er gratis og i samarbeid med lag og foreninger. Sammen søker de midler til å gjennomføre disse tilbudene.

et nyttig grep for å åpne skolen for mer aktivitet etter skoletid.

Når skolen fylles av fritidsaktiviteter, leksehjelp og språkkurs utenfor undervisningstiden, og huser forestillinger fra frivillige organisasjoner, skolen og engasjerte beboere i nabolaget, er det stort potensial for å skape et lokalt fellesskap. Slik kan skolen ha en funksjon som et samfunnshus hvor det foregår både organisert og uorganisert fritidsaktiviteter. I noen kommuner eller områder kan det være behov for mer aktivt engasjement fra skolen og lokalsamfunnet for å skape dette fellesskapet. Det handler om å ha et sosialt samlingssted hvor barn og unge møter trygge voksne og venner. I forlengelsen av dette kan skolen også være en fellesarena hvor flere tjenester kan bidra og møtes, slik som barnevernstjenesten, Nav, konfliktrådet, forebyggende team, for å nå ut til barn og foreldre. Dette kan bidra til bedre tverrfaglig samarbeid og være et lavterskeltilbud for utsatte familier.

Å sørge for at nye skoler har egnede lokaler for kulturaktiviteter har vist seg å være en egnet måte å sikre at barn og unge får tilgang til kultur deltakelse. Det er behov for å øke kunnskapen om

**Boks 5.11 Meråpen skole og meråpen kommune i Oslo**

For å sørge for at skolene kan benyttes av fellesskapet utenom undervisning, er tekniske krav til slike byggeprosjekter innarbeidet i Oslo kommunes standard kravspesifikasjon (s-kok). Det er også etablert et tverrsektorielt meråpent team som skal sikre forpliktende samarbeid om å tilrettelegge for økt tilgang til skolelokaler for frivillig sektor. Teamet skal bidra til økt tilgjengelighet til lokaler og anlegg, bedre informasjon om bruk av lokalene til frivillig sektor og økt utlån i skoler og andre kommunale lokaler generelt. Teamet skal sikre at lokaler som gjøres meråpne, velges ut etter en tverrsektoriell prosess som i størst mulig grad ivaretar frivillig sektors behov.

hvordan man kan utvikle egnede kulturlokaler i kommunale og fylkeskommunale byggeprosjekter, blant annet skoler. På mange skoler er det allerede mye aktivitet på ettermiddagstid ved at idrettslag, korps, kor og organisasjoner låner eller leier skolens lokaler. Noen skoler tar en mer aktiv rolle og har tilbud til elever etter skoletid i regi av skolen, blant annet åpne skolebibliotek, fritidsklubb og ulike fritidsaktiviteter.

Økt bruk av skolens fasiliteter kan imidlertid medføre mer slitasje og høyere vedlikeholdskostnader. Åpen skole utenom skoletiden krever også ekstra personale og gode rutiner for å sikre trygge og gode rammer. Det kan være en utfordring for skolen å finne midler til å ha et tilbud etter skoletid siden budsjettet er dimensjonert med utgangspunkt i skolens utdanningsoppdrag. Langsiktig finansiering kan være en utfordring, spesielt hvis prosjekter er avhengig av midlertidige tilskudd eller støtte. Det kan også være utfordringer knyttet til ulike reguleringer og retningslinjer for bruk av lokalene. Selv om merbruk av skolens lokaler kan gi økte kostnader, er det ikke uvanlig at det allerede er kostnader knyttet til aktivitet på skolen utenom skoletid. Mange steder deler idrettslag og kulturskole allerede lokaler og anlegg for fysisk aktivitet med skolen.

Kultur- og likestillingsdepartementet har dialog med Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og KS om arbeid med å sikre tilgang til lokaler. Regjeringen sendte et

brev til alle kommuner og fylkeskommuner i 2022 og oppfordret dem til å ha god dialog med den lokale frivilligheten om tilgang til lokaler. Regjeringen oppfordrer alle til å dele kunnskap, erfaringer og verktøy på dette området, og peker samtidig på at kommunene og fylkeskommunene selv eier sine bygg, og bestemmer hvem de vil låne eller leie dem ut til. Regjeringen vil også tilrettelegge for utvikling av egnede kulturlokaler, og har gitt Kulturrøm et oppdrag om å utarbeide en «Veileder for utvikling av lokaler til kulturformål i eksisterende bygg». Arbeidet skal løfte kompetansen hos kulturaktører, kommuner og eiendomsutviklere, og er et ledd i å utvikle Kulturrøms rolle som rådgiver og kunnskapsnav for utvikling av kulturlokaler.

Når det er vedtatt at man skal bygge en skole som også skal være lokal kulturarena, er det viktig at resultatet blir en skole som fungerer godt for dem som skal utøve eller oppleve kultur der. Regjeringen vil vurdere et forslag om en nasjonal veileder for hvordan nye skolebygg (og ev. andre offentlige bygg) kan bygges, for også å være lokal kulturarena. En slik veileder kan være et godt hjelpemiddel for kommuner som planlegger nybygg.

#### *Informasjon og brobygging mellom fritidsaktiviteter og skolen*

De fleste barn er aktive i fritiden, og familiene finner informasjonen de trenger for å delta i fritidsaktiviteter. Det kan være en utfordring at relevant informasjon ikke når fram til barna og familiene som står lengst unna aktivitetene. Dette kan være særlig viktig for nyankomne elever og andre elever som har svak tilknytning i lokalsamfunnet, eller andre levekårsutfordringer. Skolen kan gi informasjon om lokalsamfunnet og samarbeide med andre aktører for å bidra til at disse elevene kan delta i meningsfulle fritidsaktiviteter. Noen skoler har miljøarbeider og skolelos som bidrar til å hjelpe barn og unge inn i fritidsaktiviteter. Helse- og sykepleierne er fagpersoner i skolen som både har retningslinjer og muligheter til å undersøke og følge opp om barna er inkludert i fritidsaktiviteter. I retningslinjene står det at fritidsaktiviteter er et tema som helse- og sykepleierne bør snakke om i helsesamtalene med barn og foresatte på 1. trinn og 8. trinn. Helse- og sykepleierne har en unik mulighet til å fange opp barn og familier som trenger en utstrakt hånd, for å finne fram til riktig tilbud eller støtteordninger og støtteapparat, for eksempel Nav og andre fagpersoner i laget rundt barnet.

En del aktører er usikre på hva skolen kan og ikke kan informere om av fritidsaktiviteter i forbindelse med gratisprinsippet og reklameforbudet i opplæringsloven (129). Når aktiviteten hverken er en del av grunnopplæringen, skjer i skoletiden eller i skolens regi, bryter det ikke med gratisprinsippet å informere elevene om fritidsaktiviteter, og samarbeide med andre aktører for å bidra til at elevene kan delta i meningsfulle fritidsaktiviteter. Det er heller ikke i strid med reklameforbudet om skolene informerer elevene om hvilke fritidsaktiviteter som finnes i lokalsamfunnet, dersom hovedformålet ikke er kommersielt. Hva som omfattes av reklameforbudet, må uansett vurderes av skoleeier på forhånd i hvert enkelt tilfelle. Utdanningsdirektoratet utarbeidet i 2009 en veileder knyttet til bestemmelsen i den tidligere opplæringsloven § 9-6 om reklame på skolen. Regelen er i hovedsak videreført i dagens opplæringslov § 27-1. Veilederen om reklame i skolen skal oppdateres.

Som oppfølging av handlingsplanen *Alle inkludert!* har KS fått prosjektmidler til å utrede forslag som bidrar til at oppdatert informasjon om fritidsaktiviteter blir mer tilgjengelig. De skal se på og anbefale nasjonale fellesløsninger for verktøy og rutiner som sikrer at informasjon om lokale aktivitetstilbud kan registreres, presenteres for interessenter og utveksles mellom digitale plattformer. Målet er at det på sikt blir enklere for barn, familier og ansatte rundt barna å finne og formidle relevant informasjon.

Barn og unge i familier som mottar økonomisk sosialhjelp, skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Ved utmåling av stønad til barnefamilier skal Nav-kontoret kartlegge og gjøre individuelle vurderinger av barnas behov, herunder vurdere stønad til fritidsaktiviteter samt utstyr og klær til den aktuelle fritidsaktiviteten. Dette gjelder både organiserte og egenorganiserte fritidsaktiviteter. Helse- og tilsynet har gjennomført et landsomfattende tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad. Tilsynet avdekket mangelfull kartlegging av barns behov og manglende individuelle vurderinger ved mange Nav-kontorer (132). Nav-kontor uten lovbrudd kjennetegnes av at de kartlegger familienes helhetlige behov grundig, inkludert samtaler med foreldrene, der de aktivt spør om barns situasjon og behov. Nav-kontoret bruker opplysninger fra kartleggingen til å vurdere den enkelte families stønadsbehov og hva som er til barnets beste. Ved behov innvilger Nav-kontoret ekstra stønad til klær, fritidsaktiviteter og utstyr.

### Boks 5.12 Digital fritidskasse og aktivitetskalender øker deltakelse

Tønsberg kommune har om lag 1 300 barn og unge i vedvarende lavinntektsfamilier. Kommunen har styrket samarbeidet på tvers av fagfelt og sektorer for å redusere økonomiske barrierer for fritidsaktiviteter og fremme deltakelse i sosiale fellesskap. Blant annet har de innført fritidskasse, som er et digitalt verktøy for aktivitetskalender og utbetaling av penger til kontingenter, fritidsaktiviteter og billetter. Helseesykepleierne har bidratt til å utvikle den teknologiske løsningen for økonomisk støtte, og brukertilfredsheten er god. Antall barn og unge som får utbetalt penger til aktiviteter gjennom systemet, samsvarer med antall barn og unge i målgruppen. Erfaringen er at flere barn deltar i fritidsaktiviteter, og dialogen med familiene er blitt bedre. Fagfelt og sektorer som deltar i samarbeidet, er helseesykepleierne i skolen, barnevernstjenesten, lærings-senteret, UNG i Tønsberg, kultur- og idretts-sektoren, mestring og forebyggende tjenester og frivilligkontakter.

Det er igangsatt forskning for å få mer kunnskap om hvordan Nav-kontoret kan bidra til at barn og unge i lavinntektsfamilier får delta i fritidsaktiviteter ved hjelp av økonomisk stønad, annen bistand og samarbeid med frivillige organisasjoner. Se kapittel 3.5 om helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier.

#### *Kulturskolen som del av kommunens helhetlige tjenestetilbud*

Som kulturskoleeier har kommunen det overordnede ansvaret for kvaliteten i kulturskolen og for å gi alle barn og unge like muligheter til å delta i kulturskolens tilbud. Kulturskolen bidrar til at barn og unge kan lære, oppleve, skape og formidle kulturelle og kunstneriske uttrykk. Det har lenge vært en utfordring for kulturskolen å få en jevnere kjønnsrekruttering og få med flere elever med ulik sosioøkonomisk bakgrunn. Kulturskolen skal være for alle som ønsker det. Regjeringen vil oppfordre kulturskolene til å jobbe for å tilby et bredt spekter av kulturuttrykk for å få en jevnere kjønnsrekruttering og flere elever med ulik sosioøkonomisk bakgrunn.

I Kulturskolerådets nye rammeplan for kulturskolen er det lagt vekt på et forpliktende samarbeid med skole-, kultur-, helse- og velferdssektoren. Dette legger til rette for at kulturskolen kan være et ledd i helhetlig oppvekst i lokalsamfunnet, i tett samarbeid med kommunenes øvrige ressurser. Rammeplanen framhever også den kommunale kulturskolen som en integrert del av kommunens samlede tjenestetilbud og som en samarbeidsaktør i arbeidet med sosial utjevning. Gjennom kulturskolens breddetilbud kan flere barn og unge bli kjent med kulturskolens kunst- og kulturfaglige aktiviteter. Breddetilbudene tilbys i samarbeid med grunnopplæringen, skolefritidsordningen (SFO), barnehage og andre tjenester som er rettet mot målgrupper utenfor kulturskolen.

KS og Kulturskolerådets pilotprosjekt *Kulturskolen som utviklingsaktør i fremtidens kommune* har rettet oppmerksomhet mot kulturskolens rolle i det kommunale tjenestetilbudet, og som døråpner for samskaping. Pilotprosjektet legger vekt på kulturskolens rolle i samskaping med andre aktører i lokalsamfunnet. Målet er å skape helhetlige og sammenhengende tjenester for barn og unge gjennom samarbeid med andre kommunale tjenester, uavhengig av familiebakgrunn.

#### 5.4.4 God kvalitet i skolefritidsordningen

Skolefritidsordningen (SFO) kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller gjennom å gi barn muligheter for aktiv deltakelse i lek, kultur- og fritidsaktiviteter sammen med andre barn, som stimulerer til allsidig utvikling og læring. SFO deler verdigrunnlag med barnehagen og skolen. Kommunen skal ha et tilbud om SFO før og etter skoletid for elever på 1.–4. trinn, og for elever med særskilte behov på 1.–7. trinn.

Kommunen kan kreve utgiftene til skolefritidsordningen dekket gjennom foreldrebetaling. Det er imidlertid en rekke lokale og nasjonale moderasjonsordninger som skal bidra til å øke deltakelsen i ordningen. Det er innført tolv timer gratis SFO i uken for elever på 1.–3. trinn, og den nasjonale deltakelsen på første trinn har økt med om lag ti prosentpoeng. Det er innført ekstra midler til bedre bemanning i SFO.

Forskning på innføring av gratis skolefritidsordning i Norge har så langt ikke kunnet påvise effekt på skolerestultater av å delta i SFO (133). I motsetning til barnehage og skole er ikke SFO en pedagogisk virksomhet, og dette reflekteres i sammensetningen av ansatte. Løken-gruppen vurderer at det ikke er tilstrekkelig å delta på SFO for å oppnå sosial utjevning. De anbefaler mer syste-

matisk veiledet lek og høykvalitetstilbud om hjelp til skolearbeid i SFO og systematisk profesjonsutvikling av ansatte (6).

Kompetansen til de ansatte er en viktig kvalitetsfaktor i skolefritidsordningen. De ansatte peker på at de har mest behov for kompetanse om arbeid med elever med behov for tilrettelegging eller arbeid med elever i et flerkulturelt eller flerspråklig miljø. Regjeringen har innlemmet SFO i det nye helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling for lærere og andre ansatte. Målet er at alle barn og elever skal få et best mulig grunnlag for læring, utvikling og trivsel i barnehagen, grunnsopplæringen og SFO. Systemet blir faset inn i 2025 og 2026.

Kommunen eier og driver barnehager, skolen, SFO og kulturskolen. Derfor har den gode forutsetninger for å legge til rette for gjensidig forståelse og samarbeid om fritidstilbud i SFO. Gjennom skolen får kulturtilbudene og idrettslagene presentert sine tilbud og rekruttert barn og unge til sin aktivitet. I noen kommuner og lokalsamfunn samarbeider SFO med kulturskolen, kor, korps, orkestre, idrettslag og andre, og fungerer dermed som en bro til ulike fritidsaktiviteter (134). Et slikt samarbeid kan berike idretts-, kunst- og kulturtilbudet i SFO, og bidra til at flere elever får sjansen til å delta på fritidsaktiviteter. Å legge aktiviteten i skoletiden kan imidlertid ha konsekvenser for frivilligheten, som baserer mye av aktiviteten på ulønnet foreldreinnsett. Regjeringen vil kartlegge omfang og organisering av samarbeidet mellom frivillig sektor og SFO. Formålet er blant annet å få mer kunnskap om effekten av inkludering for barn som ikke deltar i idrett eller fritidstilbud, samt kunnskap om hvordan samarbeidet påvirker frivillig sektor og SFO.

I statsbudsjettet for 2025 ble det bevilget 20 millioner kroner for å øke kvaliteten i skolefritidsordningen, blant annet gjennom å samarbeide med kulturskolen og idrettslag. I 2025 vil det bli etablert en søkbar tilskuddsordning for kommuner for å stimulere til samarbeid mellom skolefritidsordning og kulturskole, idrettslag og andre frivillige organisasjoner.

#### 5.4.5 Inkluderende fritidsklubber

Fritidsklubber er åpne møteplasser for ungdom. Tilbudet brukes av en bred gruppe unge. Andelen som deltar på fritidsklubber, er likevel størst blant ungdom fra familier med lav sosioøkonomisk status. Ungdom som har vært involvert i vold, mobbing og regelbrudd, deltar også mer på fritidsklubb enn i andre aktiviteter. Fritidsklubbene

inkluderer dermed i noe større grad ungdommer som ikke finner seg til rette i andre organiserte eller prestasjonsorienterte fritidstilbud. Klubbene kan være gode arenaer for kommunene til å fremme sosial utjevning og forebygge utenforskap. Ved å bygge trygge relasjoner både til andre voksne og ungdommer kan fritidsklubben bidra til å forebygge psykiske helseutfordringer og gi økt livskvalitet for ungdom som sliter med ensomhet og lav selvfølelse.

Fritidsklubber kan spille en viktig rolle som en del av laget rundt barn og unge i kommunene. Men det er lite forskning som viser langsiktige effekter av å delta i fritidsklubb, og hvilke forutsetninger som må være på plass for at fritidsklubber skal ha en forebyggende effekt. En engelsk studie viser at nedleggelsen av fritidsklubber i London i perioden 2010–2019 var assosiert med en nedgang i resultater på nasjonale eksamener i videregående opplæring. Nedgangen var størst for ungdom i lavinntektsfamilier. Samtidig økte sannsynligheten for kriminalitet i de berørte områdene. Studien anslår at hver krone som ble spart gjennom kutt i fritidsklubbene, resulterte i tre kroner i økte samfunnskostnader, hovedsakelig knyttet til kriminalitet og tapte muligheter innen utdanning. Det er ingen tilsvarende studier i Norge, og det er behov for bedre dokumentasjon av fritidsklubbenes virkning som forebyggende arena. Betydningen av arenaer der ungdom kan møte trygge og kompetente voksne, har allikevel blitt framhevet som en viktig del av kommunenes forebyggende arbeid. I tillegg kan fritidsklubbene fungere som lavterskel kontaktpunkt mellom ungdom og andre tjenester, herunder utekontakt og politi. Ansatte i fritidsklubber kan bidra med kunnskap om og relasjon til ungdomsmiljøet. Dermed kan fritidsklubbene være verdifulle forebyggende arenaer som når ungdomsgrupper med ulike behov.

Fritidsklubbene har de siste årene blitt trukket fram som et viktig tjenestetilbud for ungdom på tvers av flere sektorer. Tilbudet ble omtalt som en del av den kulturelle grunnmuren, sammen med lovpålagte oppgaver som bibliotek og kulturskole i Kulturutredningen (2014). Fritidsklubbenes forebyggende rolle har senere blitt understreket i det folkehelsefremmende arbeidet samt av Ekstremismekommisjonen (2024) og Mannsutvalget (2024). I handlingsplanen *Alle inkludert!* varslet regjeringen at den vil bidra til et kvalitetsløft i fritidsklubber lokalt, blant annet ved å videreutvikle kulturell og digital infrastruktur i fritidsklubber.

### Rammevilkår

I dag er mange av fritidsklubbene kommunale tilbud, men det finnes også fritidsklubber i frivillig eller privat regi. Fritidsklubbene er ikke en lovpålagt tjeneste, og kommunene står fritt til å velge hvorvidt og hvordan de organiserer tjenesten. Det er dermed kommunene som i størst grad definerer rammebetingelsene for fritidsklubbene. I perioden 2015–2021 hadde nærmere åtte av ti kommuner minst én kommunal fritidsklubb. Det samlede omfanget av kommunale og ikke-kommunale tilbud er trolig større. Ungdata-tall fra 2024 viser at mange ungdommer ikke er tilfreds med tilgangen på lokaler for å treffe andre unge på fritiden. Årsakene kan variere, men i klubbundersøkelsen 2020 fra Ungdom og Fritid ble det pekt på at mange kommuner har vært truet av kutt i bevilgning eller nedleggelse av klubben det siste året. Dette resulterte i færre stillingsressurser eller redusert åpningstid for mange fritidsklubber.

En rapport om fritidsklubbenes rammevilkår peker på en krevende finansieringssituasjon for fritidsklubbfeltet. Dette innebærer at mange fritidsklubber driftes gjennom små stillingsbrøker, marginalt med ansatte samt varierende ansattkompetanse. Den betydelige variasjonen i finansiering og bemanning i fritidsklubbtilbudet kan være en utfordring, særlig blant de utsatte gruppene med særlig behov for voksenkontakt.

Ungdom og Fritid, landsforeningen for fritidsklubber og ungdomshus, mottok 270 millioner kroner fra Gjensidigestiftelsen i 2024, til en femårig satsing på fritidsklubbfeltet. Universitetet i Sørøst-Norge har varslet at de vil sette i gang en bachelorutdanning for ungdomsarbeid og fritidspedagogikk høsten 2025. Dette er viktige satsinger for å få til et kvalitetsløft på fritidsklubbfeltet. Men uforutsigbare og krevende rammevilkår er fortsatt en utfordring for å sikre gode og tilgjengelige fritidsklubbtilbud for alle barn og unge. Regjeringen vil bidra til å løfte fritidsklubbfeltet gjennom å arbeide for bedre rammevilkår for tilbudet på sikt, og å gjøre det enklere for kommunene å tilby et godt og tilgjengelig fritidsklubbtilbud.

Det er kommunens prioritering av frie inntekter som utgjør den største finansieringskilden for de kommunale fritidsklubbene. Statlige finansieringsordninger pekes også på som viktige, særlig for de ikke-kommunale fritidsklubbene. Gjennom tilskuddsordningen *Tilskudd til inkludering av barn og unge* kan kommuner og andre aktører søke om treårig støtte til etablering, videreutvikling eller drift av fritidsklubber og andre åpne møteplasser. Tilskuddsordningen evalueres i

2025–2026, og regjeringen vil bruke resultatene til å vurdere den statlige finansieringen av kommunale og ikke-kommunale fritidsklubber. Ungdom og Fritid fordeler aktivitets-, utstyrs- og prosjektmidler til sine medlemmer gjennom tildeling av spillemidlene fra Kulturdepartementet. Departementet vil fortsette å prioritere deltakelse for barn og unge i spillemiddeltildelingen.

I rapporten om fritidsklubbenes rammevilkår peker NTNU på at fritidsklubbfeltet har lav status i kommunene, noe som kan være en barriere for samarbeid med andre kommunale tjenester. Rapporten indikerte at forankringen av fritidsklubbtilbudet i kommunale planer har betydning for rammevilkårene. Dette tyder på et behov for å synliggjøre viktigheten av tilbudet og å gjøre det enklere for kommunene å forankre fritidsklubber i lokale planer, og som en del av det helhetlige forebyggings- og inkluderingsarbeidet. Regjeringen vil derfor utvikle en kommunal veileder for fritidsklubber og åpne møteplasser. Regjeringen vil gjennomføre en utredning for å bidra til mer kunnskap om finansiering, forankring i kommunalt planverk og samhandling med kommunen om ikke-kommunale og frivillig drevne åpne møteplasser for ungdom.

### 5.4.6 En trygg digital oppvekst

Internett og skjermbruk har fått en større plass i de flestes liv det siste tiåret, ikke minst fordi smarttelefonene har blitt vanlige. Den digitale fritidsarenaen er som annen fritid både en ressurs og en risiko for ungdoms livskvalitet. Sosiale medier og dataspill har gitt ungdom muligheter for sosialt samvær, kommunikasjon, lek, kreativitet og personlig utvikling, og de har skapt et rom der ungdomslivet kan utspille seg, til dels uten behov for fysisk tilstedeværelse. Samtidig er det en rekke risikoer forbundet med barns utstrakt bruk av skjerm, for eksempel mobbing, tilgang til skadelig innhold, sårbarhet for overgrep, eksponering for reklame, misbruk av personopplysninger, mv.

I Ungdata-undersøkelsen, der det er data om barn i skolealder, finner de ingen klare forskjeller i skjermtid etter barnas sosioøkonomiske bakgrunn (19). Samtidig tyder enkelte studier på at ungdom med høyt utdannede foreldre oftere bruker sin tid på skjerm og internett til skolearbeid eller nyheter sammenliknet med andre, og at ungdom med foreldre som har lavere utdanning, oftere opplever negative hendelser på sosiale medier enn andre (135).

Utviklingen i og konsekvensene av barn og unges skjermbruk er mye debattert. Blant annet er det knyttet bekymring til om tidsbruken foran skjermen kan gå på bekostning av tid til skolearbeid, sosialt samvær, søvn og fysisk aktivitet samt tid til andre meningsfulle aktiviteter. Skjermbrukutvalget peker på at det er lite systematisk kunnskap om de minste barnas skjermbruk og sammenhengen mellom skjermbruk og sosioøkonomisk status. Ungdata-undersøkelsen viser også at ungdom med foreldre som har lavere sosioøkonomisk status, i mindre grad opplever at foreldrene er gode rollemodeller for bruk av sosiale medier, og at disse foreldrene i mindre grad har innblikk i hva ungdommene gjør på sosiale medier. Skjermbrukutvalget skriver at tidsbruk på sosiale medier har en svak, negativ sammenheng med psykisk helse (19). Sammenhengene er komplekse, og det er vanskelig å si hvorfor. Hvem man er, hvilke sosiale medier man bruker, hvilket innhold man ser og andre faktorer spiller antakeligvis inn. Blant annet ser de at unge tenåringsjenter er mer utsatt, og at barn fra hjem med lavere sosioøkonomisk status kan være mer utsatte. Tiltak for å begrense skjermbruk er omtalt i kapittel 4.2.6.

Digital kompetanse er en forutsetning både for å oppfylle barns rett til å få informasjon og delta i samfunnet og retten til beskyttelse. Barn og unge trenger kompetanse som gjør at de både kan utnytte mulighetene som digitale verktøy gir, og kan håndtere risikoene de møter når de bruker verktøyene. En internasjonal undersøkelse fra 2023 viser at det er en sammenheng mellom sosioøkonomisk status og elevenes prestasjoner i digital kompetanse, ved at elever fra hjem med høy sosioøkonomisk status presterer bedre på prøven (136). Både innvandringsbakgrunn, hvilket språk som snakkes hjemme, og ulike mål på elevenes tilgang på digitale verktøy hjemme har sammenheng med elevenes skår i digital kompetanse.

Dataspill er den største fritidsaktiviteten blant barn og unge i Norge. Nesten ni av ti norske 9–18-åringer spiller dataspill (137), og tre av ti i befolkningen spiller dataspill daglig (138). Dataspill og dataspillkultur kan ha stor positiv betydning for enkeltspillere og for samfunnet, blant annet som en sosial arena for mestring, fellesskap, læring, kultur og konkurranse. Samtidig er det en rekke utfordringer på dataspillfeltet som må håndteres, blant annet hets, diskriminering, dataspillavhengighet, radikaliserings og ekstremisme.

Regjeringen har etablert en inkluderende, trygg og tilgjengelig dataspillkultur som et eget mål for dataspillpolitikken i *Tid for spill – regjeringens dataspillstrategi 2024–2026*. For å nå målet

og imøtekomme feltets muligheter og utfordringer presenterer strategien tiltak for blant annet å skape trygge og inkluderende møteplasser og aktiviteter samt styrke kunnskap og kompetanse i dataspillkulturen og samfunnet for øvrig. Mange av dataspillfeltets utfordringer tas opp i regjeringens *Handlingsplan mot spilleproblemer 2022–2025*. Regjeringen vil bidra til en tilgjengelig, inkluderende og trygg dataspillkultur. Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om barns oppvekst i et digitalt samfunn. Et av målene er å utvikle en helhetlig og kunnskapsbasert politikk som balanserer de positive og negative sidene av barns internettbruk. Regjeringen har også som mål å redusere risikoene barn møter i det digitale miljøet. Kunnskapsgrunnlaget om effektene av barns internettbruk er ikke entydig, og regjeringen har valgt å legge et føre-var-perspektiv til grunn. Barn skal beskyttes mot skadelig innhold, kommersiell utnytting, overvåking og misbruk av personopplysninger. Noen av de viktige grepene er å utarbeide tydelige råd for skjermbruk for barn og unge og deres foresatte, samt utrede aldersgrenser for sosiale medier, se omtale i kapittel 4.2.9. Videre er Utdanningsdirektoratets anbefalinger om regulering av mobiler og smartklokker i skolen, og om hvordan skolen kan beskytte elever mot skadelig innhold på nett, viktige for å unngå at skjermbruk virker negativt inn på læring og skolemiljø.

#### 5.4.7 Like muligheter til å oppleve kunst og kultur

Kulturinstitusjonene er sentrale aktører lokalt og regionalt for å løfte livskvaliteten i lokalsamfunn og for å utvikle forståelse, perspektiver og demokrati hos alle, uavhengig av økonomi og sosial bakgrunn. Barn og unge er den aldersgruppen i samfunnet som bruker kulturtilbud som kino, bibliotek, museum og teater aller mest. Samtidig er det sosiale forskjeller i hvem som bruker kulturinstitusjonene. Barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status bruker tilbudene mindre enn andre. Et mangfoldig og inkluderende kulturliv gir muligheter for opplevelser, sosiale fellesskap og øker attraktiviteten både i tilbudene og i lokalsamfunnene.

Barn har rett til å delta i fritidsaktiviteter og oppleve kunst og kultur, som fastslått i Barnekonvensjonen artikkel 31. Denne konvensjonen skal også sikre at alle barn og unge har rett til å være en del av det kulturelle og kunstneriske livet.

Mange av kunst- og kulturinstitusjonene opplever det som en del av sitt samfunnsansvar å

sørge for mangfold og inkludering av barn og unge, uavhengig av familieøkonomi og sosial bakgrunn. Staten gir tilskudd til en rekke profesjonelle musikk- og scenekunstinstitusjoner, som tilrettelegger for lavterskeltilbud og ulike betalingsmodeller rettet mot ulike målgrupper som barn og unge. Institusjonene tilbyr forestillinger og konserter for skoler og barnehager, og mange driver oppsøkende og inkluderende arbeid for å nå ut til grupper som sjeldnere benytter seg av kunst- og kulturtilbud.

Statens eget teater, Riksteatret, er en viktig leverandør av profesjonell scenekunst til hele landet, og det bidrar til at alle, uavhengig av bosted, skal ha tilgang til profesjonell scenekunst. Riksteatret har også et eget billettfond som sørger for at forestillingene kan oppleves kostnadsfritt for ulike grupper, deriblant barn og unge. Billettfondet er styrket de siste årene. Kulturdirektoratet har siden 2020 hatt rollen som nasjonal koordinator for økt mangfold, inkludering og deltakelse i kunst- og kultursektoren. De bygger mangfoldskunnskap og mobiliserer til handling i sektoren, i samarbeid med etater som Kulturtanken og Norsk filminstitutt (NFI). Den kulturelle skolesekken er en viktig leverandør av levende musikk og scenekunst til barn og unge i skoletiden. Den kulturelle skolesekken skal sikre at alle elever i norsk skole får et likeverdig og variert kunst- og kulturtilbud av høy kvalitet. I fordelingen av spillemidler til kulturformål i 2025 er tilskuddet til Den kulturelle skolesekken 390 millioner kroner, som er en økning på over 80 millioner kroner siden 2021. Ordningen sørger for at alle elever får oppleve kunst og kultur av høy kvalitet, uavhengig av bakgrunn. I tillegg er Tigerstadsteatret og Riksteaterets inkluderingsarbeid styrket med midler til å utforske ulike betalingsmodeller rettet mot målgruppen barn og unge som har mindre sannsynlighet for å delta som følge av familiebakgrunn.

## 5.5 Videregående opplæring gir grunnlag for arbeid og utdanning

Det har vært en svært positiv utvikling i andelen som fullfører videregående opplæring. De siste elleve årene har den økt med ti prosentpoeng, fra 72 til 82 prosent. Å fullføre videregående opplæring har blitt stadig viktigere for å få varig tilknytning til arbeidslivet, og det er en forutsetning for å kvalifisere seg til videre studier. Selv om andelen som fullfører særlig har økt blant unge som har foreldre med lav inntekt og utdanning, og blant innvandrere, er de fortsatt overrepresentert i

gruppen som ikke fullfører. Bare litt over halvparten av innvandregutter på yrkesfag fullfører innen seks år, mot tre av fire gutter i den øvrige befolkningen. Også blant norskfødte gutter med innvandrerforeldre er det under 60 prosent som fullfører på yrkesfag. Gutter med innvandrerbakgrunn har utfordringer med å få læreplass. Norskfødte jenter med innvandrerforeldre fullfører i omtrent like stor grad som jenter i den øvrige befolkningen, både på studieforbereidende programmer og på yrkesfaglige programmer.

Ungdommers valg av utdanningsløp i videregående opplæring henger ofte sammen med sosial bakgrunn, og da spesielt foreldrenes utdanningsnivå. Nærmere åtte av ti elever som har foreldre med lang høyere utdanning, velger selv studieforbereidende utdanningsprogram, mens rundt to av tre elever som har foreldre med utdanning på videregående nivå og lavere, velger yrkesfaglige utdanningsprogram (139).

Det er høyere sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring desto høyere inntekt familiens husholdning har (140). Forskjellene i gjennomføring av videregående opplæring er enda større mellom elever fra familier med lavest og høyest utdanning (140). Det er langt flere som fullfører studieforbereidende løp, enn som fullfører yrkesfag. Fordi elever med lavere sosioøkonomisk bakgrunn er sterkt overrepresentert på yrkesfag, rammer det store frafallet denne gruppen i vesentlig grad.

Elever som selv har innvandret til Norge, har betydelig lavere fullføringsgrad sammenliknet med den øvrige befolkningen. Fullføringen er særlig lav på yrkesfag blant innvandregutter. Denne gruppen får i mindre grad læreplass, også når man sammenlikner læreplassøkere med like gode karakterer og det samme skolefraværet. Diskriminering er en sannsynlig medvirkende årsak. Forskning viser at søkere med utenlandssklignende navn har lavere sannsynlighet for å kalles inn til jobbintervju på det norske arbeidsmarkedet, sammenliknet med søkere med majoritetsnorske navn (141).

Regjeringen har og lagt til rette for økt gjennomføring av videregående opplæring i introduksjonsprogrammet. I Prop. 81 L (2024–2025) Endringer i integreringsloven mv. (økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet) foreslås blant annet endringer for å legge til rette for at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, ved å utvide programvarigheten med ett år for deltagere som har som slutt mål å fullføre hele eller deler av videregående opplæ-

ring innenfor programtiden. Det foreslås videre at programtiden kan settes til inntil fem år fra start for deltagere som har sluttmaal om fullført fag- og yrkesopplæring i introduksjonsprogrammet. Programmet vil ikke kunne forlenges. Med denne endringen vil det tas høyde for at det vil gå noe tid før den enkelte f r oppstart i opplæring og at fag- og yrkesopplæring kan vare inntil fire år. Samlet sett vil en programtid på inntil fem år gjøre fullført fag- og yrkesopplæring til et reelt sluttmaal.

### 5.5.1 Fullføringsreformen og ny opplæringslov

Regjeringens mål er at alle som går inn i videregående opplæring, fullfører og blir kvalifisert til læreplass, arbeid, utdanning og livslang læring. Ny opplæringslov trådte i kraft 1. august 2024. Den nye loven gir både utvidede rettigheter og bedre fleksibilitet for den enkelte i videregående opplæring. De utvidede rettighetene til videregående opplæring evalueres av Frischsenteret og Proba samfunnsanalyse på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Rettighetene er et av de viktigste grepene i fullføringsreformen, ikke minst for de gruppene som er overrepresentert blant dem som ikke fullfører. Når alle får rett til å få opplæring fram til de har bestått videregående opplæring, vil også flere kunne få opplæring som treffer deres behov, og flere vil bli kvalifisert til arbeid, læreplass og videre utdanning.

Retten til yrkesfaglig rekvalifisering, som gir mulighet til å ta et nytt fagbrev eller til å ta et første fagbrev dersom man har studiekompetanse fra f r, er viktig både for den enkelte og for at landet skal ha en kompetent arbeidsstyrke. Også voksne, definert som de over 19 år, vil nyte godt av de nye rettighetene til videregående opplæring. De vil ha muligheten både til å komme tilbake til videregående opplæring og fullføre et påbegynt studieforberedende løp eller et løp mot fagbrev – og til å komme tilbake og få et nytt fagbrev.

Det er også innført plikt for kommunene og fylkeskommunene til å gi en trygg og god overgang fra grunnskolen til videregående opplæring. Dette er tiltak som gagnar alle elever og lærlinger, også de som er målgruppen for denne stortingsmeldingen.

Flere andre lovendringer i ny opplæringslov skal bidra til at flere fullfører videregående opplæring, for eksempel er målgruppen for oppf lgningstjenesten utvidet fra 21 til 25 år. Regjeringen vil blant annet se på hvordan oppf lgningstjenesten kan videreutvikles, særlig i lys av den nye fullf ringsretten.

### 5.5.2 Yrkesfag – det er her skoen trykker

En majoritet av elevene som har foreldre med kort utdanning, velger også yrkesfaglige utdanningsprogram på videregående nivå. Mens elever i studieforberedende utdanningsprogram har et sammenhengende opplæringsløp, er yrkesfagelevne avhengige av å søke læreplass og bli valgt ut av en bedrift. Sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring med fagbrev er større når elevene f r læreplass (142). Det har vært en positiv utvikling i andelen elever som f r læreplass de siste årene. Likevel er det fortsatt mange uten læreplass. Tidligere undersøkelser viser at en del av dem som ikke har læreplass, f r det senere, og en del er i jobb eller annen opplæring ett år etter at de søkte. Av de 20 500 ungdommene som søkte i 2023, sto 3 799 av dem uten læreplass ved utgangen av året. Dette er sårbare elever i relativt ung alder som f r et unødvendig opphold i opplæringen sin, og skaper usikkerhet om videre progresjon i opplæringsløpet. Det er negativt for den enkelte og kan øke sannsynligheten for frafall i videregående opplæring og varig utenforskap (143).

Det er sammensatte årsaker til at ikke alle som søker læreplass, f r det. Tilgang på læreplasser er i flere bransjer konjunkturavhengig og kan

#### Boks 5.13 Erasmus+ ungdom

Erasmus + er EUs program for utdanning, opplæring, ungdom og idrett. Det er verdens største utdanningsprogram, med et budsjett på 26,5 mrd. euro i perioden 2021–2027. Erasmus + støtter mobilitet og ulike typer samarbeidsprosjekter i hele utdanningsløpet. Fra barnehage, grunnskole og vidaregående opplæring til høyere yrkesfaglig utdanning, høyere utdanning og voksenopplæring. Erasmus+ ungdom tilbyr støtteordninger for å styrke inkludering og mangfold, og har en stor internasjonal opplæringsarena for ungdomsarbeidere. Erasmus+ ungdom har som prioritet å inkludere utsatte grupper. Forskning på programmet viser at unge med færre muligheter f r like mye ut av programmet som andre deltagere. Dette betyr at Erasmus+ ungdom i motsetning til mange andre læringsaktiviteter n r like godt ut til utsatte unge som til andre. Norge skiller seg ut ved at det er mange unge med færre muligheter som deltar i aktiviteter i programmet, sammenlignet med andre land.

påvirke lærebedriftenes evne til å ansette lærlinger fra år til år. Det er også utfordrende å få svar mellom samfunnets kortsiktige og langsiktige behov for kompetanse og ungdommers utdanningsønsker og tilgang på læreplasser. En annen årsak kan være at en del ungdom opplever overgangen fra skolehverdagen til arbeidslivet som lærling som krevende og brå. Ungdommene som velger yrkesfag, og som skal bli lærlinger, møter arbeidslivet langt tidligere enn ungdommer som går studieforberedende utdanningsprogram. Analyser peker også på at elevens karakterer og fravær fra skolen i videregående trinn 1 og 2 påvirker i hvilken grad de får læreplass.

Regjeringen har siden 2022 hatt en stor satsing på flere læreplasser og for at flere skal bli kvalifisert til læreplass. Fylkeskommunene kan bruke tilskuddet til å styrke det lokale arbeidet for flere læreplasser og bidra til kvalifisering og formidling til læreplass. Selv om det er et mål at alle kvalifiserte skal få læreplass, og det settes av store ressurser til å oppnå det, er det grunn til å tro at det alltid vil være noen som av ulike årsaker har behov for et opplæringsstilbud i regi av fylkeskommunen. Tilbudet til de som ikke blir ansatt av en lærebedrift, har flere svakheter, blant annet at det ofte starter sent på høsten. Det fører til at mange får et opphold i opplæringen fra de avslutter trinn 2 om våren, og til tilbudet kommer i gang utpå høsten. For å sørge for at tilbudene ikke starter sent på høsten, ble det i forskriften til opplæringsloven § 6-2 slått fast at tilbudet skal ha oppstart så snart som mulig, og senest innen 1. oktober.

Læreplass-sjansen er et annet viktig grep regjeringen har tatt for denne gruppen. I 2025 blir det lyst ut midler for å prøve ut et tilskudd til bedrifter som tar inn voksne i et opplæringsløp, i en periode før lærekontrakt tegnes. En del bedrifter tar ikke sjansen på å tegne lærekontrakt med voksne som har ulike utfordringer. Læreplass-sjansen kan bidra til å senke terskelen for lærebedrifter til å ansette personer i målgruppen som lærlinger siden.

### 5.5.3 Tverrsektorielt samarbeid mot frafall i videregående opplæring

Oppfølgingstjenesten har ansvar for ungdom 16–24 år som er utenfor opplæring og arbeid, og med rett til videregående opplæring. Oppfølgingstjenesten kan også jobbe forebyggende for å hindre frafall fra videregående opplæring. Oppfølgingstjenesten har videre ansvar for å sikre samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser.

#### Boks 5.14 «Back to School» og «Stay at School»

Vestfold og Telemark fylkeskommune og Nav Midt-Telemark startet høsten 2022 et samarbeid med tilrettelagt og tett oppfølging av unge som står i fare for eller har falt ut av videregående skole. Målgruppen er ungdom i alderen 16–30 år med opplæringsrett. Tilbudet er todelt. Tiltaket «Back to School» jobber med ungdom som står utenfor opplæring og arbeid, og hjelper ungdommen med å fullføre videregående opplæring ved å ta eksamen som privatist. Tiltaket «Stay at School» er innrettet mot å forebygge frafall blant elever og lærlinger som står i fare for å avbryte videregående opplæring. De ansatte i prosjektet er til stede på de videregående skolene og følger opp elever som sliter med motivasjon, helseutfordringer mv. Suksessfaktorer er gode relasjoner til ungdommene, tett og individuell oppfølging og tilgjengelighet. Tiltaket følgeforskes av NTNU Samfunnsforskning, og det vurderes som godt egnet for innføring ved andre Nav-kontor.

Av ungdommene som var registrert i oppfølgingstjenesten for skoleåret 2022–2023, var nesten én av fire i tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. I en kunnskapsoversikt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (144) er det pekt på behovet for å styrke samarbeidet mellom oppfølgingstjenesten og Nav og tilrettelegge for at Nav kommer tidligere inn i saker som omhandler frafall. Regjeringen har satt i gang en pilot for å prøve ut hvordan Nav kan samarbeide med oppfølgingstjenesten og andre tjenester, som for eksempel skolehelsetjenesten, om å forebygge frafall fra videregående opplæring. Piloten startet opp i Kongsberg høsten 2023 og er forankret i det lokale partnerskapet i Nav-kontoret. Piloten er innrettet mot tett oppfølging av elever i videregående skole som har bekymringsfullt fravær. I tillegg vil piloten forsterke oppfølging av familier med levekårsutfordringer ved Nav-kontoret, med særlig vekt på å forebygge frafall i overgangen mellom grunn- og videregående skole.

Barn i barnevernet har ofte utfordringer med skolegang, som høyt fravær og lavere gjennomføringsgrad i videregående opplæring. Bare litt over 50 prosent av ungdommer med barnevernstiltak fullførte videregående skole innen normert

tid, sammenliknet med 85 prosent av ungdommer uten slike tiltak. Årsakene inkluderer belastninger og hyppige flyttinger som påvirker skoleprestasjonene. Barnevernstjenesten spiller en viktig rolle i å støtte barnets skolegang ved å hjelpe foreldre eller fosterforeldre med oppfølging. Barn som har fått tiltak fra barnevernet, har en lovfestet rett til ettervern fram til de fyller 25 år. Ettervern kan bidra til at flere med barnevernserfaring fullfører videregående opplæring (145). Regjeringen vil styrke ettervernet i barnevernet. Kommunene skal få bedre verktøy til å kartlegge hva ungdommene trenger, og gi dem et tilbud i tråd med deres behov. Formålet er å heve kvaliteten på arbeidet og gi ungdommene et bedre tilbud.

Barne- og familiedepartementet samarbeider med Kunnskapsdepartementet om flere tiltak overfor denne gruppen. Departementene vil blant annet samarbeide om å utvikle og konkretisere anbefalinger om hvordan skole og PP-tjeneste bør involveres i arbeidet med individuell plan (IP) for barn på barnevernsinstitusjon, hvilken informasjon om barnets skolegang som bør inngå i planen, og hvordan informasjonen og anbefalte tiltak kan forankres og tas i bruk når barnet starter på en ny skole. For barn som bor i barnevernsinstitusjon, skal det også utredes hvordan barnevernet kan legge bedre til rette for mer kontinuitet i skolegangen, for eksempel at barn får fullføre skoleåret på den skolen de går på, dersom institusjonsoppholdet avsluttes. Kunnskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet vil også kartlegge hvordan fylkeskommunene jobber med å følge opp ungdom på institusjon, som av ulike grunner trenger noe annet enn fylkeskommunens ordinære tilbud. Et eksempel kan være når barnets opphold på institusjon er ment å være kortvarig, for eksempel i akuttinstitusjoner. Det skal også utredes hvilke tilbud disse barna trenger. Kunnskapsdepartementet vil vurdere om ungdom som må flytte fra institusjon eller fosterhjem midt i et opplæringsløp, bør ha bedre muligheter for å kunne søke inntak til videregående opplæring etter søknadsfristen.

## 5.6 Overgangen til arbeidslivet

Unge fra familier med lavere sosioøkonomisk status har høyere risiko for å stå utenfor arbeid, utdanning eller opplæring (146). I 2023 var ti prosent av unge i aldersgruppen 15–29 år verken i arbeid, utdanning eller opplæring, ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå. Sammenliknet med andre land har Norge en lav andel unge utenfor arbeid,

utdanning eller opplæring. Samtidig er det tegn til at de som faller utenfor i Norge, er lenger unna arbeidsmarkedet nå enn tidligere, og de er mer marginaliserte enn i andre land (147).

De siste årene har det vært en økning blant unge i andelen som mottar en helsereelatert ytelse. Andelen unge (18–29 år) uføre er doblet de siste ti årene, fra 1,3 prosent i 2013 til 2,6 prosent i 2023. Både blant mottakere av uføretrygd og mottakere av arbeidsavklaringspenger har det vært en økning i andelen som har en diagnose innenfor psykiske lidelser. Noe av økningen i andelen unge uføre med psykiske lidelser skyldes trolig økt forekomst av psykiske lidelser hos unge, samtidig som psykiske lidelser trolig oftere enn før resulterer i diagnoser og ytelser.

Forskning (148) peker på at manglende tilhørighet i viktige relasjoner er framtrедende blant unge NEETs (Not in Education, Employment or Training). Unge forteller om ulike former for brutte eller manglende relasjoner i form av omsorgssvikt, trøblete familiebakgrunn, brudd i kontakt med foreldre, mobbing i skoleårene, lite tilhørighet blant jevnaldrende og ensomhet. Mange unge forteller også om en negativ spiral av manglende mestring og lav selvfølelse.

Mange unge som har falt eller står i fare for å falle utenfor arbeid og utdanning, har flere utfordringer knyttet til skole, arbeid, helse og hverdagsliv. Mange har behov for oppfølging fra ulike deler av hjelpeapparatet. Tidlig innsats, tett oppfølging og godt tverrfaglig samarbeid mellom helse-, arbeids- og utdanningsmyndighetene er viktig for å lykkes med å få unge i jobb eller utdanning.

### 5.6.1 Arbeidsrettet oppfølging av unge

For å sikre at unge får tidlig, tilpasset og tett oppfølging helt fram til arbeid, innførte regjeringen en ny ungdomsgaranti i Arbeids- og velferdsetaten fra 1. juli 2023. Ungdomsgarantien gjelder for personer under 30 år som har fått fastslått at de har behov for arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten, for å komme i ordinært arbeid. Unge i målgruppen skal få tilbud om en fast kontaktperson, og hver veileder skal ha ansvar for færre brukere slik at de kan gi mer systematisk og helhetlig oppfølging. Det vil også gi mulighet for et tettere samarbeid med utdanningsmyndighetene og helsetjenesten. Hjelp til å fullføre utdanning som et ledd i å komme i arbeid kan inngå i den arbeidsrettede bistanden. Ungdomsgarantien innebærer en tydelig prioritering av unge, og den skal redusere passive perioder utenfor arbeid og utdanning. Det er behov for å utvikle mer tilpas-

sele tjenester for de mest utsatte unge for å øke kvaliteten i tilbudet til unge og for å nå målet for ungdomsgarantien.

Fra 2017 har kommunene en plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk sosialhjelp til personer under 30 år. Formålet er å styrke den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning. I en evaluering av lovendringen trekkes det fram at aktivitetsplikten bidrar til bedre opplæring av brukergruppen. Samtidig er det en generell og betydelig mangel at få Nav-kontor evner å gi meningsfull og velegnet aktivitet til hele bredden av en sammensatt gruppe. Arbeids- og velferdsdirektoratet er gitt i oppdrag å vurdere og foreslå hvordan man kan arbeide videre med å styrke kvaliteten i arbeidet med aktivitetsplikten.

Regjeringen la 6. september 2024 fram Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*. Meldingen understreker et stort behov for å inkludere flere i arbeidslivet, særlig unge med sammensatte bistandsbehov. I meldingen la regjeringen derfor fram en rekke nye tiltak for å få flere unge i arbeid, blant annet vil regjeringen igangsette et arbeidsrettet ungdomsprogram og forsøk med fireårig lønnstilskudd for utsatte unge. Ungdomsløftet er regjeringens forsterkede innsats for å få flere unge i arbeid. Regjeringen vil garantere unge under 30 år som står utenfor arbeidslivet, tilbud om jobberfaring, oppfølging eller utdanning.

Samtidig handler ungdomsløftet om å gi barn og unge best mulig forutsetninger gjennom oppveksten, for derigjennom å forebygge utenforskap i overgangen fra ungdomsliv til voksenliv og i overgangen fra utdanning til arbeid. Gjennom å vektlegge den enkeltes ressurser og muligheter for å bidra i arbeidslivet, skal flere unge få mulighet til å oppnå sine mål. Målet er en varig tilknytning til arbeidslivet og at andelen som mottar helserelaterte ytelser, går ned. Økt sysselsetting blant unge vil også styrke tilgangen på arbeidskraft til virksomhetene og være et viktig bidrag til å nå sysselsettingsmålet i 2030. Ungdomsløftet bygger videre på ungdomsgarantien.

For å realisere ungdomsløftet vil regjeringen blant annet

- iverksette forsøk med et arbeidsrettet ungdomsprogram med en ny ytelse som ikke forutsetter nedsatt helsetilstand
- utvikle flere modeller for opplæring og kvalifisering på arbeidsplassen for unge som ikke klarer å gjennomføre ordinære opplæringsløp
- iverksette forsøk med fireårig lønnstilskudd for unge som står langt unna arbeidslivet, som skal

gi økt forutsigbarhet både for arbeidsgiver og arbeidstaker

- styrke innsatsen for å få flere med psykiske helseutfordringer inn i arbeid gjennom individuell jobbstøtte (IPS), som gir samtidig behandling og arbeidsrettet oppfølging
- videreutvikle samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten om å forebygge frafall og samarbeid om unge som har falt ut av videregående opplæring
- utvikle bedre lavterskeltilbud i utvalgte kommuner rettet mot utsatte unge
- at unge med uføretrygd skal få målrettet informasjon om muligheter for arbeidsrettet oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten
- ha dialog med partene i arbeidslivet om hvordan inkludere flere unge i arbeid.

Enkelte av disse tiltakene omtales under.

Regjeringen vil iverksette forsøk med et arbeidsrettet ungdomsprogram med en ny ytelse som ikke forutsetter nedsatt helsetilstand. Det er uheldig at arbeidsavklaringspenger kan framstå som den eneste muligheten unge uten rett til dagpenger har for en forutsigbar inntektssikring. For sterk vekt på helse som inngangsvilkår for inntektssikring kan føre til at oppfølgingsarbeidet av unge i stor grad preges av de unges begrensninger framfor deres ressurser. Ungdomsprogrammet skal gi mulighet for å komme raskt i gang med arbeidsrettet aktivitet. Formålet er å øke overgangen til arbeid og utdanning og begrense tilstrømmingen til helserelaterte ytelser blant unge. Forsøket starter opp høsten 2025 og skal gjennomføres ved Nav-kontorene: Arendal, Kristiansand, Sandefjord, Skien, Porsgrunn, Bergen Sør og Bergen Vest. Basert på evalueringen av forsøket skal det senest innen fire år besluttes om programmet skal videreføres.

I 2021 ble det etablert et forsøk rettet mot personer mellom 16 og 30 år med sammensatte psykiske utfordringer og/eller rusmiddelproblemer, IPS ung (individuell jobbstøtte). Målet er å få flere unge til å gjennomføre utdannings- eller lærlingløp med sikte på deltakelse i arbeid. IPS ung er iverksatt i alle fylker. I en evaluering (2023) går det fram at arbeidsdeltakelsen øker med deltakelse i tiltaket. Undersøkelsen viser videre at det er få som er lærlinger, samtidig som de deltar i IPS ung, og at flertallet er i jobb.

Kunnskapskilder viser at det særlig mangler tiltak for unge med dårlig fungering og utfordringer knyttet til oppmøte, samt tiltak for unge med sammensatte problemer. Det er igangsatt et arbeid med å utvikle arbeidsrettede lavterskeltilbud for

unge med sammensatte utfordringer. Et utvalg kommuner/Nav-kontor ble høsten 2024 invitert til å delta i utviklingsarbeidet. Disse skal først vurdere og avklare hva som er det lokale utfordringsbildet, og hvilke arbeidsrettede lavterskeltilbud det er behov for å utvikle lokalt, og deretter søke om midler til å utvikle disse. Utviklingsarbeidet skal også legge til rette for læring mellom Nav-kontorene og kunnskapsbygging på området.

Nav Falkenberg, Nav Lerkendal, Trondheim kommune, Statsforvalteren i Trøndelag, Nav Trøndelag og Arbeids- og velferdsdirektoratet har sendt en søknad til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å etablere et forsøk med «Et enklere Nav». Søknaden er til behandling i departementet. Forsøkets formål vil være å prøve ut om en ytelse til unge under 30 år med tett og individuelt tilpasset oppfølging og aktivitet, som er ment å kunne erstatte andre ordninger som arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram, tiltakspenger, dagpenger, og til dels økonomisk sosialhjelp, kan bidra til at flere unge kommer i arbeid. Departementet har ikke tatt endelig stilling til denne søknaden ennå. Målet med «Et enklere Nav» og forsøket med arbeidsrettet ungdomsprogram er i stor grad sammenfallende. Begge forsøkene har som formål å bidra til at unge kommer raskere i gang med arbeidsrettet oppfølging, blant annet ved at de får tilgang til inntektssikring uten et helserelatert inngangsvilkår.

Regjeringen vil at unge arbeidssøkere mellom 16 og 19 år som står uten jobb og utdanning, skal få mer tilpasset opplæring som kombinerer skole og praksis. Regjeringen vil endre regelverket slik at Nav kan bidra til at også unge mellom 16 og 19 år kan få tilpasset opplæring på en arbeidsplass. Målgruppen for et slikt tilbud er unge i alderen 16 til 19 år som har falt ut av videregående opplæring på grunn av sosiale og/eller helsemessige utfordringer, og som trenger tett oppfølging og tilrettelegging for å kunne gjennomføre fag- og yrkesopplæring. Opplæringstiltaket er i dag for personer over 19 år. Regjeringen vil lage en unntaksregel i aldersgrensen for unge med sammensatte bistandsbehov i alderen 16–19 år, som gjennomfører tilrettelagt fag- og yrkesopplæring som foregår som et samarbeid mellom Nav og fylkeskommunen. Endringene i Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak vil gjøre de mer fleksible og tilpasset brukernes behov, og bedre tilpasset tilbudet i utdanningssektoren. Regjeringen vil også vurdere å utvide varigheten i mentortiltaket for unge som har behov for mentor for å kunne gjennomføre tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, slik at denne gruppen kan få tett oppfølging over lengre

tid. Endringene er under utredning i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og skal sendes på høring når utredningsarbeidet er ferdig.

Regjeringen vil vurdere om unge med uføretrygd bør få målrettet informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten om muligheter for arbeidsrettet oppfølging etter at det har gått noe tid. Flere unge med uføretrygd ønsker å prøve seg i arbeid etter noe tid som uføretrygd. Det er likevel ikke gitt at unge med uføretrygd tar kontakt med Arbeids- og velferdsetaten selv om de ønsker å komme i jobb. Regjeringen vil derfor vurdere om unge med uføretrygd etter noe tid bør få målrettet informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten om muligheter for arbeidsrettet oppfølging. Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått oppdrag om å vurdere hvordan en best kan få på plass en ordning for å gi unge med uføretrygd målrettet informasjon om muligheten for arbeidsrettet oppfølging, med sikte på innføring så raskt som mulig.

I tillegg til innsats som er spesielt rettet mot unge, vil en generell styrking av den aktive arbeidsmarkedspolitikken også komme unge til gode.

I oppfølgingen av arbeidsmarkedsmeldingen er det tatt initiativ til å innhente mer kunnskap om samarbeidet mellom arbeid, helse og utdanning. Proba samfunnsanalyse har fått i oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet å kartlegge og evaluere tverrsektorielt samarbeid mellom arbeidsmarkeds-, utdannings- og helsesektoren om unge som står utenfor arbeid og utdanning. Rapporten skal være ferdig våren 2026.

Regjeringen igangsetter et langsiktig og målrettet samfunnsoppdrag for inkludering av barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Se omtale i kapittel 8.

### 5.6.2 Deltids- og sommerjobb

For mange er sommerjobb det første møtet med arbeidslivet. Deltids- og sommerjobb gir unge muligheten til å få arbeidserfaring og knytte kontakter, noe som kan lette overgangen fra skole til arbeidslivet. Tidlig arbeidserfaring kan gi økt selvstendighet og økonomisk handlingsrom, spesielt for unge i lavinntektsfamilier, og virke motiverende for senere deltakelse i lønnet arbeid. Deltids- og sommerjobb kan også gi verdifull erfaring for videre utdannings- og karrierevalg. For ungdom som sliter i skolen, kan arbeid være en alternativ mestringsarena.

Familiebakgrunn betyr mye for om ungdom har en jobb. Ungdom som har foreldre med høy sosioøkonomisk bakgrunn, norsk etnisk bakgrunn og foreldre med tilknytning til arbeidslivet,

### Boks 5.15 Sommerjobber i områdesatsingene

#### *Ungdom som lekeressurs i barnehage*

I Sarpsborg jobber kommunen med å tilby ungdomsskoleelever sommerjobb som lekeressurs i barnehage. Målet er å støtte barnehagene med økt personale, å tilby ungdom en meningsfull sommer og bidra til et positivt første møte med arbeidslivet. Tiltaket gjennomføres i samarbeid med områdesatsingen i Østre bydel og med tilskudd fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

#### *Jobbsenteret på Grønland*

Jobbsenteret på Grønland er en del av områdesatsingen i Oslo under delprogrammet for sysselsetting. Jobbsenteret har som mål å bidra til at flere unge i bydel Gamle Oslo fullfører utdanning, og kommer i varig arbeid. Jobbsenteret tilbyr en rekke arbeidsrettede aktiviteter for ungdom gjennom målrettet bistand.

Jobbsenteret på Grønland startet som et pilotprosjekt i 2023 der bydel Gamle Oslo samarbeidet med forskere fra Arbeidsforskningsinstituttet/Kompetansesenter for arbeidsinkludering ved OsloMet. De fikk midler til prosjektet i 2023–2024 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Prosjektet bygde på den nordiske kunnskapssammenstillingen Inkludering av unge i skole, arbeid og samfunn – en sammenstilling av kunnskap fra nordisk forskning (153).

har oftere yrkesinntekt, viser en analyse fra Statistisk sentralbyrå (204). Ungdom som tilhører husholdninger med de laveste inntektene, har sjeldnest egne yrkesinntekter. Det samme gjelder ungdom i familier hvor hovedinntektstaker er trygdemottaker, og ungdom med innvandrerbakgrunn. I analysen pekes det på at deltids- og sommerjobber sjelden lyses ut, og at unge ofte mangler dokumenterbare erfaringer og kvalifikasjoner. Foreldres og families nettverk spiller derfor en stor rolle i å skaffe jobb til ungdom. Det er få ungdommer med innvandrerbakgrunn som jobber, noe som kan skyldes diskriminering, bosetting i store kommuner med stort tilbud av arbeidskraft, eller utfordringer med norskkunnskaper. Studier tyder også på at sosiale normer og holdninger går i arv

(149) (150). For eksempel kan foreldrenes syn på viktigheten av at barna skaffer seg en sommer- eller deltidsjobb, variere med egen yrkestilhørighet eller kulturell bakgrunn.

Ungdommer som hadde en sommerjobb eller deltidsjobb som 17-åringer, tjente nesten 100 000 kroner mer i året som voksne, sammenliknet med jevnaldrende som ikke hadde sommerjobb eller deltidsjobb som 17-åringer (151).

Ungdomsrådet i Bergen har i innspill til arbeidet med stortingsmeldingen pekt på at tilgang til sommer- og deltidsjobb for ungdom er viktig for sosial utjevning og sosial mobilitet. Ungdomspanelet som ga innspill til *Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)* (152), la også vekt på viktigheten av tilgang praktikantplasser, deltidsarbeid og sommerjobber.

Gjennom ordningen *Tilskudd til inkludering av barn og unge* kan kommuner, frivillige organisasjoner og private aktører søke om tilskudd for å kunne tilby ungdom deltidsjobber, sommerjobber eller jobbforberedende aktiviteter.

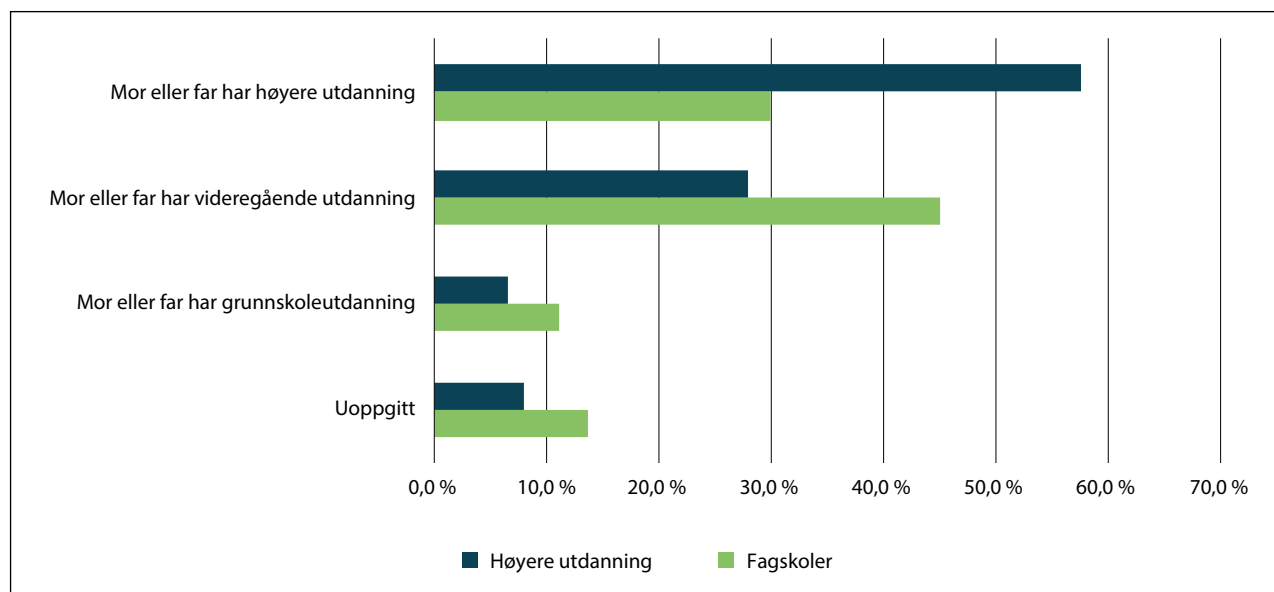
I Oslo kommune er ungdom i målgruppen for SaLT-to-samarbeidet (samarbeid mellom Oslo kommune og Oslo politidistrikt for å koordinere og samordne det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor barn og unge) en prioritert gruppe for satsingen på sommerjobber.

Sommerjobb er også et tiltak i noen av områdesatsingene. I revidert nasjonalbudsjett for 2023 styrket Stortinget bevilgningen til områdesatsinger i byer med 25 millioner kroner, øremerket til sommerjobber for ungdom. Formålet med bevilgningen var å støtte byområder som har sommerjobbsatsinger for unge, for å få flere unge i jobb. Oslo, Bergen, Drammen, Trondheim og Stavanger fikk tilskudd.

Nav kan gi tilskudd til arbeidsgivere som tar inn unge arbeidssøkere med bistandsbehov til fire uker sommerjobb. Formålet er å gi unge arbeidssøkere arbeidserfaring og motivasjon for videre deltakelse i arbeidslivet. Målgruppen er personer under 30 år som er under oppfølging fra Nav, og som har problemer med å få sommerjobb på ordinære vilkår. Tiltaket kan også benyttes for unge som har falt ut, eller som står i fare for å falle ut av videregående opplæring, samt unge fra lavinntektsfamilier.

Regjeringen vil legge til rette for at flere unge med behov får tidlig arbeidserfaring, blant annet gjennom tilskuddet til sommerjobb som Nav forvalter.

Fra 2024 inngår ikke inntekten til hjemmeboende 18- og 19-åringer i beregningen av bostøtte.



Figur 5.3 Rekruttering til fagskoler og til universiteter og høyskoler. Andeler etter foreldrenes utdanningsbakgrunn av totalt antall registrerte studenter i 2022.

Kilde SSB.

Dette gir unge bedre mulighet til å skaffe seg arbeid, egen inntekt og tilknytning til arbeidsmarkedet, uten at det medfører redusert bostøtte til husstanden. Se omtale av bostøtte i kapittel 3.3.

## 5.7 Mangfold og ulikhet i høyere utdanninger

Antallet personer med høyere utdanning i Norge er femdoblet siden 1980 når vi regner med både høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. I dag er det tydelige sosiale forskjeller i rekruttering til universitets- og høyskoleutdanning, samtidig som familiens sosiale bakgrunn, målt ved foreldrenes utdanning, spiller mindre rolle enn før for hvorvidt unge velger å studere (157). Mens unge fra familier hvor mor eller far har høyere utdanning, dominerer rekrutteringen til universiteter og høyskoler, er andelen som starter en fagskoleutdanning, høyest for de som har mor eller far med videregående utdanning. Dette tyder på at høyere yrkesfaglig utdanning er en utdanning som gir flere unge med foreldre som har utdanning på grunnskole- og videregående nivå, muligheter til å gjennomføre en utdanning ut over videregående nivå, se figur 5.2.

Samfunnet går glipp av talenter når unge fra familier med lav utdanning i mindre grad fullfører videregående opplæring, og ikke får tilstrekkelig

tilgang til utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter. Høyere utdanninger og forskning er sentrale drivkrefter for innovasjon og økonomisk framgang. I Meld. St. 19 (2023–2024) *Profesjonsnære utdanninger over hele landet* omtaler regjeringen arbeidet for mangfold i profesjonsutdanningene, og påpeker at det i et demokratiperspektiv er viktig at de som arbeider i profesjonsyrkene, speiler hele befolkningen.

### Boks 5.16 Studiesentre

Studiesentre er en betegnelse som ofte brukes om lokale aktører som koordinerer og legger til rette for utdanningstilbud med mål om å bedre den lokale tilgangen på kompetent arbeidskraft. Studiesentre bidrar til at flere blir mobilisert, og tar utdanning der de bor. De som studerer ved studiesentrene, er i betydelig grad personer som ellers ikke ville ha tatt utdanning eller videreutdanning (155). Tilskuddsordningen til studiesentre ble fra 2025 overført fra Kunnskapsdepartementets til Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett fra 2025. Fylkeskommunene fordeler midlene etter søknad fra studiesentrene.

### 5.7.1 Tiltaksområder innenfor høyere utdanninger

*Satsing på fagskoler fordi høyere yrkesfaglig utdanning bidrar til sosial mobilitet*

Fagskoleutdanning er i dag mangfoldig og variert. Utdanningen kan fungere som en motor for sosial mobilitet og styrke livskvaliteten hos den delen av befolkningen som tradisjonelt har gått gjennom yrkeslivet uten mange muligheter for videreutdanning. Stadig flere fagarbeidere tar høyere yrkesfaglig utdanning, og andelen i befolkningen vil øke i takt med veksten i fagskolesektoren. Mange utdanningstilbud er også relevante for personer som mangler formell utdanning, men som har realkompetanse. Fagskoleutdanning kan gi mer økonomisk og faglig trygghet og tilgang til mer avanserte arbeidsoppgaver og stillinger. I statsbudsjettet for 2025 er det en sterk satsing på fagskoler med midler til 1 000 nye studieplasser fra 2025. Regjeringen vil sikre at høyere yrkesfaglig utdanning bidrar til flere kandidater og flere mer kompetente kandidater til norsk arbeidsliv. Meld. St. 11 (2024–2025) *Fagfolk for en ny tid – med høyere yrkesfaglig utdanning* ble derfor lagt fram i mars 2025.

*Karriereveiledning som tiltak for å redusere ulikhet*

Regjeringen mener at karriereveiledning i skolen kan være et relevant virkemiddel for å redusere ulikhet i rekruttering til høyere utdanning. En OECD-rapport basert på et bredt, internasjonalt kunnskapsgrunnlag, viser en klar sammenheng mellom elevenes sosioøkonomiske status og deres utdanningsønsker, forventninger til framtidig karriere og arbeidsutfall (156). Rapporten anbefaler karriereveiledning som tiltak for sosial utjevning. Dette støttes også i en rapport fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) (157). En internasjonal kunnskapsoppsummering viser også sammenheng mellom deltakelse i karriereveiledning og sosial mobilitet (158).

Som oppfølging blant annet av Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen* har HK-direktoratet satt i gang tiltak for å stimulere til kvalitetsutvikling i karriereveiledning. Direktoratet driver også Utdanning.no og Karriereveiledning.no som skal støtte og supplere karriereveiledningen i skolen. Videre har de utviklet kompetansesstandarder for henholdsvis utdannings- og yrkesrådgivere i skolen og lærere i faget utdanningsvalg. Faget utdanningsvalg i ungdomsskolen har potensial til

### Boks 5.17 Hvor er mine brødre

*Hvor er mine brødre* er et prosjekt ved OsloMet som har som mål å få flere med flerkulturell bakgrunn til å se mulighetene innen høyere utdanning, særlig til utdanninger innen omsorg, som barnehagelærere, lærere og barnevernspedagoger. Ambisjonen er at større representasjon blant ansatte i omsorgsykker kan bygge broer og skape tillit innen omsorgsyrkene.

Prosjektet går ut på å

- dele egne erfaringer med problemstillinger som frafall og manglende tilhørighet i samfunnet
- holde presentasjoner og fagseminarer for utdanningsinstitusjoner
- legge til rette for praksisordninger
- lage nettverksgrupper med sosiale og faglige aktiviteter i aktuelle bydeler
- samarbeide og møte med ungdomsskoler og videregående skoler
- lage rekrutteringsfilmer og innhold til sosiale medier

Prosjektet samarbeider med flere skoler i Oslo øst. Det inngår i det tverrfaglige nettverket Storbybarn og har vært finansiert av områdesatsingen i bydel Søndre Nordstrand.

å bli et fag som kan gi elevene en viktig arena for utprøving, læring og utforskning av seg selv og verden der ute. Det krever imidlertid at det prioriteres av skoleledelsen, og utformes på en god måte. I tillegg kreves det riktig kompetanse hos de som underviser. Det kan bidra til å styrke faget hvis det inngår som en del av et helhetlig samarbeid, både internt på skolen og med eksterne aktører i arbeidslivet og i videregående skoler.

*Faglig og sosial integrering av førstegenerasjonsstudenter*

Studentepopulasjonen er blitt mer mangfoldig over tid, med økt rekruttering av studenter fra familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse reiser spørsmålet om hvorvidt denne utviklingen krever en annen tilnærming til faglig og sosial integrering og læring. De viser til norsk og internasjonal forskning som viser at førstegenerasjons-

studenter og studenter med innvandringsbakgrunn (som ofte også er førstegenerasjonsstudenter) ofte strever mer med å bli faglig og sosialt integrert i studiene, noe som øker sannsynligheten for å droppe ut av studiene (157).

Det er institusjonenes ansvar å følge opp og legge til rette for alle studenter. Komité for kjønns-

balanse og mangfold i forskning og høyere utdanning (KIF-komiteen) er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet for å støtte opp om og gi anbefalinger om tiltak som kan bidra til bedre integrering av arbeidet med kjønnsbalanse og mangfold i forskning og høyere utdanning.

## 6 Styrke laget rundt barn og unge



Figur 6.1

### 6.1 Innledning

Barn og unge forholder seg til mange arenaer og velferdstjenester gjennom oppveksten. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten møter nesten alle familier og barn fra før barna er født og i starten på livet. De fleste barn deltar i barnehage, alle går på skolen, og de tilbringer mye av tiden sin der. Mangfoldet blant barn og unge er stort. For at alle skal kunne trives og utvikle seg, må fellesarenaene for barn og unge være rustet til å håndtere dette mangfoldet. Dette innebærer at fellesarenaene selv må ha eller ha tilgang til ulike fagkompetanser, slik at det universelle tilbudet blir best mulig for flest mulig. En bredt sammensatt fagkompetanse er også viktig for å fange opp barn og unges ulike behov tidlig, og for å kunne følge opp behovene raskt og godt med målrettet innsats. I barnehager og skoler betyr dette at det må være ansatte med ulik fagkompetanse som kan bidra til gode fellesskap, der flest mulig utvikler seg, lærer og trives innenfor det ordinære tilbudet, men som også kan støtte de som trenger noe ekstra. Noen barn og unge og deres familier har behov som

gjør at de trenger støtte også fra andre velferdstjenester, som barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten), helsestasjons- og skolehelsetjenesten, Nav-kontorene og andre relevante aktører. For at barn og unge skal oppleve at de får den hjelpen de trenger når de trenger den, må barnehager, skoler og støttetjenester samarbeide om å gi et helhetlig tilbud. Det må bygges et lag rundt barn og unge som bidrar til at alle får delta, trives, utvikle seg og lære i et fellesskap, uavhengig av forutsetninger.

Kommunene har ansvar for de fleste av fellesarenaene og velferdstjenestene for barn og unge. De har ansvar for planleggingen av tilbudet til innbyggerne og at tjenestene er gode og sammenhengende, på tvers av sektorer. Staten kan gjennom koordinert virkemiddelbruk støtte opp under kommunenes arbeid med helhetlige tjenester på tvers av sektorer. I dette kapittelet omtales ulike innsatser som skal bidra til bedre tverrsektoriell samhandling på statlig og kommunalt nivå, herunder tiltak for å forebygge at barn og unge havner i kriminalitet.

*Regjeringen vil*

- legge bedre til rette for at kommunene kan gi et helhetlig tilbud og bygge et godt lag rundt barn og unge
- styrke arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet

For å støtte opp om dette vil regjeringen

- ta sikte på å etablere et tverrsektorielt tilskudd for helhetlig og forebyggende innsats i kommunene (programfinansiering)
- bidra til lederutvikling på tvers av sektorer og nivåer i kommunene, for bedre samordning av tjenester rettet mot barn og unge på lokalt nivå
- vurdere kommunenes forebyggende ansvar overfor barn og unge, herunder ansvar for barne- og ungdomskriminalitet
- styrke barn og unges medvirkning i lokal og nasjonal tiltaks- og politikktutvikling
- videreutvikle og styrke ivaretagelsen av barnets beste-vurderinger i sektorene
- ta sikte på å gjennomføre et nasjonalt prøveprosjekt med henvisningsrett for helsesykepleiere til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP)
- igangsette et individuelt tverrsektorielt oppfølgingsløp for barn og unge og deres familier i utvalgte kommuner som har store utfordringer med barne- og ungdomskriminalitet
- utrede muligheten for å utvide den særskilte innsatsen for hurtigere behandling av straffesaker der gjerningspersonen er under 18 år (hurtigspor), til flere politidistrikter
- sette ned en ekspertgruppe med mandat om å utrede bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling ved forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, ekstremisme og mishandling i nære relasjoner.

## 6.2 Utfordringer i arbeidet for et helhetlig tjenestetilbud

Barn og unge kan av ulike grunner ha behov for støtte og oppfølging i kortere eller lengre perioder. Det kan dreie seg om utfordringer som språkvansker, lærevansker og liknende eller problemer i barnehage- og skolemiljøet, og det kan dreie seg om barn med dårlig psykisk eller fysisk helse. Utfordringene kan også henge sammen med utfordringer i familien, som fattigdom, vanskelig bosituasjon, helseproblemer, rusmiddelproblemer, vold eller omsorgssvikt. Barn fra familier med lav sosioøkonomisk status har større risiko

for helseproblemer, skolefravær, frafall i videregående skole og lavere deltakelse i arbeidslivet senere. Disse familiene har dermed større sannsynlighet for å ha kontakt med hjelpeapparatet og behov for hjelp fra flere tjenester, og de er avhengige av at disse fungerer sammen.

Den norske velferdsstaten har et godt utbygd tjenesteapparat i alle sektorer. Det er likevel stor variasjon i kvaliteten på tjenestene, og det er en utfordring at tjenestene ikke alltid er tilpasset dem som trenger tjenestene mest. Det kan være ulike årsaker til dette. Det kan dreie seg om manglende kompetanse, for liten kapasitet eller at organiseringen av tjenestene ikke tar nok hensyn til mangfoldet i målgruppene. Videre er det ofte ikke god nok samhandling mellom tjenestene. En av konsekvensene er at for mange barn og unge opplever at de ikke får riktig hjelp til riktig tid. Særlig barn og unge som har behov for hjelp fra flere tjenester, får ikke alltid et tjenestetilbud som er godt nok samordnet, eller at tiltakene ikke er tilpasset deres behov. Når tjenestene svikter de mest utsatte barna, er det ofte fordi samordningen svikter, eller at tiltaket ikke treffer behovet. Faktorer som kan virke negativt på samarbeidet, er blant annet manglende felles forståelse om mål, uklare roller og ansvarsfordeling, lav prioritering av samarbeid, manglende systemer for deling av informasjon, mangel på opplæring og ulike kulturer i tjenestene. Når ingen tar eierskap til helheten i utfordringene, øker risikoen for at utsatte barn og unge ikke får den hjelpen de trenger (159) (160) (161).

Disse utfordringene er tydelige også i innsatsen for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. Hjelpen til barn, unge og familier i dette arbeidet kommer ofte for sent, innsatsen er for dårlig koordinert, og det iverksettes i for liten grad tiltak som har dokumentert effekt (160) (162).

Kommunene har ansvar for en rekke velferdstjenester som er viktige for at alle barn og unge får en god oppvekst. Mange steder har kommunene utfordringer med å skaffe tilstrekkelig kompetanse og bemanning. Et stadig større behov for arbeidskraft i velferdstjenestene sammen med en synkende andel av befolkningen i arbeidsfør alder, legger press på tjenestene (163).

Det er ikke enkelt å sikre god kommunikasjon og samarbeid mellom aktører som barnehage, barnevern, skole, helsetjeneste, Nav og politi. Det krever tid og ressurser i den enkelte tjenesten, og det fordrer at det er høy grad av tillit og samarbeid mellom familiene og tjenesteyterne. Både kommunale tjenester og andre aktører må dessuten ivareta regelverket knyttet til taushetsplikt og per-

sonvern, noe som kan komplisere informasjonsdeling mellom aktørene.

Manglende samordning på statlig nivå kan føre til overlappende eller motstridende tiltak rettet mot de kommunale tjenestene, noe som også reduserer effektiviteten av innsatsen lokalt. En av utfordringene er at nasjonal politikk og faglige anbefalinger ikke alltid samsvarer med lokale forhold og behov. Det er nødvendig å finne løsninger som utnytter ressursene bedre.

### 6.3 Samarbeid for å gi riktig hjelp til riktig tid i barns oppvekst

Et helhetlig og velfungerende tjenestetilbud er avgjørende i kommunenes forebyggende arbeid. Ulike tjenester og sektorer må samarbeide godt for å møte behovene til barn og unge på en helhetlig måte, slik at tjenestene fungerer som et sikkerhetsnett for å hindre at barn og unge faller utenfor. Kommunen har ansvaret for at alle innbyggerne har tilgang på velferdstjenester som fungerer godt for dem, og de står fritt til å organisere det forebyggende arbeidet med utgangspunkt i lokale forhold. Det kommunale ansvaret for forebygging er nedfelt i flere lovverk med ulike formål og til dels overlappende mål og virkemidler. Ansvaret oppfylles gjennom kommunens samlede tjenestetilbud til barn, unge og familier, og omfatter tiltak rettet mot alle barn og grupper av barn med særlige levekårsutfordringer.

Å bygge sterkere lag rundt barna handler både om å gi bedre og mer helhetlige tjenester til dem som trenger hjelp fra flere tjenester, og om å samarbeide om tilbudet på fellesarenaene, slik at flest mulig får den støtten de trenger innenfor det ordinære tilbudet. Det er nødvendig at tjenestene og profesjonene i tjenestene samarbeider før det er behov for hjelpetiltak for enkeltbarn. Barnehagen, skolen og helsestasjons- og skolehelsetjenesten er de store fellesarenaene for barn og unge, og de tar med seg et mangfold av utfordringer til disse arenaene. Fellesarenaene er viktige for at utfordringene skal fanges opp og følges opp. Det krever at de ansatte har eller har tilgang til ulike typer kompetanse. For eksempel kan tilgang til ulike typer fagkompetanse i barnehager og skoler bidra til bedre barnehage- og skolemiljø, som legger bedre til rette for mangfoldet blant barn og elever, og som forebygger at det oppstår problemer på individnivå. Dette forutsetter to ulike samarbeidsformer. For det første handler det om at ulike yrkesgrupper i barnehagen og skolen sam-

arbeider godt, for eksempel at helsesykepleiere, miljøarbeidere, sosiallærere og barne- og ungdomsarbeidere samarbeider godt med lærerne og ledelsen. Dette omtales ofte som tverrfaglig samarbeid. Den andre samarbeidsformen handler om det tverrsektorielle samarbeidet. Det innebærer at ulike typer tjenester i kommunen som er viktige for å bidra til at barn og unge får en god oppvekst, samarbeider med hverandre og med barnehagen og skolen. Dette kan for eksempel være PP-tjenesten, barnevernet, barne- og ungdomspsykiatrien, fritidsklubber og frivillige i kultur- og idrettsaktiviteter. Tidlig innsats forutsetter at tjenestene samarbeider om å forebygge og å identifisere barn med utfordringer. Mange barnefamilier med lav inntekt og levekårsutfordringer mottar ytelser fra Nav, og Nav-kontoret kan ha en viktig rolle i å hjelpe familiene med å komme i kontakt med andre tjenester og hjelpetilbud tidlig. Se kapittel 3 om helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier.

En helhetlig tilnærming er nødvendig for å kunne gi barn og unge riktig hjelp til riktig tid. Det handler om å se barn og unges oppvekst i et bredt perspektiv der man tar hensyn til ulike faktorer som påvirker deres oppvekstvilkår og utvikling. Tjenestene og tilbudene må ha tilstrekkelig kunnskap om hverandres ansvarsområder og ha gode samarbeidsrutiner, slik at de i fellesskap kan sikre barnet og familien nødvendig støtte og hjelp. Foreldre eller andre voksne rundt barnet og ungdommen er oftest de som er nærmest til å hjelpe, gi råd, bidra til å regulere atferd og gi omsorg. Samtidig kan det være store forskjeller på de voksnes muligheter til å hjelpe barn og unge. For noen foreldre kan det holde med litt støtte i form av foreldreveiledning. I andre tilfeller er utfordringene så store og sammensatte at det er behov for hjelp fra flere tjenester.

Det er viktig at veien til spesialisert kompetanse ikke blir for lang, når de som jobber tett på barn og unge, avdekker et behov. Regjeringen vil ta sikte på å gjennomføre en nasjonal prøveordning med henvisningsrett for helsesykepleiere til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Målet er å legge til rette for bedre oppfølging og behandling av barn og unge med psykiske plager og lidelser og riktigere bruk av helsepersonellens og helsetjenestens ressurser. Helsedirektoratet har utredet ordningen og tilrår at det etableres samarbeidsavtaler mellom helsestasjons- og skolehelsetjenesten, allmennlegetjenesten og andre kommunale tjenester med relevans for barnet. Henvisningsretten skal begrenses til helsesyke-

**Boks 6.1 Laget rundt barnet – bedre tverrfaglig samhandling**

Prosjektet *Laget rundt barnet* er en samhandlingsmodell på individ- og tjenestenivå som brukes i Sortland kommune i Nordland fylke. Kommunen har som mål å sikre helhetlig, forebyggende, tidlig og koordinert innsats for alle barn, unge og familier, spesielt de som er utsatte.

BTI-handlingsveilederen (bedre tverrfaglig innsats) er en viktig del av modellen. Den viser ansatte hvordan de skal gå fra bekymring til handling, og ansvarsfordeling og samhandling på tvers av tjenester. Sortlandshjelpa Ung er et tilbud som sikrer tidlig og lett tilgjengelig innsats for utsatte barn og unge, med fagfolk fra ulike tjenester som helsesykepleier, psykolog, miljøterapeut og barne- og ungdomslos. På tjenestenivå deltar representanter fra barnehage, skole, helse, barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste og SLT-koordinator (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak). Disse aktørene har ansvar for å innføre og koordinere det forebyggende arbeidet.

pleiere som er ansatt i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Mange kommuner jobber systematisk med å styrke det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet for å bygge et godt lag rundt barn og unge. Organisering av tjenestene og samarbeidet mellom dem er også viktig for å utnytte ressursene og kompetansen i tjenestene best mulig. Når alle involverte tjenester har et felles mål om å ivareta barnets beste, kan det fremme bedre samarbeid og kommunikasjon mellom tjenestene. Dette kan redusere risikoen for at viktige behov blir oversett, og at tjenestene koordinerer innsatsområder og ressurser mer effektivt. I vurderinger av barnets beste er det sentralt å inkludere barnets perspektiver og at tjenestene og tiltakene blir bedre tilpasset barnets ønsker og behov. Dette krever at tjenestene involverer barna før tiltak settes inn, og at de lytter til hva barna selv mener at de trenger. Det er også viktig at kommunene og tjenestene lar barn og unge medvirke på systemnivå, i arbeidet med å utvikle tjenestene generelt. Se omtale av vurderinger av barnets beste i delkapittel 6.4.5 og om barn og unges medvirkning i 6.4.6.

**6.4 Statlig styring og støtte for bedre tverrsektoriell samhandling for barn og unge**

God koordinering av den statlige virkemiddelbruken er viktig for at kommunene skal kunne utvikle en helhetlig og effektiv innsats for barn og unge. Sektordepartementene legger en rekke føringer som påvirker det handlingsrommet kommuner, direktorater og etater har til å utvikle tjenestene. Departementenes styring av underliggende virksomheter bør innrettes slik at sektoransvaret ikke står i veien for tverrsektorielt arbeid. Det er behov for at departementene i større grad gir konsistente og sammenhengende styringssignaler nedover i systemet (164).

Det har derfor blitt satt i gang tiltak for å koordinere og styrke samordningen mellom departementene og direktoratene og mellom forvaltningsnivåene. 0–24-samarbeidet, som varte i fem år og ble avsluttet i 2021, hadde som mål å støtte utsatte barn og unge. Tiltakene la vekt på samarbeid og løsninger for å hindre at barn og unge falt utenfor. Erfaringene viste at det var behov for sterkere forankring på departementsnivå og etablering av varige samarbeidsstrukturer. I 2021 ble det opprettet kjernegrupper for flere områder som anses som gjenstridige samfunnsproblemer. Et helhetlig tjenestetilbud til utsatte barn og unge er et eksempel på et slikt område. Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU) består av åtte departementer, støttet av et samarbeid mellom 13 direktorater, etater og institutter. KUBU skal blant annet bidra til bedre og mer enhetlig styring av underliggende etater og statsforvalter, og koordinert bruk av virkemidler for målgruppen barn og unge.

Regjeringens tillitsreform har som mål å gi brukere og innbyggere bedre velferd og tjenester ved å gi mer tillit og handlingsrom til ansatte i offentlig sektor. Offentlig sektor står overfor komplekse samfunnsutfordringer som krever nye arbeidsmåter, og førstelinjens kompetanse skal fremme fornying og innovative tjenester. Reformen gjelder hele offentlig sektor, og kommuner og fylkeskommuner skal få større handlingsrom gjennom mindre detaljstyring og unødvendig rapportering.

Faglige støtte- og veiledningsressurser til kommunen omtales ofte som pedagogiske virkemidler, som kan innbefatte alt fra veiledere og rundskriv til opplæringstiltak. De pedagogiske virkemidlene utvikles primært sektorvis. Departementene og direktoratene lager veiledere, rundskriv, nettressurser og annet for å støtte de kom-

munale tjenestene på deres sektorområder. I en intern kartlegging av tverrsektorielle støtte- og veiledningsressurser fant man hele 124 veiledere, retningslinjer og verktøy for kompetanseheving for tverrsektorielt arbeid med utsatte barn, unge og deres familier (165). Støtte- og veiledningsressursene som utarbeides, er ofte ukoordinerte, de overlapper hverandre og er tilpasset hver enkelt sektor. Dette resulterer i at kommunene må forholde seg til et system som kan være relevant for én sektor, men som samlet sett er lite koordinert, og gjør det krevende for kommunene å utvikle tjenestene på en helhetlig måte (165). Dette er avveininger som må gjøres når det vurderes å opprette ny fagstøtte og nye veiledere. Det er derfor behov for å ha god oversikt over ressursene som allerede finnes, og kontinuerlig dialog mellom de ulike sektorene, blant annet gjennom Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU).

Regelverk er et sentralt statlig styringsverktøy overfor kommunene. Det er viktig at de juridiske rammene tilrettelegger for mulighetene til samarbeid om utsatte barn og unge. Stortinget har vedtatt endringer i flere velferdstjenestelover fra 1. august 2022 for at barn og unge med sammenlagte behov og familiene deres skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud (se kapittel 6.4.1). Lovverket om taushetsplikt og praktisering av dette blir ofte pekt på som en utfordring når det gjelder informasjon om det enkelte barn eller familie. I 2021 ga Justis- og beredskapsdepartementet ut en veileder som gir en grundig og praktisk innføring i reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt som gjelder i offentlig forvaltning (166). Etter innføringen av EUs personvernforordning ble det gjort endringer i flere regelverk, blant annet knyttet til overføring av informasjon om den enkelte ved bytte av skole.

Økonomiske rammebetingelser, satt av staten, legger også føringer for kommunens arbeid. Kommunesektorens inntekter består av frie og bundne inntekter. De frie inntektene er skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten, og utgjør vel 70 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Ut over frie inntekter mottar kommunene også enkelte øremerkede overføringer. Dette er tilskudd som kommunene må benytte til de bestemte formålene som er angitt i statsbudsjettet. I tillegg inngår egenbetaling og gebyrer i kommunenes bundne midler, som betaling for barnehage, skolefritidsordning (SFO), tekniske tjenester med mer. Anslagsvis kom om lag seks prosent av kommunenes inntekter i 2023 fra øremerkede tilskudd. Selv om øremerkede tilskudd utgjør en relativt liten del av kommunenes inntekter, er det

likevel snakk om relativt store overføringer. Dette er midler som kan gi kommunene mulighet til å prioritere forebyggende arbeid, oppgaver som ikke er lovpålagte og å målrette bruken i større grad ut fra lokale behov. Samtidig er de øremerkede tilskuddene ofte sektorrettede, og de gir som regel bare insentiver til virksomhetene innenfor egne sektorområder framfor et helhetlig utviklingsarbeid. Tilskuddsordningene kan på den måten begrense kommunenes handlingsrom og bidra til silotenkning, hindre samarbeid mellom velferdstjenestene og begrense mulighetene til å bruke midlene effektivt. En viktig problemstilling er hvordan de statlige tilskuddene kan utnyttes bedre som virkemiddel for å nå målet om mer helhetlige og koordinerte tjenester til barn og unge. Regjeringen tar derfor sikte på å innføre en tilskuddsforvaltning som i større grad ivaretar lokale behov og utfordringer, og hvor midlene ikke i like stor grad sektorstyres, men målgruppestyres, se kapittel 6.4.2.

#### **6.4.1 Kommunenes helhetlige ansvar for forebygging**

Kommunen har et forebyggende ansvar som skal bidra til at barn og unge har gode oppvekstvilkår. Kommunenes ansvar for forebygging på oppvekstfeltet er beskrevet i flere lover, både sektorovergripende og sektorspesifikke, som sammen gir et helhetlig bilde av kommunens ansvar. For eksempel krever barnevernsloven at kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge. Med barnevernsreformen har kommunen fått et tydeligere ansvar for å fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge blir utsatt for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Kommunen er pålagt å utarbeide en plan for hvordan de arbeider med dette. Bestemmelsen om forebygging og plan er forankret i barnevernsloven, men omfatter flere etater i kommunene, og tiltak gjelder alle barn eller grupper av barn med særlig risiko.

Kommunene har etterspurt veiledning blant annet om innhold og handlingsrom i sitt ansvar for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer etter barnevernsloven § 15-1. Kommunenes oppmerksomhet i det forebyggende arbeidet er i stor grad rettet mot tjenester og tiltak som er i direkte kontakt med barn og unge, og i mindre grad mot tjenester og tiltak som har en indirekte effekt på oppvekstvilkår (167). Mangelen på helhetlig tilnærming til hva som bygger gode oppvekstvilkår, kan henge sammen med variasjoner i

lovverkets bruk av forebyggingsbegrepet, noe som kan bidra til klarheter.

Velferdstjenestene har plikt til å samarbeide med andre offentlige instanser og andre tjenesteytere. Endringer i 14 velferdstjenestelover trådte i kraft i august 2022 (Prop. 100 L (2020–2021)). Lovendringene harmoniserer og forsterker kravene til at velferdstjenestene samarbeider, samordner og koordinerer tjenestetilbudet til den enkelte, på tvers av sektorer. Samarbeidsplikten gjelder i enkeltsaker, men innebærer også en plikt til å samarbeide på systemnivå. Formålet med endringene er å styrke oppfølgingen og samarbeidet rundt utsatte barn, unge og deres familier. Lovendringene er under implementering, og det er utarbeidet en nasjonal veileder (Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier). Temaet i veilederen er samarbeid og koordinering for å forebygge problemutvikling blant barn og unge, og den beskriver sammenhengen mellom samordningsplikten og andre bestemmelser om samordning og koordinering. NTNU Samfunnsforskning skal i fem år undersøke om lovendringene fører til at barn, unge og deres familier opplever mer helhetlige og koordinerte tjenester, blant annet hvordan lovendringene fortolkes og iverksettes av sentrale aktører. Evalueringen skal også fange opp praksisendringer som følge av lovendringene. Videre skal det over tid undersøkes om lovendringene oppnår formålet om en styrket oppfølging av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Evalueringen viser til nå små endringer i kommunene som følge av lovendringene. Samtidig har de kun virket i to år og arbeidet med å implementere endringene vil fortsette. Dersom regelverksendringene ikke får den ønskede effekten, vil det vurderes å se på andre mulige tiltak.

Regjeringen har satt i gang flere arbeider som skal styrke kommunenes evne til å prioritere og styrke det forebyggende arbeidet på sikt. Kunnskapsdepartementet har blant annet etablert tilskuddsordninger for skolemiljøteam og beredskapsteam for å forbedre skolemiljøet og bekjempe ungdomskriminalitet, se nærmere omtale i kapittel 5.3.2. Sosiale tjenester og sosialfaglig arbeid er også viktig for å forebygge sosiale problemer, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har utviklet et program for forebyggende sosialt arbeid for å hindre at folk faller utenfor arbeids- og samfunnsliv.

Helse- og omsorgsdepartementet har startet et nasjonalt program for å forebygge rusmiddelbruk blant barn og unge. Programmet implementerer kunnskapsbaserte verktøy og metodikk, og

Helsedirektoratet leder arbeidet med å styrke kunnskapsformidling og gi bedre tilgang til informasjon om rusmiddelbruk. Helsedirektoratet har også ledet et arbeid for bedre samordning av rusmiddelforebyggende tiltak på tvers av sektorer, og foreslår tiltak og modeller for å styrke denne samordningen på statlig nivå. Departementet har også satt i gang en nasjonal satsing på utvikling og implementering av oppsøkende metodikk i kommunene med mål om å kunne tilby likeverdige og ungdomsvennlige tjenester for barn og unge. Oppsøkende sosial- og helsefaglige tjenester spiller blant annet en viktig rolle i å kunne identifisere barn som kan ha behov for tiltak etter barnevernsloven. Disse tjenestene fungerer som et supplement til ansvaret som ligger hos hver enkelt tjeneste.

Det er behov for klarere retningslinjer og å vurdere krav til innholdet i forebyggende planer for å få en mer samordnet forståelse og tilnærming til forebygging. Direktoratene som er knyttet til Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU), har fått i oppdrag å vurdere kommunenes forståelse av forebyggingspliktene i sektorlovgevingen. Videre har de fått i oppdrag å utarbeide veiledning om kommunenes forebyggende ansvar innen oppvekstområdet. Det vurderes også tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet med barne- og ungdomskriminalitet.

#### **6.4.2 Økt handlingsrom for kommunene gjennom bedre innretning av tilskudd**

Kommunene står overfor ulike utfordringer i barne- og ungdomsarbeidet. Det finnes mange øremerkede tilskuddsordninger for barn og unge til avgrensede formål innenfor hver enkelt sektor. Dette gir imidlertid kommunene mindre fleksibilitet til å bruke midlene på de tiltakene de vurderer som mest relevante lokalt. Dette kan føre til silotenkning og hindre samarbeid mellom ulike velferdstjenester samt begrense mulighetene for å tenke bredt og innovativt om bruken av tilskuddsmidler. Kommunene opplever at det er for mange ordninger å forholde seg til. Det er også ressurskrevende for kommunene å søke på mange ulike ordninger, og det er ikke alltid at kommunene som har størst behov for tilskuddene, har ressurser til å søke.

Det er viktig å gi kommunene handlingsrom til å kunne målrette innsatsen lokalt. På den måten kan statlige tilskudd som virkemiddel utnyttes bedre for å oppnå mer helhetlige, forebyggende og koordinerte tjenester til utsatte barn og unge. I en områdegjennomgang (168) av øremerkede tilskudd til kommunesektoren i 2017 anbefalte

ekspertgruppen at statlig styring av kommunesektoren må rette oppmerksomheten mer mot målgrupper og livshendelser, og erstatte dagens sektortilnærming.

Regjeringen vil fram mot statsbudsjettet for 2026 vurdere hvordan man bør innrette dagens tilskuddsordninger til kommunesektoren som gjelder tiltak til utsatte barn og unge. Målet er å øke det lokale handlingsrommet og kommunenes mulighet til å se ressurser og utviklingsbehov i sammenheng og på tvers av sektorer, ved økt mulighet for bedre samarbeid mellom tjenestene. Programfinansiering kan være en løsning ved at midler som i dag er øremerket til et bestemt tiltak eller aktivitet innen ett sektorområde, i større grad samles til ett tilskudd som styres mot behovene for målgruppen. Dermed gis det rom for at kommunen i større grad kan prioritere ut fra lokale behov.

#### 6.4.3 Tverrsektorielle kompetansetiltak

Relevant kompetanse hos de som arbeider med barn og unge, er avgjørende for gode velferdstjenester og for å kunne tilby utsatte barn og unge med sammensatte utfordringer riktig hjelp til riktig tid.

Staten initierer, tilbyr og finansierer kompetanseutvikling innenfor ulike sektorer eller områder. Det dreier seg om videreutdanning, etterutdanning, programmer, nettressurser, veiledninger, temasatsninger og utviklingsprosjekter. De statlige kompetansetilbudene som finnes i dag, skjer i all hovedsak i tråd med kompetansebehovene i den enkelte sektor. Dette er både bra og riktig – ansatte og ledere i ulike sektorer og tjenester har og skal ha ulikt ansvar, roller og kompetanse. Men dette kan samtidig gjøre det vanskelig å bygge nødvendig kompetanse på tvers. Det er et mål at tjenestene i større grad drar nytte av hverandres kompetansetiltak, og også utvikler flere felles tiltak. Dette vil bidra til at tjenestene får bedre forståelse og innsikt i hverandres problemstillinger, at tjenestene «finner» hverandre og kan utvikle mer helhetlige tjenestetilbud, samt bidra til mer effektiv ressursbruk. Det er krevende for kommunene og fylkeskommunene å se de ulike kompetansetiltakene i sammenheng. Innretningen ivaretar heller ikke godt nok et tverrsektorielt perspektiv på oppvekst og utvikling hos barn og unge. I det følgende beskrives noen av kompetansetiltakene.

*Kompetanseløft 2025 i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og den fylkeskommunale tannhelsetjenesten* er en plan for rekruttering, kompetan-

seutvikling og fagutvikling. Planen løfter fram fire hovedutfordringer: knapphet på helse- og sosialfaglig personell, mangel på kompetanse og kunnskapsgrunnlag, for lite brukervedvirkning og tverrfaglighet samt svakheter i ledelsen og organiseringen av tjenestene. Målet er å sikre tilstrekkelig og kompetent bemanning. Kompetanseløftet består av fire strategiske områder med tiltak som rekruttering, brukervedvirkning, tjenesteutvikling og tverrfaglig samarbeid. Programmet er organisert i Helsedirektoratet og samarbeider med ulike aktører på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

*Kompetansestrategien for det kommunale barnevernet* inneholder tiltak for å styrke kompetanse og kvalitet i barnevernstjenestene. Dette inkluderer etter- og videreutdanningstiltak rettet mot tjenester og enkeltansatte, med temaer som utrednings- og tiltaksarbeid og arbeid med barn og familier med minoritetskompetanse. Statsforvalteren forvalter midler til utviklingsprosjekter og kommunale læringsnettverk for å stimulere til kompetanse- og tjenesteutvikling. Strategien ble avsluttet i 2024, og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har startet arbeidet med å utvikle en ny kompetansemodell for barnevernet. Formålet er å etablere en helhetlig struktur for hvordan barnevernet skal jobbe med å utvikle og vedlikeholde kompetanse hos ansatte. Kompetansemodellen skal inneholde tiltak både nyansatte og erfarne ansatte samt tiltak for ledere. Innholdet i modellen vil bygge på tiltakene som ble etablert gjennom kompetansestrategien for det kommunale barnevernet.

I 2025 bruker regjeringen nærmere 2,9 milliarder kroner på kompetansetiltak rettet mot lærere og andre ansatte i barnehage, SFO, grunnskole, videregående opplæring, PP-tjenesten, opplæring for voksne og kulturskolen. De statlige midlene støtter opp under eiers ansvar for at de ansatte har riktig og nødvendig kompetanse. Regjeringen la våren 2025 fram en ny strategi for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole (202). Strategien beskriver et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling, som erstatter og bygger videre på strategiene som utgår i 2025: kompetansestrategien for ansatte i barnehagen *Kompetanse for fremtidens barnehage*, videreutdanningsstrategien for lærere i skolen *Kompetanse for kvalitet* og satsingen på fag- og yrkesopplæringen *Yrkesfaglærerløftet*.

Hovedtiltakene i systemet består av profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere, videreutdanning, kollektiv kompetanseutvikling, lederutvikling, spesialiserte roller og funksjoner,

og oppfølgingsordningen. Tiltakene skal ses i sammenheng, bygge på og forsterke hverandre. Systemet skal vare over tid, og det vil gi et stort handlingsrom for kommuner, fylkeskommuner og private eiere til å legge langsiktige planer for de ansattes deltakelse i ulike kompetansetiltak ut fra lokale behov, og til å se de ulike tiltakene i sammenheng. Dette skal bidra til bedre kvalitet i barnehager og skoler.

Ett av hovedgrepene i det nye systemet er at flere lærere og andre yrkesgrupper i barnehage og skole skal få like vilkår til å delta på videreutdanning. Andre yrkesgrupper kan for eksempel være spesialpedagoger, miljøterapeuter, barne- og ungdomsarbeidere eller andre fagarbeidere som er ansatt i barnehage, grunnskole, skolefritidsordningen (SFO) og videregående opplæring.

Fra høsten 2025 utvides tilskuddsordningen for veiledning for nyutdannede lærere til å omfatte barnehage og videregående skole, og ordningen er styrket med 75 mill. kroner. Veiledning av nyutdannede lærere er viktig for å gi hver enkelt en god overgang fra utdanning til yrke og vil bidra til at nyutdannede blir lenger i yrket.

Tilskuddsordningene for kollektiv kompetanseutvikling omfatter alle ansatte i barnehage og skole og skal bidra til kompetanseutvikling på arbeidsplassen ut fra lokale behov. Kunnskapsdepartementet har videreutviklet tilskuddsordningene, og fra 2026 vil det være én ordning for barnehage og grunnskole og én ordning for videregående opplæring. Kollektiv kompetanseutvikling skal bidra til å styrke det profesjonelle læringsfellesskapet i barnehage og skole og forbedre det tverrfaglige samarbeidet i laget rundt barna og elevene. Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis vil fra 2026 ivaretas i de to nye tilskuddsordningene. Forskriftene til ordningene for kollektiv kompetanseutvikling og tilskuddet til videreutdanning, som nå er på høring, har et felles overordnet mål om blant annet å bygge kompetanse for å forebygge utenforskap, fremme inkludering og gi et tilpasset pedagogisk tilbud til alle barn og elever, inkludert de som får individuelt tilrettelagt tilbud og opplæring. Kompetanseløftet har fra det startet i 2020 åpnet for deltakelse fra ansatte i andre sektorer i laget rundt barna og elevene barnehage og skole. Nå vil dette gjelde for begge tilskuddsordningene for kollektiv kompetanseutvikling.

Oppfølgingsordningen gir treårig støtte til kommuner som har svake resultater på sentrale områder av opplæringen over tid. Gjennom oppfølgingsordningen skal kommunene få tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ta ansvar for kva-

litets- og kompetanseutvikling i skolen, slik at de også kan dra bedre nytte av de andre kompetansetiltakene i det helhetlige systemet. Oppfølgingsordningen skal videreutvikles og ses i sammenheng med liknende tiltak i andre deler av oppvekstsektoren for å kunne gi mer helhetlig støtte og oppfølging til de kommunene det gjelder. Videreutvikling av oppfølgingsordningen vil bli avklart i 2026.

#### *Tverrsektoriell lederutvikling*

Det er en rekke kompetansetiltak for ansatte i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, i barnevernet og i barnehager og skoler, men det er få tiltak på tvers av sektorgrensene som tar opp «blindsonene» i arbeidet med barn og unge som trenger hjelp fra flere tjenester. Dette har lenge vært et tema, blant annet gjennom 0–24-samarbeidet og det er også omtalt i den nasjonale *Barn og Unge21-strategien* (169).

Lederforankring og helhetlig ledelse er sentralt for et godt samarbeid mellom tjenestene. Dette innebærer en ledelse som er oppmerksom på betydningen av samarbeid, prioriterer samarbeid og gir mulighet for å bruke tid og ressurser på å inngå i samarbeid (159). Etatssamarbeidet under Kjernegruppe for utsatte barn og unge arbeider med et forslag om felles lederutvikling på tvers av sektorer og nivåer, som et bidrag til arbeidet med samordning av tjenester rettet mot barn og unge på lokalt nivå. Det er viktig at ledere på tvers av sektorer og tjenester får en felles forståelse av utfordringer, og ser felles muligheter for å utvikle samarbeid og tverrfaglig praksis. En god tverrfaglig samarbeidskultur kjennetegnes av felles mål på tvers av tjenestene, gjensidig tillit, og respekt mellom tjenestene, felles språk og begrepsapparat, åpen kommunikasjon og bred involvering, kunnskapsdeling og støtte på tvers av tjenestene (200).

Toppledelsen i kommunen har en sentral rolle i å lede og legge føringer for helhetsorientert oppgaveløsning. Regjeringen vil derfor vurdere å etablere et frivillig lederutviklingsprogram for kommunale toppledere, basert på innspill fra etatssamarbeidet under Kjernegruppe for utsatte barn og unge. Et program for lederutvikling, der flere ledere fra samme kommune deltar, skal styrke samarbeid på tvers av sektorer og tjenester i kommunen. Lederutviklingsprogrammet skal skje gjennom utprøving i praksis og knyttes til konkrete behov i kommunen. Det skal fremme en kultur for tillit og samhandling og bygge relasjonell kapasitet i kommunen. Programmet skal også

synliggjøre effekt og gevinster av en mer tverrsektoriell og samhandlende ledelse.

#### **6.4.4 Bedre informasjonsdeling innenfor tverrsektorielle samarbeid**

Regjeringen vil vurdere regelverket knyttet til taushetsplikt og informasjonsdeling mellom tjenester og forvaltningsorganer i oppfølging av barn og ungdom som begår kriminalitet. Reglene knyttet til taushetsplikt blir ofte pekt på som en utfordring når det gjelder informasjon om det enkelte barn eller den enkelte familie. Tilstrekkelig informasjonsdeling mellom etater er en forutsetning for å kunne samarbeide om enkeltsaker, vurdere risiko for kriminalitet og sette inn egnede tiltak. Slikt samarbeid krever ofte deling av taushetsbelagte personopplysninger. Taushetsplikten er et grunnleggende prinsipp innenfor forvaltningen og ved yting av velferdstjenester. Det er avgjørende for å kunne yte forsvarlige tjenester at personer har tillit til at det er mulig å betro seg til hjelpeinstanser, uten at sensitiv informasjon spres videre. Sviktende tillit kan føre til at personer vegrer seg for å ta kontakt med hjelpeapparatet. Regler om taushetsplikt og unntak fra dette skal balansere ulike hensyn, som den enkeltes personlige integritet, tilliten til myndighetene og samfunnsmessige interesser.

Flere stortingsvedtak, utredninger og evalueringsrapporter har pekt på behovet for bedre informasjonsdeling og mer forpliktende samarbeid mellom ulike tjenester i det forebyggende arbeidet. I anmodningsvedtak 160 fra 12. desember 2023 ba Stortinget regjeringen foreta en juridisk gjennomgang av relevant lovverk knyttet til taushetsplikt og informasjonsplikt for instanser som jobber med barn og unge som har høy risiko for å begå alvorlige lovbrudd, med spesielt henblikk på muligheter for informasjonsflyt. I Innst. 86 L (2023–2024) fra justiskomiteen vises det til den danske rettspleieloven som åpner for tverretattlig informasjonsflyt. Det er imidlertid dokumentert likeartede utfordringer i Norge forbundet med samarbeid og informasjonsdeling mellom etater på flere områder. Det må vurderes et mer strukturert, formalisert og forpliktende kriminalitetsforebyggende samarbeid, hvor informasjonsdeling om enkeltindivider vil inngå som et sentralt element. Som ledd i dette må behovet for endringer i regler om deling av informasjon vurderes, og forslag til eventuelle endringer utformes. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig med en felles modell med tilpasninger for det enkelte kriminalitetsområde. Hensynet til det

kommunale selvstyret må inngå i disse vurderingene.

En erfaring fra tverretattlig informasjonsdeling er at det ikke nødvendigvis er behov for nye regler, men at utfordringer kan komme av ulik eller manglende forståelse av eksisterende delingshemler eller av fravær av etablerte samarbeidskanaler. Regjeringen vil følge opp utfordringene med informasjonsdeling, jf. de nevnte utredningene og anmodningsvedtakene. Regjeringen vil sette ned en ekspertgruppe med mandat om å utrede bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling ved forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, ekstremisme og mishandling i nære relasjoner.

#### **6.4.5 Sikre at barns beste blir vurdert i tjenestene**

Prinsippet om barnets beste er en grunnleggende rettesnor i norsk lovgivning, og det har stor betydning for å fremme tverrsektorielt samarbeid, se kapittel 6.3. Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette sikrer at barnets behov og rettigheter alltid står i sentrum, og at beslutninger tas med utgangspunkt i barnets beste. Veilederen til utredningsinstruksen ble oppdatert høsten 2024 for å sikre at hensynet til barnets beste blir vurdert og vektlagt ved vurdering av statlige tiltak. Det framgår av veilederen at: «Ved utredning av statlige tiltak som har direkte eller indirekte betydning for barn, skal man vurdere hvilke virkninger tiltakene vil medføre for barn. Dette skal sørge for at hensynet til barns beste ivaretas i slike vurderinger.»

Gjentakelser i sektorlovene av rettigheter som allerede følger av Grunnloven og barnekonvensjonen, kan være en påminnelse om at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. I vurderingen av om det skal tas inn en bestemmelse om barnets beste i sektorlovgivningen, er det særlig relevant å legge vekt på i hvor stor grad barns rettigheter kan bli berørt av beslutninger som tas i samsvar med loven. Regulering i sektorlovgivningen kan antakelig være særlig relevant der de som skal bruke loven, skal bruke skjønn. På den annen side reiser regulering av allerede gjeldende rett noen prinsipielle spørsmål om bruk av lovgivning når formålet ikke er å endre gjeldende rett. Det kan skape usikkerhet i lovene hvor prinsippet ikke er synliggjort, og det vil kunne undergrave betydningen av at barns rettigheter allerede er grunnlovsfestet og inkorpor-

rert med forrang. Nedenfor følger en oversikt over hvordan barnets beste framkommer i ulike sektorlover i dag, barneloven og folkehelseloven samt oppfølging av forslag fra Rege-rapporten om en ny bestemmelse i sosialtjenesteloven om barnets beste.

#### *Barneloven*

Etter gjeldende barnelov er prinsippet om barnets beste inntatt som en innledningsbestemmelse i kapittelet som handler om saksbehandlingsregler. Utenfor kapittelet om saksbehandlingsregler, som altså gjelder både saksbehandlingen og innholdet i de materielle avgjørelsene om foreldreansvar, flytting ut av landet, hvem barnet skal bo med, og samvær, er det ikke inntatt regler som formulerer prinsippet om barnets beste.

Prinsippet om barnets beste løftes fram i et innledende rettighetskapittel i foreslått § 1-1 i regjeringens forslag til ny barnelov i Prop. 117 L (2024–2025). Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser etter loven, som blant annet omfatter foreldre, dommere og meklere sine handlinger og avgjørelser overfor barn.

#### *Folkehelseloven*

Regjeringen la 4. april 2025 fram Prop. 82 L (2024–2025) *Endringer i folkehelseloven m.m. (krav til systematisk og kunnskapsbasert folkehelsearbeid, helsemessig beredskap)*. Det foreslås at hensynet til barnets beste skal legges til grunn i tolkningen av loven, i tråd med det som allerede gjelder etter Grunnloven § 104. Kravet innebærer at det blant annet i vurdering av tiltak etter loven skal tas hensyn til barnets beste, for å sikre at behovene og interessene til barn blir tatt hensyn til i handlinger og beslutninger som påvirker dem. Erfaringene fra koronapandemien er et viktig bakteppe for forslag til nye bestemmelser. Barns meninger er en viktig del av kunnskapen i vurderingen av hva som er barnets beste. Folkehelsearbeidet må legge til rette for at barn blir hørt i spørsmål som gjelder dem, i tråd med Grunnloven § 104 første ledd annet punktum og barnekonvensjonen artikkel 12. Folkehelseloven er ikke en rettighetslov, og departementet foreslår derfor ikke å legge en rett til å bli hørt inn i loven, men heller framheve dette som en del av det grunnleggende prinsippet om barns beste. Kravet foreslås å gjelde for både kommunene, fylkeskommunen og statlige helsemyndigheter.

#### *Sosialtjenesteloven mv.*

Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) forvalter en rekke tjenester og ytelser av betydning for barnefamilier. Nav er sjelden i kontakt med barn direkte, men tar mange avgjørelser som berører barn direkte eller indirekte når det ytes tjenester og ytelser til foreldre. Nav-kontorene er i kontakt med mange vanskeligstilte barnefamilier. Barn og unge er spesielt sårbare i vanskelige situasjoner, og Nav-kontoret må sørge for at deres særskilte behov blir ivaretatt i familienes møte med Nav. Barnets beste skal være et moment i alle vurderinger som Nav gjør, som direkte eller indirekte har innvirkning på barn. Samarbeid med andre instanser vil ofte være nødvendig. En god ivaretagelse av barneperspektivet i Nav vil kunne bidra til et mer samordnet og helhetlig tjenestetilbud til utsatte barn og barnefamilier. Det vil også bidra til å forebygge problemutvikling og sosial arv.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet veilederen *Barnets beste – en veileder for deg som jobber i NAV* (170). Veilederen ble lansert i mars 2024 for alle ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav). Veilederen tar utgangspunkt i barns rettigheter i FNs barnekonvensjon, og målet er at barnets beste skal være et moment i alle vurderingene Nav gjør, som gjelder barn. Veilederen beskriver overordnet når og hvordan Nav skal vurdere barnets beste. Veilederen omfatter både de kommunale sosiale tjenestene og den statlige forvaltningen, og den slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Barnets rett til å bli hørt skal også ivaretas i vurderingene av barnets beste. Barnets beste skal ikke bare vurderes i enkeltsaker, men også i ledelse, i fagutviklingsaktiviteter, produksjonsstyring og i arbeid på systemnivå, herunder utvikling av IT-systemer, rutiner og regelverk. Veilederen innarbeides nå i hele arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette innebærer blant annet oppdatering av rundskriv og annet faglig opplæringsmateriell.

Ekspertgruppen om barn i fattige familier (Rege-gruppen) foreslo en ny bestemmelse i sosialtjenesteloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser om ytelser til barnefamilier (8). Ekspertgruppen mente en slik lovendring kan gi økt forståelse for barns rettigheter i arbeids- og velferdsforvaltningen, og medvirke til at det i større grad blir tatt hensyn til barns behov ved vurdering av oppfølging og utmåling av stønader. Målet er at Nav-kontorene i større grad kartlegger og ivaretar barns behov. Ekspertgruppen mente at man også må vurdere

behovet for en slik bestemmelse i andre relevante lover som Nav forvalter.

Det er viktig at arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) ivaretar barns rettigheter i sin virksomhet. Det er ikke gitt at lovfesting av hensynet til barnets beste i sosialtjenesteloven vil være egnet til å styrke barnets beste-vurderingene og er et nødvendig supplement til veilederen om barnets beste og andre pågående tiltak. En eventuell lovfesting i sosialtjenesteloven alene vil kunne gi inntrykk av at prinsippet har mindre betydning i andre deler av Nav. Implementering av veilederen om barnets beste er et målrettet tiltak som kan ventes å heve kompetansen i Nav, både i de sosiale tjenestene og på det statlige forvaltningsområdet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet følger opp implementeringen i dialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet har også satt i gang andre tiltak for å ivareta og styrke barne- og familieperspektivet i Nav. Blant tiltakene er opplæring i samarbeid med statsforvalterne og utvikling av kompetansemateriell til bruk i Nav-kontorene.

#### 6.4.6 Styrking av barn og unges medvirkning på systemnivå

Barns rett til å bli hørt henger nøye sammen med plikten til å legge vekt på hva som er til barnets beste, det følger av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon. For å sikre at velferdstjenestene møter behovene til barn og unge, er det avgjørende at deres stemmer blir hørt og tatt med i betraktning på alle nivåer – system-, tjeneste- og individnivå. Dette er spesielt viktig for barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status, som ofte står overfor flere utfordringer og barrierer i møte med velferdssystemet.

Retten til å bli hørt gjelder ikke bare for det enkelte barn i enkeltsaker. Den gjelder også som en kollektiv rettighet for barn som gruppe. Barn har en rett til å medvirke i utformingen av tjenester og systemer. Begrunnelsen for at barn har en slik rettighet, er blant annet at det er nødvendig for å klarlegge innholdet i de forskjellige menneskerettighetsforpliktelsene. Barns egne erfaringer med hva som er for eksempel godt psykisk helsevern, god ivaretagelse ved involvering i en straffesak eller gode fritidstilbud i kommunen må utredes for å lage politikk som er i tråd med barns rettigheter.

Medvirkning på systemnivå innebærer at barn og unge får muligheten til å påvirke utformingen av tjenester og politikk som angår dem. Dette er ikke bare en rettighet, men også en nødvendighet for å sikre at tjenestene er relevante og effektive.

#### Boks 6.2 Hva mener barn og unge om medvirkning?

I arbeidet med Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn* ble det satt ned et elevpanel for å få innspill. Det ble laget en egen rapport fra innspillsarbeidet. Her er noen utvalgte sitater fra rapporten, som handler om elevens ønske om å medvirke:

«Vi ønsker å bli hørt. [...]. Vi ønsker at lærerne faktisk skal lytte til elevene og gjøre noe med det elevene ønsker. [...]. Det burde vært et bedre system for samarbeid mellom elever og lærere, og settes av fast tid til elev-medvirkning i klassen. Elevrådet er også viktig for at elevene skal få medvirke.»

«Vi ønsker en skole der alle trives og er inkludert. [...]. Ungdomsrådene i kommunene må bli brukt mer, og kommunene må gi de muligheter til å lage aktiviteter ungdommer har lyst til å gjøre.»

Når barn og unge med lav sosioøkonomisk status inkluderes i beslutningsprosesser, kan deres perspektiver bidra til å identifisere og løfte fram spesifikke behov og utfordringer som ellers kunne blitt oversett.

På kommunalt nivå er medvirkning fra ungdom konkretisert og formalisert gjennom kommuneloven. Loven krever at alle kommuner og fylkeskommuner skal opprette et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Det er ulik praksis for hvordan dette innføres i kommunene, men ungdomsrådet skal innta en rådgivende rolle overfor politikerne, og slik representere interessene for ungdom.

Til tross for lovverk og retningslinjer som framhever betydningen av medvirkning, er det fortsatt utfordringer knyttet til hvordan dette kan gjennomføres i praksis. Det er behov for strukturer og prosedyrer som sikrer at barn og unges stemmer blir hørt, spesielt i utviklingen av tjenester og politikk. Dette gjelder særlig for de som er mest sårbare, og har størst behov for støtte. For å fremme økt brukerorientering og sikre at barn og unge med lav sosioøkonomisk status får en reell mulighet til å medvirke, må det utvikles velferdstjenester som er bedre tilpasset familienes behov. Dette vil ikke bare styrke tjenestene, men også

bidra til å oppfylle Norges forpliktelser i henhold til menneskerettighetene.

Kunnskapsbasert praksis og tjenesteutvikling innebærer både forskning, erfaringsbasert kunnskap og medvirkning. Det har i mange år vært lagt vekt på betydningen av barn og unges medvirkning i utviklingen av velferdstjenestene, og dette har blitt inkorporert i lovverkene. Det er likevel fortsatt utfordringer med hvordan man skal legge til rette for barns medvirkning på en god måte. Dette gjelder både i utvikling og utforming av tjenestene samt ved involvering av den enkelte bruker i møte med tjenestene. Økt brukerorientering er en ambisjon for mye utviklingsarbeid på velferdssfeltet. Brukerorientering har flere dimensjoner som medvirkning fra dem det gjelder i utvikling av tjenester, involvering i utforming av eget tjenestetilbud og tjenesteutøvernes tilnærming i møte med dem det gjelder.

Koronakommisjonen slår fast at barn og unge bar en stor byrde under pandemien, og konsekvensene kan vise seg å vare utover i livsløpet til dem som er unge i dag. I kommisjonens andre rapport blir det vist til at flere instanser kritiserte styresmaktene for ikke å lytte til barn og unge under pandemien, når det ble tatt avgjørelser som berørte dem direkte. Kommisjonen anbefalte derfor at beslutningsmyndigheter på alle nivåer etablerer gode prosedyrer for å involvere barn og unge i avgjørelser som berører dem, prosedyrer som også skal fungere i krisesituasjoner.

Ungdomsmedvirkning på statlig nivå har hatt en positiv utvikling over flere år (119). Det finnes i dag flere medvirkningsorganer, og det foregår mer reell ungdomsmedvirkning. I tillegg har bruk av digitale plattformer gjort kanalene for medvirkning mer tilgjengelige. Medvirkningsorganene i statlig regi bærer imidlertid preg av sektoriell tankegang og organisering.

Rapporten viser også at det meste av ungdomsmedvirkningen skjer i underliggende direktater, og i mindre grad i departementene. Det synes som om medvirkningen på statlig nivå fungerer best på tjenesteutvikling, mens det er mer krevende i politikikutvikling, og at medvirkningsstrukturene på statlig nivå synes å være noe frakoblet departementene. Den sektorielle strukturen i staten kan, sammen med mangel på lovpålagte krav om medvirkningsorgan på statlig nivå, forklare det som framstår som en noe mer fragmentert medvirkningsstruktur, sammenliknet med kommunene som har ett medvirkningsorgan som dekker helheten i kommunen (171).

Ifølge rapporten er de kommunale og fylkeskommunale rådernes faktiske innflytelse avhengig

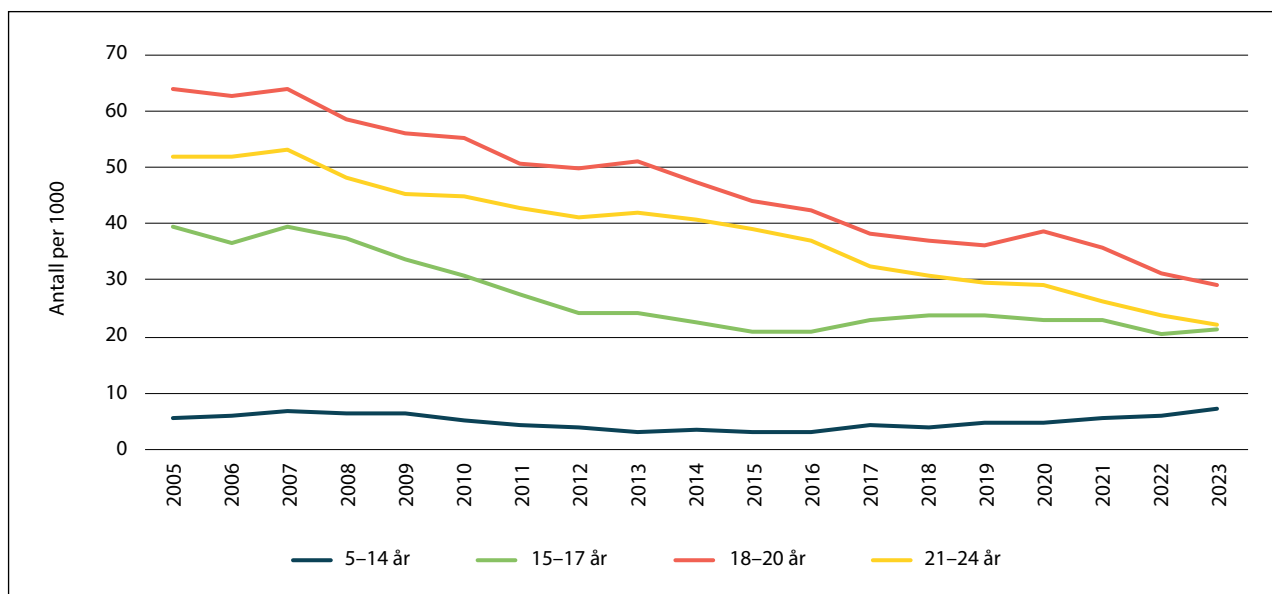
av kompetansen og kapasiteten til det administrative støtteapparatet som omgir ungdomsmedvirkningen. Ungdomsråd spiller en viktig rolle i å sikre at unges stemmer blir hørt i politiske beslutningsprosesser. Et nylig utviklingsprosjekt, *Lokaldemokratiet i foregangskommuner*, hadde som mål å synliggjøre hvordan man kan koble innbyggermedvirkning, inkludert medvirkning fra barn og unge, til politiske beslutningsprosesser på en god måte. Brosjyren *Innbyggermedvirkning; hvordan koble innbyggerdeltakelse til det representative systemet?* (Kommunal- og distriktsdepartementet) gir også verdifull innsikt i dette arbeidet. Flere universiteter i Norge, som Universitetet i Bergen (UiB) og Universitetet i Oslo (UiO), har gode kompetansemiljøer for medvirkning og innbyggerdeltakelse som bidrar til å fremme forståelse og utvikling av medvirkning i samfunnet.

Regjeringen vil tydeliggjøre og videreutvikle Barne- og familiedirektoratet som et kompetansemiljø for barn og unges medvirkning. Det er viktig med et tydelig eierskap og tilknytning til forvaltningen. Et kompetansemiljø vil kunne bidra til å styrke kompetansen, tilby faglige råd, forbedre strukturer og fremme et mer helhetlig perspektiv hos statlige myndigheter, i kommuner og fylkeskommuner og relevante aktører på barne- og ungdomsfeltet. Dette arbeidet vil kreve en tilstrekkelig tverrsektoriell forankring da medvirkning gjelder for alle sektorer i samfunnet.

## 6.5 Forebygging av barne- og ungdomskriminalitet

Mange av de samme sårbarhetsfaktorene som gjør seg gjeldende hos personer som deltar i kriminelle miljøer, gjør seg også gjeldende for personer som faller utenfor skole og arbeidsliv. Tapte muligheter og utenforskap har sammenheng med en rekke andre problemer, som ekstremisme og radikalisering, rasisme og diskriminering, rusmiddelproblemer, psykisk helseplager og lidelser og kriminalitet. Den langsiktige og brede forebyggingen av barne- og ungdomskriminalitet henger sammen med arbeidet med å gi muligheter til alle og unngå at de faller utenfor.

De fleste barn og unge begår ikke kriminalitet, og det er generelt sett en lav forekomst av kriminalitet blant barn og unge. I løpet av et år er det kun om lag tre prosent som er registrert for kriminalitet. Etter en jevn nedgang på begynnelsen av 2000-tallet har det siden 2016 vært en økning i den registrerte kriminaliteten blant barn og unge, særlig for gruppen under 15 år. Fortsatt er nivået



Figur 6.2 Antall siktede personer per 1000 innbyggere etter alder

Kilde: SSB (2024), tabell: 09415

lavere enn det var på begynnelsen av 2000-tallet, og for den yngste aldersgruppen er det snakk om økning fra et lavt nivå. Det er en relativt liten gruppe unge som begår gjentatt og alvorlig kriminalitet, og som står for mye av økningen for denne aldersgruppen. Et annet utviklingstrekk er at det er de mer alvorlige lovbruddene som øker mest, som vold, mishandling og seksuallovbrudd.

Det er imidlertid noe mer usikkerhet knyttet til om økningen i registrert kriminalitet blant de aller yngste betyr at det faktisk skjer mer kriminalitet. Økt registrert kriminalitet blant barn og unge kan også ha en sammenheng med villigheten til å anmelde og at skoler og foreldre involverer politiet tidligere enn før. Derfor er det viktig å supplere den politiregistrerte kriminaliteten med omfangsundersøkelser og selvrapportert kriminalitet, som NOVAs Ungdata- og UngVold-undersøkelser. Vi ser at utviklingen som beskrives over, også bekreftes i omfangsundersøkelser om selvrapportert kriminalitet.

Ungdata har gjennom en rekke år med selvrapporteringsundersøkelser vist at hovedbildet er at de aller fleste unge er lovlidige, og at det er en mindre andel som står for mesteparten av ungdomskriminaliteten. Tallene viser imidlertid, i likhet med observasjoner fra politiet og registrert kriminalitet, at det har vært en økning i barne- og ungdomskriminaliteten etter 2015, spesielt for enkelte grupper (1). Resultatene fra spørsmål hvor barn og unge selv oppgir om de har begått ulike regelbrudd, viser at det siden 2015 har vært en økning i andelen unge som begår mange av

disse regelbruddene. Undersøkelsene viser også en økning de siste årene blant ungdom når det gjelder bruk av rusmidler og mindre regelbrudd som nasking, slåsskamp og hæververk. Resultatene tyder også på at det har vært en viss økning de siste par årene i andelen som rapporterer å være utsatt for vold fra andre unge.

Mesteparten av voldshendelsene som ungdom er utsatt for, skjer i møte med andre unge. Ofte finner volden sted mellom personer som kjenner hverandre, eller som har kjennskap til hverandre fra før, og varierer i omstendigheter og alvorlighetsgrad. I 2023 ble 4 600 barn siktet for å ha begått lovbrudd før fylte 15 år, noe som er godt over dobbelt så mange sammenliknet med årene 2013–2016, da færrest antall barn ble tatt for lovbrudd (172). Samtidig er det bekymringsfullt at tallene for mer alvorlige lovbruddene har gått opp. I løpet av den siste tiårsperioden har andelen av 13- og 14-åringer som årlig blir siktet for vold og mishandling, gått opp fra henholdsvis 1,7 og 2,6 til 6,7 og 9,9 siktede per 1 000 innbyggere (172). Dette er særlig bekymringsfullt når vi vet at å debutere tidlig med kriminalitet og å begå lovbrudd av alvorlig karakter, øker risikoen for en kriminell løpebane senere i livet betydelig. En gjennomgang fra Oslo politidistrikt av barn og unge som er registrert med ti eller flere anmeldelser i 2023, viser at dette i stor grad er unge, sårbare gutter. Gjennomsnittsalder for når de blir registrert som mistenkt i en straffesak, er 12,9 år, og 41 av 55 ungdommer er selv registrert som fornærmede i straffesaker, hvorav 39 i voldssaker.

Mange av ungdommene er i svært utfordrende livssituasjoner med vold i hjemmet og omsorgssvikt (173).

Kriminalitet skaper utrygghet og har store konsekvenser for enkeltpersoner og for samfunnet. De samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet er store (174). Det er derfor en viktig prioritering for regjeringen å forebygge kriminalitet så tidlig som mulig og stoppe utviklingen vi har sett de siste årene. For å redusere kriminaliteten blant barn og unge trengs det langsiktige og bærekraftige tiltak på alle forebyggingsnivåene. Derfor er denne meldingens mål om å legge til rette for gode oppvekstvilkår og muligheter til alle barn og unge, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger, også viktig i arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. Videre er tidlige forebyggende tiltak avgjørende for å fange opp sårbare barn og unge og bryte en negativ utvikling før eventuelle problemer har eskalert. Samtidig trengs effektive målrettede intervensjoner både overfor grupper i risiko og for enkeltungdommer som allerede er involvert i kriminalitet.

For personer som gjentatte ganger begår kriminalitet, er det ved utforming av intervensjoner viktig å ta hensyn til familiesituasjonen, inkludert familiens ressurser, i kombinasjon med risiko- og beskyttelsesfaktorer knyttet til andre miljøer, og til lovbrüterens individuelle forhold og behov (4).

### **6.5.1 Koordinering og tverrsektorielt samarbeid i arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet**

Det er behov for et sammenhengende og helhetlig tjenestetilbud på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer i arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. Kommunene har ansvar for de fleste virkemidlene og tjenestene. Også i arbeidet med å bekjempe kriminalitet direkte, har kommunene virkemidler og tjenester som har betydning.

Mange kommuner koordinerer arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet gjennom SLT-modellen (samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak). Kvaliteten i arbeidet varierer, og i mange kommuner omfatter det mer det brede forebyggende arbeidet overfor den generelle ungdomsbefolkningen enn målrettede tiltak for kriminalitetsforebygging. Det er ikke tilstrekkelig avklart hvem som har ansvaret for å følge opp barn og unge som begår eller står i fare for å begå lovbrudd, med mindre de er under straffegjennomføring. Innsatsen og tiltakene varierer fra kommune til kommune og mellom byde-

ler. Kjennskapen til kunnskapsgrunnlaget varierer også. Selv om det finnes tiltak som har effekt, mangler det støtte til kommunene til implementering av tiltak, og det er ikke klart hvem som har ansvar for at tiltakene etableres.

På bakgrunn av dette vil det i 2025 gis et oppdrag til direktoratene under Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU) om å kartlegge strukturer og ansvarsforhold på statlig og kommunalt nivå. Oppdraget innebærer å klargjøre og vurdere ansvar, oppgaver og handlingsrom i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet. Hensikten er å følge opp problemstillingen med uklar rolle- og ansvarsfordeling for forebygging av kriminalitet blant barn og unge.

I 2025 blir det etablert en ny tilskuddsordning for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). Målet med ordningen er å forebygge barne- og ungdomskriminalitet gjennom strukturert og systematisk samarbeid, og at barn og ungdom som begår lovbrudd, eller har forhøyet risiko for å begå lovbrudd, fanges opp tidlig og får tett og koordinert oppfølging og hjelp. Tilskuddet skal gå til kommuner eller bydeler som har særlige utfordringer med kriminalitet, og det skal benyttes til å videreutvikle og forsterke samordningsfunksjonen i kommunen eller bydelen. Tilskuddet kan også gå til å systematisere samordningsfunksjonen ved å kartlegge utfordringsbildet, vurdere behovet for tiltak og utarbeide en tiltaksplan. Det kan også gå til å forsterke og videreutvikle metodikk og allerede igangsatte oppfølgingsløp.

#### *Tett oppfølging av barn og ungdom som begår kriminalitet eller er i risiko*

I påvente av resultatene av de igangsatte tiltakene for forebygging av barne- og ungdomskriminalitet er det viktig å rette innsatsen mot at barn og unge med risikoatferd får hjelp, før de begår så mange lovbrudd at de blir ilagt eller idømt en straffereaksjon. Regjeringen vil arbeide for at barn og unge får et tett individuelt oppfølgingsløp. Målet er at hvert enkelte barn og ungdom og deres familier skal følges opp tett. Behov og utfordringer kartlegges, relevante aktører kobles på, og tiltakene som tas i bruk, er målrettede og kunnskapsbaserte. Målrettet oppfølging av personer i risiko for å havne i kriminalitet og tiltak på individnivå skal bidra til å forebygge kriminalitet og hindre at barn og unge som allerede har begått kriminalitet, begår ny kriminalitet. Tiltaket skal tilby skreddersydd innsats og tett oppfølging av enkeltbarn og -enkeltungdommer og deres familier. Innsatsen

**Boks 6.3 Ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet**

Høsten 2024 satt regjeringen ned en ekspertgruppe som fikk i oppgave å se på tiltak for barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Ekspertgruppen leverte sin utredning «*De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjerte varmt*» den 13. mars 2025.

Rapporten viser til at barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet på gruppenivå har belastende livssituasjoner, med omfattende problemer på flere områder samtidig. Blant annet peker rapporten på at barna ofte lever i familier og nettverk som selv har utfordringer, og at en stor andel har blitt utsatt for overgrep, vold i hjemmet eller omsorgssvikt. Ekspertgruppen vurderer at det i dag er flere hull og mangler i tiltakskjeden og at tiltakene ikke gir barna nok ro og stabilitet. Etter ekspertgruppens syn er det bedre og mer effektivt å bygge videre på eksisterende strukturer i barneverns-, justis- og helsesektoren i stedet for å lagre nye. Samlet sett foreslår ekspertgruppen tiltak for bedre samordning og overganger mellom ulike tjenester og sektorer, tiltak for barn utenfor institusjon og fengsel, tiltak i institusjon og fengsel og endringer i barnevernsloven.

Regjeringen har sendt rapporten på høring, med frist for innspill 15. september 2025.

skal legge til rette for samarbeid mellom ulike tjenester og tilbud i nærmiljøet som blant annet skole, familie, fritid og barnevern.

Oslo, Bergen og Trondheim har særskilte storby-utfordringer med barn og unge som begår gjentatt kriminalitet. Disse kommunene inviteres til å etablere et oppfølgingsløp for barn og unge som begår lovbrudd, eller har kjente risikofaktorer. Oslo kommune startet arbeidet i juni 2025 (Oslo-modellen). Politiet har fått bevilget 10 millioner kroner for å støtte kommunens arbeid.

**Tiltak mot gjentatt eller alvorlig kriminalitet blant barn og unge**

En liten gruppe barn og unge begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Dagens verktøy og virkemidler kommer til kort overfor disse. Det er behov for tiltak som kan bidra til å hjelpe denne særlig

utsatte gruppen på en bedre måte. Barn under 15 år kan ikke straffes, men må hjelpes på andre måter. Det er viktig å finne balansen som både tar hensyn til barnets beste og ivaretar samfunnsvernet. Regjeringen satte derfor ned en hurtigarbeidende ekspertgruppe i august 2024. Ekspertgruppen har utredet hvilke tilbud, tiltak og hvilken oppfølging barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, har behov for, i lys av hensynet til barnets beste og ivaretagelse av samfunnsvern. Rapporten som kom i mars 2025, inneholder 20 forslag innenfor justissektoren, helsesektoren og barnevernet. Det foreslås tiltak både innen institusjon og fengsel, men også en rekke mindre inngripende tiltak. Ekspertgruppen foreslår også tiltak for bedre samordning og overganger mellom tjenester og sektorer. Rapporten er sendt på høring, og regjeringen vil følge opp og vurdere anbefalingene fra ekspertgruppen.

**6.5.2 Bedre samarbeid under straffegjennomføring**

Reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble innført i 2014 med bred politisk enighet. Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er straffereaksjoner spesielt tilpasset ungdom mellom 15 og 18 år som har begått ett eller flere lovbrudd, og som har oppfølgingsbehov. Straffereaksjonene gjennomføres i samfunnet og er basert på tverrfaglig oppfølging og gjenopprettende prosess. Målet er å styrke ungdommen til et liv uten kriminalitet. Det utarbeides en individuelt tilpasset ungdomsplan som følges opp av et oppfølgingsteam. Konfliktrådet har det overordnede ansvaret for disse straffereaksjonene, og det er konfliktrådsloven som regulerer gjennomføringen av reaksjonene.

Det er viktig at straffegjennomføringen tar hensyn til den enkeltes forutsetninger, behov og ressurser, men også setter tydelige grenser. Justis- og beredskapsdepartementet har arbeidet med å kartlegge utfordringer og forbedringspunkter siden reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble innført 1. juli 2014. Kartleggingen og evalueringen viste at mange unge får hjelp til et liv uten kriminalitet, men at det også var utfordringer (175). Som en del av regjeringens innsats for å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet er det gjennomført flere lovendringer for å sikre raskere og bedre reaksjoner når ungdom begår lovbrudd. En rekke lovendringer trådte i kraft 1. september 2024 og 1. desember 2024 (Prop. 139 L (2022–2023) og Prop. 114 L (2023–2024)). Formålet med de nye bestem-

melsene er blant annet å sikre raskere iverksettelse av straff for unge lovbrøyttere og å forenkle det rettslige rammeverket for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Lang tid mellom lovbrudd og reaksjon kan være en stor belastning både for unge lovbrøyttere, fornærmede og pårørende og vil kunne utgjøre en risiko for at ungdommen begår nye lovbrudd. En rask straffesaksbehandling vil kunne bidra til å hindre tilbakefall og rekruttering til kriminelle nettverk. Flere av lovendringene har som formål å sikre at det går kortere tid mellom lovbrudd og iverksettelse av de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. I tillegg skal enkelte av endringene sikre raskere iverksettelse av øvrige reaksjoner for de under 18 år. Regjeringen har i 2025 øremerket midler til innføring av en særskilt innsats for hurtigere behandling av straffesaker der gjerningspersonen er under 18 år (hurtigspor). Den særskilte satsingen gjør det mulig å ansette flere i politiet, påtalemyndigheten, domstolene, kriminalomsorgen og konfliktrådet i Agder, Oslo og Øst politidistrikt. Dette er områdene som har størst utfordringer med gjentatt og alvorlig kriminalitet blant

barn og unge. Regjeringen ønsker å utrede muligheten for å utvide den særskilte innsatsen for hurtigspor til flere politidistrikter.

Mange unge som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, har store utfordringer blant annet med rusmiddelbruk og psykisk helse. De kan streve på skolen og ha vanskelige hjemmeforhold. Å etablere og gjenopprette positive relasjoner er derfor sentrale elementer i reaksjonene mot ungdom. Konfliktrådet har ikke egne tiltak ut over å legge til rette for gjenopprettende prosesser, og er derfor avhengig av samarbeid med andre sektorer. Oppfølgingsteamet skal følge ungdommen gjennom hele straffeperioden, og det settes sammen av personer som har ansvar for tiltakene i ungdomsplanen, og andre støttepersoner. Teamet kan bestå av personer fra familien eller fra politiet, kriminalomsorgen, skolen, barnevernet og helsevesenet. Det er avgjørende at velferdstjenestene medvirker i straffegjennomføringen, for å sikre at ungdommen får den hjelpen og oppfølgingen de trenger for å slutte med kriminalitet og bygge en positiv framtid. Evalueringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging viste at inn-

#### **Boks 6.4 «Gjengpakke 2» – 438 millioner kroner i 2025 til styrket forebygging av barne- og ungdomskriminalitet**

- 145 millioner kroner til bedret kapasitet for plasser til mindreårige i kriminalomsorgen:
  - 105 millioner kroner til flere plasser for mindreårige i kriminalomsorgen
  - 40 millioner kroner til iverksettelse av lovforslag som åpner for gjennomføring av varetekt med elektronisk kontroll
- 100 millioner kroner til beredskapsteam og skolemiljøteam
- 67 millioner kroner til forbedring av straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging og etablering av hurtigspor i Agder, Oslo og Øst politidistrikt
- 26 millioner kroner til utvidelse av tilbudet med Multisystemisk terapi (MST), et spesialisert hjemmebasert hjelpetiltak som leveres etter anmodning fra kommuner
- 20 millioner kroner til å fortsette utrulling av RISK-modellen (Risikoenalyse og kriminalitetsforebygging av vold i nære relasjoner) i flere politidistrikter for å bidra til å avdekke og stanse pågående vold og hindre nye voldshandlinger og drap
- 20 millioner kroner til pilotering av barnevernsinstitusjonstilbud med forsterket tverrfaglig innslag, innenfor dagens regelverk
- 20 millioner kroner til kriminalitetsforebyggende, foreldrestøttende arbeid som har som formål å styrke foreldrene, slik at de kan ivareta sitt foreldreansvar og være gode omsorgspersoner for sine barn
- 10 millioner kroner til regelverksutvikling som skal bidra til å bekjempe den samfunns-skadelige, organiserte og profittmotiverte gjengkriminaliteten, herunder økonomisk kriminalitet
- 10 millioner kroner til ny tilskuddsordning for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)
- 10 millioner kroner til styrkede områdesat-singer i Oslo sør og Oslo indre øst
- 10 millioner kroner til lokale møteplasser for gutter og unge menn og tilskudd til frivillige organisasjoner for å etablere lokale tiltak som vil gi møteplasser og aktivitetstilbud for gutter og unge menn som er i risiko for utenforskap

holdet i reaksjonene bør styrkes. Det kan være utfordringer med å få ungdom inn i viktige tiltak som barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk, Nav-kontoret, kommunale helsetjenester eller spesialisthelsetjenesten, blant annet på grunn av lang ventetid (175). Mange instanser mangler erfaring med denne ungdomsgruppen. Ettersom oppfølgingen er tverrfaglig, bør behov, kompetanse og rutiner avklares for å gjøre tiltakene tilgjengelige. Alle deltakere i oppfølgingsteamet, inkludert kommunale samarbeidspartnere, må ha nødvendige rammebetingelser for å kunne utføre sine roller effektivt.

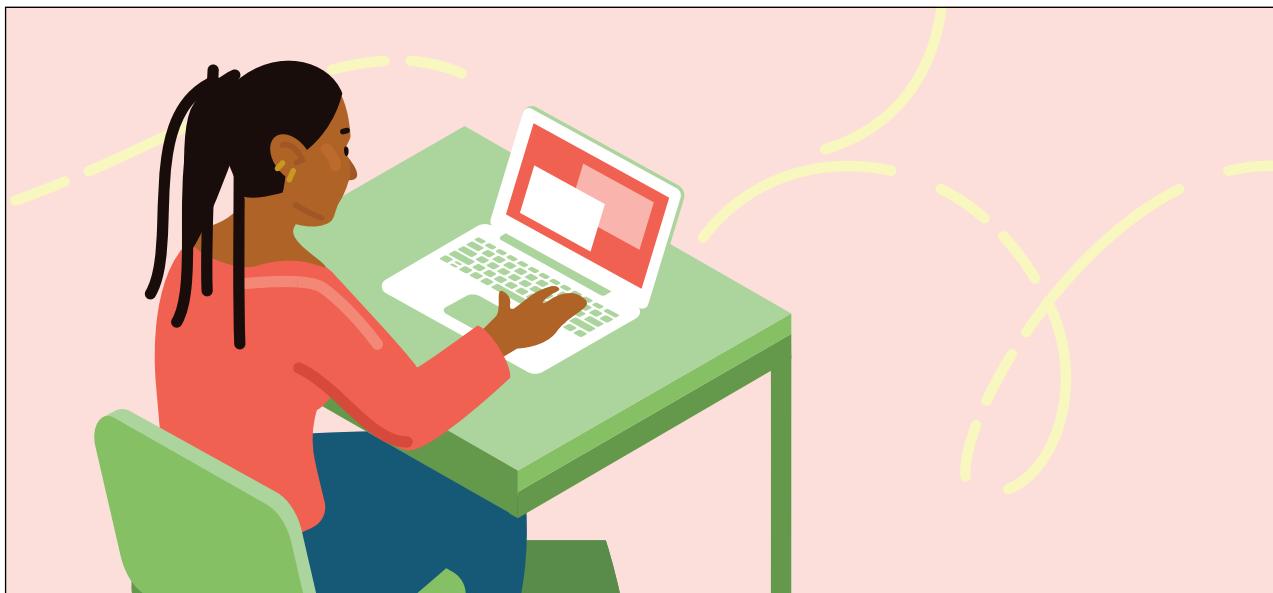
Sekretariatet for konfliktrådene, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet har utredet hindringer og muligheter for tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. I rapporten fra 2023 konkluderte de tre direktoratene med at barn og unge under straffegjennomføring ikke nødvendigvis får den hjelpen de har behov for, selv der hvor tiltak og tilbud finnes. De konkluderte med at det er behov

for ytterligere regelverksendringer, pedagogiske virkemidler og styrking av konfliktrådene gjennom økte ressurser og tilføring av kompetanse.

For å sikre et gjensidig samarbeid i straffegjennomføringen mener regjeringen at det er behov for å utrede ytterligere hvilke virkemidler som er formålstjenlige for å styrke innholdet i og samhandlingen under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, herunder tydeligere lovregulering.

Det er videre viktig at innholdet må møte de utfordringene ungdommene har, som rusmiddelproblemer, psykiske plager og lidelser, volds- og aggresjonsatferd, skadelig seksuell atferd, utfordringer på skolen og så videre. Regjeringen vil derfor vurdere hvordan behandlingstilbudet for barn og unge med skadelig seksuell atferd, volds- og aggresjonsatferd og rusmiddelproblemer kan styrkes. Dette innebærer også å sikre en mer systematisk spredning av kompetanse innen dette området til relevante helse- og velferdstjenester og kriminalomsorgen.

## 7 Ny kunnskap som virker



Figur 7.1

### 7.1 Innledning

Det er viktig at både stat og kommune prioriterer kunnskapsbaserte tiltak, for å sikre effektiv utnyttelse av de offentlige ressursene. I dag mangler sikker kunnskap om effekter av innsatser rettet mot barn og unge i familier med lav sosioøkonomisk status, noe som gir risiko for ineffektiv bruk av knappe ressurser og manglende måloppnåelse. Nye tiltak igangsettes i regi av offentlig, privat og frivillig sektor uten tilstrekkelig kunnskap om hvordan innsatsen virker. Samtidig kan det være utfordringer med å oppskalere tiltak som har vist seg lovende i forsøk. Der det finnes kunnskap om effekter av ulike tiltak, kan kunnskapen være lite tilgjengelig for tjenestene. En årsak til dette kan være at det mangler gode strukturer for kunnskapsutveksling mellom forskningen og forvaltningen på ulike nivåer.

Dette kapittelet handler om å bygge et kunnskapssystem som over tid vil gi et bedre grunnlag for tiltak som inkluderer barn og unge, og øker den sosiale mobiliteten i det norske samfunnet. Regjeringen vil styrke kunnskapsgrunnlaget om årsakssammenhenger og effekter av tiltak som er rettet mot barn og unge med lav sosioøkonomisk

status, og bidra til at kunnskapen blir tatt i bruk blant statlige og kommunale instanser. Det er viktig at oppdatert forskning også tas i bruk i utdanningen av profesjoner som jobber med barn og unge. En forutsetning for å styrke forskningen på området er å framskaffe mer og bedre data om barn og unge, og å gjøre dataene mer tilgjengelige for forskning. Derfor ønsker regjeringen å utvikle en mer velfungerende datainfrastruktur for forskning på barn og unge.

#### *Regjeringen vil*

- bygge et kunnskapssystem for å bedre oppvekstvilkårene til barn og unge i familier med lav sosioøkonomisk status

For å støtte opp om dette arbeidet vil regjeringen

- prioritere mer forskning på oppvekstvilkårene for barn og unge i familier med lav sosioøkonomisk status og forskning om effekter av tiltak for å fremme sosial utjevning og sosial mobilitet
- forbedre datainfrastrukturen for forskning på barn og unge
- videreutvikle kunnskaps- og implementeringsstøtten til kommunene

- videreutvikle fag- og profesjonsutdanninger til det beste for barn og unge
- gjennomføre systematiske utprøvinger av lovende tiltak som fremmer sosial utjevning og sosial mobilitet

## 7.2 Styrket kunnskap om utsatte barn og unge og effekter av tiltak

### 7.2.1 Utfordringer knyttet til kunnskapsgrunnlaget

*BarnUnge21-strategien*, som ble lagt fram i 2021, pekte på en rekke svakheter ved kunnskapsgrunnlaget om utsatte barn og unge og bruken av eksisterende kunnskap i utdanninger og tjenester (176). En delrapport til strategien konkluderte blant annet med at kvaliteten på forskningen om utsatte barn og unge har vesentlige svakheter, med store kunnskapshull, små og fragmenterte forskningsmiljøer, underskudd på grunnforskning og lite forskningsmidler (178). Strategien pekte videre på en generell mangel på systematiske evalueringer av igangsatte tiltak, et svakt system for innovasjon og utprøvinger og manglende kunnskap om effekter av tiltak rettet mot utsatte barn og unge.

BarnUnge21-strategien identifiserte ti områder med kunnskapshull og behov for mer forskning. Strategien pekte blant annet på et behov for mer forskning om forebygging og tidlig intervensjon (178). Det er godt dokumentert at tidlig innsats som styrker barn og unges muligheter for læring, utvikling og god helse, har et stort potensial for å være samfunnsøkonomisk lønnsomt (8). Det er også behov for bedre kunnskap om effekter av ulike forebyggende tiltak, hvilke forutsetninger som skal til for at forebyggende tiltak skal virke, og om eksisterende innsatser gjennomføres med god nok kvalitet i praksis. Det er også behov for forskning om grenseflatene mellom oppvekstarenaer, sektorer og tjenester og kunnskap om helheten i den forebyggende innsatsen (178).

Ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og skolefritidsordning (SFO) for sosial utjevning og sosial mobilitet (Løken-gruppen) (6) peker på at det de siste tiårene har blitt utført mye relevant og pålitelig forskning både i Norge og internasjonalt, om sosiale forskjeller i deltakelse og skoleprestasjoner og om betydningen av tiltak i barnehager og skoler. Samtidig bekrefter ekspertgruppens arbeid inntrykket fra BarnUnge21-strategien og andre nyere utredninger om at kunnskapsgrunnlaget på noen områder er mangelfullt. På flere områder hviler ekspert-

gruppens vurderinger i vesentlig grad på forskning fra andre land. Ekspertgruppen peker på at en kunnskapsbasert politikkutvikling bør bygge på relevant og troverdig kunnskap om tiltak og tilstand i norske barnehager og skoler.

Ekspertgruppen om barn i fattige familier (Rege-gruppen) gikk gjennom tilgjengelig kunnskap om barn i fattige familier og tiltak rettet mot gruppen (8). Rapporten viser til tydelig forskningsmessig belegg for at universelle tjenester som skole og barnehage reduserer risikoen for at fattigdom går i arv. Samtidig viser rapporten at det på en del områder er svært lite forskning på tiltak og deres effekt på barns helse, læring og utvikling. Dette gjelder blant annet for fritidsområdet, barnevernstiltak og områdesatsinger. Både Rege-gruppen og Løken-gruppen omtaler i liten grad tilleggsutfordringer hos barn med innvandrerbakgrunn i familier med lavinntekt. Dette reflekterer antakelig at det er lite systematisk forskning på denne gruppen, til tross for overrepresentasjonen. Når det gjelder kunnskap om effekten av kontantytelser, viser Rege-rapporten til internasjonale studier, som gir et solid grunnlag for å si at familiens inntekt påvirker barn og unges læring, utvikling og helse.

Rege-gruppen konkluderte med at det er behov for mer systematisk utprøving av tiltak for å øke kunnskapen om hvordan disse tjenestene påvirker helse, læring og utvikling for barn i fattige familier. Med «systematisk utprøving» (eller «forsøk») menes at tiltak prøves ut med et forskningsdesign som egner seg til å vurdere årsakssammenhenger. Ekspertgruppen omtaler såkalte randomiserte kontrollerte forsøk som «gullstandarden» for å finne effekten av tiltak som prøves ut, se boks 7.1.

Folkehelseinstituttet har kartlagt erfaringer med randomiserte studier i forvaltningen mer generelt (179). Hvis dette verktøyet skal bli mer brukt innen statlig forvaltning, er det behov for faglig støtte til vurderinger av om randomisert forsøk er aktuelt og til utforming av forsøket. Ekspertgruppen om juridiske og etiske problemstillinger knyttet til innsamling, tilgjengeliggjøring, deling og bruk av data samt bruk av randomiserte forsøk i kriser (180) reiser spørsmålet om det er behov for en veiledningstjeneste for forsøk/utprøvinger for forvaltningen.

Regjeringen tar sikte på å etablere en veiledningstjeneste for forsøk i forvaltningen, lagt til Statistisk sentralbyrå, som kan bistå med å avklare informasjonsbehov, kartlegge eksisterende kunnskapsgrunnlag, metodevalg, nytte-kostnadsvurde-

### Boks 7.1 Forslag til utprøvingstiltak fra ekspertgruppen om barn i fattige familier

*Kvalitetssikret og kunnskapsbasert foreldre-veiledning i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*

Effektmål: Mål på barnets helse samt kognitive og sosiale utvikling. Mål på foresattes mestring og trivsel i foreldrerollen, samt opplevelse av helsestasjonen. Mål på ansatte i helsestasjons- og skolehelsetjenesten sin opplevelse av trivsel og mestring på jobb.

*Evaluerings- og utprøving av ulike modeller for organisering av tilbudet ved helsestasjons- og skolehelsetjenesten*

Effektmål: Mål på barnets helse, samt kognitive og sosiale utvikling. Mål på foresattes mestring og trivsel i foreldrerollen og opplevelse av helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Mål på ansatte i helsestasjons- og skolehelsetjenesten sin opplevelse av trivsel og mestring på jobb.

*Utprøving av integrert SFO i skolehverdagen for 1.–4. klasse*

Effektmål: Mål på barn i 1.–4. klasses eksekutive funksjoner og atferdsregulering, språk- og matematikkferdigheter, livskvalitet og sosial trivsel før og etter utprøvingen. Skoleresultater

og fullføring av videregående skole på lang sikt. Mål på ansattes trivsel på jobb og sykefravær.

*Utprøving av «Laget rundt eleven»*

Effektmål: Barn og unges psykiske helse, trivsel og skoleresultater samt senere gjennomføring av videregående skole.

*Utprøving av inkluderingsstiltak i fritidsaktiviteter*

Effektmål: Barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter, psykiske helse, trivsel og skoleresultater samt senere gjennomføring av videregående skole.

*Koordinatorer i Nav (familiekoordinator)*

Effektmål: Mål på barnets helse samt kognitive og sosiale utvikling. Barn og unges fritidsdeltakelse og skoleresultater. Mål på foresattes mestring og trivsel i foreldrerollen.

*Utprøving av tiltak gjennom flere områdesatsinger*

Effektmål: Mål på barn og unge i bydelene sin helse, kognitive og sosiale utvikling samt fritidsdeltakelse og tilfredshet med nabolaget. Foresattes mestring i foreldrerollen og trivsel. Opplevd trygghet i nabolaget.

### Boks 7.2 Randomiserte kontrollerte forsøk

I forskning er det viktig å skille mellom årsaks-sammenhenger (at en ting faktisk forårsaker en annen) og andre forhold som henger statistisk sammen (spuriøs korrelasjon), men som ikke nødvendigvis påvirker hverandre. Randomiserte forsøk gir informasjon om årsakssammenhenger fordi eksperimentgruppen og kontrollgruppen er like hverandre på alle andre måter enn det å være utsatt for tiltaket.

Enkelte ganger er randomisering vanskelig av praktiske og etiske grunner. I noen tilfeller kan såkalte kvasiekperimentelle metoder benyttes, som bygger på tilfeldige variasjoner i hvem som får et tiltak, og hvem som ikke får det. Disse metodene har større risiko for systematiske skjevheter.

ringer, forsøksdesign, praktisk gjennomføring og evaluering. Se nærmere omtale i Meld. St. 14 (2024–2025) *Sikker kunnskap i en usikker verden*.

Regjeringen etablerte i 2023 en ny forsknings- og innovasjonssatsing i Forskningsrådet. Formålet var å styrke kunnskapsgrunnlaget om kvaliteten og treffsikkerheten på tiltakene som er rettet mot utsatte barn og unge. Barn og unge fra familier med lav utdanning og/eller inntekt er en av målgruppene for satsingen. Satsingen skal blant annet bidra til bedre kunnskap om årsaker til utenforskap blant barn og unge og til bedre kunnskap om hvordan tiltak, tjenester og tilbud mest effektivt kan forebygges at barn og unge marginaliseres og faller utenfor. Satsingen skal også gi et kunnskapsgrunnlag som bidrar til bedre løsninger på tvers av sektorer, slik at utsatte barn og unge som møter flere tjenester, får nødvendig støtte og hjelp.

Det vil ta tid å bygge opp et godt kunnskapsgrunnlag på området. Derfor er forsknings- og

innovasjonssatsingen om utsatte barn og unge etablert som en tiårig satsing. Satsingen ses særlig i sammenheng med det målrettede samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge, se omtale i kapittel 8. Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har gått sammen om å finansiere forsknings- og innovasjonssatsingen. Regjeringen vil vurdere videre styrking av forsknings- og innovasjonssatsingen for å fremme sosial utjevning og sosial mobilitet.

I tillegg til forsknings- og innovasjonssatsingen om utsatte barn og unge har regjeringen satt i gang flere forskningsprosjekter om tilknyttede tema, blant annet et flerårig forskningsprosjekt om barn i fattige familier. Prosjektet skal se på drive bak utviklingen i fattigdom, konsekvenser av å vokse opp i fattigdom og virkninger av tiltak på området, blant annet effekter av kontantoverføringer. Forskningsrådet har også finansiert forskning på dette feltet.

CREATE, som er et senter for fremragende forskning ved Universitetet i Oslo, ble etablert i 2023. Målet er å frambringe ny kunnskap om hvordan man kan redusere ulikheter i utdanning. CREATE bruker tverrfaglig ekspertise for å utvikle banebrytende kunnskap om læringsmiljøer som gir mulighet for alle barn til å realisere sitt potensial, uavhengig av bakgrunn.

Regjeringen har også etablert ekspertgrupper innenfor utvalgte tema på barn og unge-området for å oppsummere foreliggende kunnskap og gi kunnskapsbaserte råd om veien videre. Rapportene fra ekspertgruppen om barn i fattige familier (Rege-rapporten) (8) og ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og SFO (Løken-rapporten) (6) har for eksempel bidratt til å sammenstille kunnskapsgrunnlag om barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status og effekten av tiltak på området. Regjeringen har også etablert en hurtigarbeidende ekspertgruppe som har utredet tiltak som kan settes i verk overfor gruppen unge som begår gjentatt og alvorlig kriminalitet, se kapittel 6.5.2.

Det er behov for å sette i gang flere systematiske utprøvinger av tiltak på oppvekstområdet, slik at man i større grad får kunnskap om effektene av tiltakene. Regjeringen vil vurdere å sette i gang utprøvinger som er foreslått i Rege-rapporten. Det tas blant annet sikte på å gjennomføre en systematisk utprøving av inkluderingstiltak på fritidsfeltet, i tråd med Rege-gruppens forslag, se kapittel 5.4.2. Regjeringen vil også gjennomføre en forsøksordning for automatisk tilbud om plass i barnehage som gjør det mulig å evaluere betyd-

ningen av tiltaket, se kapittel 4.3.4. Rege-gruppen anbefalte automatisk tilbud som et tiltak for å gjøre barnehagen mer tilgjengelig for barnefamilier med lav inntekt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil prøve ut familiekoordinatormodeller i Nav-kontorene. Selv om utprøvingen ikke vil gjennomføres som et kontrollert randomisert forsøk, vil utprøvingen tilføre ny kunnskap om virksomme modeller og metoder for oppfølging av lavinntektsfamilier, se kapittel 3.5. Det tas også sikte på et nasjonalt prøveprosjekt med henvisningsrett for helsesykepleiere til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.3.

### 7.3 En velfungerende datainfrastruktur for forskning på barn og unge

#### 7.3.1 Utfordringer knyttet til datagrunnlaget om barn og unge

Datagrunnlaget om barn og unge er mangelfullt. Det er til hinder for å utvikle et godt kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for å treffe beslutninger for styring av oppvekstsektoren. En rekke offentlige utvalg og ekspertgrupper har de senere årene dokumentert og problematisert svakheter ved data om barn og unge. Dette gjelder blant annet *BarnUnge21-strategien*, NOU 2017: 12 *Svipt og sving*, NOU 2019: 3 *Nye sjanser, bedre læring*, NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker framtid*, NOU 2024: 8 *Likestillingens neste steg* og ekspertgruppen om barn i fattige familier (Rege-gruppen). Noen av utfordringene er

- manglende systemer for å samle inn og bruke data
- manglende datadeling mellom forvaltningsnivå
- manglende mulighet for kopling av data mellom ulike datakilder
- vanskelig tilgjengelige data

Selv om kunnskapsbasert utvikling av barnehager og skoler forutsetter flere typer kunnskap og informasjon, er det avgjørende at det foreligger et godt tallmessig datagrunnlag. Det understreker ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet (Løken-gruppen) (6). Mangelen på et godt tallgrunnlag er mest påfallende for utsatte grupper, for små barn og for barn og unge fra familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn. Dagens kunnskapsgrunnlag om de yngste barna og sårbare grupper er i stor grad basert på kvalitative data og

spørreskjemabaserte utvalgsundersøkelser. Det er en stor utfordring at utsatte grupper er vanskelige å nå ved utvalgsundersøkelser. Løken-gruppen føyer seg derfor til flere andre utvalg og ekspertgrupper som har understreket behovet for bedre data om barn og unge.

I en normalsituasjon er tilgjengelige og pålitelige data en viktig komponent i kunnskapsutvikling og i utvikling av politikk, tjenester og tiltak overfor barn og unge. I en krisesituasjon vil slike data bli ekstra viktige for styringsformål og for å vurdere tiltakenes belastning på og konsekvens for barn og unge. Koronapandemien har synliggjort behovet for bedre kunnskap om hvordan tiltak i helsesektoren påvirker andre sektorer, og hvordan tiltak i andre sektorer påvirker smittespredning og helseutfall. Samarbeid om kunnskapsproduksjon mellom ulike fagmiljøer har vært avgjørende for å vurdere tiltak som stenging av skoler og andre begrensninger i befolkningens hverdag. Faglig samarbeid og pålitelige vurderinger i en krisesituasjon forutsetter imidlertid gode data fra hver enkelt sektor som lar seg sammenstille også i normaltid (181).

Regjeringens mål er å legge til rette for mer helhetlige og sammenhengende data om barn og unge, som gir muligheter for bedre forskning og kunnskap om oppvekst og levekår på ulike områder livet deres. Samtidig er regjeringen opptatt av at all innsamling og behandling av personopplysninger foretas på en etisk forsvarlig måte, ivaretar den enkeltes personvern og brukes til individets og samfunnets beste.

### 7.3.2 Bedre datagrunnlaget om barn og unge

Det pågår en rekke parallelle prosesser for å forbedre ulike sider ved datatilstanden. Flere av prosessene er i stor grad frittstående, men kan ha et potensial for brukere i andre sektorer. Noen er initiert for hele forvaltningen, som tiltaket *Orden i eget hus* (182). Andre er knyttet mer til sektorspesifikke behov. Individdata i barnehage og skole vil være sektorspesifikke, men kan forbedre mulighetene for forskning på barn og unge mer generelt. Det er også satt i gang arbeid knyttet til data om barn og unge gjennom en tverrdepartemental kjernegruppe for kunnskap i kriser. Kommunenes rapportering til Statistisk sentralbyrå av tall for den kommunale barnevernstjenesten gjennom KOSTRA skal også gjennomgås. Formålet er å få bedre og mer relevant informasjon om tiltak og tjenester, samt om barn og familiene som mottar hjelp.

Nasjonal livskvalitetsstrategi skal lanseres i løpet av 2025. Hovedmålet med strategien er å utvikle mål og virkemidler for å sikre en samfunnsutvikling som reflekterer befolkningens opplevelse av hva som er viktig for et godt liv, og som sikrer en god og jevn fordeling av livskvalitet i befolkningen. Som del av dette arbeidet har Statistisk sentralbyrå utviklet et indikatorrammeverk for å følge med på utviklingen av livskvalitet i den norske befolkningen. Ti indikatorer dekker så langt barn og unge, blant disse er trivsel i skolen, ensomhet, barnefamilier som bor trangt, barn og lavinntekt og fullføring av videregående skole.

Bedre data om barn og unge kan brukes til kunnskap om

- hvordan relevante sektorer virker – sammen og hver for seg
- hva som påvirker barns utvikling og utfall fra barsel til ungdomsårene, men også i voksenlivet
- utilsiktede konsekvenser, ressursutnyttelse og påvirkning på den enkeltes livsløp og samfunnsutviklingen

#### Arbeid med kunnskap i kriser

Regjeringen har satt i gang en bred prosess for å styrke Norges evne til å håndtere framtidige kriser. Prosessen tar utgangspunkt i erfaringene fra koronapandemien. I 2022 ble det satt ned to ekspertgrupper som har avgitt rapporter: den ene om mer effektiv og sikker infrastruktur for deling og bruk av relevant statistikk og data i kriser, den andre om juridiske og etiske problemstillinger knyttet til innsamling, tilgjengeliggjøring, deling og bruk av data og bruk av randomiserte forsøk i kriser. Departementene samarbeider om å følge opp og koordinere arbeidet for et bedre kunnskapssystem i forvaltningen for håndtering av kriser. Dette omfatter blant annet å vurdere datagrunnlaget om utsatte barn og unge. Kunnskapssektorens datafellesskap (KUDAF) arbeider med gevinstrealisering i form av organisering av data (orden i eget hus) og potensialet i videre bruk av data som styringsinformasjon, i tjenesteutvikling og forskning. Forskningsrådet har utarbeidet en rapport med forslag til et rammeverk for rask oppskalering av analysekapasitet og infrastruktur i kriser. Det arbeides med å konkretisere departementenes behov for planverk/prosesser for å etablere ad hoc ekspertgrupper i kriser, og for avtaler som kan styrke rask kunnskapsdeling.

### *Bedre data til statistikk og forskning om barnehage- og grunnskolesektoren*

Regjeringen la i april 2025 fram lovforslag om opprettelse av individregistre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring (183). Formålet med registrene skal være å behandle personopplysninger som grunnlag for statistikk og forskning for å frambringe kunnskap om effekt av ulike tiltak og utviklingen i barnehage- og skolesektoren. Registrene skal ha et begrenset omfang, og de som blir registrert, skal ha rett til innsyn, retting og sletting etter personvernforordningen. Registrene skal ikke inneholde opplysninger om forhold som individuelt tilrettelagt opplæring og særskilt språkopplæring.

## **7.4 Kunnskapsbaserte velferdstjenester i kommunene**

Kommunene har ansvaret for viktige helse- og velferdstjenester for barn og unge, blant annet barnehage, grunnskole, barnevern, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester. Andre kommunale oppgaver inkluderer forebyggende arbeid og kultur- og fritidstiltak.

Statlige organer, som direktorater, statsforvalterne og universitets- og høyskolesektoren, har en viktig rolle som kunnskapsformidlere til kommunesektoren. I tillegg finansierer staten en rekke forsknings- og kompetansesentre som ofte har oppgaver knyttet til kunnskapsformidling til kommunene. KS arbeider også med å fremme løsninger og kunnskap som skal bidra til bedre tjenester og oppgaveløsning i kommunene. Dette omfatter kunnskap om barn og unges oppvekstvilkår og levekår i kommunen og økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser av utviklingen i kommunen. Kommunesektoren må også ha kunnskap om virkninger av ulike typer innsatser og tiltak rettet mot barn og unge. På en del tjenesteområder finnes det allerede mye kunnskap. På andre områder er kunnskapen om effekter av ulike tiltak mer mangelfull. Dette gjelder blant annet barn og unges fritid, forebyggende innsatser og tidlig intervensjon (176).

Det kan være vanskelig for kommunene å finne fram til og nyttiggjøre seg av kunnskap som allerede finnes. Det kan også være overlapp og lite koordinering mellom ulike kunnskapskilder. Kommunene har selvstendig ansvar for å skaffe seg den kunnskapen de trenger for å utvikle tjenestene, men kan likevel ha behov for støtte og oppdatert kunnskap fra staten på ulike tjeneste-

områder. KS har pekt på behovet for et kunnskapsløft for kommunene. Kommunene etterspør særlig støtte innen fagområdene omsorg, psykisk helse og oppvekst, går det fram av en rapport fra 2023 om kommunesektorens behov for kompetansesentre (184).

### **7.4.1 Kunnskapsstøtte og veiledning til kommunene**

På statlig nivå er det utarbeidet digitale plattformer med veiledningsmaterieell, retningslinjer og nettressurser for å støtte opp under kommunenes arbeid på oppvekstfeltet og legge til rette for kunnskapsbasert praksis. Disse ressursene er i stor grad tilgjengelige på nettsidene til etater og direktorater. Det blir også arrangert nettverksamlinger og konferanser der kommunene kan utveksle kunnskap og erfaringer og få kunnskap om treffsikre og effektive tiltak. By- og levekårsutvalget (185) mente at staten i større grad kan bidra til å samle og spre kunnskap og erfaringer fra områdesatsingene mellom kommunene, og bidra med et bedre kunnskapsgrunnlag. For eksempel er det etablert et eget nettverk med kommunene som deltar i områdesatsingene. Om lag hvert annet år arrangerer nettverket erfaringskonferanser om områdesatsingene.

*BarnUnge21-strategien* pekte på det store mangfoldet av digitale ressurser og kompetansenettverk rettet mot tjenester og andre som arbeider med utsatte barn og unge. Vurderingen var at disse framstår som ukoordinerte og delvis overlappende. By- og regionforskningsinstituttet NIBR viste i 2020 til hele 124 ulike veiledere, retningslinjer og verktøy for kompetanseheving for tverrsektorielt arbeid med utsatte barn, unge og deres familier (186). Mengden av overlappende ressurser kan gjøre det vanskelig å navigere og bruke verktøyene, slik at kunnskapen ikke blir brukt.

By- og levekårsutvalget (53) vurderte at staten i større grad kan bidra til å samle og spre kunnskap og erfaringer fra områdesatsingene mellom kommunene, og bidra med et bedre kunnskapsgrunnlag. KS pekte i sitt innspill til Rege-rapporten på at staten bør prioritere tiltak som støtter opp under kommunenes forebyggende arbeid. *BarnUnge21-strategien* pekte på et behov for en felles kunnskapsbase med pålitelig kunnskap om utsatte barn og unge som er tilrettelagt for tjenestene. I dag finnes det slike kunnskapsbaser på enkelte områder, for eksempel helsebiblioteket.no. En felles kunnskapsbase som inneholder forskning om sosial ulikhet blant barn og unge, og kunnskap om effekter av tiltak, kan bidra til å

styrke beslutningsgrunnlaget til kommunene i prioriteringer av ressurser og i valget mellom ulike tiltak.

Regjeringen vil vurdere tiltak for å samordne veiledere og støttemateriell til kommunene på oppvekstområdet. Regjeringen vil også vurdere forslaget om en felles kunnskapsbase om forskning og effekter av tiltak, men vil se dette i lys av den videre utviklingen for Kommunenes samarbeidsarena for forskning (KSF), se kapittel 7.4.2.

### *Oppvekstprofiler*

Oppvekstprofilene er en statistikkressurs som gir kommunene bearbeidet og kvalitetssikret statistikk på en rekke områder som er relevante for barn og unges oppvekstvilkår. Profilene er utviklet gjennom et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. En sentral del av samarbeidet er å unngå dobbeltarbeid og overlappende prosjekter og å sikre at kommunene lettere kan finne oppdatert statistikk og orientere seg i tall på kommunenivå. Helsedirektoratet har ansvar for oppvekstprofilene i dag. Gjennom oppvekstprofilene og oppvekstbarometeret får kommuner og bydeler i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger oversikt over om de ligger dårligere, bedre eller jevngodt an med landsnivået for 30 indikatorer. Disse er fordelt etter temaområdene levekår, barnehage og skole, fritid og nærmiljø samt helse og helseatferd. Statistikkbanken, som er knyttet til oppvekstprofilene, inneholder et omfattende utvalg av supplerende indikatorer som belyser flere aspekter ved barn og unges oppvekstvilkår og livssituasjon. Statistikkbanken gir mulighet for mer detaljerte analyser og innsikt i utviklingen over tid.

### *Kommunemonitor: Barn i fattige familier*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har utviklet et statistikkverktøy som gir oversikt over ulike fattigdomsindikatorer fordelt på kommunenivå. Monitoren lar kommunen sammenlikne seg med andre kommuner og følge med på utviklingen i ulike sider ved fattigdom over tid. I dag tar monitoren utgangspunkt i omfanget av barn i familier med vedvarende lavinntekt.

Lavinntektsmålet er en nyttig indikator for å følge utviklingen i fattigdom i Norge, men bør suppleres med andre relevante indikatorer. Statis-

tisk sentralbyrå har derfor utredet hvilke andre indikatorer som kan tas i bruk for å få et mer helhetlig og dekkende bilde av situasjonen til barn i fattige familier i Norge. Det er også behov for å ta i bruk indikatorer som i større grad kan si noe om hvilken effekt ulike innsatser har på barnefamiliers økonomi, ut over innsatser som påvirker familienes inntekt. I 2025 har Bufdir fått i oppdrag å utvikle supplerende fattigdomsindikatorer med utgangspunkt i utredningen fra Statistisk sentralbyrå. Som en del av dette arbeidet vil Bufdir vurdere å supplere kommunemonitoren med nye indikatorer.

### *Levekårsdata på geografisk sonenivå i kommunene*

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet utvikler Helsedirektoratet og Statistisk sentralbyrå en løsning for at kommuner lettere skal få tilgang på levekårsdata på et geografisk sonenivå i kommunene. Dette skal gi kommunene et bedre kunnskapsgrunnlag for egen samfunnsplanlegging. Kunnskap om levekår i ulike boområder kan blant annet være nyttig for kommunens prioritering av ressurser innenfor ulike sektorer og for å vurdere om det er behov for en ekstra områderettet innsats. I dag må de fleste kommunene som ønsker levekårsdata på områdenivå, bestille dette fra Statistisk sentralbyrå. Det vil i første omgang bli utviklet en pilot med et begrenset antall kommuner.

### *Utenforregnskapet 2.0*

Utenforregnskapet er et verktøy til kommunene som gir mulighet for å tallfeste hvor mye offentlig sektor kan spare ved å prioritere forebyggende tiltak rettet mot ulike grupper barn og unge. Utenforregnskapet ble lansert av KS i 2019. Beregningene viser virkninger for offentlige budsjetter på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå, men ikke samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike innsatser. Målet er å synliggjøre budsjettmessige konsekvenser av forebyggende innsatser slik at kommunen ser nytten av å prioritere tiltak rettet mot barn og unge, hvor gevinstene først realiseres på lengre sikt.

Selve modellen gir ikke informasjon om effektene av ulike tiltak. Kommunen må selv legge inn beregninger for hvor effektivt tiltaket vil være for ulike målgrupper, basert andre kunnskapskilder eller antakelser om effekter. Danmark har utviklet tre investeringsmodeller som har flere likhetstrekk med Utenforregnskapet, henholdsvis Den Sosialøkonomiske Investeringsmodel (SØM), Regnemo-

dell for Uddannelsesinvesteringer (REFUD) og Beregninger af investeringer i sundhed (BIS). De danske modellene skiller seg fra Utenforregnskapet ved at effekter av ulike tiltak er integrert i selve modellen.

#### *Kobo: digitalt fagsystem for kommunale boliger og boligsosialt arbeid*

Husbankens nye digitale fagsystem for kommunale boliger og boligsosialt arbeid (Kobo) støtter kommunene i arbeidet med å behandle og tildele kommunale boliger til husholdninger som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Kobo gir kommunene god oversikt over boligene de forvalter, og gjør det lettere å finne en egnet bolig i et egnet bomiljø til hver enkelt søker og gi tilpasset oppfølging. Kobo inneholder personopplysninger og informasjon om boligens fysiske kvaliteter, størrelse, beliggenhet og bomiljøkvaliteter. Fra 2024 har Kobo vært et gratis tilbud til alle kommuner. Kobo er et verktøy som er utviklet innenfor én sektor, men som kan ha et potensial for å styrke samarbeidsstrukturer mellom ulike fag- og ansvarsområder.

#### *Ungdataundersøkelsen*

Ungdataundersøkelsen er en landsdekkende, omfattende kartlegging av barn og unges livssituasjon i Norge, levert av Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet. Den gjennomføres jevnlig på ungdomsskoler og videregående skoler over hele landet og med en treårig syklus i kommunene for å oppnå landsrepresentativitet. Undersøkelsen har som mål å gi et helhetlig bilde av ungdommers hverdag og trivsel. Den foregår i skoletiden, og har siden 2010 omfattet de fleste ungdoms- og videregående skoler i landet. Over en million ungdommer har deltatt så langt, og 77 prosent av ungdommene var med i 2024.

Spørreskjemaet dekker en rekke temaer, inkludert forholdet til foreldre og venner, skolearbeid og trivsel, fritidsaktiviteter og mediebruk, utdanning og framtidsplaner, helse og levevaner, rusmiddelbruk og atferdsproblemer. Resultatene utgis som nøkkeltallsrapporter for fylker, kommuner eller bydeler, i tillegg til den årlige nasjonale Ungdata-rapporten.

Gjennom Ungdata får ungdom tilbud om å være med i en spørreundersøkelse som handler om hvordan det er å være ung i dag. Målet er å få en oversikt over hvordan dagens ungdom har det, og hva de driver med i framtiden. Tallene fra undersøkelsen er et viktig underlag for en rekke forsk-

ningsprosjekter i regi av NOVA, kompetansesentrene og andre forskningsmiljøer, og for myndighetene til å følge med på utviklingen blant barn og unge.

Ungdata junior er Ungdatas spørreundersøkelse til elever på mellomtrinnet (5.–7. trinn). Siden 2017 har om lag 150 000 barn i alderen 10–12 år deltatt i Ungdata junior. Undersøkelsen kartlegger de mest sentrale områdene i barns liv. Barna får spørsmål om livskvalitet, helse, venner, skoletrivsel, fritidsaktiviteter og forhold til foreldre.

#### *Forsknings- og kompetansesentrenes rolle*

Det er etablert en rekke kunnskaps- og kompetansesentre som har oppgaver knyttet kunnskapsproduksjon og kunnskapsformidling på utsatte barn og unge-området. Mange av sentrene fungerer som et bindeledd mellom forskning og kommunene.

I *BarnUnge21-strategien*, som ble lagt fram i 2021, ble det pekt på noen svakheter ved daværende organisering og bruk av sentrene:

- Det er fagområder som ikke inngår, eller som er svakt dekket i sentrenes portefølje.
- Sentrene er ikke organisert på en måte som bidrar til at utsatte barn og unge får et likeverdig tilbud, uavhengig av geografi. Noen deler av landet er godt dekket, mens andre ikke er dekket.
- Det er store forskjeller mellom kommuner i bruken av sentrene, og det store antallet sentrene gjør at det krever god innsikt å vite hvor man skal rette en henvendelse.
- Det er ingen systematisk oversikt over hva som faktisk er kommunenes behov, og om dette samsvarer med kunnskaps- og kompetansesentrenes tilbud.
- Sentrene sitter på faglige ressurser som kunne vært brukt langt mer aktivt i utdanningene ved universiteter og høyskoler.

I *BarnUnge21-strategien* ble det anbefalt å sette i gang en sektorovergripende gjennomgang av forsknings- og kompetansesentrenes rolle i kunnskapsproduksjon, kunnskapsformidling og kunnskapsanvendelse, med sikte på å tydeliggjøre deres mandat og roller i en helhetlig og kunnskapsbasert oppvekstpolitikk.

Kommunene etterspør støtte til kompetansebygging og formidling, rådgivning og veiledning, i tillegg til oppgaver knyttet til formidling av forskningsbasert kunnskap, viser en KS-rapport (184). KS mener at det bør være en nasjonal overbyggende enhet med ansvar for å koordinere og

samordne de ulike sentrene, det vil si overordnet ledelse og styring av den samlede virksomheten.

Ny organisering av forsknings- og kompetansesentrene ses i sammenheng med etableringen av kommunenes samarbeidsarena for forskning (KSF).

#### 7.4.2 Kommunenes samarbeidsarena for forskning

KS har etablert Kommunenes samarbeidsarena for forskning (KSF), som skal styrke grunnlaget for kunnskapsbaserte beslutninger og tjenesteutvikling i kommunal sektor. Formålet er å bygge samarbeid mellom små og store kommuner, forskningsmiljøer og andre aktører som understøtter kunnskapsutvikling i kommunene. Samarbeidet skal bidra til å samordne og prioritere kommunenes kunnskapsbehov og til å utvikle mer kommunerelevant forskning. Det er også et mål å bidra til bedre spredning og bruk av både ny og eksisterende kunnskap i kommunene. En viktig rolle for KSF er å samarbeide med Forskningsrådet om å utforme utlysninger av forskningsmidler og stimulere relevante forskningsmiljøer til å søke.

Økt omfang av god forskning som treffer kommunenes behov, vil styrke kvaliteten og bærekraften i tjenestene og legge grunnlaget for gode strategiske beslutninger. En ekstern evaluering av piloteringsperioden 2020–2023 for KSF viser at samarbeidsarenaen fyller et behov, og ivaretar oppgaver som ikke dekkes av andre aktørers mandater eller oppgaver (176).

I statsbudsjettet for 2024 ble det bevilget midler til selve KSF-strukturen. Kommunene og KS bidrar med ytterligere midler til å bygge opp ordningen. Ordningen ses i sammenheng med finansieringen av FoU-prosjekter fra Forskningsrådet. Målet er et kunnskapsløft, som et bidrag for å møte utfordringene i de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

Etableringen av KSF er i startfasen, og det er et lovende initiativ for kunnskapsutvikling og kunnskapsspredning i kommunene. Regjeringen vil vurdere å støtte en videre utvikling av KSF til å inkludere andre områder av oppvekstfeltet, for eksempel utdanning og sosiale tjenester. Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har allerede etablert en forskningssatsing om utsatte barn og unge (se kapittel 7.2.2) som kan ses i sammenheng med en eventuell utvidelse av KSF-strukturen til å dekke oppvekstfeltet.

### 7.5 Fag- og profesjonsutdanninger til det beste for barn og unge

Alle barn og deres familier møter profesjonsutdannede og fagarbeidere med fag/svennebrev og eventuelt fagskoleutdanning i ulike tjenester gjennom oppveksten. Disse yrkesgruppene følger opp og bistår barn og unge og deres familier som har behov for det. Det gjelder i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, barnehagen og skolen, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk, pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnevernet, oppfølgingstjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav). Kvaliteten på utdanningene til yrkesgruppene i disse tjenestene er svært viktig for kvaliteten på tjenestene som gis til utsatte barn og unge og deres familier.

Profesjonsutdanninger er utdanninger som kvalifiserer til et bestemt yrke eller en bestemt profesjon. I Meld. St. 19 (2023–2024) *Profesjonsnære utdanninger over heile landet* slås det fast at velferdsstaten i stor grad blir drevet av profesjonsutdannede som følger hver enkelt innbygger fra vugge til grav. Helse- og sosialfagutdanningene og lærerutdanningene er store grupper av profesjonsutdanninger. Meldingen peker på at kvalitetsbegrepet er mangfoldig, og at det er viktig å se på ulike dimensjoner for å vurdere utdanningskvaliteten. Profesjonsutdanningene skal være profesjonsnære og basert på både forskning og erfaringskunnskap.

Fagskoler tilbyr utdanning som er utviklet i tett samarbeid med arbeidslivet. I fagområdet helse og velferd finnes utdanningstilbud blant annet i psykisk helsearbeid og rus, arbeid med sårbare barn og unge og spesialpedagogikk for barne- og ungdomsarbeidere. Det har vært stor vekst i tilbud og etterspørsel etter fagskoleutdanninger innen oppvekstfagene. Regjeringen har de siste årene satset på fagskolene, blant annet med midler til nye studieplasser, jf. Meld. St. 11 (2024–2025) *Fagfolk for en ny tid – med høyere yrkesfaglig utdanning*.

#### Kunnskapsutvikling for profesjonsutdanningene

I Meld. St. 19 (2023–2024) *Profesjonsnære utdanninger over heile landet* pekes det på at det er viktig at de som driver profesjonsutdanningene, også bidrar til å forbedre og utvikle offentlige tjenester. Forskningsrådet tildelte i 2024 midler til fire forskningsprosjekter og tre nye sentre som støtter opp under dette, og som skal bidra til bedre oppfølging av utsatte barn og unge. De tre forskningssentrene skal gi økt kunnskap og kompetanse om

utsatte barn og unge i profesjonene som møter barn og unge hver dag. Dette er blant annet lærere, barnehageansatte, sosionomer, barnevernspedagoger og vernepleiere.

VID vitenskapelige høyskole har etablert forskningssenteret Pathways, som skal gi mer kunnskap om barn og unges møte med institusjoner og tjenester som barnevernet, kriminalomsorgen, Nav og ulike helsetjenester. Målet er å forbedre tjenestene slik at de i større grad møter barn og unges behov. Ofte har disse barna komplekse behov, og samarbeid mellom ulike yrkesgrupper er avgjørende. Senteret vil spesielt sette søkelys på tverrinstitusjonelle erfaringer innen

yrker som sosialt arbeid, barnevern, sosialpedagogikk, sykepleie, kriminalomsorg og arkitektur. Det andre senteret, ARCTIC Forskningssenter for risikoutsatte barn og unge ved UiT Norges arktiske universitet, har som mål å forbedre profesjonsutdanningene slik at de i større grad møter utsatte barn og unges behov, og dermed gir barn og unge bedre livskvalitet. Det tredje senteret er det tverrfaglige Senter for barn og unge, sårbarhet og sosial beredskap ved NORD universitet, som skal frambringe kunnskap som kan støtte barn og unge i sårbare livssituasjoner. Målet er å forbedre profesjonsutdanningene slik at utenforskap for barn og unge kan forebygges.

## 8 Et bredt samarbeid for inkludering av barn og unge



Figur 8.1

### 8.1 Innledning

Som denne stortingsmeldingen viser, er utenforskap som ung voksen i mange tilfeller et sluttresultat av forhold og belastninger i oppveksten, som ofte har sammenheng med foreldrenes sosiale bakgrunn. Ungt utenforskap er samtidig en kompleks samfunnsutfordring i seg selv, som har vist seg vanskelig å løse, på tross av mange innsatser over tid.

Målrettede samfunnsoppdrag er en ny metode for å ta tak i slike samfunnsutfordringer. I 2025 setter regjeringen i gang et langsiktig og målrettet samfunnsoppdrag om inkludering av barn og unge. Et overordnet mål er å redusere utenforskap blant barn og unge betydelig innen 2035. Regjeringen vil invitere kommuner, fylkeskommuner, frivillighet, arbeidslivets parter, forskningsinstitusjoner med flere til et samlet krafttak for inkludering. Regjeringen vil også intensivere arbeidet med å finne de effektive og innovative inkluderingstiltakene. For å nå målene i samfunnsoppdraget og ambisjonene som skisseres i denne meldingen, er det behov for bedre kunnskap som tas mer aktivt i bruk i praksis. I kapittel

7 omtales regjeringens arbeid med å bygge et bedre kunnskapssystem på området.

#### *Regjeringen vil*

- mobilisere alle deler av samfunnet mot et felles mål om å redusere utenforskap blant barn og unge betydelig innen 2035.

For å støtte opp om dette arbeidet vil regjeringen

- igangsette et langsiktig samfunnsoppdrag for inkludering av barn og unge
- etablere en ny partnerskapsgruppe for inkludering
- styrke lokal og regional kunnskapsutvikling om tiltak for å forebygge utenforskap blant barn og unge
- igangsette flere kompetanse- og samarbeidsprosjekt for å utvikle ny kunnskap og bygge forskningskompetanse som samfunnet trenger for å møte viktige samfunnsutfordringer
- samarbeide med fylkeskommunene om å kartlegge pågående regionale planer, tiltak og initiativ mot ungt utenforskap

## 8.2 Ungt utenforskap og behov for nye arbeidsmåter

Ungt utenforskap er en av de store samfunnsutfordringene i Norge. Registerdata fra Statistisk sentralbyrå viser at ti prosent av unge mellom 15 og 29 år sto utenfor arbeid, utdanning og opplæring i 2023. Dette tilsvarer om lag 100 000 unge i denne aldersgruppen, som også omtales som NEET-gruppen. NEET står for Not in Employment, Education or Training. Norge ligger på et relativt lavt nivå i europeisk sammenheng, men de som står utenfor i Norge, har samtidig mer alvorlige problemer enn unge i denne gruppen i andre land (188). Vi vet en del om hvem de unge som står utenfor er, men vi vet mindre om hva slags aktivitet de er i. Halvparten av unge i NEET-gruppen har ukjent arbeidsstyrkestatus. Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen har oversikt over mange av dem som har ukjent arbeidsstyrkestatus.

Det har store konsekvenser for den enkelte å stå utenfor sentrale arenaer i samfunnet, men det har også betydelige kostnader for samfunnet. Oslo Economics har anslått at de totale samfunnsøkonomiske kostnadene ved tidlig utenforskap og marginalisering er 73 milliarder kroner per år (188). Sysselsettingsutvalget har også beregnet gevinster ved å øke sysselsettingen hos unge. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av å holde en ung person i arbeidslivet i 40 år er beregnet til 14,7 millioner kroner, gitt at alternativet er full uføretrygd uten arbeid (190).

### Boks 8.1 Hva kjennetegner store samfunnsutfordringer?

Store samfunnsutfordringer karakteriseres som gjenstridige eller komplekse fordi de er sammensatt av en rekke problemer som hver for seg kan være vanskelige å løse, og som samtidig henger sammen. De går også på tvers av politikkområder. Noen kjennetegn ved denne typen utfordringer er at det gjerne ikke finnes noen klar enighet om omfanget av problemet, det finnes ikke én klar løsning på problemet, og det finnes ulike oppfatninger om hvor bra eller dårlige forskjellige løsninger er. Klimakrise brukes ofte som et eksempel på en stor samfunnsutfordring. Ettersom samfunnsutfordringer er sammensatt av mange problemer, kan det også være utfordrende å skape et helhetlig kunnskapsgrunnlag (191).

Ungt utenforskap er en samfunnsutfordring som har vært kjent lenge, og som det finnes klare politiske ambisjoner for å gjøre noe med (192). På tross av mange innsatser og initiativer har imidlertid andelen NEETs ligget på et jevnt nivå over tid. Det er behov for å prøve ut nye arbeidsmåter på området. Samtidig må mange aktører spille en rolle dersom man skal møte samfunnsutfordringen, blant annet: offentlige tjenester som barnehage, skole og skolefritidsordningen, frivillige organisasjoner som jobber med inkludering, bedrifter som ansetter utsatte unge, og forskningsinstitusjoner som bygger kunnskap. Derfor er det også nødvendig å tenke nytt om

### Boks 8.2 Hva er målrettede samfunnsoppdrag?

Målrettede samfunnsoppdrag (eller «missions») er en metode der man setter konkrete, ambisiøse og tidsavgrensede mål som er lette å kommunisere, og som kan bidra til å mobilisere til bred innsats på tvers av samfunnssektorer. Målene skal bidra til at offentlig, privat og frivillig innsats samordnes og rettes inn mot konkrete samfunnsutfordringer. Å samle innsats om overordnede og ambisiøse mål kan gi en kraft og en egen dynamikk som kan bidra til nye og mer innovative arbeidsmåter og samarbeid (194). Samfunnsoppdrag vil i mange sammenhenger gå på tvers av politikkområder, og de må ha bred politisk forankring og et langt tidsperspektiv for å lykkes. Metoden krever også utvikling av ny kunnskap, eksperimentering og utprøving av nye arbeidsmetoder (191).

Missions-metoden er godt kjent på europeisk nivå, der EU har satt i gang flere samfunnsoppdrag for å løse utvalgte samfunnsutfordringer gjennom forsknings- og innovasjonsprogrammet Horisont Europa, som er EUs viktigste finansieringsprogram for forskning og innovasjon. I de europeiske samfunnsoppdragene er man i gang med implementering, og de tidsavgrensede målene for disse er stort sett satt til 2030. I Norge ble samfunnsoppdrag introdusert i *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning* (LTP) i oktober 2022 (195). Her lanserte regjeringen planene for et samfunnsoppdrag om inkludering av barn og unge. Dette er det første nasjonale samfunnsoppdraget på velferdsområdet.

samarbeid mellom aktørene som er i kontakt med utsatte barn og unge.

Det haster å redusere andelen unge som står utenfor arbeid, utdanning og opplæring. Den demografiske utviklingen innebærer at andelen eldre blir større, og at andelen i yrkesaktiv alder blir mindre. Samtidig er det stort behov for arbeidskraft i Norge. Kommunene opplever økende rekrutteringsutfordringer og press for å løse sine lovpålagte oppgaver (193). Andre utviklingstrekk, som etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester og ambisjoner om styrket beredskap og forsvarsevne, vil også medføre stort behov for arbeidskraft framover (163). I denne situasjonen er det uheldig at en stor andel unge står utenfor, uten mulighet til å bidra til å løse samfunnets oppgaver. Utenforskapet er også uheldig for de berørte selv og deres familier og omgivelser.

### 8.3 Samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge

Etter at *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning* ble lagt fram i oktober 2022, har regjeringen jobbet med å utvikle designet for samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge (195). I 2025 igangsetter regjeringen samfunnsoppdraget som skal være et tiårig arbeid fram mot 2035. Målgruppen er barn og unge (0–29 år) som av ulike årsaker står i fare for å marginaliseres eller falle utenfor, eller barn og unge som allerede står utenfor. Samtidig er ikke arbeidet avgrenset mot målrettede tiltak. På virkemiddelsiden er også de brede forebyggende og universelle tiltakene for alle barn og unge relevante.

#### 8.3.1 Mål om å redusere utenforskap blant barn og unge

Visjonen for samfunnsoppdraget er: Ingen barn og unge utenfor! Det overordnede målet er å redusere utenforskap blant barn og unge betydelig innen 2035. Sammen angir visjonen og det overordnede målet retning, ambisjon og tidshorisont for samfunnsoppdraget.

Det er seks delmål for arbeidet som operasjonaliserer det overordnede målet. Disse dekker deltakelse i barnehage, skole, fritidsaktiviteter og arbeid, psykiske helseplager og livskvalitet. Delmålene og tilknyttede indikatorer skal bidra til at man skal kunne følge måloppnåelsen for arbeidet over tid. Gjennom arbeid med delmålene, som vil bli videreutviklet i partnerskap mellom staten,

kommunesektoren, frivilligheten og arbeidslivets parter, blir det avklart om nye tilnærminger knyttet til arbeid med utenforskap gir et positivt resultat. Den fullstendige målstrukturen vises i boks 8.3.

For å klare å redusere utenforskapet blant barn og unge betydelig innen 2035 må alle sektorer som møter barn og unge, bidra til inkluderingen. Derfor skal samfunnsoppdraget være et arbeid som mobiliserer til bred innsats og nye samarbeid blant aktører i stat, kommune, frivillighet, arbeidslivets parter, stiftelser og forskningsinstitusjoner. Det skal også være et arbeid som går på tvers av tradisjonelle sektorgrenser, og som bidrar til å samordne virkemidler rettet mot målgruppen.

Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024* legger til grunn et redusert økonomisk handlingsrom og trangere budsjetter de kommende årene. Det medfører et behov for å finne nye, mer effektive og bedre måter å organisere innsatsen for inkludering av barn og unge på. Der-

#### Boks 8.3 Mål for samfunnsoppdraget om barn og unge

Visjon: Ingen barn og unge utenfor!

Overordnet mål: Utenforskap blant barn og unge reduseres betydelig innen 2035

Delmål:

1. øke deltakelsen i barnehage blant barn fra familier med lav sosioøkonomisk status
2. øke andelen ungdom som deltar i organiserte fritidsaktiviteter, med 10 prosentpoeng.
3. halvere andelen barn og unge med lav livskvalitet
4. redusere barn og unges selvrapporterte psykiske helseplager med 25 prosent
5. øke andelen unge som fullfører videregående opplæring
6. øke antall unge som er i jobb og utdanning betydelig

Delmålene skal videreutvikles, og de skal også kunne justeres i lys av utviklingen i perioden fram mot 2035. De er dermed foreløpige, men signaliserer retning og ambisjoner for arbeidet. I det videre arbeidet kan det også utvikles andre delmål som peker på forhold ved barn og unges familier og oppvekstmiljø, eller mål for ulike livsfaser.

for skal samfunnsoppdraget være et utviklingsorientert arbeid som bygger på etablert kunnskap, og utvikler nye arbeidsmåter og mer effektive tiltak gjennom forsøk, utprøvinger og innovasjonsprosjekter.

Arbeidet med samfunnsoppdraget vil være koblet til flere forsknings- og innovasjonsinitiativer som omtales i denne meldingen, blant annet forsknings- og innovasjonssatsingen om utsatte barn og unge i Forskningsrådet, Kommunenes samarbeidsarena for forskning (KSF) og Program for folkehelsearbeid i kommunene 2017–2027. Se kapittel 7 om regjeringens planer for et bedre kunnskapssystem på området. Inspirasjon og ideer til tiltak kan også hentes fra andre.

### 8.3.2 Partnerskap og innsatsgruppe for inkludering

Regjeringen ser behov for en samarbeidsstruktur der representanter for stat, kommune, frivilligheten og arbeidslivets parter møtes og har felles dialog om hvordan man sammen kan nå målet om en betydelig reduksjon i utenforskap blant barn og unge.

Derfor etablerer regjeringen en ny partnerskapsgruppe med KS, Frivillighet Norge, Landsforeningen for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) samt representanter for partene i arbeidslivet. Formålet med gruppen er å bidra til en bred mobilisering i kommuner, frivillighet og privat sektor for inkludering av barn og unge. Partnerskapsgruppen skal ha en strategisk rolle.

Regjeringen ønsker også å bruke eksisterende samarbeidsstrukturer som Fritidserklæringen, Partnerskap mot mobbing, konsultasjonsordningen med KS og trepartssamarbeidet med arbeidslivets parter til å engasjere frivillige organisasjoner, bedrifter, kommuner og andre til innsats mot utenforskap blant barn og unge.

For å understøtte inkluderingsarbeidet som kommuner, frivillighet og partene i arbeidslivet gjør på lokalt nivå, etablerer regjeringen også en innsatsgruppe for inkludering av barn og unge. Arbeidet i innsatsgruppen skal støtte opp under tiltaksutvikling blant kommuner og lokale aktører, og bidra til at det arbeides kunnskapsbasert, utprøvende og innovativt lokalt. Innsatsgruppen vil være det utførende leddet i samfunnsoppdraget og vil ha sekretariatsfunksjonen for partnerskapet.

Innsatsgruppen skal videreutvikle delmål og indikatorer om ungt utenforskap, utforske flaskehals, barrierer og hindringer i det eksisterende systemet og gi råd og forslag om forbedringer.

Rådene kan være knyttet til endringer i regelverk, tilskudd, forsknings- og innovasjonsinnsatser eller andre virkemidler som anses å bidra til økt måloppnåelse. Forskningsrådet vil være vertskap for innsatsgruppen.

### 8.3.3 Flere samarbeidsprosjekter mellom forskere og praksisfeltet

Gjennom samfunnsoppdraget ønsker regjeringen å utfordre kommuner og andre aktører på lokalt nivå til å jobbe sammen på en mer kunnskapsbasert måte. Regjeringen vil sette i gang flere samarbeidsprosjekter mellom forskere og aktører i praksisfeltet. Formålet er å stimulere til samarbeid mellom aktører i offentlig, frivillig og privat sektor og å få bedre kunnskap om virkninger av ulike inkluderings tiltak. Forskningsrådet vil spille en viktig rolle i dette arbeidet.

Etter en utlysning i 2023 tildelte Forskningsrådet totalt 40 millioner kroner til fire slike samarbeidsprosjekter. Blant annet ble det tildelt midler til et forskningsprosjekt der Institutt for samfunnsforskning (ISF) samarbeider med Røde Kors, Redd Barna og Kirkens Bymisjon. Prosjektet har også deltakere fra Nav, utdanningssektoren, kommunale koordinatorene og helsesykepleiere. Samarbeidsprosjektet skal se på hvordan frivillige tiltak kan bidra til å inkludere utsatte ungdommer og supplere offentlige tjenester innen velferd, utdanning og helse.

I november 2024 utlyste Forskningsrådet ytterligere 117 millioner kroner til samarbeidsprosjekter for inkludering av barn og unge. Denne utlysningen vil gi grunnlag for å sette i gang flere samarbeidsprosjekter i løpet av 2025. I det videre arbeidet vil det være sentralt å sette i gang flere samarbeidsprosjekter og prøve ut flere tiltak på en systematisk måte, slik at man får bedre kunnskap om virkninger og/eller effekter av ulike tiltak og tilbud. De gode eksemplene skal spres gjennom strukturer for kunnskaps- og kompetansestøtte, slik at de virkningsfulle tiltakene kan oppskaleres. Se omtale av regjeringens ambisjoner for utprøvinger og bedre kunnskaps- og kompetansestøtte til kommunene i kapittel 7.

### 8.3.4 Regional og lokal tiltaksutvikling

Regionalt og lokalt inkluderingsarbeid er avgjørende for å lykkes med å nå målet om en betydelig reduksjon i utenforskap blant barn og unge.

Kommunene og fylkeskommunene er blant annet skoleeiere, kulturaktører, partnere for frivilligheten, viktige leverandører av rammebe-

tingelser for næringslivet, ansvarlige for folkehelsearbeid og kollektivtransport. Disse vil spille en viktig rolle i å sette samfunnsoppdraget ut i livet. Ungt utenforskap er ikke geografisk likt fordelt verden mellom regionene eller innad i fylkene. Eksempelvis har flere folketette kommuner i Telemark et høyt ungt utenforskap, mens statistikken i Innlandet domineres av distriktskommuner (196). Kommunene og fylkeskommunene har også ulike økonomiske og personellmessige forutsetninger for å arbeide målrettet med reduksjon av utenforskap blant barn og unge. Kommunene og fylkeskommunene er også politisk ledede organisasjoner. Dette tilsier at løsningene må være lokale, og dermed varierte.

Fylkeskommunene har ansvar for flere oppgaver som er sentrale i arbeidet med å inkludere barn og unge, blant annet har de ansvar for videregående opplæring og oppfølgingstjenesten, idrett og friluftsliv samt finansiell støtte til ulike frivillige organisasjoner. Fylkeskommunen har også en viktig rolle som regional utvikler, som kan innebære å stimulere til forskning og innovasjon innen folkehelse tiltak i kommuner. Summen av disse oppgavene gjør at fylkeskommunene er egnet til å kartlegge utsatte unge i sin region, bidra til økt gjennomføring av videregående opplæring, og å støtte kommunenes utviklingsarbeid på feltet.

I folkehelseprogrammet er fylkeskommunene en moderator mellom kommuner og fagmiljøer som skal bidra til å styrke forskning og innovasjon i folkehelsearbeidet i kommunene. Midtveiseevalueringen av programmet fant at det har bidratt til

#### **Boks 8.4 Program for folkehelsearbeid i kommunene**

Program for folkehelsearbeid i kommunene 2017–2027 er en tiårig satsing for å utvikle kommunenes arbeid med å fremme befolkningens helse og livskvalitet. Midtveiseevalueringen av programmet viser at satsingen har bidratt til å styrke kommunenes langsiktige og systematiske folkehelsearbeid, jf. folkehelse-loven (197). Det har også bidratt til å innlemme psykisk helse som del av det lokale folkehelsearbeidet og fremmet lokalt rusforebyggende arbeid. Barn og unge er en prioritert målgruppe. Det er lagt vekt på kunnskapsbasert utvikling og spredning av tiltak for å styrke barn og unges trygghet, mestring og bruk av egne ressurser.

#### **Boks 8.5 Ung inkludering i Nordland**

Nordland fylkeskommune har vedtatt en strategi mot ungt utenforskap og en handlingsplan for ung inkludering, og det er satt i gang flere pilotprosjekter om inkludering av ungdom og unge i regionen. Statsforvalteren i Nordland, Nav Nordland, KS Nord, Helse Nord RHF, Nordlandsforskning og Nordland fylkeskommune har inngått en partnerskapsavtale for å legge til rette for tettere samarbeid og styrket arbeid med ung inkludering. Hvert år arrangerer partnerskapet en oppvekstkonferanse for ledere og medarbeidere i kommuner og andre virksomheter som arbeider for eller ønsker å legge til rette for ung inkludering.

forbedret samarbeid mellom fylkeskommunene og forsknings- og kompetansemiljøene. Samarbeidet har også ført til bedre tiltaksutvikling og kunnskapsheving og mer systematisk folkehelsearbeid i kommunene. Folkehelseprogrammet utløper ved utgangen av 2026. Regjeringen legger opp til at satsingen skal videreføres som en varig ordning gjennom lovfesting, men midlene legges inn i rammen til fylkeskommunene.

Flere fylkeskommuner har allerede satt i gang regionale initiativ mot ungt utenforskap. Dette gjelder Møre og Romsdal, Akershus, Trøndelag, Nordland og Agder. Regjeringen ønsker å støtte opp under fylkeskommunenes arbeid. Det er derfor satt i gang et samarbeid med fylkeskommunene for å kartlegge pågående regionale planer, tiltak og initiativ mot ungt utenforskap. Ambisjonen er også å identifisere muligheter for samarbeid om å nå målene i samfunnsoppdraget.

#### **8.3.5 Samarbeid med stiftelser og fond**

Stiftelser og fond gir betydelige bidrag til aktiviteter som bidrar til å forebygge utenforskap. Et godt eksempel er Gjensidigestiftelsens støtte på 270 millioner kroner til den femårige satsingen *Et løft for fritidsklubbene* som skal gjennomføres i samarbeid med Ungdom og Fritid. Satsingen innebærer blant annet etablering av flere fritidsklubber, kompetanseløft for ansatte samt styrking av kunnskapen om fritidsklubbene.

Helse- og omsorgsdepartementet gav i 2024 et oppdrag til Forskningsrådet om å styrke samarbeidet med stiftelser og fond, med sikte på å få til mer samarbeid om folkehelseforskning i 2024. I

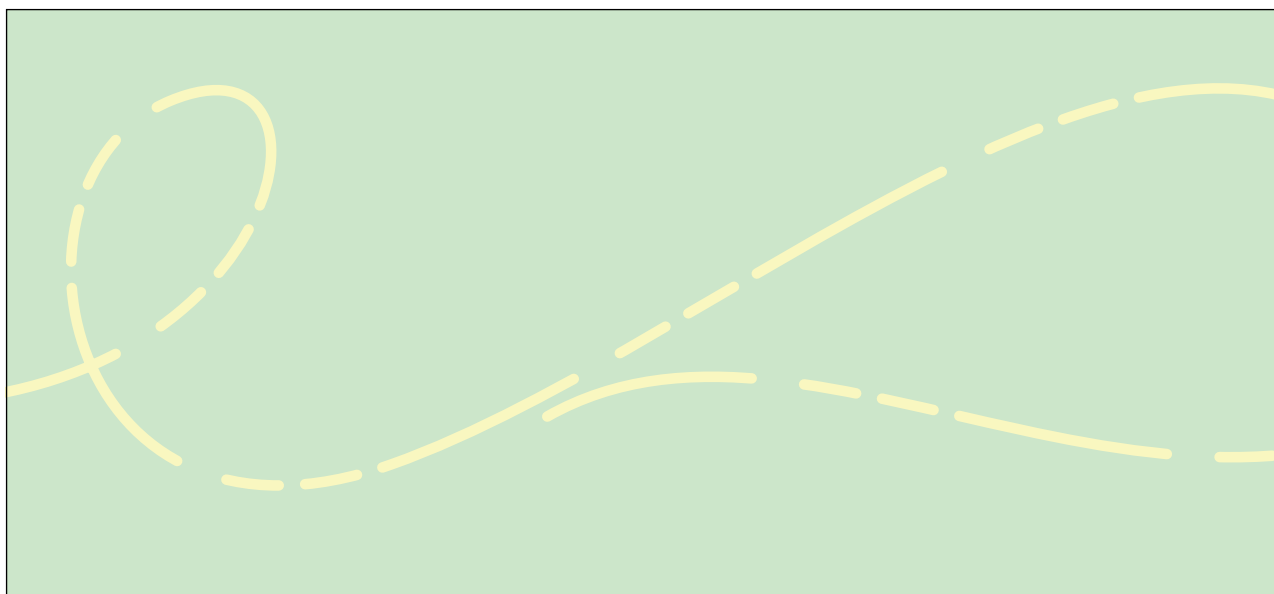
løpet av året ble det identifisert særlig to områder for mulig samarbeid: innsats for gode nærmiljø/fysisk aktivitet og forebygging av utenforskap. Menon Economics' rapport *Stiftelsers betydning for sosial inkludering* viser at aktiviteter og gaver fra stiftelser utgjør et betydelig bidrag for å forebygge utenforskap (198).

Rapporten oppsummerer at om lag 2 700 stiftelser særlig retter seg mot målgrupper med høyere risiko for utenforskap eller marginalisering,

mot områder av særlig betydning for inkludering og/eller retter seg mot barn og unge i Norge. Dette utgjør om lag 43 prosent av alle stiftelser i Norge. Stiftelsenes aktiviteter og gaver kan blant annet bidra til økt deltakelse i arbeidslivet, sosial kompetanse og bedre fysisk og psykisk helse.

Stiftelser og fond spiller en viktig rolle i arbeidet med inkludering av barn og unge, og det er derfor viktig å fortsette samarbeidet om innsatsen på dette området.

## 9 Økonomiske og administrative konsekvenser



Figur 9.1

*Regjeringens overordnede mål med denne stortingsmeldingen er at*

- alle barn får en god start på livet
- alle barn og unge får gode oppvekstvilkår
- alle barn og unge får utvikle seg, lære, mestre og skape seg gode liv, uavhengig av sosial bakgrunn

For å nå disse målene tar regjeringen i meldingen initiativ til en forsterket innsats og tiltak på følgende områder:

- arbeid og økonomisk trygghet
- en god start på livet
- like muligheter gjennom utdanningsløpet, på fritidsarenaer og inn i arbeidslivet
- styrke laget rundt barn og unge
- mer kunnskap og samarbeid

Det er nødvendig med langsiktig innsats og bred mobilisering av både virkemiddelapparatet og sivilsamfunnet for å kunne utjevne sosiale forskjeller og fremme sosial mobilitet blant barn og unge og deres familier. Regjeringen vil følge opp meldingen i årene som kommer. Som en del av dette har regjeringen igangsatt et samfunnsoppdrag for

inkludering av barn og unge med mål om å redusere utenforskapet blant barn og unge betydelig innen 2035. For tiltak som krever budsjettmessig oppfølging, må gjennomføring vurderes i lys av handlingsrommet i de årlige statsbudsjettene.

Innsatsen for økt sosial utjevning og sosial mobilitet vil kreve tiltak på flere områder. Dette er bakgrunnen for at regjeringen har gjort flere store løft. Blant annet er maksimalprisen i barnehage redusert til et historisk lavt nivå, og barne-trygden har økt betydelig i denne regjeringsperioden. De konkrete tiltakene som omtales i meldingen, gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer. For tiltak som krever budsjettmessig oppfølging, må gjennomføring vurderes i lys av handlingsrommet i de årlige statsbudsjettene. Når det gjelder tiltaket om utvidet rett til barnehageplass for barn født i desember, tas det forbehold om at det kan innføres først når det er dekning for det i statsbudsjettet.

For å legge til rette for at flere kan ta utdanning som helsesykepleier, vil regjeringen ta sikte på å opprette et lønnstilskudd til kommuner som har ansatte som vil ta utdanning som helsesykepleiere. Det samme gjelder for målet om en nasjonal prøveordning med henvisningsrett for helse-

sykepleiere til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP).

Mange av tiltakene i meldingen handler om å utnytte eksisterende ressurser bedre og bidra til at ulike tjenester og sektorer samarbeider effektivt for å møte behovene til utsatte barn og unge og deres familier på en helhetlig måte. Meldingen beskriver tiltak for økt kompetanse og bedre kunnskapsstøtte og veiledning til kommunene. Regjeringen ønsker å gi mer handlefrihet til kommunene slik at de kan møte de lokale behovene på en bedre måte. Regjeringen vil fram mot statsbudsjettet for 2026 vurdere hvordan dagens tilskuddsordninger til kommunesektoren som er rettet mot tiltak til barn og unge, bør innrettes. Dette inkluderer vurdering av modeller for programfinansiering.

En vellykket innsats for å redusere utenforskap blant barn og unge og bidra til sosial utjevning og sosial mobilitet vil kunne gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Færre barn vil arve sine foreldres levekårsutfordringer, og foreldrenes yrkesdeltakelse vil kunne bli styrket.

Behovet for ulike hjelpetjenester vil bli redusert hvis alle barn får en god start på livet. På sikt vil gjennomføringen i videregående opplæring kunne bli enda bedre, og flere unge vil få en god overgang til voksen- og arbeidsliv. Yrkesdeltakelsen vil kunne bli styrket, og færre unge voksne vil havne på uføretrygd. En god start på livet og like muligheter i oppveksten vil også kunne forebygge at barn og unge utvikler seg i feil retning i livet, som ekstremisme og barne- og ungdomskriminalitet.

Det er regjeringens vurdering at de samfunnsøkonomiske gevinstene av tiltakene i meldingen langt vil overskride kostnadene ved å gjennomføre tiltakene.

Barne- og familiedepartementet

t i l r a r :

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet  
6. juni 2025 om Tro på framtida – uansett  
bakgrunn blir sendt Stortinget.

## Referanser

1. Bakken, Anders. *Ungdata 2024 Nasjonale resultater*. Oslo: NOVA/OsloMet, 2024.
2. Goldblatt, Peter et al. *Rapid review of inequalities in health and wellbeing in Norway since 2014*. London: University College London, Institute for Health Equity, 2023.
3. Myksvoll, Thomas og Arnesen, Daniel. *Fritid for alle? Kommunal politikk for inkludering av barn og unge i fritidsaktiviteter*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2023.
4. Lid, Stian, et al. *Forebyggende tiltak mot ungdomskriminalitet i Oslo kommune*. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA, 2022.
5. NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet, likt ansvar – ulike forutsetninger*. 2023. Kommunal- og distriktsdepartementet.
6. Ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning. *Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/ SFO som innsats mot ulikhet blant barn*. Kunnskapsdepartementet, 2024.
7. Eika, Lasse og Langørgen, Audun. *Drive bak utviklingen i fattigdom blant barn*. Statistisk Sentralbyrå, 2025.
8. Ekspertgruppen for barn i fattige familier. *En barndom for livet. Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier*. Barne- og familiedepartementet 2023.
9. Oslo Economics. *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff*. 2022.
10. Brottsforebyggende rådet. *Socioøkonomisk bakgrunn og brott. En kunnskapsöversikt*. Stockholm: Brottsforebyggende rådet. Rapport 2023:3, 2023
11. Drange, Nina og Telle, K. *Universal Child Care and Inequality of Opportunity: Descriptive Results from Norway*. Discussion Paper 879, Statistics Norway. 2018.
12. Iversen, J. M. V., Haraldsvik, M. og Nyhus, O. H. *Ressursbruk i levekårsutsatte byområder: SØF-rapport nr. 04/20*, 2020.
13. Alexandersen, N., Zachrisson, H. D., Wilhelmsen, T., Wang, M. V. og Brandlistuen, R. E. *Predicting selection into ECEC of higher quality in a universal context: The role of parental education and income*. Early Childhood Research Quarterly. 55, 2021.
14. Folkehelseinstituttet. *Oppvekstprofilene: Kommunehelse*. 2024.
15. Rege, M., Størksen, I., Solli, I. F., Kalil, A., McClelland, M. M., ten Braak, D., Lenes, R., Lunde, S., Breive, S., Carlsen, M., Erfjord, I. & Hundeland, P. S. *Experiment, The Effects of a Structured Curriculum on Preschool Effectiveness: A Field*. Journal of Human Resources. 4, 2021, Vol. 58.
16. Rege, M., Solli, I. F., Størksen, I. & Votruba, M. *Variation in center quality in a universal publicly subsidized and regulated childcare system*. Labour Economics. 2018, Vol. 55.
17. Reisel, L., Hermansen, A.S., Kindt, M.T. Norway: *Ethnic (In)equality in a Social-Democratic Welfare State*. [bokforf.] P.A.J., Dworkin, A.G. Stevens. The Palgrave Handbook of Race and Ethnic Inequalities in Education. 2019.
18. Berge, Ola K., Elin Angelo, Mari Torvik Heian, Anne Berit Emstad. *Kultur + skole = sant*. Telemarksforskning, 2019.
19. NOU 2024: 20 *Det digitale (i) livet – Balansert oppvekst i skjermenens tid*.
20. Kinge, J. M., Øverland, S., Flatø, M., Dieleman, J., Røgeberg, O., Magnus, M. C., Even- sen, M., Tesli, M., Skrondal, A. og Stolten- berg, C. *Parental income and mental disorders in children and adolescents: prospective register-based study*. International Journal of Epidemiology. 5, 2021, Vol. 50.
21. Bakken, A., Frøyland, L. R. og Sletten, M. A. *Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdata-undersøkelsene?* NOVA-rapport 3/2016.
22. Bratberg, E., Davis, J., Mazumder, B., Nybom, M., Schnitzlein, D. D. & Vaage, K. *A comparison of intergenerational mobility curves in Germany, Norway, Sweden, and the US*. Scandinavian Journal of Economics. 2017, Vol. 119.
23. Markussen, Simen, Knut Røed. *Inntektsulikhet og intergenerasjonell mobilitet*. Det norske samfunn, 8 utg. (bind 2). 2022.

24. Nordmo, M., Kinge, J. M., Reme, B.-A., Flatø, M., Surén, P., Wörn, J., Magnus, P., Stoltenberg, C. og Torvik, F. A. *The educational burden of disease: a cohort study*. The Lancet Public Health. 7, 2022, Vol. 6.
25. Cheesman, R., Borgen, N. T., Lyngstad, T. H., Eilertsen, E. M., Ayorech, Z., Torvik, F. A., Andreassen, O. A., Zachrisson, H. D. og Ystrom, E. *A population-wide gene-environment interaction study on how genes, schools, and residential areas shape achievement*. npj Science of Learning. 1, 7.
26. Elder, G.H.J. *Children of the Great Depression: Social change in life experience*. University of Chicago Press, 1974.
27. Gennetian, L. A. & Shafir, E. *The persistence of poverty in the context of financial instability: A behavioral perspective*. Journal of Policy Analysis and Management. 4, 2015, Vol. 34.
28. Kim, P., Evans, G. W., Chen, E., Miller, G. & Seeman, T. *How socioeconomic disadvantages get under the skin and into the brain to influence health development across the lifespan*. Handbook of life course health development. 2018.
29. Carneiro, P. M., Salvanes, K. G., Willage, B. & Willén, A. *The timing of parental job displacement, child development and family adjustment*. ZA DP No. 15630. 2022.
30. Bøe, T., Sivertsen, B., Heiervang, E., Goodman, R., Lundervold, A. J. & Hysing, M. *Socioeconomic status and child mental health: The role of parental emotional well-being and parenting practices*. Journal of abnormal child psychology. 2014.
31. Masarik, A. S. & Conger, R. D. *Stress and child development: a review of the Family Stress Model*. Current Opinion in Psychology. 13, 2017.
32. Rege, M., Telle, K. & Votruba, M. *Parental Job Loss and Children's School Performance*. The Review of Economic Studies. 4, 2011, Vol. 78.
33. Björklund, A. & Salvanes, K. G. *Education and Family Background: Mechanisms and Policies..* [bokforf.] S. Machin & L. Woessmann E. A. Hanushek. *Handbook of the Economics of Education*. Elsevier, 2011.
34. Castro, M., Expósito-Casas, E., López-Martín, E., Lizasoain, L., Navarro-Asencio, E., & Gaviria, J. L. *Parental involvement on student academic achievement: A meta-analysis*. Educational research review,. 2015, Vol. 14.
35. Duncan, G., Kalil, A., Mogstad, M. og Rege, M. *Investing in early childhood development in preschool and at home*. [bokforf.] S. Machin og L. Woessmann E. A. Hanushek. *Handbook of the Economics of Education*. Elsevier, 2023.
36. Guryan, J., Hurst, E. & Kearney, M. *Parental education and parental time with children*. Journal of Economic perspectives. 3, 2008, Vol. 22.
37. Mullainathan, S. & Shafir, E. *Scarcity: Why having too little means so much*. Times Books/Henry Holt and Co, 2013.
38. Fløtten, T. og Nielsen, R. *Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering*. Barne- og familiedepartementet, 2020.
39. Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
40. Statistisk sentralbyrå. *Barn i vedvarende lavinntekt klarer seg litt dårligere i utdanning og arbeid*. ssb.no, publisert: 7. desember 2021
41. Chetty, R., Hendren, N. & Katz, L. F. *The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the moving to opportunity experiment*. American Economic Review. 2016.
42. Galster, G. & Wessel, T. *Reproduction of social inequality through housing: A three-generational study from Norway*. Social Science Research. 2019, Vol. 78.
43. Umblijs, J., von Simson, K. og Mohn, F. *Boligens betydning for annen velferd*. Institutt for samfunnsforskning, 2019.
44. Park, S., & Holloway, S. *Parental Involvement in Adolescents' Education: An Examination of the Interplay among School Factors, Parental Role Construction, and Family Income*. School Community Journal. 2018.
45. Whitaker, M., & Hoover-Dempsey, K. *School influences on parents' role beliefs*. The Elementary School Journal. 2013, Vol. 114.
46. Cornelissen T, Dustmann C, Raute A, Schönberg U. *Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance*. J. Political Econ. 2018.
47. Hermes H, Lergetporer P, Peter F, Wiederhold S. *Behavioral barriers and the socioeconomic gap in child care enrollment*. ZA Discuss. Pap. 14698. Inst. Labor Econ. Bonn, Germany, 2021.
48. Arbeids- og velferdsdirektoratet. *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. NAV-notat nr. 1-2019

49. Prop. 81 L (2024–2025) *Endringer i integreringsloven mv. (økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
50. Umblijs, Janis, Kristine von Simson og Ferdinand Mohn. *Boligens betydning for annen velferd. En gjennomgang av nasjonale og internasjonale forskning*. Rapport 2019:1. Institutt for samfunnsforskning, 2019.
51. Folkhälsomyndigheten. Rekommendationer för barns och ungas digitala medieanvändning, 2024.
52. Hyggen, C., Brattbakk, I. og Borgeraas, E. *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*. NOVA Rapport 11/2018. OsloMet – storbyuniversitetet
53. NOU 2020: 16 *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle*. Kommunal- og distriktsdepartementet
54. Simson K. von og Umblijs, J. *Boforhold og velferd*. Oslo. Rapport 2019:2. Institutt for samfunnsforskning, 2019.
55. Dyb, E., og Zeiner, H. *Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging*. NIBR rapport 2021:10. By- og regionforskningsinstituttet NIBR OsloMet – storbyuniversitetet, 2021.
56. Norges Røde Kors. «De får ikke en sjanse» *Om unge med bostedsutfordringer* Oslo: Røde Kors. 2020.
57. National Academies of Sciences. *A roadmap to reducing child poverty*. Washington DC: The National Academies Press, 2019.
58. Statistisk sentralbyrå. *Lavere andel barn med vedvarende lavinntekt i 2023*. ssb.no. [Internett] 5 februar 2025. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/lavere-andel-barn-med-vedvarende-lavinntekt-i-2023>.
59. Skuland, S. E., m.fl. *Utredning av kunnskapsgrunnlaget for sosialhjelpssatser*. SIFO-RAPPORT 5-2024. Oslo: SIFO-OsloMet – storbyuniversitetet, 2024.
60. Bydel Søndre Nordstrand. *Evalueringsrapport – Evaluering av prosjektet Barne- og familiehagen – et oppvekstsenter i Bydel Søndre Nordstrand*. Oslo: Bydel Søndre Nordstrand, 2025.
61. Malmberg-Heimonen, Ira, et al. *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier, Sluttrapport*. OsloMet, 2019. Skriftserie 2019, nr 10.
62. OECD. *Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care, Starting Strong*. Paris: OECD Publishing, 2025.
63. Bütikofer, Alice, Karadakic, René og Salvanes, Kjell G. *Income Inequality and Mortality: A Norwegian Perspective*. Fiscal Studies – The Journal of Applied Public Economics. 2021, Vol. 42, 1.
64. FHI. *Folkehelse rapporten*. 2022.
65. Woody, C., et al. *A systematic review and meta-regression of the prevalence and incidence of perinatal depression*. Journal of Affective Disorders. 219, 2017.
66. NOU 2023: 5 *Den store forskjellen – Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse*. Helse- og omsorgsdepartementet
67. Folkehelseinstituttet. *Spedkost 3. Landsomfattende undersøkelse av kostholdet blant spedbarn i Norge, 6 måneder*. 2020.
68. Bredal, Anja, Eggebø, Helga og Eriksen, Astrid. *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*. Cappelen, 2020.
69. Barstad, Anders. *Barndom og livsløp i lavinntektsgrupper*. Rapporter 2024/33. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2024.
70. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. *Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*. 2018.
71. Utdanningsdirektoratet. udir.no. *Fakta om barnehager 2023*. [Internett] 20 Mars 2024.
72. Evensen, Andrea Ihler, Emmie Stolpe Foss, Elisabeth Haraldsrud, Andreas Østhus. *Barneilsynsundersøkelsen 2023*. SSB
73. Jon Marius Vaag Iversen, Ole Henning Nyhus. *Barn med særskilte behov: Statistikk og analyser fra Oslo kommune*. nr. 7/22. Senter for økonomisk forskning, 2022.
74. Nina Drange, Marte Rønning. *Child care center quality and early child development*. Journal of Public Economics, 2020.
75. Bråten, B., N. Drange, H. Haakestad og K. Telle. *Gratis kjernetid i barnehager*. 2014:44. Fafo, 2014.
76. Folkehelseinstituttet. *Kommunehelse statistikkbank. Oppvekstprofiler*.
77. Eliassen, E, Zachrisson, H D og Melhuish, E. *Is cognitive development at three years of age associated with ECEC quality in Norway?* European early childhood research journal. 26(1), 97-110, 2018.
78. Iversen, J. M. V. og Nyhus, O. H. *Barn med særskilte behov: Statistikk og analyse fra Oslo kommune*. SØF-rapport nr. 07/22, 2022.
79. Rege, Mari mfl. *The effects of a structured curriculum on preschool effectiveness. A field experiment*. Journal of Human Resources. 58 (4), 2021.

80. Størksen, Ingunn, Ragnhild Ledes og Dieuweten Braak. *Betydningen av mors og fars inntekt og utdanning for kognitiv, sosial og akademisk utvikling i barnehagen og videre læring*. Nordisk Barnehageforskning. Vol. 21, No. 3, 2024.
81. Anne Homme, Hilde Danielsen og Kari Ludvigsen. udir.no. *Fra «bør» til «skal» etter implementering av rammeplan i barnehagen*. [Internett] 14 Desember 2023.
82. Lillejord, S., Børte, K. og Nesje, K. *De yngste barna i skolen; lek, læring, arbeidsmåter og læringsmiljø – en forskningskartlegging*. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning, 2018.
83. Lillejord S. mfl. *Kunnskapsbasert språkarbeid i barnehager med flerspråklige barn – en systematisk forskningskartlegging*. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning, 2017.
84. Områdesatsningene i Oslo. *Delprogram. Oppvekst og utdanning*. 2024.
85. Stangeland, E B, Lundetræ, K og Reikerås, E. *Gender differences in toddlers language and participation in language activities in norwegian ECEC institutions*. European Early Childhood Education Research Journal. ISSN 1350-293X. Volum 25. Hefte 1. s.106-121., 2018.
86. Bjørnstad, E. og Os, E. *Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R*. European early childhood education research journal, volume 26, 2018.
87. Løkken, I M, et al. *The relationship between structural factors and interaction quality in Norwegian ECEC for toddlers*. International Journal of Child Care and Education Policy. 2018, ISSN 1976-5681. Volum 12:9. s.1-15.
88. Evertsen, C, et al. *På leit etter læringsmiljøet i barnehagen*. Synteserapport fra Læringsmiljøseneteret ved Universitetet i Stavanger. Universitetet i Stavanger. 2015.
89. Bolla, B, et al. *Betydning av bemanningstetthet og kompetanse for barnehagekvaliteten*. Utdanningsdirektoratet, 2015.
90. Gotvassli, K., *Utvikling av barnehagen som en lærende organisasjon – den pedagogiske lederfunksjonen*. [bokforf.] K H Moen, K Gotvassli og P T Granrusten. Barnehagen som læringsarena – mellom styring og ledelse. s.l.: Universitetsforlaget, 2016.
91. Manning, M, et al. *The relationship between teacher teach qualification and the quality of the early childhood education and environment*. A Campbell Systematic Review. 2017-1.
92. Kleppe, R og Bjørnstad, E. *Økt barnehagelærertetthet og hverdagskvalitet i barnehagen*. Skriftserie 2019 nr 7 OsloMet. 2019.
93. Bråten, M, Jensen, R S og Svalund, J. *Forsøk med ekstra grunnbemanning i utvalgte barnehager i Oslo kommune – sluttrapport*. Fafo-rapport 2024:13.
94. Drange, N og Rønning, M. *Child care center quality and early childhood development*. Journal of Public Economics, vol 188. 2020.
95. Matte-Gagne, C, Bernier, A og Lalonde, G. *Stability in maternal autonomy support and child executive functioning*. Journal of Child and Family Studies, 24(9), 2610–2619. 2015.
96. Christoffersen, M N, Højen-Sørensen, A K og Laugesen, L. *Daginstitutionens betydning for børns udvikling: en forskningsoversigt*. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2014.
97. Utdanningsdirektoratet. *Fagprat om samarbeidet mellom hjem og barnehage*. [Internett] 2022.
98. Wollscheid, S, Lyby, L og Nesje, K. *Kunnskap og tiltak for å øke kompetansen på vold og overgrep blant offentlige ansatte. Litteraturogennomgang og pilotundersøkelse*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, 2022. NIFU-rapport.
99. Kunnskapsdepartementet. *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*.
100. Statistisk sentralbyrå. *Barnetilsynsundersøkelsen 2023*.
101. Lund, H H. *Vi må gjøre som nordmenn, gå på tur og sån, integrere oss. Flyktningeforeldres erfaringer med barnhagen*. Nordisk barnehageforskning, 19 (3) 193-214. 2022.
102. Naper, L R, Myhr, A og Haugset, A S. *Spørsmål til Barnehage-Norge 2023*: Sintef. Rapport nummer 2023:01467.
103. Helsedirektoratet. *Nasjonal faglig retningslinje. Helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom*.
104. Danielsdottir, S og Ingurdottir, J. *Barnets første 1000 dager i Norden. Anbefalinger*. Nordisk ministerråd, 2022.
105. Brattbakk, Ingar. *Nabolageffekter og foreldrestrategier: Oppvekstmulighetenes geografi i den delte byen*. Universitetet i Oslo, 2023.
106. NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*. Helse- og omsorgsdepartementet
107. Guri K. Skrove, Gøril Groven og Bjørn G. Bergem. *Inkludering av frivillig innsats i kommunalt folkehelsearbeid*. Møreforskning AS, 2021.
108. Håkon Solbu Trætteberg, Ivar Eimhjellen, Rune Ervik, Bernard Enjolras, Jon Kåre Skiple. *Kommunal frivillighetspolitikk og lokale*

- organisasjoner. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2020.
109. Eivind Hageberg, Gard Ringen Høibjerg, Sofie Kirkeby og Ingvild Misje. *Sammen om velferdstjenester?* Distriktssenteret, 2024.
  110. Rachel Ekren, Hanna Stangebye Arnesen. *Hvordan påvirker foreldres utdanning og inntekt barnas karakterer?* www.ssb.no. [Internett] 14 februar 2022.
  111. Sandsør, Astrid Marie Jorde, et al. *The Widening Achievement Gap Between Rich and poor in a Nordic Country*. Educational researcher. 4, 2023, 52.
  112. Chmielewski, Anna K. *The Global Increase in the Socioeconomic Achievement Gap, 1964 to 2015*. American Sociological Review, 2019.
  113. OECD. *PISA 2022 Results (Volume I)*. 2023.
  114. Utdanningsdirektoratet. *Sosial læring gjennom arbeid med fag*. 2024.
  115. SSB. *Statistikkbanken*.
  116. Lødding, B og mfl. *Vilkår for inkluderende opplæring: Sluttrapport fra prosjektet Forskning på opplæringstilbud til nyankomne elever*. NIFU, 2024. Hefte: 4. ISSN: 1892-2597.
  117. Bergene, A C og mfl. *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2024*. NIFU. ISBN 978-82-327-0689-1.
  118. LoCasale-Crouch, J, et al. *Pre-Kindergarten Teachers' Use of Transition Practices and Children's Adjustment to Kindergarten*. 2008.
  119. Schulting, A B, Malone, P S og Dodge, K A. *The effect of school-based kindergarten transition policies and practices on child academic outcomes*. Development Psychology Nov;41(6):860-71. 2005.
  120. Foreldreutvalget for grunnskolen. *Skolens praktisering av gratisprinsippet*. Foreldreutvalget for grunnskolen, 2023.
  121. Redd barna. *Alt koster penger. Erfaringer og råd fra barn om fattigdom og utenforskap i Norge*. Redd barna, 2020.
  122. -. *Kostnader i skolen. Om gratisprinsippet*. Redd barna, 2023.
  123. Bolt-Evensen K, Vik FN, Stea TH, Klepp KI, Bere E. *Consumption of sugar-sweetened beverages and artificially sweetened beverages from childhood to adulthood in relation to socioeconomic status*. Int J Behav Nut Phys Act. 15:8, 2018, Vol. 2018.
  124. Hovdenak, Ingrid Marie, Arnfinn Helleve, Ida Emilie Wolden, Elling Bere. *Socioeconomic inequality in breakfast skipping among Norwegian adolescents*. Nutr J. 2024.
  125. Skuland, SE., *Packed Lunch Poverty: Immigrant Families' Struggles to Include Themselves in Norwegian Food Culture*. [bokforf.] Harsløf, Klepp, Laitale Borch. Inclusive consumption.: Universitetsforlaget, 2019.
  126. Folkehelseinstituttet. *Effekten av et gratis skolemåltid- en kunnskapsoppsummering*. 2023.
  127. Marte Gausvik Musland, Iselin Vildmyren, Lene Bakke, Bodil Bjørndal, Nathalia Greffel og Ingrid Liversen. *Erfaringer fra skolematordninger i Norge*. Høgskulen på Vestlandet, 2022.
  128. Abildsnes, Miriam og Sletten, Mira Aaboen, Bakken, Anders. *Fritidsprofiler blant ungdom. Fritid, sosial ulikhet, livskvalitet og endringer over tid*. Oslo: NOVA/OsloMet, 2024.
  129. Enjolras, Bernard. *Nøkkelinnsikter. Inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter i norske lokalsamfunn (ICYVOL)*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Institutt for samfunnsforskning, 2024.
  130. Hansen, Vibeke Wøien, Daniel Stoltenberg, Øyvind Bugge Solheim og Mads. *Økonomiske barrierer for barn og unges deltakelse i kulturfrivilligheten*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2024.
  131. Arnesen og Wøien Hansen. *Kunnskapsoppsummering om barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2024.
  132. Statens helsetilsyn. *Samfunnets siste sikkerhetsnett må også fange opp barna. Oppsummeringsrapport fra landsomfattende tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad (2022–2023)*. Helsetilsynet, 2024.
  133. Drange, Nina og Astrid Marie Jorde Sandsør. *The effects of a free universal after-school program on child academic outcomes*. Economics of Education Review. 98, Vol. 2024.
  134. Wendelborg, Christian, Joakim Caspersen, Siri Mordal, Anna-Lena Ljusberg, Marko Valenta og Nihad Bunar. *Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle*. NTNU Samfunnsforskning, 2018.
  135. Skogen, Jens Christoffer, et al. *Lower Subjective Socioeconomic Status Is Associated With Increased Risk of Reporting Negative Experiences on Social Media. Findings From the «LifeOnSoMe»-Study*. Front. Public Health. 2022, 10-2022.
  136. Rohatgi, A. m.fl. *ICILS 2023: Digital kompetanse og algoritmisk tenkning hos norske nien-*

- deklassinger. Cappelen Damm Akademisk, 2024.
137. Medietilsynet. *Barn og unges spillvaner og forhold til spilling*. [Internett] 24 april 2024. <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/barn-og-medier/2024/barn-og-unges-spillvaner/>.
138. Brændvang, Ann-Kristin. *Norsk mediebarometer 2023*. Statistisk sentralbyrå, 2023.
139. Statistisk sentralbyrå. *Statistikk om videregående opplæring*.
140. –. Tabell 12961.
141. Larsen, E. N. og Midtbøen, A. H. *Det etniske hierarkiet. Diskriminering på grunnlag av landbakgrunn, religion og hudfarge i det norske arbeidsmarkedet*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 65(4), 207-226. 2024.
142. Statistisk sentralbyrå. *Hvordan går det med elever som ikke får læreplan*. Statistisk sentralbyrå rapport 2020/34, 2020.
143. –. *Hvordan går det med elever som får læreplan?* 2020.
144. Arbeids- og velferdsdirektoratet. *Kunnskapsoversikt om samarbeid mellom oppfølgingstjenesten (OT) og NAV*. 2023.
145. Paulsen, Veronika, Christian Wendelborg, Anne Riise, Berit Berg, Jan Tøssebro og Joakim Caspersen. *Ettervern – en god overgang til voksenlivet? Helhetlig oppfølging av ungdom med barnevernerfaring*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning, 2020. ISBN 978-82-7570-601-8.
146. Pitkänen, J., Remes, H. Moustgaard, H. & Martikainen, P. *Parental socioeconomic resources and adverse childhood experiences as predictors of not in education, employment, or training. A Finnish register-based longitudinal study*. 2021.
147. NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
148. Fyhn, T., Radlick, R. L. og Sveinsdottir, V. *Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET) En analyse av unge i NEET-kategorien*. Rapport 2-2021. Bergen: NORCE Helse og NORCE Samfunn, 2021.
149. SSB, tabell 11711, 2024. (\*Referanse til s. 82)
149. Bratberg, Nilssen, Vaage. *Assessing the Intergenerational Correlation in Disability Pension*. Oxford Economic Papers. 2015.
150. Dahl, Mogstad, Kostøl. *Family Welfare Cultures*. Quarterly Journal of Economics. 2014.
151. Epland, J. *17-åringer med sommerjobb fikk betydelig høyere inntekt som voksne*. SSB, 2024.
152. Barne- og familiedepartementet. *Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*.
153. Frøyland, m.fl. *Inkludering av unge i skole, arbeid og samfunn – en sammenstilling av kunnskap fra nordisk forskning*. AFI-rapport 2022:02, Oslo: OsloMet, 2022.
154. Sundhedsstyrelsen. *Sundhedsstyrelsens anbefalinger om skærmbruk*. 2023.
155. Oxford Research. *Studiesentres betydning og utviklingsmuligheter for å møte lokale og regionale kompetansebehov*. 2022.
156. OECD. *Challenging Social Inequality Through Career Guidance. Insights from international data and practice*. Paris: OECD Publishing, 2024.
157. HK-dir. *Mangfold og ulikhet i høyere utdanning. Hvordan påvirkes rekruttering og gjennomføring i høyere utdanning av studentenes sosiale bakgrunn*. 2024.
158. Felby, L. C., et al. *Karrierevejledning og karrierelæring for social retfærdighed*. s.l.: Aarhus Universitetsforlag, Pædagogisk Indblik No. 8, 2020.
159. Fafo. *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. Fafo-rapport 2020:02.
160. NOU 2017: 12 *Svipt og Svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvipt*. Barne- og familiedepartementet
161. Statsforvalter i Vestland. *Tvillingane fekk ikkje forsvarleg helsehjelp*. [Internett] Statsforvalter i Vestland, 21 februar 2024. [Siter: 12 januar 2025.] <https://www.statsforvalteren.no/nn/vestland/barn-og-foreldre/barnevern/tvillingane-fekk-ikkje-forsvarleg-helsehjelp/>.
162. FHI. *Barn, unge og kriminalitet*. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2020.
163. Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet.
164. Direktorat for forvaltning og ikt. *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07, 2014. ISSN 1890-6583.
165. Danielsen, O.A., Gotaas, N. og Myrvold, T. M. *Styring gjennom støtte og veiledning: lokale effekter av pedagogiske virkemidler for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge*. NIBR-rapport 2020:22, ISSN 1502-9794.
166. Holmeboe, Morten. *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder*. 2021.

167. Rambøll. *Undersøkelse av kommunens arbeid med forebygging for god oppvekstvilkår*. Oslo: Rambøll på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2024.
168. Andreassen, m.fl., *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet og Finansdepartementet, 2017. Ekspertgruppe.
169. Forskningsrådet & BarnUnge21. *Utdanning for kunnskapsbasert, samordnet og brukerrettet praksis. Delrapport til strategiprosessen for BarnUnge21*. 2020.
170. Arbeids- og velferdsdirektoratet. *Barnets beste – en veileder for deg som jobber i NAV*. s.l.: Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2024.
171. Rambøll. *Kartlegging av medvirkning på systemnivå*. Oslo: Rambøll Management Consulting AS, 2024.
172. Statistisk sentralbyrå. *Høyeste antallet henleggelser på ti år* ssb.no. publisert 3. juli 2024. [Sitert: 5. februar 2025.] <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/etterforskede-lovbrudd/artikler/hoyeste-antallet-henleggelser-pa-ti-ar>.
173. Oslo politidistrikt. *Barn og unge registrert med 10 eller flere anmeldelser i 2023*. Oslo: Politiet, 2025.
174. Samfunnsøkonomisk analyse AS. *Samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet, 2022. Rapport nr. 6-2022.
175. Andrews, T, og Eide, A.K. *Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?* Bodø: Nordlandsforskning, 2019. ISBN nr: 978-82-7321-758-5.
176. Forskningsrådet & BarnUnge21. *Ut av blindsonene. Strategi for et samlet kunnskapsløft for utsatte barn og unge*. 2021.
177. Forskningsrådet & BarnUnge21. *Forskning som støtter praksis, utanning og innovasjon. Delrapport til strategiprosessen BarnUnge21*. 2020.
178. Folkehelseinstituttet. *Randomiserte og kvasi-eksperimentelle studier i den statlige forvaltningen: en kartlegging*. Folkehelseinstituttet, 2023.
179. Ekspertgruppe. *Juridiske og etiske problemstillinger knyttet til innsamling, tilgjengeliggjøring, deling og bruk av data, samt bruk av randomiserte forsøk, i kriser*. Kjernegruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser, 2022.
180. NOU 2023: 16 *Evaluerer pandemihåndteringen, rapport fra Koronautvalget*.
181. Digitaliseringsdirektoratet. *Veileder for orden i eget hus*.
182. Prop. 131 L (2024–2025) *Endringer i opplæringslova, privatskolelova og barnehageloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, overtredelsesgebyr m.m.)*. Kunnskapsdepartementet.
183. Rambøll. *Kommunenenes og fylkeskommunenenes behov for kompetansesentre innenfor tannhelse, helse og velferdsfeltet*. 2023.
184. Jacobsen, Sigurd Eid, Patrick Lie Andersen, Åsta Dyrnes Nordø, Mira Sletten og Daniel Arnesen. *Sosial ulikhet i barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Bergen/Oslo 2021.
185. NIBR. *Styring gjennom støtte og veiledning: lokale effekter av pedagogiske virkemidler for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge*. 2020.
186. Proba. *Evaluerer av pilotering av KSF*. Rapport 2023-30. 2023.
187. Aamodt, Ingebjørg. *Norge blant landene med lavest NEET-andel i Europa*: SSB, 2022.
188. Hyggen, Christer og Ekhaugen, Tyra. *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. Oslo Economics, 2021.
189. NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
190. Normann, Håkon Endresen, et al. *Måltrettede samfunnsoppdrag i Norge*. NIFU, 2022.
191. Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – Flere i jobb og færre på trygd*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
192. NOU 2023: 4 *Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet
193. Digitaliseringsdirektoratet. *Missions – en ny retning for samfunnsflokke*. 2025.
194. Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032*. Kunnskapsdepartementet.
195. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Regionale utviklingstrekk 2021*. 2021.
196. Gotaas, Nora, Bergsli, Heidi og Danielsen, Ole Andreas. *Midtveisevaluering av Program for folkehelsearbeid i kommunene 2017-2027*: Oslomet – NIBR, 2022.
197. Kjelsaas, Iselin, et al. *Stiftelsers betydning for sosial inkludering*. Menon Economics, 2024.

199. Poppe, Christian og Elaine Kempson. Dyrtdid 4: Det er ikke over ennå, Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023, SIFO-Rapport 11 – 2023, Forbruksforskningsinstituttet SIFO OsloMet.
200. Lone, J.A. og Værnor, K.J. (2019) Samarbeidskultur på oppvekstfeltet i norske kommuner. Stats og Styring nr 3 – 2019
201. Prop. 141 L (2024–2025). *Lov om undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker om drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn (barnevoldsundersøkelsesloven).*
202. Kunnskapsdepartementet. *System for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole.* 2025.
203. Heimoen, I., Bråthen, M. og Frøyland, K., Spjelkavik, Ø. og Tøge, A. *Rapport 2024:1 Evaluering av IPS ung.* Oslo: OsloMet, 2024.
204. Epland, J. *Færre unge har deltidsjobb.* SSB, 2017.
-



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslags- og kapittelillustrasjoner:

Melkeveien designkontor

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 06/2025

