

Hanne Bogen, Arne Grønningsæter
og Anne Jensen

Barnevernet i Oslo og Bergen

En sammenlignende evaluering etter barnevernreformen i 2004



Hanne Bogen, Arne Grønningsæter og Anne Jensen

Barnevernet i Oslo og Bergen
En sammenlignende evaluering etter
barnevernreformen i 2004

© Fafo 2007

ISBN 82-7422-577-5

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto:

Barn og voksne på skøyter i Spikersuppa. Oslo. © Bjarne Nygård / Samfoto

Liten gutt og jente på fjelltur på toppen av Ulriken, utsikt mot Bergen by.

© Helge Sunde / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Gangen i rapporten	9
2 Teori og metode	11
2.1 Forskning på barnevern i Norge	11
2.2 Problemstillinger og dimensjoner for evaluering	12
2.3 Metodebruken i prosjektet	13
3 Organisering av barnevernet i Oslo og Bergen	21
3.1 Barnevernets styrings- og organisasjonsstruktur i Oslo	21
3.2 Barnevernets styrings- og organisasjonsstruktur i Bergen kommune .	30
3.3 Økonomien i barnevernet i Oslo og Bergen	32
3.4 Kostnadssammenligning Oslo – Bergen	36
3.5 Ansattes oppfatning av økonomi og organisering	40
3.6 Synspunkter på organisering	41
3.7 Samspill mellom nivåene	43
3.8 Samarbeid med andre etater	45
3.9 Økonomi, organisering, styring og samarbeid – samlet oppsummering	46
4 Meldinger og undersøkelser	47
4.1 Meldinger og undersøkelser i Oslo og Bergen	47
4.2 Ansattes syn på henleggelse	52
4.3 Oppsummering – meldinger og undersøkelser	56
5 Bruk av tiltak	59
5.1 Tildeling av tiltak	59
5.2 Terskler for intervensjon	61
5.3 Hvilke tiltak for hvilke barn til hvilken pris?	63
5.4 Hvilke tiltak settes inn i de nye sakene?	64
5.5 Tiltak i tilknytning til hjemmet	66
5.6 Tiltak utenfor hjemmet	72
5.7 Oppsummering – tiltak i og utenfor hjemmet	74
5.8 Grunnlaget for å sette inn barneverntiltak	75
5.9 Konklusjoner – bruk av tiltak	81

6 Institusjoner og fosterhjem.....	83
6.1 Statistikk institusjoner og fosterhjem.....	83
6.2 Oppfølging av institusjoner og fosterhjem i Oslo.....	88
6.3 Oppsummering – institusjoner og fosterhjem	102
7 Bemannings- og kompetanse-situasjonen i barnevernet.....	105
7.1 Oslo	105
7.2 Bergen.....	107
7.3 De ansattes kompetanse i bydelsbarnevernet	108
7.4 Synspunkter som kom frem gjennom gruppeintervjuene	114
7.5 Oppsummering – kompetanse og kompetansebehov.....	116
8 Brukere og ansatte	119
8.1 Foreldrene	119
8.2 Fosterforeldrene.....	127
8.3 Samlet oppsummering – brukerundersøkelsen.....	133
8.4 Ansattes perspektiver	134
9 Oppsummering, sammendrag og konklusjoner.....	139
9.1 Organisering og økonomi	140
9.2 Meldinger, undersøkelser og henleggelse	141
9.3 Bruk av tiltak	142
9.4 Institusjoner og fosterhjem	145
9.5 Bemanning og kompetansesituasjon.....	146
9.6 Foreldre og fosterforeldre.....	147
9.7 Tar Oslo et helhetlig ansvar for barnevernet?	148
9.8 Ansattes oppfatning av barnevernets utfordringer	150
9.9 Forskjeller og utfordringer	152
9.10 Sluttkommentar	156
Referanser.....	157
Vedlegg 1 Intervjuguide fokusgruppeintervjuer	161
Vedlegg 2 Spørreskjema til foreldre og fosterforeldre	163
Vedlegg 3 Redegjørelse for metodebruken i brukerundersøkelsen.....	179

Forord

I 2004 ble det gjennomført en reform i organiseringen av barnevernet i Norge. Staten overtok ansvaret for det som tidligere hadde vært fylkeskommunenes ansvar. Samtidig ble Barne-, ungdoms- og familieetaten opprettet som et statlig organ. Oslo kommune ble holdt utenfor denne reformen og beholdt ansvaret for både første og annen linje i barnevernet. På denne bakgrunn er det gjennomført en evaluering av barnevernet i Oslo. Bergen er benyttet i evalueringen som et sammenligningsgrunnlag. Evalueringen er gjennomført av Fafo på oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet.

Evalueringen har gått over nesten to år. Dette har ført til noe utskiftninger i prosjektteamet. Ved oppstarten var Marit Skivenes prosjektleder og Arne Grønningsæter forsker i prosjektet. Skivenes fikk ny jobb og gikk derfor over i en deltidsstilling i Fafo. Som konsekvens av dette ble rollene byttet om, slik at Grønningsæter overtok som prosjektleder. Skivenes og Grønningsæter hadde felles ansvar for første runde med datainnsamling. Anne Jensen fikk sammen med Line Bastiansen oppgaven med å gjennomføre brukerintervjuene. Som en oppfølging av dette fikk Jensen også ansvaret for den andre runden med brukerintervjuer og arbeidet med å innhente andre data fra bydelene og deres ansatte. Skivenes sluttet i Fafo sommeren 2006, noe som igjen førte til omrokeringer i teamet. Hanne Bogen kom inn som forsker, og Anne Jensen ble engasjert som forskningsassistent.

Denne rapporten er skrevet av Bogen, Grønningsæter og Jensen. Rapporten må sees på som et felles produkt. Anne Jensen har gjort det største arbeidet med brukerundersøkelsen og egeninnsamlede data når det gjelder tiltak og kompetanse. Hanne Bogen har gjort et omfattende arbeid med å samle inn og analysere data fra offentlig statistikk og registre, samt sluttredigering. Arne Grønningsæter har jobbet med analyse av kvalitative intervjuer og redigering av rapporten. Arne Grønningsæter vil som prosjektleder rette en stor takk til Anne Jensen og Hanne Bogen for en stor innsats i prosjektets avslutningsfase.

Vi ønsker også å takke alle hjelperne som har bidratt underveis. Det gjelder dem som har skrevet ut og dokumentert intervjuene. Det gjelder alle som har stilt opp i intervjuer, enten det er individuelle intervjuer eller gruppeintervjuer. Det gjelder ansatte i lokale barneverntjenester og i institusjoner som har hjulpet oss med å få frem data. Det gjelder ansatte sentralt i Oslo og Bergen kommuner, enten de er ansatt i rådhusene eller i Barne- og familieetaten i Oslo, og det gjelder ansatte i det statlige barnevernet ved Barne-, ungdoms- og familieetaten. Stor takk også til våre samarbeidspartnere i

Barne- og likestillingsdepartementet som overlot til oss dette vanskelige, men veldig spennende og interessante prosjektet.

Oslo januar 2007

Arne Grønningsæter, Hanne Bogen og Anne Jensen

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den statlige overtakelsen av det fylkeskommunale barnevernet og opprettelse av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) i 2004 var en reform i en rekke av reformer som har hatt som mål å bedre kvaliteten og rettssikkerheten for barn som familien har vansker med å ta hånd om. Barnevernets historie i Norge beskrives av Gerd Hagen i boken «Barnevernets historie – om makt og avmakt i det 20. århundre.» Første kapittel i hennes fremstilling av barnevernets historie heter «Fra Magnus Lagabøter til Johan Castberg» (Hagen 2001). Her påpeker hun at et stort vendepunkt kom rundt århundreskiftet med vergerådsloven og «De castbergske barnelover», som innebar en ny juridisk beskyttelse av barn. Deretter begynte det på 50-tallet en periode med store sosialpolitiske reformer. Barnevernloven av 1953 var en av milepælene i dette reformarbeidet. I forbindelse med innføringen av loven ble Barnevernkontoret i Oslo kommune opprettet.¹ Parallelt med reformer innen lovgivningen startet en profesjonaliseringsprosess; utdanning av sosionomer og barnevernpedagoger betydde at nye yrkesgrupper med sosialfaglig utdanning engasjerte seg i barnevernet. Utviklingen av barneverntjenestene i kommunene var allikevel en langsom prosess i de første årene etter krigen. I 1957 hadde bare én kommune ansatt barnevernкурator.

Det er et paradoks at den delen av sosialtjenesten som kanskje sterkere enn noen annen del av denne tjenesten bryter inn i folks liv, barneverntjenesten, var den siste som ble profesjonalisert. I 1980 kom en bok av Njål Petter Svensson kalt «Barn uten tilhørighet» (Svensson 1980). Her påviser forfatteren hvordan barn blir kasteballer mellom institusjonene og førstelinjetjenesten. En av forfatterne av foreliggende rapport skrev en mellomfagsoppgave i sosiologi i 1981. Inspirert av Svenssons analyser av institusjonsbarnevernet ble saksbehandlingen i barnevernet analysert ved å se på hvordan noen barnevernsaker i Oslo beveget seg gjennom systemet. I en sak fant en for eksempel at hele 14 saksbehandlere i løpet av forholdsvis kort tid hadde vært innom saken. Disse undersøkelsene viste med all mulig tydelighet at det var stort behov for bedre koordinering og håndtering av barnevernsakene. Opprettingen av Barnevernets Utviklingssenter i 1986, handlingsplanen for barnevernet fra 1991 og ny barnevernlov

¹ Historien om barnevernet i Oslo er beskrevet av Anne Lise Nygård (Nygård 1995).

fra 1992 betydde en sterkere fokusering og en betydelig ressursforbedring i barnevernet. Utviklingen i barnevernet har vært betydelig i de siste 15–20 årene.

Det er en lang vei fra 50-tallets barnevern, som i stor grad var basert på medlemmer av barnevernemndene som hadde dette som et tillitsverv, til dagens situasjon med profesjonelle barneverntjenester i alle landets kommuner. Bare i Oslo er det nå (2006) ansatt nærmere 400 personer i bydelenes barneverntjenester.

Regjeringen la i oktober 2002 frem Odelstingsproposisjon nr. 9 (2002–2003) «Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven)» m.v. Ett av de viktigste forslagene i denne proposisjonen var at det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet skulle overføres til staten. Dette ble vedtatt, og fra 1.1. 2004 overtok staten dette ansvaret. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet med fem regioner med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som hovedkontor. En hovedhensikt med reformen var å bidra til et godt og likeverdig tilbud innen barnevernet.

Noen kommuner hadde bedt om et unntak fra statliggjøringen. En av disse var Oslo. Regjeringens forslag til ny lov fulgte opp dette og inneholdt et lovbestemt unntak for Oslo kommune. Unntaksbestemmelsen var begrunnet med at Oslo kommune var i en særstilling fordi Oslo som den eneste kommunen i landet allerede hadde et helhetsansvar for barnevernet i og med at Oslo både har hatt ansvar for de kommunale og de fylkeskommunale oppgavene i barnevernet. I proposisjonen forslås det at Oslos unntak skal evalueres. Stortingskomiteen fulgte opp dette forslaget. Den gir en ytterligere begrunnelse ved å påpeke viktigheten av en tett integrering mellom nivåene i barneverntjenesten. Komiteen skjerpet kravet om evaluering og sa at den bør skje to år fra endringen av loven.

Dermed ble Oslo kommune holdt utenfor reformen og fikk selv ansvaret for å ivareta den myndigheten som ellers er lagt til regionene. Vi sitter ikke med dokumenter som i klartekst viser Oslo kommunes egen begrunnelse for å ville ha et unntak fra loven. Imidlertid får en gjennom samtaler med sentrale aktører i kommunen et sterkt inntrykk av at de også er opptatt av dreining i retning av å styrke lokalbaserte tiltak, og at et helhetsansvar for barnevernet kan bidra i den retningen.

Det var en forutsetning for denne særordningen at innbyggerne i Oslo ble sikret et like godt barneverntilbud som innbyggerne i resten av landet. Det var også en forutsetning at de samme krav til barnevernet ble gjort gjeldende for Oslo som for resten av landet. Det gjaldt for eksempel kvalitetskrav og krav om at institusjonene skulle være underlagt fylkesmannens tilsyn og kontroll.

Fafo fikk i 2004 oppdraget med å evaluere barnevernet i Oslo. Evalueringsprosjektet startet høsten 2004 og avsluttes i desember 2006 med fremleggelse av denne rapporten.

Målet med denne evalueringen er å etablere et informasjons- og faktagrunnlag for barnevernet i Oslo. Det opprinnelige utgangspunktet for evalueringen var å sammenligne utviklingen i Oslo med utviklingen i resten av landet. For å skape et realistisk sammenligningsgrunnlag har vi valgt å bruke Bergen som sammenligningskasus. Bergen vil derfor i denne evalueringen representere «resten av landet».

I den perioden evalueringen har foregått, har det vært stor politisk og mediemessig oppmerksomhet om barnevernet i Oslo. Noen utvalgte overskrifter eller saker illustrerer dette:

- «Bydelenes sparetiltak: Barnevernet kuttes når bydelene må spare.»
- «Krise i barnevernet i Oslo: Noen lyver!»
- «Henleggelse av meldinger.»
- «Økonomiske hensyn viktigere enn faglige»
- «Betalingsordningen frustrerer.»
- «Finansieringsordningen skaper uforutsigelighet for institusjonene.»
- «Stor turnover blant ledere.»

Det kan for øvrig se ut som om mediernes fokusering på barnevernet har endret seg i den siste tiden, fra det at barnevernet utilbørlig tar barna fra foreldrene til at det ikke gjøres nok.

I den samme perioden har både fagforeninger og interesseorganisasjoner hatt kritiske uttalelser om utviklingen i barnevernet i Oslo. Det som kanskje vakte mest oppmerksomhet, var at tillitsvalgte i Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) sa at medlemmer ble pålagt å omgjøre faglig funderte forslag av økonomiske hensyn. Dette resulterte i en gransking fra Kommunerevisjonen (Oslo kommune 2006). Kirkens Bymisjon gikk også ut med en kraftig kritikk av betalingsordningen for barnevernet i Oslo og mente at den skapte uforutsigbarhet for private institusjoner.

Dette noe turbulente bildet er en del av bakteppet når foreliggende evaluering skal gjennomføres.

1.2 Gangen i rapporten

Rapporten er bygd opp slik at vi først beskriver bakgrunnen for evalueringen, problemstillinger og valg av metode. Deretter gir vi et kort historisk tilbakeblikk, før vi tar for oss de dimensjonene evalueringen bygger på. Disse dimensjonene har vi prøvd å

beskrive i en logisk rekkefølge slik at vi starter med økonomi og organisering, deretter meldinger og undersøkelser, bruk av tiltak samt institusjoner og fosterhjem. De neste kapitlene behandler bemanning og kompetanse i barnevernet. Til slutt følger brukeres og ansattes synspunkter på situasjonen i barnevernet. Kapitlene er bygd opp slik at kvalitative data følger etter presentasjon av statistikk. Til slutt i hvert kapittel gis en oppsummering av funnene. Disse oppsummeringene følges opp i siste kapittel.

2 Teori og metode

2.1 Forskning på barnevern i Norge

Som nevnt i foregående kapittel har det i de siste 20 årene vært en betydelig og økt satsing på barnevernet i Norge. I 2002 arrangerte Norges forskningsråd en konferanse om det mangfoldige barnevernet. Oppsummeringen av konferansen viser følgende temaer som har vært viktige i norsk barnevernforskning:

- Barnevernfamilier er ofte fattige.
- Hvilke barneverntiltak virker og hvilke virker ikke?
- Barn og foreldre som klienter.
- Hvordan går det med barnevernbarna?
- Sammenligning mellom barnevernbarna og andre barn.
- Varighet av plassering.
- Flerkulturelle perspektiver.
- Terskler for bruk av tiltak.

Det fremgår av denne listen at det i barnevernforskningen i Norge i stor grad har vært fokusert på barnevernbarna og deres familier. Det har dessuten vært en del forskning knyttet til arbeidsmåter, terskler, beslutninger og metodeutvikling. I mindre grad har forskningen evaluert barnevernet som organisasjon og tjenesteproducent. Dette har endret seg de siste årene, og den foreliggende evalueringen kan sees som uttrykk for en økt fokusering på disse spørsmålene. Knyttet til økte krav om evidensbaserte virkemidler har det også vært gjort evalueringer, for eksempel av MST-metoden. I siste nummer av Nordisk Sosialt Arbeid (3/2006) er det for eksempel en diskusjon om hva som virker, basert på en gjennomgang av evalueringer av MST.

Senter for atferdsforskning har i fire omganger utgitt Barnevernboka, redigert av Jarmund Veland. Den første kom i 1995, den siste i 2003. (Veland 1995, 1997, 2000, 2003). Bøkene dokumenterer forskjeller i barnevernet mellom norske kommuner og setter søkelys på organisasjoner, aktiviteter og tiltak. Årbøkene gir statistisk oversikt over antallet barn og ressurser i barnevernet. Statistisk sentralbyrå lager årlige rapporter

om barnevernet i Norge basert på Kostra-rapporteringen. Dette betyr at det finnes oversikter over utviklingen i barnevernet. Disse oversiktene må imidlertid på mange punkter sies å være utilstrekkelige. En illustrasjon på dette er at i Kostra-statistikken utgjør «andre tiltak» nå nesten halvparten av hjelpetiltakene. Vi er imidlertid kjent med at det i disse dager er blitt publisert to rapporter for BLD fra henholdsvis NIBR og Fafo/NOVA om bruk av hjelpetiltak.²

I de senere årene har det imidlertid vært mer fokusering også på temaer som tjenesteyting og organisering. Et eksempel er en rapport fra Fafo som evaluerer finansieringsordningen for barnevernet i Oslo kommune (Bogen og Huser 2005). En annen rapport fra NOVA/Fafo har sett på arbeidstidsordningene i barneverninstitusjonene (Olberg og Pettersen 2006).

Forliggende evaluering tar også for seg hvordan brukerne av barneverntjenester oppfatter disse tjenestene. Med brukere mener vi her foreldre av barn i barnevernet og fosterforeldre. TNS Gallup har gjennomført nasjonale undersøkelser om brukertilfredshet ved offentlige tjenester hvor også barnevernet inngår. I tillegg har enkeltkommuner gjort det samme. Disse undersøkelsene har imidlertid i hovedsak et generelt siktepunkt og går i liten grad i dybden når det gjelder barnevernets tjenester.

Barnevernet som tjenesteprodusent møter mange av de samme utfordringene som andre offentlige velferdsstatlige tjenester, for eksempel krav om omstilling og effektiv ressursutnyttelse. Ett spørsmål kan i denne forbindelse være om det er legitimt å diskutere kostnadsutviklingen innen barnevernet i og med at kostnadsoverskridelser innenfor ett tjenesteområde (barnevern) kan innebære nedskjæringer innenfor andre. Har barnevern forrang fremfor andre tjenester? Et annet kan være å vurdere nye måter å organisere barnevernet på for å lage sterkere insitamenter for endringer i tiltaksbruken, for eksempel i retning av mer vekt på tiltak i hjemmet. Denne typen problemstillinger er ikke en del av evalueringen, men danner et viktig bakteppe når barnevernet i Oslo skal evalueres.

2.2 Problemstillinger og dimensjoner for evaluering

Departementet satte i utgangspunktet opp fem problemstillinger som de ønsket besvart. For det første ville de avdekke eventuelle systematiske forskjeller mellom Oslo og resten av landet (eventuelt eksemplifisert ved en region eller storkommune). Spørsmålet her var om barn, unge og familier i Oslo får et like godt barneverntilbud som i resten av

²Lars B. Kristofersen, Sidsel Sverdrup, Thomas Haaland og Inger-Helene Wang Andresen (2006): *Hjelpetiltak i barnevernet – hjelper de?*, Oslo: NOVA. Rapport 2006: 7 og Cay Gjerustad, Arne Grønningseter, Torunn Kvinge, Svein Mossige og Jorunn Vindegg (2007): *Bare fantasien setter grenser? Om kommunenes bruk av hjelpetiltak i barnevernet*. Oslo: Fafo. Rapport 545.

landet? For det andre ønsket de å fokusere på hjelpetiltak. Det foregår en satsing på hjelpetiltak i hjem og nærmiljø, og spørsmålet som ble stilt, var hvilke hjelpetiltak som blir valgt for hvilke barn når. Det tredje området er hvordan fosterhjem og institusjon utvikles til å bli gode tiltak for barna som plasseres der. Hvordan følges fosterforeldre opp, og hvordan praktiseres godkjenningsordningene og kvalitetskravene til institusjonene? Dessuten ønskes det belyst hvordan barn under omsorg plasseres. Det fjerde problemområdet var knyttet til økonomi, valg av tiltak, beslutningsprosesser og betalingsordninger. Det femte temaområdet gjaldt samspillet mellom sentralt og lokalt nivå i barnevernet og hvordan bydelsbarnevernet følges opp av det sentrale nivået.

I Fafos fortolkning av oppdraget har vi i tillegg til disse problemstillingene fokusert på kompetanse og kompetanseutvikling hos de ansatte som et viktig aspekt ved kvalitetsutviklingen. Gjennom brukerundersøkelsen og intervjuer med de ansatte har vi dessuten prøvd å få frem samspillet mellom barnevernet og brukerne, synspunkter på brukertilfredshet og ansattes opplevelse av arbeidsforhold og organisering.

Oppsummeringsvis er evalueringen en sammenligning mellom Oslo og Bergen i perioden 2004 til 2006 innenfor følgende temaområder:³

- organisering og økonomi
- meldinger, undersøkelser og henleggelse
- bruk av tiltak
- institusjoner og fosterhjem
- bemanning og kompetansesituasjon
- brukere og ansatte

2.3 Metodebruken i prosjektet

Bakgrunnen for foreliggende evaluering er at Oslo kommunes barnevern er organisert annerledes enn barnevernet i resten av landet, og holdt utenfor den statliggjøringsreformen som fant sted i 2004. Evalueringen følger to dimensjoner. For det første gjennomføres en sammenligning mellom barnevernet i Oslo og andre deler av landet – her representert ved Bergen. For det andre følger vi en tidsdimensjon for å se hvordan barnevernet i de to byene utvikler seg over toårsperioden fra 2004 frem til i dag.

³ Der hvor dataene gir mulighet, bruker vi tall fra 2006, hvis ikke brukes 2005-tall.

En evaluering av den typen som her er skissert, må ta hensyn til at det kan være måleproblemer, og at det kan være vanskelig å sammenligne barnevernet i ulike deler av landet. Som vi skal se, kan det på en del områder være vanskelig å skaffe likeartede opplysninger for ulike deler av landet.

Undersøkelsesopplegg kombinerer flere metoder for datainnhenting. Vi har også benyttet flere metodiske tilnæringer innenfor samme problemstilling. En slik *trianglering* av datainnsamlingsmetodene er særlig relevant når man skal studere komplekse fenomen hvor det er sammensatte årsaks-virkningsforhold. En av de forskningsmessige utfordringene er å tilrettelegge for sammenligninger operasjonelt og metodisk. Vi har valgt å sammenligne Oslo med Bergen fordi dette er to storbykommuner som i politisk og forvaltningsmessig organisering, og kanskje særlig når det gjelder barnevernets problemkompleks, har mange likhetstrekk. På den måten vil vi få frem likheter og forskjeller i en rekke variabler som for eksempel tiltaksbruk. Datainnsamlingen i Bergen har fulgt samme mal som i Oslo. Vi har forsøkt å benytte samme type foreliggende statistikk i de to byene der slik er tilgjengelig. I intervjuer med brukere og ansatte er samme intervjuguide og spørreskjema benyttet i de to byene. Brukerintervjuene må imidlertid tolkes med varsomhet. Antallet enheter er få, og det er også fare for positiv seleksjon i den forstand at de respondentene som har «minst å skjule», kanskje lettest stiller opp til intervju. Når det gjelder informantintervjuer med ledere og ansatte, er alle ledere innbudt til intervju, mens ansatte er valgt ut (én fra hvert barnevernkontor). Intervjuene er gjennomført som gruppeintervjuer. Vi har hentet inn noe mer informasjon om Bergen enn opprinnelig planlagt. Dette styrker muligheten for å holde fast ved det sammenlignende perspektivet.

Med hensyn til en sammenligning over tid har vi støtt på visse vanskeligheter. For det første vil statistikk og rapporter alltid være historiske data, og en kan ikke alltid få tall som beskriver den helt aktuelle situasjonen. Vi har imidlertid forsøkt å finne nyest mulig statistikk. Egeninnsamlede data vil gjerne ha den fordel at de er nye på det tidspunktet de samles inn. Det har imidlertid vært visse problemer med innsamlingen av slike data. Et særskilt problem gjelder intervjuene med foreldre og fosterforeldre. Der ble en sammenligning over tid problematisk fordi det har vært tidkrevende å rekruttere informanter, og det har tatt tid å gjennomføre intervjuene. Intervjuene har i praksis foregått nærmest kontinuerlig fra desember 2004 til september 2006, slik at det er vanskelig å klart avgrense intervjutidspunktene. For det andre har undersøkelsesperioden vært såpass kort at man ikke kan forvente å registrere store endringer i de variablene vi undersøker. I noen grad har derfor de to rundene med intervjuer heller fungert slik at dataene supplerer hverandre, enn at de gir grunnlag for å beskrive endringer. I den grad det er mulig, vil vi imidlertid holde fast ved dette sammenlignende perspektivet.

Hovedutfordringene er imidlertid å forklare hva eventuelle forskjeller mellom Oslo og Bergen består i. Hvordan finne ut om barnevernet i de to byene fungerer like godt og gir et adekvat tilbud til barn, unge og familier i byen? Det er en sentral politiske

målsetning å yte målrettede hjelpetiltak i hjemmet og i nærmiljøet. På dette feltet skjer det mye utvikling av nye arbeidsmåter i begge byene. På grunn av utprøvingen av nye metoder i barnevernet, kan det på kort sikt være vanskelig å avklare hva som er et godt barnevern og et godt tilbud. Vi prøver likevel å avdekke forskjeller mellom de to byene når det gjelder de dimensjonene vi har undersøkt, og forklare disse forskjellene.

Datakilder

De aktuelle datakildene som har vært brukt i prosjektet, er følgende:

Tilgjengelig statistikk, rapporter og andre administrative data som:

- KOSTRA-databasen
- Fylkesmennenes rapportering
- Rapportering og statistikk fra Byrådsavdelingen for velferd og sosial tjenester i Oslo kommune (Oslo-statistikken)
- Rapportering og statistikk fra Barne- og familieetaten i Oslo kommune
- Statistisk informasjon fra Bergen kommune
- Tidligere og pågående forskning på feltet, blant annet en evaluering Fafo har gjennomført av den nye betalingsordningen for barnevernet i Oslo. Det er delvis overlappende problemstillinger og datainnsamling i de to evalueringene.
- Andre aktuelle rapporter, bl.a. rapporten til Kommunerevisjonen i Oslo om mulig «utilbørlige økonomiske hensyn» ved valg av tiltak og Oslo kommunes egen gjennomgang av henleggelse av meldinger.

Informasjon fra bydelene i Oslo og Bergen:

- Oversikt over nye saker: utvalg av saker fra perioden januar til mars 2005
- Oversikt over nye saker: utvalg av saker fra perioden januar til mars 2006
- Surveyundersøkelse blant ansatte om kompetanse

Undersøkelse blant ansatte og brukere:

- Fokusgruppeintervjuer med ledere for barneverntjenestene i Oslo og Bergen
- Fokusgruppeintervjuer med representanter for de ansatte i barneverntjenestene i Oslo og Bergen

- Intervju med ledere for offentlige og private institusjoner
- Spørreundersøkelse blant brukere (foreldre)
- Spørreundersøkelse blant fosterforeldre
- Samtaler med en rekke aktører og ledere lokalt og sentralt i Oslo og Bergen kommuner
- Uformelle samtaler med representanter for private organisasjoner og institusjoner og fagforeninger

Vi vil i det følgende gå gjennom de viktigste datakildene som er benyttet.

Kostra-databasen

Vi har benyttet Kostra-basen slik den foreligger på Statistisk sentralbyrås nettsider. Denne gir et grunnlag for å beskrive den generelle utviklingen av barnevernet både på landsbasis og på kommune/bydelsnivå. Den inneholder imidlertid noe andre opplysninger enn fylkesmennenes statistikk og Oslos bydelsstatistikk. Kostra-sammenstillingene kan dermed gi noe andre resultater enn de andre statistikkildene. I utgangspunktet er de andre statistikkildene mer «opprinnelige», i den forstand at de ligger til grunn for Kostra-statistikken; Kostra-statistikken er imidlertid ikke like detaljert. I den grad det er mulig, vil vi derfor bruke andre tall enn Kostra. Dette gjør vi nærmere greie for i det enkelte avsnitt.

Kostra-basen kan også være problematisk å benytte når regnskapstall for kommunenes barnevern skal sammenlignes. I og med at barnevernet er forskjellig organisert i Oslo og i Bergen (og resten av landet), kan ikke regnskapstallene automatisk sammenlignes fordi utgifter registreres på ulike nivåer i de to kommunene. Det er derfor fra og med 2005 foretatt en endring i Kostra-rapporteringen av kostnader for barnevern i Oslo slik at tallene skal bli sammenlignbare med resten av landet.⁴ Det er også enkelte uklarheter ved Kostra-rapporteringen fra bydelene i Oslo, om rapporteringen skjer på en ensartet måte, og om dermed det korrigerede tallgrunnlaget for barnevern slik det foreligger i Kostra, er tilfredsstillende for en sammenligning med andre kommuner.⁵ Sammenligninger av kostnader i barnevernet mellom Oslo og andre kommuner må derfor tolkes med forsiktighet.

Kostra-databasen går heller ikke langt nok i spesifiseringen av tiltak. Av den grunn har vi supplert disse dataene med annen informasjon fra bydelene.

⁴ Dette er det gjort nærmere greie for i avsnitt 3.4.

⁵ Dette kommer vi nærmere tilbake til.

Rapporter fra fylkesmennene, Oslostatistikken og rapporter fra aktuelle etater i Oslo og Bergen

Vi har innhentet statistikk og rapportene fra fylkesmennene og fra de sentrale etatene i Oslo og Bergen kommuner.

Det har i enkelte tilfeller vist seg vanskelig å skaffe sammenlignbar statistikk for Oslo og Bergen. Byene har også ulik praksis på å gjøre statistikken offentlig tilgjengelig på en enkel måte, særlig statistikk som går noen år tilbake i tid. Fylkesmannens statistikk er for eksempel mindre bearbeidet i Bergen enn i Oslo. En del av statistikken har vi vært nødt til å telle opp manuelt. Både for å skaffe sammenlignbar statistikk og for å finne de rette kategoriene har vi vært nødt til å «hoppe» mellom ulike statistikkilder, noe som kan synes noe uoversiktlig for leseren. Kostra og fylkesmannens statistikk er for eksempel ikke helt sammenlignbar. Mens «barn i barnevernet» i fylkesmannens statistikk vanligvis omfatter både meldinger, undersøkelser og tiltak, har Kostra ikke registrert meldinger, slik at når Kostra-tallene brukes, vil «barn i barnevernet» tilsvare barn med undersøkelse eller tiltak, som jo vil være færre enn dersom alle tre gruppene var omfattet.

Vi har en del steder valgt å lage noe lengre tidsserier enn 2004–2005, for dermed å få et litt lengre tidsbilde av situasjonen enn bare to år.

Informasjon fra bydelene

For å kunne svare på spørsmålene i evalueringen var det nødvendig å henvende seg til bydelsbarnevernene for å få supplerende informasjon. Vi valgte følgende to hovedinntak i denne forbindelse. For det første har vi bedt alle bydelene om å gå igjennom hvilke tiltak som er igangsatt etter undersøkelse i periodene 1. kvartal 2005 og 2006. Hovedspørsmålet bak denne kartleggingen var hvilke tiltak som gis til hvilke barn til hvilken pris. For det andre har vi bedt alle ansatte i bydelsbarnevernet i de to byene svare på et spørreskjema vedrørende kompetanse. Bakgrunnen for dette er at kompetanse er en viktig indikator for kvalitet i bydelsbarnevernet. Vi har fått god respons på begge disse datainnsamlingsrundene.

Noen av bydelene har på grunn av stor arbeidsbelastning begrenset seg til annenhver sak, men vi mener å kunne oppsummere denne informasjonsinngangen som vellykket og en god kilde til oversikt over den hjelpen som ytes. Denne måten å skaffe en oversikt over hva som gis av tilbud, vil imidlertid være noe skjev, da vi i hovedsak vil fange opp nye saker. Barnevernet starter gjerne kontakten med en familie med å bruke relativt «lette» tiltak; de tunge tiltakene som for eksempel institusjon og fosterhjem vil derfor være underrepresentert i utvalget av nye saker. Allikevel vil dataene kunne gi grunnlag for å sammenligne byene i behandlingen av nye saker fordi utvalgskriteriene er like.

I kompetansekartleggingen har vi fått svar fra 288 ansatte. Disse utgjør nærmere to tredeler av antallet stillingshjemler i bydelsbarnevernet. Svarprosenten er den samme

i begge byene. Dette er et høyt antall svar, og vi kan ved bruk av disse dataene få en oversikt over kompetanseforholdene i de to byene.

Intervjuer med ansatte

Vi har gjennomført to runder med fokusgruppeintervjuer med ansatte i bydelsbarnevernet. Hver gruppe bestod av mellom fire og sju deltakere. Ledere og ansatte ble intervjuet hver for seg. Den første runden fant sted i slutten av 2004 og i 1. kvartal 2005, den andre runden i 3. kvartal 2006. Det er med andre ord halvannet år mellom de to intervjurundene. Alle bydelsbarnevernene (15 i Oslo og 8 i Bergen) ble invitert til å sende 1 barnevernleder og 1 saksbehandler til gruppeintervjuene. I den første runden stilte 13 ledere og 12 ansatte fra Oslo og 6 ledere og 6 ansatte fra Bergen. I den andre runden stilte 10 ledere fra Oslo og 6 ledere fra Bergen og 9 ansatte fra Oslo og 6 ansatte fra Bergen. Det var med andre ord god oppslutning om gruppeintervjuene med ledere og ansatte. Dette utvalget av informanter mener vi er representativt for bydelsbarnevernet i de to byene i den forstand at de representerer nesten alle bydelsbarnevernene (14 av 15 i Oslo og 8 av 8 i Bergen) og både ledernivå og saksbehandlernivå.

I den første intervjurunden gikk vi bredt ut med problemstillinger; intervjuguiden er vedlagt (vedlegg 1). I tillegg ble alle deltakerne bedt om å svare på noen vignetter. Målet med dette var å kartlegge terskler i beslutninger om barneverntiltak.

I andre runde benyttet vi samme intervjuguide, men bestemte oss for å være mer målrettet i den forstand at vi la hovedvekt på spørsmål hvor vi mente det var behov for utdyping i forhold til forrige intervjurunde. Vi la også vekt på endringer siden forrige intervjurunde. På bakgrunn av at statistikken viser store forskjeller mellom Oslo og resten av landet inkludert Bergen når det gjelder henleggelses av meldinger før undersøkelse, ble dette spørsmålet diskutert ekstra grundig. Gjennom disse gruppeintervjuene mener vi at vi har fått gode data om ansattes og ledes oppfatning av situasjonen i barnevernet i de to byene.

Intervjuer med brukere

I planene for prosjektet var det lagt opp til to runder med intervjuer av brukere. Brukere ble i denne forbindelse forstått som foreldre og fosterforeldre. Rekrutteringen av brukere ble gjort gjennom de lokale barneverntjenestene, og hver barneverntjeneste fikk en relativt detaljert bestilling når det gjaldt hvilke grupper de skulle sende forespørsel om deltakelse til. Denne bestillingen inneholdt kjennetegn som etnisitet, type problem og type tiltak med det mål at respondentene skulle representere et strategisk utvalg av henholdsvis foreldre og fosterforeldre. Informantene skulle selv melde ifra til oss om de var villige til å bli intervjuet. Intervjuene skjedde i de fleste tilfeller på telefon og fulgte

et prekodet spørreskjema med noen åpne svar. Spørreskjemaet er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Informantene kunne velge det språket de ville bli intervjuet på.

Det viste seg å være betydelig vanskeligere å skaffe respondenter enn vi hadde forutsatt. Det førte til at datainnsamlingen tok mye lengre tid enn planlagt, og de to rundene med intervjuer fløt nesten over i hverandre. Det strategiske utvalget ble mindre systematisk enn planlagt, og vi fikk færre respondenter. Vi har i alt intervjuet 108 personer, 49 foreldre og 59 fosterforeldre. På tross av det begrensede utvalget mener vi at det kommer frem svært interessant informasjon gjennom disse intervjuene. Allikevel skal en være forsiktig med å trekke konklusjoner om forskjeller mellom Bergen og Oslo med utgangspunkt i denne brukerundersøkelsen. En grundigere gjennomgang og vurdering av brukerintervjuene følger som vedlegg 3 til rapporten.

3 Organisering av barnevernet i Oslo og Bergen

Vårt utgangspunkt i sammenligningen av Oslo og Bergen var dels at de to byene har mye til felles ved at de begge i norsk sammenheng er storbyer med de oppvekstproblemer det kan medføre, dels at de begge har barneverntjenester av en betraktelig størrelse og egenkompetanse. Samtidig er barnevernet organisert forskjellig i de to byene ved at den ene (Oslo) har et totalansvar for barnevernet, mens ansvaret i den andre (Bergen) er delt mellom kommune og stat. En hypotese kan være at ulike måter å organisere barnevernet på får konsekvenser for det arbeidet barnevernet gjør.

I det følgende gir vi en presentasjon av barnevernets organisering i de to byene. Hovedfokuseringen er på Oslo, men vi gir også en kort presentasjon av Bergen.

3.1 Barnevernets styrings- og organisasjonsstruktur i Oslo

Barnevernet i Oslo kommune består av en førstelinje- og en annenlinjetjeneste. Barneverntjenestene i den enkelte bydel utgjør førstelinjen, mens de tjenestene som Barne- og familieetaten (BFE) tilbyr, utgjør annenlinjen.

Oslo kommune ble i 1988 delt inn i 25 bydeler, som fikk ansvar for bl.a. helse- og sosialtjenester, inkludert barneverntjenester. En ny bydelsreform i 2004 reduserte antallet bydeler til 15. Bydelene ledes av et bydelsutvalg som er valgt av bystyret og politisk sammensatt i tråd med bystyrets politiske sammensetning. (Fire bydeler har en ordning med direkte lokalt valg til bydelsutvalget.) En bydelsdirektør er øverste administrative leder for bydelsadministrasjonen. Den siste bydelsreformen i Oslo skjedde med andre ord samtidig med barnevernreformen og den statlige overtakelsen av det fylkeskommunale barnevernet i 2004. Selv om Oslo ble holdt utenfor barnevernreformen, skjedde det altså samtidig en stor administrativ reform i Oslo kommune som på viktige områder fikk konsekvenser for barnevernets organisering og arbeidsbetingelser.

Like før denne reformen ble finansieringsordningen for barnevernet lagt om i kommunen. Den nye ordningen trådte i kraft fra 1. juli 2002 med full virkning fra 1. januar 2003. Ordningen innebærer at store deler av Barne- og familieetatens budsjett

er blitt lagt til bydelene. Finansieringsordningen ble evaluert av Fafo i 2005. Foreliggende evaluering og evalueringen av finansieringsordningen har dermed foregått delvis parallelt.

I 1986 innførte Oslo parlamentarisk styreform. Sentralt er ansvaret for bydelenes barneverntjenester lagt til Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester. Byrådsavdelingene er ansvarlige for å forberede og iverksette byrådets og bystyrets vedtak. Dessuten har byrådsavdelingene ansvar for underliggende etater. Oslo kommune presenterer selv barnevernet på følgende måte:

«Oslo kommune har ansvar for å sikre at barn og ungdom som lever under forhold som kan skade deres helse eller utvikling, får hjelp og trygge oppvekstvilkår. Barnevernet driver forebyggende arbeid, oppfølging av barn og deres familier, bistår med avlastning, støtteordninger og akutthjelp.»

«Barnevernet gir ulike former for hjelpe- og støtteordninger overfor barn og deres familier. Barnevernet skal arbeide i kontakt og samråd med foreldre, men kan også overta omsorgen for et barn ved behov.»

Førstelinjen i barnevernet er organisert som en del av bydelenes øvrige tjenesteapparat. Førstelinjen består av barneverntjenestene i bydelene, som har ansvaret for å ivareta barn og unge i en utsatt situasjon ved at det skal utrede barnets situasjon og vedta egnede tiltak dersom det anses nødvendig. Bydelsbarnevernet har også ansvar for å følge opp barn som er plassert i institusjon eller fosterhjem.

I de fleste bydelene er det etablert én barneverntjeneste under ledelse av én barnevernleder med ansvar for bydelens barnevern. Barneverntjenestene i bydelene varierer når det gjelder størrelse og organisering. I noen få bydeler er tjenesten delt i flere avdelinger eller kontorer.

Barneverntjenestene i den enkelte bydel kan være organisert på noe forskjellig måte, ut fra hva som anses hensiktsmessig. Organiseringen varierer noe når det gjelder grad av desentralisering av ansvar, for eksempel for budsjettet. I noen barneverntjenester er det organisert egne mottaksgrupper som har profesjonalisert mottaket av meldinger, i andre går denne funksjonen på omgang. Organiseringen varierer også noe mellom bydelene når det gjelder grad av spesialisering. Noen er organisert etter en generalistmodell, slik at alle saksbehandlere arbeider med alle typer saker, mens andre har spesialisert seg etter ulike arbeidsoppgaver. Bydelenes ansvar i barnevernsektoren kan beskrives på følgende måte (eksempel tatt fra Bydel Alnas egen beskrivelse på Internett):⁶

«Barnevernets ansvarsområde er å sikre at barn og unge, som lever under forhold som kan skade barnets helse eller utvikling, får hjelp og omsorg så raskt som mulig. Våre viktigste oppgaver er å

⁶http://www.bydel-alna.oslo.kommune.no/barn_og_unge/barnevern/

- Gi generelle råd og veiledning til familier
- Undersøke hvordan barnets hverdag er
- Gi den hjelpen som passer best for barn og familier i den situasjonen de er i
- Samarbeide med andre instanser som kan gi annen hjelp til familien eller henvise familien til disse instansene»

Oslo har som tidligere nevnt fått et lovfestet unntak fra Barnevernreformen av 2004.⁷ De oppgaver som i landet for øvrig ble overført fra fylkeskommunene til staten ved statens Barne-, ungdoms- og familieetat (Bufetat), blir i Oslo ivaretatt av Barne- og familieetaten (BFE).⁸

Barne- og familieetaten har ansvar for å tilby tiltak for barn og unge som skal plasseres utenfor hjemmet, enten i det kommunale eller private tiltaksapparatet. Etaten har også ansvar for etablering og drift av institusjoner. Etaten lister opp følgende oppgaver på sin hjemmeside:⁹

- Barneverninstitusjoner, beredskapshjem og familiehjem.
- Støttetiltak i hjemmet og nærmiljøet
- Formidling av plasser i institusjoner, beredskapshjem, kollektiver og andre private hjelpetiltak
- Rekruttering og opplæring av fosterhjem
- Bolig og avlastning til funksjonshemmede
- Barnevernvakten ved Sentrum politistasjon
- Opplæring og veiledning til bydelene
- Juridisk bistand til bydelene i vanskelige barnevernsaker
- Tiltak som har som mål å bedre tilbudet til ungdom med atferdsvansker og barn som har vært utsatt for rusmidler i fosterlivet
- Godkjenning og kvalitetskontroll av kommunale og private barneverninstitusjoner

⁷ Forskrift om særskilte bestemmelser på barnevernområdet for Oslo kommune. Trondheim kommune har fått et midlertidig unntak fra statliggjøringsreformen.

⁸ Byrådets årsberetning 2004, s. 51.

⁹ http://www.barne-og-familieetaten.oslo.kommune.no/om_oss/

Byrådet fordeler midler til bydelene etter et eget budsjettkriteriesystem for hvert av tjenesteområdene, også barnevern, som ivaretar demografiske og sosiale faktorer i den enkelte bydel. Bydelsadministrasjonene har relativt stor frihet i bruken av tildelte ressurser og kan på eget grunnlag disponere ressursene mellom tjenesteområdene. Bydelene er med andre ord ikke bundet til å benytte de bevilgede midlene i tråd med tildelingene til hvert av områdene så lenge lover på de respektive områdene, i vårt tilfelle lov om barnevern, ivaretas.

Barnevernet i Oslo har i løpet av de siste årene gjennomgått flere større organisatoriske omlegginger som kan ha fått innvirkninger på barnevernets måte å arbeide på. I det følgende presenterer vi kort disse endringene.

Bestiller-utførerorganisering og ny finansieringsordning

Barnevernet i Oslo gjennomgikk en organisatorisk og finansiell omlegging fra 2002 til 2003, da kommunen innførte en bestiller-utførermodell i barnevernet, med bydelene som bestillere av tjenester fra barne- og familieetaten (BFE). Denne endringen innebar at bydelene fikk en større beslutningsmakt over hvilke tiltak de til enhver tid ønsker å benytte overfor barnevernsbarna. BFEs rolle som et serviceorgan overfor bydelsbarnevernet ble tydeliggjort gjennom denne omorganiseringen. BFE ble også internt organisert etter en bestiller-utførermodell ved at det ble opprettet en egen utføreravdeling med ansvar for drift av barnevernsentre og -institusjoner, mens en annen avdeling (Mottak og konsultasjonsavdelingen, MOK) har ansvar for bl.a. å behandle søknader om plass i kommunale institusjoner og tiltak, rådgje bydelene i barnevernsaker og godkjenne og kvalitetskontrollere kommunale og private institusjoner. Disse to avdelingene skal i prinsippet arbeide uavhengig av hverandre, i den forstand at MOK skal sende bestillinger til utføreravdelingen, som på sin side har ansvar for å etablere og drifte institusjoner med en utforming som bydelsbarnevernet etterspør.

Som ledd i etableringen av bestiller-utførerorganiseringen mellom bydelsbarnevernet og BFE ble det også gjennomført en finansieringsomlegging som innebar at BFEs budsjett til drift av barneverninstitusjoner ble lagt til bydelene etter en fordelingsnøkkel. Bydelene skal nå kjøpe institusjonsplasser til full pris i kommunale eller private institusjoner, men altså på bakgrunn av et betraktelig økt budsjett.¹⁰ Bydelenes økte budsjett er imidlertid ikke øremerket barnevern; bydelene står fritt til å disponere midlene etter egne prioriteringer. Det er i utgangspunktet bydelsrammen som har økt, ikke den enkelte barneverntjenestes budsjett. Det kan variere fra bydel til bydel hvordan de vil benytte disse midlene. Forut for denne organisasjonsomleggingen hadde BFE stor innflytelse over hvilke institusjoner bydelene kunne bruke. Bydelene sto i mindre

¹⁰ Fordelingsnøkkelen tok utgangspunkt i Oslos kriteriefordelingssystem for bevilgninger til barnevernet som bl.a. ivaretar den demografiske situasjonen i bydelene.

grad fritt til å avgjøre institusjonsvalg til tross for at det er bydelene som er ansvarlige for å utrede barnas situasjon, foreslå egnede tiltak og også for oppfølgingen av barn og unge som er plassert på institusjon. BFE dekket også mesteparten av kostnadene ved bruk av institusjon, cirka 80 prosent av kostnadene, mens bydelene dekket resten.¹¹

Byrådets motivasjon for en organisasjonsomlegging var at den tidligere organisasjons- og finansieringsmodellen både førte til en stor bruk av institusjon på bekostning av andre lokalbaserte tiltak og førte til at bydelene i for liten grad hadde et insitament for å legge om tiltaksbruken i retning av mer lokalbaserte tiltak, siden BFE i hovedsak bekostet utgiftene ved institusjonsplassering. En antakelse bak Byrådets finansieringsomlegging var at når bydelene ikke så de reelle kostnadene ved bruk av institusjon, hadde de også liten motivasjon for å endre denne tiltaksbruken. En omlegging av tiltaksbruken i retning av mindre bruk av institusjonsplassering og mer vekt på tiltak i barns og unges familie og nærmiljø har både nasjonalt og internasjonalt vært ansett ønskelig og er barnevernfaglig begrunnet, ut fra hva som anses å være til barns beste.

En undersøkelse av barnevernet i Oslo viste at Oslo forut for finansieringsomleggingen hadde en betraktelig høyere institusjonsbruk enn andre deler av landet. Andelen barn plassert i institusjon var i 2001 dobbelt så høy i Oslo som i Bergen og Akershuskommunene og nesten tre ganger så høy som i Trondheim.¹² Hvorvidt dette skyldes at institusjonsbruken var for høy i Oslo eller for lav i andre deler av landet, kan være vanskelig å avgjøre, men det er liten grunn til å tro at forskjellen bare kan forklares med forskjeller i barns og unges situasjon, selv om Oslo som storby kan ha andre og større utfordringer for barn og unge enn andre deler av landet. Forskjellen i bruken av institusjon må trolig også forklares med barnevernapparatets måte å møte barns og unges utfordringer på.

En konsekvens av den høye og voksende institusjonsbruken i Oslo forut for finansieringsomleggingen var store overskridelser i byens barnevernbudsjetter, spesielt BFEs budsjetter, der hovedtyngden av institusjonskostnadene ble kostnadsført. Bruk av institusjon er veldig kostbart i og med at det kreves høy bemanningsfaktor store deler av døgnet. Det var ønskelig at denne kostnadsveksten kom under kontroll i og med at den fikk konsekvenser for bydelenes øvrige tjenestetilbud. Dette desto mer som mye tydet på at bruken av institusjon var høyere enn nødvendig (se over), og dessuten ikke var i tråd med den barnevernfaglig ønskede omleggingen av tiltaksbruken i retning av mer lokalbaserte tiltak. Det hører med til denne historien at også bruken av *private* institusjonsplasser økte sterkt, fordi kommunen ikke hadde et tilstrekkelig antall plasser med en egnet tiltaksprofil, ut fra de vurderinger bydelene gjorde på vegne av barn og

¹¹ Slik situasjonen for det *statlige* barnevernet fremdeles er i dag.

¹² Først og Høverstad ANS (2005): *Utredning av alternative modeller for finansiering av barneverninstitusjoner i Oslo*. Utredning for Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester i Oslo kommune, s. 17.

unge. Situasjonen var den at utnyttelsen av kapasiteten i de kommunale institusjonene ikke var god nok, samtidig som BFE måtte betale for både bruk av private plasser og ubenyttede kommunale.¹³ Det var derfor ønskelig for Oslo kommune å finne frem til en organisasjons- og finansieringsmodell som både bidro til kostnadskontroll og dreining av virkemiddelbruken og som dessuten ga BFE økt insitamant til å utforme tjenestetilbudet, i første rekke institusjonstilbudet, i tråd med bydelsbarnevernets behov.

Finansieringsordningen under press

Det var i 2005 mye debatt om situasjonen i barnevernet i Oslo. Det har fra ulike hold blitt hevdet at Oslo kommune ikke ivaretar sitt ansvar for barnevernet godt nok, og at barn og unge ikke får den oppfølgingen de etter lov om barnevern har krav på. Det ble hevdet at økonomiske hensyn spiller en utilbørlig stor rolle når bydelsbarnevernet fatter sine beslutninger. Det ble også hevdet at den nye finansieringsordningen er medvirkende til disse problemene. Det er foretatt flere utredninger om hvilke konsekvenser finansieringsordningen har hatt for barnevernet i Oslo.¹⁴ Bystyret har også selv gjennomgått denne ordningen. Våren 2006 vedtok bystyret å i hovedsak beholde finansieringen i sin nåværende form fordi man mener at den har medvirket til en ønsket vridning av tiltaksbruken, men det innføres en utjevningsordning for å dempe utslagene for de dyreste plasseringene for enkeltbydeler.¹⁵ Denne utjevningsordningen vil virke som en slags buffer i forhold til kostnadene ved dyre plasseringer og slik sett ha samme virkning som den tidligere finansieringsordningen, men i en svakere grad. Den vil også innebære at noe av den økte rammen til bydelene som ble omtalt i forrige avsnitt, likevel øremerkes barnevern.

Våren 2006 la Kommunerevisjonen frem en rapport som skulle belyse situasjonen i bydelsbarnevernet ut fra påstander om at bydelsbarnevernet legger uforholdsmessig stor vekt på økonomiske hensyn i sine beslutninger. Rapporten er i hovedsak basert på intervjuer og spørreskjema rettet mot ledere og ansatte i bydelsbarnevernet. Rapportens hovedkonklusjon var at det ikke synes å bli tatt utilbørlige hensyn til økonomi i bydelsbarnevernets beslutninger, men at situasjonen i enkelte bydeler synes å være at hensyn til økonomi har ført til at det ikke alltid har blitt iverksatt tiltak i tråd med lov om barnevern.¹⁶ Spesielt pekes det på at det i enkelte situasjoner unnlates å sette i verk tiltak for unge over 18 år, og at det også i enkelte tilfeller unnlates å plassere barn

¹³ Hanne Bogen og Anne Huser (2005): *Evaluering av finansieringsordningen i barnevernet i Oslo kommune*. Oslo: Fafo-rapport 483, s. 16.

¹⁴ Se de nevnte rapportene av Bogen og Huser (2005) og Først og Høverstad (2005).

¹⁵ Se Byrådsak 65/06: Finansieringsordning for barnevernet i Oslo, datert 30.03.06.

¹⁶ Kommunerevisjonen i Oslo (2006): *Bydelsbarnevernet i Oslo kommune. En undersøkelse av påstandene om at det tas utilbørlige hensyn til økonomi i bydelsbarnevernet*. Rapport 13/2006.

i institusjon når det anses nødvendig. Det vises også til de store forskjellene mellom bydelenes barneverntjenester, bl.a. i størrelse på budsjetter og regnskap, den andel barnevernbudsjettet utgjør av bydelens totale økonomiske ramme, bemanningen i barneverntjenesten, andelen henlagte meldinger og undersøkelser og antall barnevernsaker totalt sett. Relativt mange ansatte i en del av bydelene oppgir at manglende kapasitet, forstått som for få ansatte, medfører at de ikke kan utføre tilfredsstillende arbeid. (Vi kommer nærmere tilbake til disse problemstillingene.)

For mange henleggelse?

Det har også fra flere hold blitt påpekt at Oslo kommune henlegger for mange bekymringsmeldinger til barnevernet, og at situasjonen skiller Oslo fra andre deler av landet. Mens Oslo henlegger om lag 30 prosent av meldingene, henlegger landet for øvrig vel 15 prosent, mens Bergen, som er vår sammenligningskommune, bare henlegger om lag ti prosent (i 2005 steget til 15 prosent).¹⁷ Det har også vært påpekt at bydelene i Oslo praktiserer meldinger ulikt, slik at noen henlegger mer enn andre. Henleggelsespraksis i Oslo har derfor også skapt grunn til bekymring over tilstanden i barnevernet i Oslo. Vi kommer nærmere tilbake til henleggelsespraksis i et senere avsnitt.

Bydelsreformen av 2004

Oslo kommune gjennomførte i 2004 en bydelsreform som innebar en sammenslåing av 25 bydeler til 15. Denne sammenslåingen berørte de fleste bydelsbarneverntjenestene, i første rekke i form av sammenslåing av kontorer, men enkelte større kontorer opplevde også å bli delt. Dette har ført til endrede arbeidsbetingelser for bydelsbarnevernet i form av nye klienter, kolleger, ledere og lokaler som igjen har nødvendiggjort samordning og konsolidering av arbeidspraksiser innenfor disse nye rammene. Man må anta at dette i det minste i en overgangsperiode har ført til at arbeidsforholdene ikke har vært optimale.¹⁸

Tar Oslo et helhetlig ansvar for barnevernet?

Målsettingen med å la staten overta de fylkeskommunale oppgavene på barnevernområdet fra og med 2004 var å sikre et likeverdig tilbud i hele landet. En viktig begrun-

¹⁷ Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 4. For Oslo og landet for øvrig se Oslo kommune ved Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, Seksjon oppvekst og levekår (2006): *Meldinger til barneverntjenesten i bydelene i Oslo*, s. 6; for Bergen se Bergen kommune ved Byrådsavdeling for helse og omsorg (2006): *Statusrapport for barneverntjenesten i Bergen 2005*, Byråds sak 280/06, s. 11.

¹⁸ Dette påpekes også av Bogen og Huser 2005, s. 51 og Kommunerevisjonen 2006, s. 14.

nelse for at Oslo fikk et unntak fra denne reformen, var at Oslo, som eneste kommune i landet, allerede hadde et helhetsansvar for barnevernet ved at Oslo både ivaretar de kommunale og fylkeskommunale oppgavene på barnevernområdet. Det ble vurdert som hensiktsmessig at dette helhetsansvaret ble videreført i stedet for å fordeles på to nivåer, ett statlig og ett kommunalt. Det var imidlertid en forutsetning at særordninger, som den Oslo fikk, innebar at «innbyggerne i disse kommunene sikres et like godt tilbud fra sin kommune som staten skal ivareta i de øvrige kommunene.»¹⁹ Det påpekes for øvrig at Oslo allerede har, og fortsatt vil kunne bygge ut, et tilstrekkelig differensiert tjenestetilbud til befolkningen.

Det overordnede politiske ansvaret for barnevernet i Oslo er lagt til byrådet. Ansvar som i landet for øvrig er lagt til Bufetat, er i Oslo lagt til Barne- og familie-etaten. Det utøvende ansvaret for barnevernet er imidlertid lagt til bydelene ved at det er bydelsbarnevernet som utreder barn og unge som barnevernet kommer i kontakt med, og som foreslår tiltak.

Selv om intensjonen med statsreformen er at barn og unge skal få like god hjelp av barnevernet uavhengig av hvilken kommune/bydel de bor i, tyder mye på at barnevernet i Oslos bydeler ikke alltid har en enhetlig praksis. Vi har for eksempel vist at behandlingen av meldinger og undersøkelser varierer fra bydel til bydel. Det er stor variasjon i bydelenes behandlinger av innkomne meldinger, der noen bydeler henlegger saker i mye større omfang enn andre. Hva dette eventuelt skyldes, er drøftet annetsteds.²⁰ Det er grunn til å påpeke at Oslos inndeling i 15 bydeler som alle hver for seg er på størrelse med en større norsk kommune, kan vanskeliggjøre en enhetlig praksis på barnevernområdet. I hver av bydelene er det et faglig barnevernapparat som ut fra skjønn foretar en vurdering av innkomne og løpende barnevernsaker. Det er da lett å tenke seg at det utvikles lokale kulturer og praksiser i den enkeltes barneverntjenestes måte å behandle sakene på. Hvorvidt variasjonen i arbeidsmåter er større enn man kan forvente i forhold til oppgavens ofte svært komplekse art, der skjønn spiller en stor rolle i utøvelsen av det barnevernfaglige arbeidet, eller om variasjonen innad i Oslo er større enn man finner mellom andre kommuner innenfor det statlige barnevernområdet, har vi ikke hatt anledning til å undersøke nærmere.

Vi finner også forskjeller mellom Oslo og Bergen i måten de utøver sitt barnevern på, men det er vanskelig å bedømme disse forskjellene som uttrykk for at den ene byen arbeider bedre med barnevern enn den andre. Det synes for eksempel som om Oslo er kommet lenger med hensyn til å utvikle familie- og nærmiljøbaserte tiltak enn Bergen, en utvikling som nasjonale barnevernmyndigheter ønsker, mens Bergen er kommet lenger med hensyn til å rekruttere fosterhjem, også en ønsket utvikling. For Oslos del

¹⁹ Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v., s. 78.

²⁰ Se kapittel 4 om meldinger.

er det likevel slik at de enkelte bydelene har kommet ulikt langt med hensyn til satsing på lokale tiltak.

Bydelene er finansiert gjennom et kriteriesystem som fordeler midler til de ulike tjenesteområdene etter en rekke sosio-demografiske kriterier. Finansieringen av bydelsbarnevernet inngår i dette kriteriesystemet med egne kriterier for barnevern. Disse midlene er imidlertid gitt som en rammefinansiering, slik at det er opp til bydelene å fordele midler mellom tjenesteområdene etter egne prioriteringer. Bydelene i Oslo står dermed ganske fritt i sine økonomiske disposisjoner, i stor grad parallelt til det kommunale selvstyret i landets øvrige kommuner.

I tillegg er størstedelen av Barne- og familieetatens budsjett nå lagt til bydelene (jf. vår tidligere omtale av finansieringsordningen som ble innført i 2002/2003) og inngår i den samme rammepotten til bydelene. Forut for finansieringsomleggingen var store deler av barnevernbudsjettet til drift av barneverninstitusjoner lagt til BFE. Bydelene betalte da bare en andel av kostnadene ved bruk av institusjoner, på samme måte som kommunene innenfor det statlige barnevernområdet gjør i dag. Det eksisterte med andre ord en økonomisk buffer for bydelene ved kjøp av dyre institusjonsplasser.²¹ Når disse midlene nå inngår i den øvrige bydelsvise potten, blir desto mer av midlene som tidligere var øremerket barnevern (dvs. BFEs midler, som i hovedsak var øremerket institusjonsplasser og som slik sett virket styrende på bydelenes disposisjoner), gjenstand for bydelsvise prioriteringer. Dette behøver ikke i seg selv være et problem, men det kan innebære at bydelene prioriterer forskjellig med hensyn til barnevern, for eksempel i forhold til størrelsen på sine barneverntjenester og i forhold til tiltaksbruk, med de konsekvenser dette kan ha for tjenesteprofilen i bydelenes barnevern. Det forhold at Oslo er inndelt i mange bydeler som hver har relativt store friheter i sine disposisjoner, kan dermed gjøre det vanskeligere å etablere et likeverdig tjenestetilbud. Bydelsbarnevernene er imidlertid underlagt overordnede føringer på barnevernområdet fra byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, som i sine styringssignaler forsøker å bidra til en enhetlig praksis på barnevernområdet. Barne- og familieetaten forsøker også å etablere arenaer for informasjonsinnhenting og informasjonsutveksling mellom bydelsbarnevernene. Vårt inntrykk er likevel at mer kan gjøres for å utveksle informasjon mellom bydelene. Både ledere og ansatte i bydelsbarnevernene etterlyser mer informasjon om hvordan de andre bydelene arbeider, og vi har vært noe overrasket over hvor lite kunnskap de har om hverandre.²² En slik informasjonsutveksling kan være et viktig ledd i etableringen av en felles faglig plattform i barnevernarbeidet.

²¹ Vi har tidligere påpekt at denne ordningen hadde noen ugunstige effekter i forhold til en trolig for høy bruk av barneverninstitusjoner på bekostning av lokalbaserte tiltak.

²² Dette har selvfølgelig også sammenheng med en travel arbeidssituasjon som sjelden gir rom for å løfte blikket, i tillegg til stor utskifting av personell.

Det er også viktig å påpeke at Oslo er underlagt den samme barnevernlov og de samme godkjenningsordninger og kvalitetskriterier for offentlige og private barneverninstusjoner som landets øvrige kommuner og dessuten underlagt fylkesmannens tilsyn og kontroll.

3.2 Barnevernets styrings- og organisasjonsstruktur i Bergen kommune

Barnevernet i Bergen har i de siste årene vært igjennom flere endringer i styrings- og organisasjonsstrukturen. Kommunen hadde i en kortere periode, fra 2000 og frem til 30. juni 2004, delegert politisk og administrativ myndighet til bydelsnivåene. I alt var det åtte bydelsadministrasjoner i kommunen, som hver hadde økonomisk og politisk myndighet til å ta avgjørelser og legge føringer på hvordan utviklingen i bydelen skulle være. Et viktig grunnlag for denne organiseringen og delegeringen av myndighet var ønsket om å styrke nærdemokratiet og styrke relasjonen mellom ressursiden og tiltaksiden. Samlet skulle dette gi både bedre styringsevne og bedre kvalitet på tjenestene til beste for brukerne og lokalsamfunnet.

En rekke negative erfaringer med delegert myndighet til bydelsadministrasjonene i Bergen kommune var medvirkende til at kommunen besluttet å legge ned bydelsadministrasjonsordningen og gikk tilbake til en delvis sentralisert modell. Samtidig innførte Bergen kommune en parlamentarismemodell. Bergen har med andre ord ikke lenger en bydelsorganisering som Oslo.

Dagens modell, som man i dag har om lag to og et halvt års erfaring med, innebærer at det er et byråd bestående av «valgvinnerne» som har fått myndighet til å drive utøvende makt og kan bestemme budsjetter og retningslinjer. Selve bystyret består av samtlige politisk valgte representanter i kommunen, og de har blant annet organisert virksomheten slik at de er medvirkende i komiteer som har ansvar for ulike områder av kommunens ansvarsområder.

Byrådet har også organisert sin virksomhet i fem områder: Byrådsleders avdeling, Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for finans, kultur og næring, Byrådsavdeling for oppvekst, og til sist Byrådsavdeling for helse og omsorg. I sistnevnte inngår barnevernet. Dette er formelt sett underlagt bystyret og byrådet. Hver byrådsavdeling er ledet av et byråd.

Byrådsavdelingen for helse og omsorg er på den ene siden ansvarlig for å forberede og iverksette byrådets vedtak. På den andre siden har byrådsavdelingen ansvar for underliggende etater, og barnevernet i Bergen kommune består av to byomfattende enheter: Utekontakten og Barnevernvakten, samt åtte lokale barneverntjenester.

Hver av barneverntjenestene har eget budsjettansvar og er ledet av en enhetsleder. I tilknytning til den nye organisasjonsstrukturen som ble innført primo juli 2004, fikk enhetslederne økt ansvar og myndighet i form av vide fullmakter og arbeidsgiveransvar. Enhetslederne har nå et selvstendig økonomiansvar, og det medfører at det påligger lederne ansvar for drift av og kvalitet på tjenestene. Enhetslederne rapporterer til kommunaldirektøren, men samtidig er det etablert en ordning med rådgivere som i flere saker fungerer som et ledd mellom enhetsleder og kommunaldirektør. Rådgiverne er en levning fra den desentraliserte organiseringsmodellen som utgikk i juni 2004, i den betydningen at de tidligere bydelsadministrasjonslederne gikk over i nye stillinger som rådgivere for barneverntjenestene. Rådgiverne har en til dels uklar formell myndighetsramme, men de har i praksis noe myndighet i forhold til økonomi- og personalspørsmål, og ikke minst har de en rådgivnings- og støttefunksjon for enhetslederne i barneverntjenestene.

Barneverntjenestene i Bergen kommune varierer i størrelse, men er ytre sett forholdsvis likt organisert. Noe forskjell på internorganisering er det, eksempelvis ved at seks av barneverntjenestene har laget mottaksgrupper og tiltaksgrupper hvor medarbeiderne innenfor gruppene spesialisere seg på henholdsvis å ta imot meldinger eller på tiltak. Selv om det er noe spesialisering blant arbeidstakerne med denne organiseringen, synes man likevel å klare å ivareta hensynet til brukernes ønske om stabilitet i forhold til hvem de har som saksbehandlere.

En viktig forskjell mellom organiseringen av barnevernet i Oslo og Bergen er at mens Oslo har et totalansvar for barnevernet både faglig og budsjettmessig, er store deler av det faglige og økonomiske ansvaret lagt til det statlige nivået i Bergen. Denne organiseringen er i tråd med organiseringen av barnevernet i resten av landet (med unntak av Trondheim, som har en egen forsøksordning som ligner Oslos ordning).

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er organisert i fem regioner med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som hovedkontor. Barnevernet i Bergen ligger under region vest.²³ I dette systemet er det Bufetat som har det overordnede ansvaret for barnevernet. De driver institusjoner, fosterhjemstjeneste, familiebaserte tiltak og kjøper plasser i private institusjoner. Fagteamene er bindeleddet mellom etaten og kommunene og bistår kommunene i vanskelige saker. I region vest er det i alt 6 fagteam, to av dem er plassert i Bergen og har Bergen som ansvarsområde. Kommunen (i Bergen representert ved bydelsbarnevernet) har ansvaret for å ta imot meldinger, undersøke og gjennomføre hjelpetiltak, samt å tilrå bruk av institusjoner og fosterhjem.

Hjelpetiltak finansieres av kommunen selv, mens de bare betaler en egenandel for de tjenestene som staten, representert ved region vest, har ansvaret for.

²³ Se Bufetats hjemmeside: <http://www.bufetat.no/?module=Articles;action=ArticleFolder.publicOpenFolder;ID=1801>

3.3 Økonomien i barnevernet i Oslo og Bergen

I det følgende presenterer vi den økonomiske situasjonen i barnevernet i Oslo og Bergen, men med hovedvekt på Oslo.

Som konsekvens av at barnevernet i Oslo er inndelt i to nivåer, henholdsvis bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten, vil den økonomiske situasjonen være en konsekvens av budsjettssituasjonen samlet sett for de to nivåene og dessuten også om de to nivåene samarbeider på en måte som er både barnevernfaglig og økonomisk rasjonell. Med bestiller-utførerorganiseringen som ble innført i 2002, fikk bydelsbarnevernet som vi har sett, en mer autonom rolle, mens BFEs rolle som serviceorgan for bydelene ble tydeliggjort. For at BFEs ressurser som leverandør av tjenester til bydelene (først og fremst institusjonsplasser) skal benyttes mest mulig rasjonelt, er det viktig at etaten leverer de tjenestene bydelene trenger, slik at ikke kapasitet blir stående ubenyttet. Slik sett kan det argumenteres at BFEs budsjett bare kommer barn og unge i barnevernet til gode dersom etaten har de tjenestene bydelsbarnevernet trenger og evner å utvikle sine tjenester i tråd med de tiltak bydelenes etterspør. Bydelsbarnevernet har full anledning til å kjøpe tjenester fra andre enn BFE, men jo bedre tilpasset BFEs tilbud er bydelenes behov, desto mer vil ressursene i de to nivåene komme barn og unge til gode.

Bydelsbarnevernets økonomiske situasjon

Tabell 3.1 viser at budsjettene til bydelsbarnevernet steg jevnt i perioden 2003 (2004) til 2006.²⁴

Det har samtidig vært et jevnt og høyt *merforbruk* i bydelsbarnevernet (differansen mellom regnskap og regulert budsjett), henholdsvis 36 millioner i 2003, 70 millioner i 2004 og 71 millioner i 2005. I perioden 2003 til 2005 har det vært en vekst i budsjettet på 6,2 prosent, mens det har vært en vekst i regnskapet, som inkluderer merforbruket, på 10,6 prosent. Selv om det altså har vært en vekst i budsjettene i disse årene, har veksten i merforbruket vært større. Det store merforbruket kan ses som uttrykk for at kommunen og/eller bydelene ikke har bevilget et tilstrekkelig stort budsjett til barnevern i forhold til behovet, men det kan også ses som uttrykk for at det råder myke budsjettskranker i barnevernet, og at bydelsbarnevernet bruker de midlene de anser nødvendige, selv om budsjettet overskrides. Hvorvidt bydelsbarnevernet får bevilget tilstrekkelige midler i forhold til de oppgaver det skal løse og at merforbruket dermed er uttrykk for at ressursbehovet er atskillig større enn det som avsettes i budsjettene, har vi ikke grunnlag for å si noe om ut fra vårt forskningsopplegg. Ansatte i barnevernet i

²⁴ Dvs. etter at finansieringsomleggingen var gjennomført; hoveddelen av BFEs tidligere budsjett var i 2003 distribuert til bydelene. Budsjett- og regnskapstall som sammenligner situasjonen før og etter 2003, må ta hensyn til denne omleggingen. Vi har valgt å starte tidsserien med 2003.

Tabell 3.1 Netto driftsutgifter for bydelsbarnevernet sammenholdt med regulert budsjett 2003–2006. Oslo. Mill. kroner.

Utgifter	2003*		2004		2005		2006** Vedtatt budsjett
	Regulert budsjett	Regnskap	Regulert budsjett	Regnskap	Regulert budsjett	Regnskap	
Barnvern- tjeneste			169,8	170,2	178,9	183,9	180,3
Barnvern- tiltak i familien			78,8	109,5	90,9	131,9	112,3
Barnvern- tiltak utenfor familien			475,6	514,2	485,6	510,4	479,5
Sum	711	746,9	724,2	793,9	755,4	826,2	772,2

* De tre Kostra-postene for netto driftsutgifter til barnevern foreligger ikke i Byrådets årsberetninger for 2003 (og før); det har derfor ikke vært mulig å få ut sammenlignbare utgiftsposter for hver av barnevern-postene før og etter 2003, bare totaltallene. (Tallene for 2003 kan eventuelt fjernes, men kan være greie å ha med for sammenligningens skyld.)

** Det er her litt uklart om vedtatt budsjett er det samme som opprinnelig budsjett eller regulert budsjett: J. Motzfeldt Dahle i VST tror at vedtatt budsjett er det samme som opprinnelig budsjett, men er ikke sikker. Tallene i denne kolonnen er å finne i dokumentet *Bykassens vedtatte budsjett for 2006 (Dokument 3)*.

Kilde: Byrådets årsberetninger 2003, 2004 og 2005 (Tallene i Kommunerevisjonens rapport er noe forskjellige fra våre, uvist av hvilken grunn, men viser samme tendens.) De tre typene barnevernutgifter i tabellen tilsvarer Kostra-postene for netto driftsutgifter til barnevern, henholdsvis postene 244 Barneverntjeneste, 251 Barneverntiltak i familien og 252 Barneverntiltak utenfor familien.

Oslo har imidlertid påpekt at de opplever en vekst i komplekse saker som krever mer arbeidsinnsats fra barnevernansatte.²⁵ Det har også vært en vekst i antall meldinger til barnevernet (se senere avsnitt). Denne veksten kan imidlertid også være uttrykk for at barnevernet og andre instanser, for eksempel politiet, har blitt flinkere til å melde saker til barnevernet, slik at økningen i antall saker i det minste også er uttrykk for at såkalte mørketall kommer frem i dagen, ikke nødvendigvis en absolutt økning i problemer.²⁶ At flere saker avdekkes, uansett årsak, vil imidlertid kunne innebære et økt ressursbehov.

I samme periode var det for øvrig en vekst i barnebefolkningen i aldersgruppen 0–17 år på i underkant av 5 prosent. Både veksten i budsjetter og i brukte midler (regnskap) har altså overskredet veksten i barnebefolkningen i perioden, slik at også budsjett, men særlig forbruk, i hvert fall i en viss grad tar høyde for flere og/eller vanskeligere barnevernsaker.

²⁵ Bogen og Huser (2005).

²⁶ Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 4 om meldinger til barnevernet.

Fordelingen mellom Kostra-postene i Oslo

Ser man på fordelingen mellom de tre Kostra-postene i budsjett- og regnskapstallene i perioden 2004–2005,²⁷ har den største budsjettveksten (dvs. avsatte midler) vært i posten for barneverntiltak i familien, med vel 15 prosent, mens det har vært en vekst på vel 5 prosent for barneverntjeneste og en vekst for barneverntiltak utenfor familien på 2 prosent. Ser man så på veksten i medgåtte midler (dvs. regnskapstallene), har det vært en økning i posten barneverntiltak i familien med vel 20 prosent, mens det har vært en vekst på 8 prosent innen posten barneverntjeneste, som i hovedsak omfatter de ansatte på barnevernkontorene. Posten barneverntiltak utenfor familien har derimot blitt redusert noe, i hovedsak på grunn av redusert bruk av institusjon, mens bruk av fosterhjem, som også faller inn under denne posten, har økt noe.²⁸ Tallene kan tyde på at veksten i utgifter til institusjonsbruk er bremsset, mens det altså for barneverntiltak i familien ses en motsatt tendens. For alle tre postene gjelder det likevel at det er brukt mer enn det er bevilget.

Utviklingen i tiltaksbruken, det vil si økt bruk av tiltak i familien og redusert bruk av institusjon, er for øvrig i tråd med politiske og barnevernfaglige målsetninger i Oslo så vel som i landet for øvrig, selv om budsjettoverskridelsen innenfor posten barneverntiltak i familien kanskje ikke er like ønsket sett fra bevilgende myndigheters side.

Vedtatt budsjett for 2006 indikerer at man øker alle de tre postene i forhold til budsjettet for 2005, særlig posten for barneverntiltak i familien, men at man øker det en god del mindre enn at de «matcher» forbruket i 2005. At det holdes noe igjen i budsjettet i forhold til foregående års forbruk, er ikke så overraskende sett på bakgrunn av kostnadsveksten de siste årene. Det store merforbruket i forhold til budsjett har hatt konsekvenser for andre tjenesteområder i bydelene, særlig ikke lovpålagte tjenester, som i enkelte bydeler har blitt kraftig beskåret. Bydelsbarnevernet hadde i 2005 er merforbruk på 71 mill. kroner, noe som tilsvarte halyparten av bydelenes samlede merforbruk alle tjenesteområder sett under ett.²⁹ Merforbruket i bydelsbarnevernet, som har vært større i noen bydeler enn i andre, har altså stor innvirkning på de aktuelle bydelenes økonomiske situasjon.³⁰

Det er for øvrig stor variasjon mellom bydelene med hensyn til hvor stor andel av den enkelte bydels samlede økonomiske ramme som settes av til barnevern. For

²⁷ For 2003 har vi ikke tall fordelt på Kostra-postene fordi kostnader til barnevern ble ført annerledes forut for 2004. For 2003 har vi bare totaltallene. Barnevernets budsjett- og regnskapstall er nå fordelt i henhold til Kostra-postene. De nasjonale Kostra-tallene for barnevern er imidlertid ikke sammenlignbare med Oslos budsjett- og regnskapstall. Dette kommer vi tilbake til.

²⁸ Tall for bruk av fosterhjem presenteres i kapittel 6.

²⁹ Det må nevnes at det er barnevernet i noen få bydeler som har stått for hoveddelen av dette merforbruket. Det er derfor også disse bydelene som har merket disse nedskjæringene sterkest.

³⁰ Se Kommunerevisjonens rapport 13/2006, s. 18.

2006 er gjennomsnittet for bydelene samlet sett cirka ni prosent. I 2005 var andelen noe mindre, men det var stor spredning mellom bydelene, med Søndre Nordstrand og Gamle Oslo med den høyeste andelen (14 prosent) og Ullern med den laveste (2 prosent).³¹ Bydelene står fritt i sin interne budsjettering mellom ulike tjenesteområder. Forskjellen i barnevernbudsjettens andel av de samlede bydelsbudsjetter gjenspeiler prioriteringene i de enkelte bydelene, men er i hovedsak uttrykk for at barnevernets utfordringer er svært forskjellige i Oslos bydeler.

Budsjettet for 2006 (tabell 3.1) viser altså en økning i forhold til foregående års budsjett, men ligger atskilling lavere enn forrige års forbruk (755,4 mill. kroner³² versus 772,2 mill. kroner). Det samme har vært tilfellet for budsjetteringene siden 2003: Budsjettet for påfølgende år ligger godt under forbruket for inneværende år. Dette indikerer at bydelene i sin budsjettering forsøker å holde igjen i forhold til utgiftsveksten i bydelsbarnevernet, men erfaringene de siste årene tyder altså på at det har vist seg vanskelig. Det kan være vanskelig å gi en forklaring på denne situasjonen. Det synes som om budsjettdisiplinen i barnevernet er mindre enn innenfor andre tjenesteområder, men om dette skyldes at realutfordringene her er større enn innenfor andre områder, har vi ingen informasjon om. Vårt inntrykk er at barnevernet generelt har vært lite fokusert på økonomi, og at det råder en forståelse innenfor dette tjenesteområdet om at barns behov skal tilgodeses uavhengig av kostnad. En slik oppfatning kan også begrunnes i lovgrunnlaget for slike tjenester, der det i lov om barneverntjenester poengteres «at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid» (§ 1–1). Det har imidlertid ikke vært en oppgave i dette prosjektet å vurdere hvordan barnevernet tolker sitt mandat i forhold til kostnadsaspektet.

Ser man på hvor stor andel av bydelsbarnevernets utgifter som gikk til tiltak utenfor familien, utgjorde denne 65 prosent i 2004 og 62 prosent i 2005. I budsjettet for 2006 legges det opp til samme fordeling som i 2005, det vil si 62 prosent.³³ At disse tiltakene utgjør en så stor andel av utgiftene, må ses på bakgrunn av at det dreier seg om svært kostbare tiltak selv om de ikke omfatter så mange brukere. Dette kommer vi tilbake til, men da på bakgrunn av andre tall (de nasjonale Kostra-tallene) som gjør det mulig å sammenligne Oslo og Bergen.

³¹ Kommunerevisjonens rapport 2006, s. 16.

³² Kommunerevisjonen opererer med et annet tall her (738 mill. kroner), men jeg har kontrollregnet flere ganger og kommet frem til «vårt» tall.

³³ Her er det relativt store forskjeller mellom bydelene, der Grorud brukte relativt mest på slike tiltak i 2004, med 75 prosent, mens Ullern brukte minst, med 36 prosent.

Barne- og familieetatens driftsmessige situasjon

Barne- og familieetaten har som annenlinjetjeneste ansvar for de kommunale institusjonene og enkelte byovergripende polikliniske tiltak. Bydelene betaler imidlertid selv kostnadene ved bruken av disse tiltakene. Etaten får en grunnbevilgning fra Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, men er ellers avhengig av salg av tjenester til bydelene for å finansiere driften av institusjonsplassene.³⁴

Den totale bruken av etatens døgninstitusjoner holdt seg i 2005 på samme nivå som i 2004, men det skjedde en endring i etterspørselen etter type tiltak. I 2005 har det vært en økning i bruken av akutt plasser, beredskapshjem og familiebasert tilknyttet institusjon, mens etterspørselen etter langtids plasser for ungdom har gått ytterligere ned sammenlignet med 2004. Belegget var samlet sett ved utgangen av 2005 på 60 prosent, mens det ved utgangen av 2004 var på 70,8 prosent. Etaten opererer med en beleggsprosent på 70 for akutt- og korttidsinstitusjonene og 80 på langtidsinstitusjonene for å gå i økonomisk balanse. Det var med andre ord et underforbruk av de kommunale institusjonsplassene, noe som igjen får økonomiske konsekvenser for etaten.

3.4 Kostnadssammenligning Oslo – Bergen

En sammenligning mellom kostnadssituasjonen i Oslo og Bergen skaper visse vanskeligheter nettopp fordi barnevernet er organisert forskjellig i de to byene ved at Oslo står utenfor barnevernreformen av 2004. Mens Oslo tar kostnadene ved barneverntiltakene selv, vil staten ta store deler av kostnadene i andre kommuner, siden disse kommunene bare betaler en egenandel av institusjons- og fosterhjems kostnadene (ca. 20 prosent). En direkte sammenligning av barnevernkostnadene i Oslo og Bergen ville ikke få frem at kostnadene dekkes på ulike nivåer, innenfor kommunens eget budsjett i Oslo og delt mellom stat og kommune i Bergen. I en slik direkte sammenligning ville Oslo komme ut som en mye dyrere kommune enn andre, i vårt tilfelle Bergen, nettopp fordi alle kostnader her ligger på kommunenivå. Kostnadstallene i den nasjonale Kostra-registreringen for barnevernet i Oslo er imidlertid fra og med 2005 omregnet slik at de blir sammenlignbare med resten av landet dette året og senere år, men ikke med årene før.³⁵

³⁴ Barne- og familieetaten ble i 2006 flyttet til Byrådsavdeling for barn og utdanning og får følgelig heretter sin grunnbevilgning herfra. Denne flyttingen skjedde for å tydeliggjøre skillet mellom bestiller (bydelene) og utfører (etaten). Som tidligere vist, ble størstedelen av etatens bevilgning flyttet til bydelene i 2002. Dette gjaldt i hovedsak midlene som gikk til finansiering av etatens institusjonsplasser. Bevilgningen til etaten ble dermed sterkt redusert fra og med 2003.

³⁵ Dette er gjort ved å trekke ut de kostnader som ville tilsvart statens bidrag i Bufetat, dvs. store deler av institusjonskostnadene. Kostra har for øvrig for rapporteringen fra de enkelte bydelene i Oslo beholdt de ukorrigerede driftsutgiftene slik at det er mulig å sammenligne mellom bydelene innad i Oslo.

En sammenligning av «de opprinnelige» budsjett- og regnskapstallene for Oslo for 2004 vil derfor ikke kunne sammenlignes med tilsvarende tall for Bergen for dette året; det gjelder også Kostra-tallene for driftsutgifter for dette året fordi en korrigering av tallene ennå ikke var gjennomført.³⁶ Vi setter likevel opp en sammenstilling av kostnadssituasjonen i Oslo og Bergen. Sammenligningen er imidlertid bare reell for 2005 (og påfølgende år); det er dermed 2005-tallene vi her vil kommentere.

Et ytterligere kompliserende moment i en sammenligning av kostnadstall fra Oslo og Bergen er at i de kommunale Kostra-tallene inngår bare det kommunale bidraget; det statlige bidraget registreres for seg. I det statlige bidraget ligger som vi har sett, hoveddelen av kostnader til institusjonsbruk og en del andre tiltak (dyre fosterhjem, MST, PMT). I og med at det statlige bidraget fordeles på en rekke kommuner, i vårt tilfellet alle kommunene som inngår i Bufetats region vest, og at regionene ikke har et system for å tilbakeføre sine kostnader til den enkelte klient/kommune, er det foreløpig umulig å vite hva det statlige bidraget er for Bergen kommune spesielt, bare for hele region vest som Bergen tilhører.³⁷ En sammenligning av bare de kommunale utgifter vil kunne kamuflere at store deler av utgiftene i de to byene (som i resten av landet) ligger på det statlige nivået. De tallene vi her har presentert, gir dermed bare en indikasjon på hvordan kostnadene til barneverntiltak fordeler seg i de to byene.

Vi minner også om, som tidligere nevnt, at de korrigerte Kostra-tallene for utgifter til barnevern i Oslo kan være beheftet med enkelte feil. Det synes som om bydelsbarnevernet i Oslo i sine Kostra-registreringer klarer å trekke ut den andelen av institusjonskostnadene som tilsvarer den statlige andelen innenfor det statlige barnevernområdet, men at dette har vist seg vanskeligere for fosterhjemskostnadene. Dette innebærer at fosterhjemskostnadene for Oslo trolig i sin helhet fremkommer i de kommunale Kostra-tallene, mens kostnadene innenfor det statlige området fordeles på stat og kommune. Oslo fremkommer dermed med for høye fosterhjemskostnader i den kommunale statistikken sammenlignet med det mer eksakte tall ville gitt. Dette vanskeliggjør en direkte sammenligning mellom Oslo og Bergen.

Hva brukes pengene til?

Vi har laget en sammenstilling av kostnader til barnevern i de to byene fordelt på de tre Kostra-postene for det kommunale barnevernet.³⁸ Først de absolutte tallene (tabell 3.2),

³⁶ Vi ser for eksempel at driftsutgiftene for Oslo i 2005 er ca. 140 mill. kroner lavere enn i 2004, noe som vi ut fra tidligere redegjøring for regnskapene i barnevernet i Oslo ser ikke stemmer (jf. tabell foran).

³⁷ Oslos totaltall i form av «de originale» budsjett- og regnskapstallene, som vi tidligere har presentert, inneholder imidlertid det som tilsvarer *både* det kommunale og det statlige bidraget i Bufetats regioner.

³⁸ Det statlige bidraget er her som tidligere nevnt ikke med. Kostnader til institusjon og til fosterhjem i Bergen blir dermed undervurdert i disse tallene.

Tabell 3.2 Netto driftsutgifter til barnevern i Oslo og Bergen. Mill. kroner. Kostra-funksjon. 2004–2005. Absolutte tall for hver av budsjettpostene.

	Oslo 2004	Oslo 2005	Bergen 2004	Bergen 2005
Barneverntjeneste	(175 318)	190 080	87 907	89 038
Tiltak i familien	(110 309)	123 471	43 047	50 548
Tiltak utenfor familien	(516 197)	351 353	139 641	153 263
Sum	(801 824)	664 904	270 595	292 849

Kilde: SSB: Kostra. Vi har satt 2004-tallene for Oslo i parentes fordi de ikke er sammenlignbare med 2005 i og med at de ikke er korrigert som tidligere gjort greie for. Det er særlig tallene for tiltak utenfor familien som blir problematiske å sammenligne for de to årene.

som viser at Oslo ikke overraskende bruker mer enn to-tre ganger så mye på barnevern som Bergen, noe som gjenspeiler at Oslo er en atskillig større by enn Bergen.

Vi har tidligere, ved å se på budsjett- og regnskapstallene for Oslo (tabell 3.1 foran), konkludert med at det har vært en jevn vekst både i budsjett og regnskap for barnevernet i Oslo i perioden 2003–2006, og dessuten også et høyt merforbruk. Kostra-tallene, med de begrensningene disse har i forhold til en sammenligning, viser at også Bergen har hatt en vekst i utgifter på alle de tre postene i perioden 2004–2005, men relativt mest for tiltak i familien med 17 prosent og tiltak utenfor familien med 10 prosent. Men her er altså tallene for tiltak utenfor familien undervurdert i og med at mesteparten av kostnadene til slike tiltak føres på det statlige nivået.

Ser vi så på hvordan andelen fordeler seg på hver av de tre Kostra-postene, får vi et bilde som vist i tabell 3.3.

Tabell 3.3 Netto driftsutgifter til barnevern i Oslo og Bergen. Kostra-funksjon. 2004–2005. Prosentvis andel for hver av budsjettpostene.

	Oslo 2004	Oslo 2005	Bergen 2004	Bergen 2005
Barneverntjeneste	(22)	29	32	30
Tiltak i familien	(14)	19	16	17
Tiltak utenfor familien	(64)	53	52	52
Sum	100	100	100	99

Kilde: SSB, Kostra.

Med forbehold om at Kostra-tallene for Oslo i 2004 ikke er sammenlignbare med Oslo-tallene for 2005 slik de foreligger i korrigert form, og heller ikke med Bergen (og resten av landet), ser vi at andelen brukt innenfor hver av de tre Kostra-postene er ganske lik i Oslo og Bergen i 2005, og vi ser at situasjonen i Bergen er relativt konstant i perioden 2004–2005. Det var den også i Oslo når man benytter andre tall (regnskapstallene for Oslo, som viste relativt konstant fordeling mellom postene, men med en liten nedgang for tiltak utenfor familien, se tabell 3.1 foran).

Oslos og Bergens relative prioritering av barnevern

De absolutte, om enn korrigerede, tallene for driftsutgifter til barnevern sier imidlertid lite om hvordan de to byene prioriterer barnevern. Kontrollerer vi for antallet barn i den aktuelle aldersgruppen i de to byene, får man frem et bilde av hvor mye hver av byene bruker til barnevern per barn 0–17 år.

Tabell 3.4 viser at Oslo i 2005 brukte mer til barnevern per barneinnbygger enn Bergen i 2005. En lignende sammenligning av den kostnadmessige prioriteringen av barnevernet i de to byene kan være å se på hvor mye byene bruker på hvert enkelt barn i barnevernet, se tabell 3.5.³⁹

Tabell 3.4 Netto driftsutgifter/kostnader til barnevern per innbyggere 0–17 år. 1000 kroner

	2004	2005
Oslo	Ikke sammenlignbare tall!	6 157
Bergen	4 855	5 226

Kilde: Kostra

Tabell 3.5 Netto driftsutgifter/kostnader til barnevern per barn i barnevernet. 1000 kroner

	2004	2005
Oslo	Ikke sammenlignbare tall!	118 289
Bergen	109 819	112 634

Kilde: Kostra

Også når man ser på kostnader per barn i barnevernet (barn med undersøkelse eller tiltak), ligger Oslo høyere enn Bergen i 2005. Vi gjør imidlertid igjen oppmerksom på de sammenligningsproblemer som foreligger, slik at tallene må leses med forsiktighet.⁴⁰

Oppsummering

Oslos kostnader til barnevern har vært jevnt stigende de siste årene. Veksten i budsjetter og regnskaper (kostnader) har mer enn kompensert for veksten i barnebefolkningen. Det har også vært et stort merforbruk. Hvorvidt problemene for barn og unge også har vokst i tilsvarende grad eller om merforbruket mer er uttrykk for at mørketall

³⁹ I Kostra er meldinger til barnevernet ikke med. «Barn i barnevernet» tilsvarer derfor «barn med undersøkelse eller tiltak». I fylkesmannens statistikk er meldinger med, men disse tallene er som før nevnt vanskelig å sammenstille med Kostra-tall for driftsutgifter når man sammenligner Oslo og Bergen. Vi har derfor her holdt oss til Kostra-tall for både driftsutgifter og «barn i barnevernet».

⁴⁰ Trondheim bruker for øvrig også mer enn Bergen, mens Stavanger bruker betraktelig mindre. Se Statusrapport for barneverntjenesten i Bergen 2005, s. 5.

kommer frem i dagen, kan være vanskelig å avgjøre. (Vi kommer nærmere tilbake til disse problemstillingene i kapitlet om meldinger.) Begge byene bruker omtrent samme andel av driftsutgiftene til henholdsvis barneverntjeneste, tiltak i opprinnelig familie og tiltak utenfor opprinnelig familie. Oslo bruker noe mer per barn, både sett i forhold til alle barn i relevant aldersgruppe og i forhold til barn i barnevernet. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at foreliggende statistikk er beheftet med problemer som vanskeliggjør en sammenligning. De presenterte tallene må derfor leses med forsiktighet.

3.5 Ansattes oppfatning av økonomi og organisering

Under intervjuene i 2004/2005 sier de ansatte i Bergen lite om økonomi. Informantene fra Oslo mener at den nye finansieringsordningen har medført at bydelsbarnevernet tenker annerledes i forhold til tiltak, og at de i større grad tar i bruk andre typer tiltak enn institusjon. De nevner tiltak med utgangspunkt i hjem og nærmiljø. De er opptatt av at jobbing i familie og nærmiljø kan gi gode resultater. De mener også at den nye finansieringsordningen har ført til at det stilles større krav til institusjonene og det opplegget de tilbyr. Dermed blir tenkningen mer langsiktig i forhold til hva som skal være hensikten med institusjonsplassering, og de følger bedre opp barna etter at de er plassert i institusjon. Dette krever at de blir bedre bestillere av tjenester fra andre, og finansieringsordningen bidrar til bevisstgjøring om egen rolle og oppgaver. De ansatte hevder at de har fått større mulighet til å påvirke innholdet i institusjonsoppholdet. En problemstilling i forlengelsen av dette er hvordan en skal vurdere forholdet mellom pris og tilbud.

Det kommer frem ett kritisk poeng i diskusjonen. Finansieringsreformen har ført til at det kan være vanskeligere å få plassert barn og særlig ungdom på institusjon. Det viktigste skillet mellom Bergen og Oslo slik det fremkommer i intervjuene fra 2006, gjelder betalingsordningen. I Bergen er det en deling mellom kommunen og staten når det gjelder betaling for tiltak som staten har ansvaret for, hovedsakelig institusjoner og fosterhjem. Hjelpetiltak betales fra bydelene, mens når det gjelder de tiltakene staten har ansvaret for, betaler kommunen bare en egenandel. I Oslo er hele det økonomiske ansvaret lagt til bydelene. Også i Bergen er hele den kommunale potten desentralisert, det finnes ingen sentrale utjevningmidler i kommunen. Informantene i Bergen klager over at de bruker tid på krangling med det statlige nivået om hvem som skal betale, og sier at dette ofte er uklart.

I 2006 har den nye betalingsordningen i Oslo fått virke i 2 år. Informantene påpeker at det nye betalingssystemet kom samtidig som signalene om nytt fokus på lokalbaserte tiltak. Noen mener at fordi barnevernets økonomi får konsekvenser for hele bydelens økonomi, har betalingsordningen ført til mer fokusering på barnevernet i bydelenes

administrasjoner og bydelsutvalg. Andre mener at barnevernet vekker minimal interesse blant politikere og administrativ ledelse i bydelene. Imidlertid er de samstemmige i at betalingsordningen har ført til større handlefrihet i barnevernsarbeidet.

Ansattes oppfatning – diskusjon og oppsummering

I 2004/2005 ble økonomi nevnt av mange, både nye økonomiske modeller og økonomisk situasjon. Det ser ut til å være store forskjeller mellom barneverntjenestene. Noen har ikke vesentlige økonomiske problemer, og andre ser ut til å slite. Dette har igjen betydning for arbeidsmiljø, tidsrammer, kvalitet på tjenestene og muligens terskelen for når tiltak blir satt inn.

Bestillermodellen og desentralisert økonomisk ansvar gir seg positive utslag for noen og negative utslag for andre. Dette skyldes trolig hvordan den økonomiske situasjonen oppleves for de ulike barneverntjenestene. Det blir et spørsmål om diskusjoner om økonomi kan komme til å gå på bekostning av tid til faglige diskusjoner. Siden de ansatte har en begrenset mengde tid i løpet av arbeidsdagen, kan mye arbeid med økonomiaspektet fortrenge tid til barnevernfaglig arbeid.

En sammenligning mellom Bergen og Oslo på begge de to intervjutidspunktene tyder på at det er større bevissthet omkring mulighetene til omdisponering av midler til lokalbaserte tiltak i Oslo enn i Bergen. Dette gjenspeiler det faktum at bydelene i Oslo disponerer hele potten, mens de i Bergen bare disponerer den kommunale delen. Dermed blir det større rom for omfordeling. Denne forskjellen går parallelt med endringer over tid hvor fokuseringen øker på en slik måte å jobbe på.

Det er svært stor forskjell mellom bydelene når det gjelder vurdering av forholdet mellom behov og ressurser. Dette gjelder både i Bergen og Oslo.

3.6 Synspunkter på organisering

I 2004/2005 er informantene i Bergen sterkt kritiske til organiseringen av barnevernet. De mener at statliggjøringen har bidratt til at ting går tregere, og at tiltakene ikke er tilgjengelige når de trenger dem. De sier videre at det at man har større regioner å spille på, ikke har ført til at man har et større felt å velge i, for eksempel når det gjelder fosterhjem. Man velger fortsatt det som er nærmest først. I noen tilfeller har det blitt lengre å reise, spesielt når det gjelder å besøke fosterhjem. Informantene i Bergen etterlyser også mer ensartet praksis og retningslinjer mellom bydelene når det gjelder behandling av saker. De mener at det er viktig med en koordinerende og samordnende instans som Byrådsavdelingen.

Også de ansatte i Oslo har en rekke kritiske kommentarer. De klager over at problemer rundt data og økonomi tar mer tid enn faglige diskusjoner, og sier at de har for lite tid til å argumentere for gode tiltak overfor lederne. Mange nyansatte vanskeliggjør også faglige diskusjoner. Noen sier også at stor arbeidsmengde og for lite folk fører til at man ikke får utredet barnet godt nok; de vet ikke nok om hva barnet trenger. Saksbehandlingssystemet Familia er altfor omstendelig og tungvint. Det blir mye administrativt arbeid for å fylle det ut. Mange kvier seg også for det tekniske.

I 2006 er kommentarene i Bergen mer sammensatte. De klager fortsatt over at systemet er blitt mer byråkratisk, og noen mener at reformen er utydelig. Dette siste er det imidlertid ikke enighet om.. Noen hevder at bestiller-utfører-modellen var tydeligere før reformen. Allikevel ser de ut til å være enige om at den faglige delen er blitt bedre. Det er bedre forståelse av hva et barn trenger.

Informantene i Oslo sier i 2006 at betalingsordningen har konsekvenser for hvordan de tenker. Et typisk utsagn lyder som følger:

«Ordningen i Oslo, der en betaler alt selv, gjør noe med oss. Vi har et bedre blikk på tiltak, hva er det vi ønsker, hva kan vi oppnå, i motsetning til når en er pålagt å bruke ett tiltak. Nå kan vi i større grad være med på å forme tiltakene, og det at de koster så mye, gjør oss mer kritiske til dem. Det er positivt.»

De sier de fokuserer mer på hvor mye de betaler og i større grad følger opp og stiller krav.

Når det gjelder konsekvenser av den statlige reformen, peker de først og fremst på problemer rundt rekruttering av fosterhjem. Oslo har inntil nylig betalt mindre til fosterforeldre, og det betyr at mange fosterhjem foretrekker staten som «arbeidsgiver» fremfor Oslo kommune.

Det ser også ut til å være stor forskjell mellom bydelene, særlig gjelder det om de får midler til å utvikle lokale tiltak. Ledelsen beskrives som mer og mer administrativt orientert. Denne delen av arbeidet sveller ut, samtidig som det skjer en reduksjon i merkantilt personale. Også internorganisering og grad av desentralisering av ansvar (særlig budsjettansvar) varierer mellom bydelene. Likeledes ser det ut til å være forskjeller når det gjelder grad av spesialisering blant saksbehandlerne. Mottaket av meldinger organiseres forskjellig, og utformingen av deres rolle oppfattes som et problemområde.

Ansattes oppfatning – diskusjon og oppsummering

I 2004/2005 varierer organiseringen av barnevernet og måten det jobbes på, fra bydel til bydel, både i Oslo og Bergen. Det synes å være en begrenset samlet kommunal strategi på dette feltet. Alle gjør sitt på sin måte. Dette reiser spørsmålet om de sentrale organenes rolle, enten det gjelder BFE i Oslo eller byrådsavdelingene i begge kommuner.

I 2006 er dette fortsatt situasjonen. Det kan til og med se ut som om bydelene har blitt mer forskjellige ved at de har videreutviklet trekk ved sine egne måter å jobbe på. Dette er ikke nødvendigvis negativt, fordi det kan bety at de har styrket ytterligere de feltene de i utgangspunktet var best på, men det reiser samtidig spørsmålet om likebehandling og om hvordan de forskjellige barneverntjenestene kan lære av hverandre.

Vi ser igjen den tendensen som er beskrevet under flere punkter at de ansatte i Oslo er opptatt av hvordan de kan bruke positivt den lokale friheten som ligger i organiseringen og betalingsordningen i kommunen.

3.7 Samspill mellom nivåene

I 2004/2005 gir informantene i Bergen et noe tvetydig bilde av samarbeidet med fagteamene. På den ene siden sier de at fagteamene er en positiv side ved reformen. På den andre siden klager de over at teamene noen ganger overtar styringen og ikke tar de lokale barneverntjenestene på alvor.

I Oslo er informantene naturlig nok primært opptatt av samspillet med Barne- og familieetaten. De skryter veldig av den juridiske avdelingen i BFE og sier at de yter veldig god bistand. Dette ytres både av ledere i bydelene og av de offentlige institusjonene. Mange av informantene mener at denne avdelingen utmerker seg i forhold til resten av etaten. Forholdet til resten av etaten gis en mer flertydig beskrivelse.

Informantene kommer med ønsker om at det skal være mer utveksling av erfaring og kompetanse mellom Oslo og det statlige barnevernet; bydelsbarnevernet føler seg litt utenfor det som skjer i landet, særlig gjelder dette i forhold til fagutvikling og kompetanseutvikling. De er redde for å falle utenfor den statlige satsingen på kompetanseutvikling.

I 2006 er kritikken av fagteamet forsterket blant informantene i Bergen. Det er noe variasjon mellom bydelene og deres erfaringer. Det ser også ut til at samarbeidet organiseres litt forskjellig. Noen bydeler forteller om faste møter, mens andre snakker om uformelle møter med fagteamene. En felles beskrivelse er at samarbeidet er personavhengig. Flere beskriver at tilgjengelighet til fagteamet er blitt dårligere. Det kommer utsagn som for eksempel at man har opparbeidet intern kompetanse og ikke trenger fagteamets vurderinger. Andre snakker om at samarbeidet skulle være en ressurs, men at det blir opplevd som å ha lav nytteverdi. Andre igjen sier at de opplever å bli dobbeltsjekket. Barnevernarbeiderne synes de må ta diskusjonene to ganger, først internt, så med fagteamet. De mener de har kompetansen selv og derfor ikke trenger fagteamet. De bruker mye unødig energi på å overbevise Bufetat.

Der er imidlertid ulike beskrivelser av hvilken hjelp de får fra fagteamet. Flere av informantene understreker også at erfaringene er forskjellige, og at «det har gått seg

til». Et annet positivt utsagn som får stor oppslutning, er at fagteamet har lav terskel. Samarbeidet med fosterhjemstjenesten beskrives positivt, men problemet med mangel på fosterhjem gjør at de ofte må sørge for rekrutteringen av fosterhjem selv.

Det er også misnøye med hvordan forholdet mellom de statlige og kommunale organene oppfattes i offentligheten. Det kommunale barnevernet opplever å få skylda i mediene for ting som er det statlige systemets ansvar.

I Oslo beskriver informantene et mer positivt forhold til Barne- og familieetaten. De sier at samarbeidet med etaten er blitt bedre, selv om de mener det er et forbedringspotensial. De nevner særlig samarbeidet med Avdeling for mottak og konsultasjon (MOK). På samme måte som i 2004/2005 nevnes juridisk avdeling som noe de er spesielt fornøyd med. På den negative siden nevnes at det er noen problemer når det gjelder samarbeid i forbindelse med fosterhjems plasseringer. Et annet tema som nevnes, er at det noen ganger er et problem å bli enige om hva som er den rette institusjonen for det enkelte barn. De mener at behovet for etaten som mellomledd blir mindre.

Det er lite samarbeid på tvers av bydelene, med unntak av samarbeid ved overføring av saker mellom bydelene. Flere nevner at de savner en koordinerende funksjon som kan formidle erfaringer mellom bydelene. Noen mener at rutineene for samarbeid er tungvinte, men her er det uenighet i gruppene. Dette gjelder fremskaffing av institusjonsplasser og kontakt med institusjonene.

Samspill – samlende oppsummering

Når informantene i Oslo diskuterer organiseringen i Oslo sammenlignet med hvordan de oppfatter organiseringen i resten av landet, sier de følgende:

«De problemene vi har i forhold til etaten som vi har snakket om nå, eksisterer også mellom stat og kommune, og kanskje i enda større grad. Problematikken mellom kommune og stat og dissa fagteamene er blåkopi av de diskusjonene vi har med etaten.»

Dette utsagnet kan oppfattes som noe tvetydig i og med at det faktisk kommer ganske kritiske utsagn om samarbeidet med fagteamene fra informantene i Bergen. Imidlertid ser det ut som om de i Oslo faktisk er mindre kritiske til hvordan samarbeidet fungerer. Det ser også ut som om kritikken er mildere i 2006 enn halvannet år før. Når vi snakker med BFE, er de opptatt av at de prøver å forbedre sine tjenester i forhold til bydelene. Den endringen vi har registrert i holdninger til BFE, kan være et resultat av en slik holdning i etaten.

3.8 Samarbeid med andre etater

Når det gjelder samarbeid med andre etater, er det særlig ett tema som står i fokus: forholdet til psykiatrien. Det påpekes at det synes som om gruppen barn med psykiske problemer er økende samtidig som det nesten ikke finnes tilbud i psykiatrien for denne gruppen. Mangelen på tilbud fører til at disse barna blir barnevernets ansvar. De ansatte i barnevernet synes det er vanskelig å samarbeide med psykiatrien. Ser vi her to lukkede systemer som holder på sitt, både med hensyn til informasjon og midler? Ofte ser man mer begrensningene enn mulighetene. Også i Bergen er de opptatt av forholdet til psykiatrien, og de beskriver det som problematisk.

I 2006 er det fortsatt misnøye med samarbeidet med psykiatrien; dette nevnes av mange av informantene. I Oslo nevnes samarbeidet med andre instanser i bydelen som viktig uten at de sier mye om kvaliteten i dette samarbeidet. De instansene som nevnes, er sosialkontor og rehabiliteringsenhet. Samarbeid med barnevernvakten beskrives som positivt. Kontakten med politiet er bedret. Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester får skryt.

Samarbeid – oppsummering

Både i Oslo og Bergen er det store frustrasjoner knyttet til samarbeidet med psykiatrien. Grenseoppgangen mellom psykiatri, rusmiddelomsorg og kriminalomsorg er problematisk. Hvem har ansvar? Det synes som om barnevernet lett blir en salderingsinstitusjon når andre ikke har tilbud; barnevernet må uansett stille opp. Dette ser heller ikke ut til å endre seg på det halvannet år som har gått mellom de to intervjuene.

De sentrale organene i Oslo er opptatt av forholdet mellom barnevern og psykiatri. Ifølge Byrådets årsberetning for 2005 ble det i 2005 «iverksatt et arbeid for å utarbeide egne samarbeidsavtaler mellom bydelene og tilhørende barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP-er). Hensikten er å etablere gode samarbeidsrelasjoner og ha klare ansvarsområder for de enkelte hjelpetjenestene» (s. 69). Barne- og familieetatens årsberetning fra 2005 tar også opp denne problemstillingen og nevner at de har satt i gang et prosjekt som har som mål å bedre situasjonen til barn og ungdom med psykiske problemer.

Når det gjelder arbeid mot vold i nære relasjoner, ble stillingene som barnevern-konsulenter ved politistasjonene videreført i 2005.⁴¹ Det ble utarbeidet egne samarbeidsrutiner for politiet og barneverntjenesten i saker som gjelder vold i nære relasjoner.

⁴¹Jf. Byrådets årsberetning for 2005.

3.9 Økonomi, organisering, styring og samarbeid – samlet oppsummering

I Oslo kommune har det i perioden vært en jevn stigning i utgiftene til barnevernet. Budsjettene har også økt, men ikke i samme grad som utgiftene. Det har vært store budsjettoverskridelser. Barnevernet står for en stor del av det totale merforbruket i kommunen.

Når vi sammenligner Oslo og Bergen, ser vi at utgiftene til barnevern i Oslo er høyere per barneinnbygger 0–17 år enn i Bergen. Utgiftene per barn i barnevernet er også noe høyere i Oslo enn i Bergen. Disse tallene gjelder 2005, da vi ikke har tall som gir grunnlag for sammenligning for årene før. Vi ser også at det er en svært lik fordeling av utgiftene mellom administrasjon, tiltak i familien og tiltak utenfor familien.

Når det gjelder samspeilet mellom nivåene i barnevernet, ser det ut til å være lignende utfordringer i begge byene. Imidlertid ser det ut som om frustrasjonene er mindre i Oslo enn i Bergen.

4 Meldinger og undersøkelser

I det følgende tar vi for oss utviklingen i meldinger og undersøkelser i Oslo og Bergen.

4.1 Meldinger og undersøkelser i Oslo og Bergen

Barnevernet mottar jevnlig meldinger fra ulike instanser (for eksempel helsestasjon, skole, barnehager, politi, barnevernvakt, barnet selv, foreldre, familie/nettverk) om forhold for barn og unge som anses bekymringsfulle. Barnevernet er avhengig av slike meldinger for å avdekke slike forhold og dermed å kunne gjøre noe med dem. Barnevernet er pålagt å vurdere om innholdet i meldingen er av en slik karakter at den bør vurderes nærmere, eller om meldingen kan henlegges; en slik vurdering skal i så fall skje i løpet av en uke. Dersom barnevernet finner at innholdet er av en så alvorlig art at meldingen bør undersøkes nærmere, kan en såkalt undersøkelse gjennomføres. Undersøkelsen skal finne sted så raskt som mulig og senest innen tre måneder.⁴² Etter avsluttet undersøkelse kan barnevernet enten henlegge saken, overføre den til annen instans, eller det kan settes inn tiltak i barnevernets regi. Det er viktig å påpeke at ikke alle saker som meldes til barnevernet, vil være saker som barnevernet har et ansvar for etter lov om barneverntjenester. En del saker vil dermed bli henvist til og behandlet i andre instanser.

I den senere tid har det vært avdekket at andelsvis flere meldinger i Oslo henlegges enn i resten av landet.⁴³ Ser vi Oslo i forhold til vår sammenligningskommune Bergen, ser bildet ut som vist i tabell 4.1 og 4.2.

Tabellene viser at mens Oslo i perioden 2002–2005 har hatt en henleggelsesprosent på om lag 30, var tilsvarende for Bergen om lag 10 prosent, men med en vekst til 15 prosent i 2005. Tabellene viser dessuten at Oslo i perioden har hatt en relativt sterk vekst i antall meldinger med hele 22 prosent. Veksten har for øvrig flatet ut de siste

⁴² I særlige tilfeller kan fristen være 6 måneder, ifølge barnevernlovens § 6-9. (Hvilke særlige tilfeller det gjelder, angis ikke i lovteksten.)

⁴³ Tallene for resten av landet så slik ut: i 2002 15 prosent henleggelses, i 2003 15 prosent, i 2004 16 prosent og i 2005 17 prosent.

Tabell 4.1 Henleggelse av meldinger og undersøkelser i Oslo 2002–2005. Absolutte tall og prosent.

	2002	2003	2004	2005
Meldinger totalt	2756	3125	3247	3368
Henlagte meldinger	801	1011	1002	929
Henleggelse i prosent av meldinger	29	32	31	28
Avsluttede undersøkelser	2282	2034	2207	2381
Henlagte undersøkelser	1329	989	1143	1235
Henlagte undersøkelser i prosent av avsluttede undersøkelser	58	49	52	52

Kilde: Oslostatistikken. Årsstatistikk for bydelene 2002–2005.

Tabell 4.2 Henleggelse av meldinger og undersøkelser i Bergen 2002–2005. Absolutte tall og prosent.

	2002	2003	2004	2005
Meldinger totalt	1214	1293	1204	1225
Henlagte meldinger	140	144	115	180
Henleggelse i prosent av meldinger	12	11	10	15
Avsluttede undersøkelser	922	1080	1031	1049
Henlagte undersøkelser	579	514	524	512
Henlagte undersøkelser i prosent av avsluttede undersøkelser	63	48	51	49

Kilde: Statusrapport for barneverntjenesten i Bergen 2005, s. 11.

årene; veksten var størst i perioden 2001–2003.⁴⁴ For Bergen var det en nedgang i antall meldinger i perioden frem til 2005, for så å snu i 2005. En sammenligning med landet for øvrig, med Oslo holdt utenfor, viser at henleggelsesprosenten har vært jevnt stigende, med 15 prosent i 2002 til 17 prosent i 2005. Bergen ligger med andre ord under tallene for landet sett under ett (med Oslo holdt utenfor).⁴⁵

Av tabellene ser vi også at andelen undersøkelser som henlegges, er omtrent lik i de to byene, rundt 50 prosent. De presenterte tallene gir grunnlag for å spørre om Oslos høye henleggelse av meldinger er uttrykk for at barnevernet i Oslo ikke tar slike meldinger alvorlig nok og dermed ikke fanger opp bekymringsfulle forhold. Dette vil vi diskutere nærmere.

⁴⁴ Se Bogen og Huser 2005, s. 27.

⁴⁵ Oslo kommune, Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, Seksjon for oppvekst og levekår (2006): *Meldinger til barneverntjenesten i bydelene i Oslo*.

Tabell 4.3 Antall meldinger per 1000 barn 0–17 år i perioden 2002–2005 i Oslo og Bergen

	2002	2003	2004	2005
Oslo	27,3	30,3	30,8	31,2
Bergen	22,1	23,3	21,6	21,9

Kilde: Egne beregninger basert på Oslos Årsstatistikk for bydelene, Statusrapport for barneverntjenesten i Bergen og Kostra.

Først vil vi imidlertid se på tilbøyeligheten til å melde saker til barnevernet i de to byene. Tabell 4.3 viser for det første at tilbøyeligheten til å melde saker til barnevernet har vært høyere i Oslo enn i Bergen. Dessuten ser vi at mens antall meldinger per barn i barnebefolkningen er relativt konstant i Bergen, er den økende i Oslo.

Det kan være vanskelig å gi en entydig tolkning av disse tallene. De *kan* være uttrykk for at barn og unge i Oslo har det vanskeligere enn i Bergen, og at situasjonen for mange blir stadig verre, derav den høyere meldetilbøyeligheten. Men forskjellene i tallene kan også skyldes forskjeller mellom byene i meldetilbøyelighet som ikke (bare) er uttrykk for problemsituasjonen, men også kjennetegnet ved «meldeapparatet», både melderne (for eksempel barnevernvakt, politi, skole, foreldre) og dem som mottar meldingene, det vil si barneverntjenestene.

Oslo kommune ved Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, som har ansvaret for barnevernet i byen, peker selv på noen mulige forklaringer i en nylig gjennomført undersøkelse.⁴⁶ Det pekes på at det har blitt mer åpenhet rundt barnevernet i de senere år i den forstand at tjenesten er mer kjent og tilgjengelig. Dette kan ha ført til at flere henvender seg til barnevernet dersom de registrerer situasjoner som gir grunn til bekymring. Videre pekes det på at Oslo i 2002 innførte et nytt saksbehandlingsverktøy (Familia) som bidrar til en mer enhetlig registrering av meldinger; dette kan ha ført til at henvendelser lettere blir registrert. Det forhold at barnevernvakten i 2003 innførte heldøgnsåpning og ansatte flere personer, kan også ha bidratt til at det ble lettere å melde saker.⁴⁷ Undersøkelsen påpeker også at politiet de siste årene har en endret meldepraksis og melder atskillig flere saker nå enn tidligere. Politi og barnevernvakt var de to instansene som hyppigst meldte saker i en tilfeldig valgt registreringsperiode i den nevnte undersøkelsen. Det påpekes at de meste treffsikre meldingene, i betydningen at barnet meldingen gjelder, lever under forhold som barneverntjenesten etter loven skal involvere seg i, øker med den tiden barnet har vært observert av melder før meldingen sendes barnevernet. Det er derfor påfallende at skole, barnehage og barnets foreldre, instanser som har mulighet til å se barnet over en viss tid, ikke er de hyppigste til å

⁴⁶ Oslo kommune, Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, Seksjon for oppvekst og levekår (2006): *Meldinger til barneverntjenesten i bydelene i Oslo*.

⁴⁷ Oslo kommune v/Barne- og familieetaten (2006): *Barnevernvakten i Oslo*. Også Bergen har barnevernvakt, men den har ikke døgnåpent.

melde saker til barnevernet. Det er politi og barnevernvakt som er de instanser som oftest melder. Det viser seg da også at meldinger fra politi og barnevernvakt hyppigere blir henlagt enn meldinger fra skole, barnehage og barnets foreldre. Mye kan med andre ord tyde på at kjennetegn ved melder og melderens mulighet til å følge barnet over tid spiller inn i forhold til meldetilbøyelighet. Men det kan også være slik at de ulike meldeinstansene ser ulike sider ved barnets livssituasjon, og at meldeinstansene derfor kompletterer hverandre. Vitne til vold i familien er for eksempel den hyppigst forekommende meldeårsak hos politi og barnevernvakt, mens skolen oftere melder om høyt skolefravær og foreldrenes manglende omsorgsevne eller andre problematiske forhold i hjemmet som ikke dreier seg om vold. Undersøkelsen viser også at jo yngre barnet som meldingen gjelder, er, desto lavere er henleggelsesprosenten. Dette har dels med barnets alder i seg selv å gjøre (små barn er i mindre grad i stand til å tale sin egen sak), men også med sakstypene (for yngre barn gjelder meldingene oftere at barnet har vært vitne til vold i familien eller at barnet har foreldre med rusmisbruk, mens for eldre barn gjelder meldingene oftere at barnet har høyt skolefravær eller at barnet har ruset seg).

For Oslos del viser det seg også at andelen henlagte meldinger varierer sterkt mellom bydelene og varierte fra 20 til 40 prosent i perioden 2004–2005.⁴⁸ Det er ikke lett å se noen klar årsak til disse forskjellene. Kommunerevisjonen har spurt ansatte om de synes at barneverntjenesten alt i alt arbeider godt nok med meldingene.⁴⁹ 85 prosent av de ansatte svarte bekræftende på dette, mens 96 prosent av barnevernlederne var av denne oppfatning. Sju prosent av de ansatte svarer at barneverntjenesten i liten grad vurderer meldingene godt nok; 25 prosent av de ansatte er av den oppfatning at barneverntjenesten i liten grad har kapasitet til å behandle meldinger godt nok, mens bare to prosent mener at barneverntjenesten i liten grad har kompetanse til å behandle meldinger godt nok. Det er også relativt få, fem prosent av de ansatte, som mener at meldinger i stor grad henlegges på grunn av den økonomiske situasjonen i barnevernet. På de fleste av disse spørsmålene er det noen bydeler som utpeker seg negativt på den måten at relativt mange mener at barnevernet ikke behandler meldinger godt nok.

Også andelen henlagte undersøkelser varierer sterkt mellom bydelene, fra 34 prosent som den laveste andelen til 61 prosent som den høyeste.⁵⁰

I et forsøk på å finne ut hva bakgrunnen for den høye henleggelsespraksisen i Oslo kan være, har vi intervjuet ledere for barneverntjenestene i to av de bydelene som har høyest henleggelsesprosent. Vi har også intervjuet sentrale representanter for Barnevernvakten og politiet. Barnevernledernes egen forståelse av situasjonen er at de ikke

⁴⁸ Kommunerevisjonen i Oslo (2006), Rapport 13/2006, s. 25.

⁴⁹ Kommunerevisjonen i Oslo (2006), Rapport 13/2006, s. 26.

⁵⁰ Samme undersøkelse, s. 27.

henlegger meldinger som burde gått videre til undersøkelse, og at de har opparbeidet en kompetanse i å vurdere ulike typer av meldinger avhengig av hva meldingen dreier seg om. Meldinger om familievold blir så godt som aldri henlagt, mens meldinger om ungdom som nasker, kan bli henlagt dersom foreldrene allerede har blitt informert om forholdet og viser vilje til å ta tak i situasjonen. Heller ikke saker der det dreier seg om alvorlige psykiatriske problemer fra foreldrenes side, henlegges. I det hele mener barnevernlederne at de som oftest kjenne barnet og familien bedre enn en del av melderne, og dermed kan vurdere meldingens innhold på en mer adekvat måte. Det er også relativt sjelden at bydelsbarnevernet får en ny melding om samme saksforhold etter at meldingen er henlagt, noe som kunne være en indikasjon på at man har oversett alvorligheten i meldingen. På spørsmål om de ønsker mer ressurser til meldingsbehandling, svares det at det ikke er på dette feltet bydelsbarnevernet har for lite ressurser, men snarere til iverksetting av tiltak og oppfølging av barn og unge etter at barneverntiltak er satt inn. Barnevernlederne er også opptatt av å presisere at ikke alle problemer som angår barn, er en sak for barnevernet, og at barnevernet nok får mange saker som egentlig har en annen adressat, for eksempel familievernkontoret eller sosialkontoret.

Barnevernvakten er på sin side av den oppfatning at det henlegges altfor mange meldinger og særlig dem fra Barnevernvakten.⁵¹ Det hevdes at det foreligger en faglig uenighet mellom instansene i barnevernet omkring hvordan meldinger skal behandles, og at bydelsbarnevernet bagatelliserer det man kunne kalle småforseelser, men som ofte viser seg å være del av en større sak. Det heves at bydelsbarnevernet for sjelden kontakter Barnevernvakten om innholdet i meldingen, til tross for at disse meldingene ofte er bedre begrunnet enn mange andre meldinger i og med at det er barnevernfaglig personell som utferdiger dem. Også politiet er av den oppfatning at for mange saker henlegges.

Uansett hvordan man vurderer « sannhetsgehalten » i utsagnene til de ulike instansene i barnevernet og samarbeidsparter som politi, tyder mye på at disse ulike instansene bør komme i en nærmere dialog med hverandre for å bidra til en mer omforent forståelse av barnevernets rolle i ulike saker. Det synes viktig at de ulike instansene har en viss felles oppfatning om hva barnevernet kan bidra med og hvor for eksempel andre instanser er rette instans. Bydelsbarnevernet i de bydelene vi undersøkte nærmere, har for øvrig satt i gang tiltak for å bedre samarbeidet med skole og barnehage, blant annet for å øke forståelsen for hva barnevernet kan bidra med, og for å styrke det forebyggende arbeidet.

Foreliggende tall og vurderinger gir ikke grunnlag for endelige konklusjoner om hvorfor Oslo henlegger relativt flere meldinger enn Bergen. Vi har pekt på noen forklaringer i tillegg til det forhold at meldetilbøyeligheten synes å være høyere i Oslo enn i Bergen. (I tillegg tyder mye på at måten henleggelse blir registrert på i fylkesman-

⁵¹ Det er en noe høyere henleggelse av meldinger fra Barnevernvakten enn snittet for Oslo generelt.

nens statistikk, ikke er ensartet, dvs. hvilke rubrikker i statistikken som trekkes inn i beregningene.)

Barnevernvakten i Oslo, som er lokalisert på Sentrum politistasjon, tar imot henvendelser om barn og unge i en utsatt situasjon. I perioden 2002–2005 utgjorde henvendelser på vegne av barn med annen etnisk bakgrunn enn norsk 40–45 prosent av alle henvendelsene.⁵²

En rapport som analyserer barnevernets beslutninger i lys av ressurser i Bergen i perioden 1992 til 1996, konkluderer med at jo flere oppgaver hver barnevernarbeider hadde, jo større er sannsynligheten for at meldinger og undersøkelser blir henlagt (Rød 1998). Vi finner imidlertid ikke et slikt mønster i dagens Oslo-barnevern.

Også i Bergen har man nå begynt å følge utviklingen i andel henleggelse av meldinger nøyere, særlig på bakgrunn av at det ble en vekst i andelen henleggelse i 2005 etter en gradvis nedgang de foregående år (se tabell 4.2 over). Man har også observert en tendens til at det er de barneverntjenestene som har hatt den største veksten i antall meldinger, som også henlegger flest meldinger, noe som *kan* være uttrykk for at når arbeidsmengden øker, senkes også terskelen for henleggelse. Man har imidlertid ikke analysert hvilke typer meldinger som i første rekke henlegges.

Overholdelse av tidsfrister i behandling av undersøkelser

Fylkesmannens statistikk for Oslo viser at i 2005 ble 90,4 prosent av undersøkelsene avsluttet innen tre måneder, mens 99,2 prosent ble avsluttet innen seks måneder. I 2004 var tallene henholdsvis 92,7 og 98,9, det vil si en liten nedgang for undersøkelser med tre måneders frist, men en liten forbedring for undersøkelser med seks måneders frist.⁵³ Det er noen bydeler som står for hoveddelen av oversittelsen av fristene. Disse blir fulgt opp spesielt.

For Bergens del var situasjonen i 2005 at 70 prosent av undersøkelsene var gjennomført innen tre måneder og 95,5 prosent innen seks måneder.

4.2 Ansattes syn på henleggelse

Deltakerne i fokusgruppeintervjuene i 2006 ble spesielt bedt om å diskutere hvordan de behandler meldinger, og om hva som ligger bak henleggelsene.

⁵² Oslo kommune v/barne- og familieetaten (2006): *Barnevernvakten i Oslo*. Barn med annen etnisk bakgrunn er her definert som barn der begge foreldre eller mor har annen etnisk opprinnelse enn norsk.

⁵³ Oslo kommune, Byrådets årsberetning 2005, s. 68.

Bergen

Informantene i Bergen beskriver hvordan organiseringen av mottak og oppfølging av meldinger foregår på de forskjellige kontorene. Eksempelvis forteller representantene for ett kontor at ansvaret for å ta imot meldinger går på omgang blant saksbehandlerne. Beslutningen om hvorvidt meldingen skal bli til en undersøkelse, tas av ledergruppen på kontoret. De mener at tersklene for å åpne en undersøkelse er blitt lavere, men at dette også har ført til at flere saker henlegges etter undersøkelse.

Informantene er også opptatt av at meldinger henlegges fordi barnevernet mener at i de aktuelle tilfellene er saken ikke barnevernets ansvar, men bør henvises til en annen instans. De mener det er forskjellig praksis i de forskjellige bydelene når det gjelder i hvilken grad meldinger registreres. Noen registrerer meldingen for så å henvise den videre, mens andre lar være å registrere en del slike saker. Noen av informantene er opptatt av at det er viktig å få registrert alt som gjøres, mens andre ser ut til å mene at en del saker må løses ubyråkratisk, og derfor bare viser dem videre. Noen velger å åpne en undersøkelsessak for å kunne gi noen råd og veiledning, for så å sluse saken videre til rette instans. Mens andre sier at de gir råd og veiledning uten at dette registreres som sak. Følgende sitat kan være ganske beskrivende for hvordan informantene ser på dette:

«Hva som avgjør om en sak går til undersøkelse eller ikke, handler om at vi har et felles ansvar for alle barn som bor i bydelen. Når vi henlegger en melding, er det kanskje fordi vi vurderer at det er andre som har ansvaret. Noen velger å åpne undersøkelse for å være med foreldrene litt i råd/veiledning og sluser dem der de skal. Mens andre henlegger kanskje oftere, og der er tilbakeskriv til melder gjerne at det er vanskelig å finne ut av om bekymringen er knyttet til omsorgssituasjon eller om bekymringen er knyttet til at barnet har et særlig behov, men som ikke nødvendigvis er knyttet til barnevernet. Vi er opptatte av å være nøye på hvem vi skal ta inn til oss, og hvem vi skal sluse til andre instanser.»

Informantene er opptatt av at de får flere og flere saker som ikke hører under barnevernet, men under «lov om barn og foreldre». Det gjelder mekling i skilsmisssaker og konflikter om barnefordeling. Foreldrene er fortvilte og henvender seg til barnevernet. Informantene sier at det er mange slike saker, og at det er vanskelig å vite hvor store problemer som skal til før det faktisk bør bli en barnevernsak.

De opplever at det er en økning i meldinger angående eldre ungdom. På et kontor sier de at de må satse på dem de kan gjøre noe med. Hvis ungdommen nærmer seg 18 år, kan det være fåfengt å åpne en undersøkelse fordi det er svært begrensede muligheter til å gjøre noe med saken. Samtidig er de opptatt av at det også i denne aldersgruppa er forskjell på sakene. Hvis problemet primært handler om krangling hjemme, blir det taklet annerledes enn hvis det for eksempel gjelder rus. De nevner spesielt saker etter barnevernlovens paragraf 4–24. Noen ganger trengs det så mye dokumentasjon at en ikke rekker å fatte vedtak før barnet er fylt 18 år.

Et annet problem de er opptatt av, er det de kaller saker som henlegges med stor grad av bekymring. Det kan være saker som henlegges fordi det ikke er mulig å bli enige med foreldrene om hva som skal gjøres, samtidig som det ikke er grunnlag for tvangsvedtak eller omsorgsovertakelse.

Noen av informantene mener de henlegger for få meldinger, og at det derfor er mange undersøkelser som ikke blir til tiltak. Det pågår en diskusjon mellom bydelsbarnevernet og sentrale myndigheter i Bergen om spørsmålet om henleggelse. Det er uenighet blant informantene om hva som skal registreres som en melding. Noen sier at en henvendelse om en bekymring skal registreres som en melding, mens andre mener at en bare kan henvide saken videre. Når meldingen er skriftlig, er dette forholdsvis enkelt, men hvis det er en telefonhenvendelse, er denne grenseoppgangen mer uklar.

Det er også uenighet i informantgruppen når dette diskuteres. Noen forsvarer en streng linje når det gjelder å definere hva som er meldinger og en formell linje i forhold til hvordan sakene skal følges opp, mens andre ser ut til å ha en mer pragmatisk tilnærming til hva som er en hensiktsmessig løsning i den konkrete situasjonen.

Oslo

Informantene i Oslo ble direkte utfordret på det faktum at de har en høy andel henleggelse av meldinger. Ingen av dem synes å ha noen forståelse av at de muligens henlegger for mange meldinger. Et typisk utsagn lyder som følger:

«Vi avklarer alle meldinger, vi oppretter korte undersøkelser. Selve meldingene har vi alltid oppe til drøfting, og drøfter hvordan vi skal legge opp avklaringsuka. Vi tilbyr samtale selv om vi henlegger, også råd og veiledning.»

De mener også at meldingene behandles meget grundig. Det er alltid flere personer inne når meldingen vurderes. Det er noen få unntak som mener at mottaksfunksjonen ikke fungerer godt nok, og at det burde innhentes mer informasjon i mottaket.

Informantene i Oslo ser ut til å mene at samspillet mellom barnevernet og andre instanser i lokalmiljøet er viktig for å forstå det høye antallet meldinger som henlegges. Informantene er særlig opptatt av at politiet melder mange saker som ikke blir fulgt opp. Dette er delvis et resultat av et langvarig samarbeid mellom politiet og barnevernet. Politiet har etablert en bevisst politikk om å melde saker, og politiet har en lav terskel for å gjøre det. De nevner konkret at politiet skal melde fra om rusede ungdommer, men at det i slike saker ofte er nok å ta kontakt med foreldrene, som er i stand til å håndtere saken selv. Det gjelder også unge som gjør hærverk, og hvor det kan være nok å ha en avklarende samtale med foreldrene. Da blir ikke saken registrert som undersøkelsessak.

Informantene mener at det ligger grundige faglige vurderinger bak henleggelsene, og mener å ha en høy terskel for henleggelse. Hvis det over en periode kommer flere

meldinger i forhold til det samme barnet, er det nødvendig å følge opp. Da har en også mer å gå på i forhold til å sette inn tiltak.

En representant for et kontor som har ligget høyt på statistikken når det gjelder henleggelse av meldinger, sier følgende:

«... Vi har funnet flere faktorer: Antall meldinger har økt mye, det har vært mye meldinger fra politiet. Når politiet har sendt meldinger, har det vært en bunke, fordi det er snakk om flere ungdommer. Når vi har tatt en telefon til foreldrene, treffer vi på oppegående foreldre, og ofte har det forholdet som politiet melder, vært et stykke tilbake i tid. Slik at foreldrene kan si noe fornuftig om hva som er blitt gjort i mellomtiden. Det har vært mange slike meldinger. Det hender også at vi fått inn saker der vi har slått oss til ro med en konklusjon, og så går det noen måneder så får vi ny melding, da har vi mer å gå på. Vi har et system der henlagte meldinger blir satt i en perm, og de blir oppbevart i 1 år, og har det vært 1 år uten nye henvendelser på saken, blir meldingen makulert. Kommer det en ny melding i løpet av det året, blir det gjerne en undersøkelse, og da henter vi opp den gamle meldingen og legger den i den nye saken. [...] Vi har også opplevd flere anonyme meldinger, vi opplevde 3 anonyme meldinger fra samme person, og vi fikk fort klarlagt at dette dreide seg om hevn.»

Som det fremgår av den forutgående beskrivelsen, ser dette sitatet ut til å være ganske typisk for de synspunktene som kommer frem. Informantene sier også at det er stort press på at sakene skal avklares, og at dette skal skje i løpet av én uke. De mener de bruker mye ressurser på dette. De spør om årsaken til det høye antallet henleggelse av meldinger kan skyldes at Oslo har et bredt spektrum av tilbud, og at det derfor er lettere å veilede folk over til andre instanser: «Velferdsstaten er til for å brukes, ikke alt trenger å være barnevern.»

Informantene stiller flere spørsmål ved konsekvensen av at Oslo er en storby. For det første påpeker de at det kan være lavere terskler for å melde saker til barnevernet. Det kan hende at det er større variasjon i levemåter i en storby. Andelen innvandrere i barne- og ungdomsgruppene er stor i Oslo. Det sies at barnevernets samarbeidspartnere har mye lavere terskel for å melde i saker som gjelder innvandrerbarn sammenlignet med norske barn. Disse instansene har ikke samme relasjon og tillit til innvandrerforeldre som til norske foreldre og har heller ikke den samme motstanden mot å melde dem til barnevernet mot deres vilje. Dette betyr at det er nødvendig med en gjennomarbeidet forståelse av hva som tilhører barnevernet. Informantene spør også om det er høyere terskler for å melde saker i mindre kommuner fordi folk ofte kjenner hverandre.

Det er stor grad av samstemmighet på ett punkt: De mener at barnevernloven følges, og at dersom en anser det som sannsynlig at det kan være aktuelt å sette inn tiltak etter barnevernloven, blir saken undersøkt. De sier også at en del saker blir undersøkt selv om de i utgangspunktet ikke tror det vil bli en sak. Noen av informantene problemati-

serer dette noe og spør om det kan være kulturforskjeller mellom kommunene på dette feltet. Det har vært ulike oppfatninger om hvor en skal legge listen, men de sier at de prøver å finne frem til en helhetlig tenkning. Prosessen rundt rapporten om meldinger beskrives som en del av en slik prosess.⁵⁴

Hvilke saker hører til hvor?

På samme måte som i Bergen mener informantene i Oslo at spørsmålet om hvor saken hører hjemme, er en viktig del av vurderingen rundt behandlingen av meldinger. De snakker om at en del saker henvises til sosialkontor og/eller psykiatri. Informantene mener at samarbeidet med disse instansene kunne vært bedre. På den måten kunne en bidra til at barn eller familier fikk hjelp selv om saken ble henlagt av barnevernet. Barn med psykiske problemer beskrives som en gråsone. Det er vanskelig å finne ut av disse spørsmålene i løpet av «meldingsuka». Det spørres igjen om Oslo som storby har et bredere spekter av tilbud, og at dette gjør at det er flere å spille på, og at dette igjen fører til at saker henvises videre til andre instanser i stedet for å bli en undersøkelsessak i barnevernet.

Samlende diskusjon

Informantene, enten de jobber i Oslo eller Bergen, er opptatt av henleggelse. De beskriver også ulik praksis på de forskjellige kontorene i forhold til hva som skal registreres som melding, og hvordan dette blir behandlet. Informantene er opptatt av at meldingene i stor grad gjenspeiler relasjonen til samarbeidspartnere. Når de i Oslo diskuterer det høye antallet henleggelse, er den første assosiasjonen de får, relasjonen til politiet, som de mener melder svært mange og kanskje for mange saker. På den andre siden er de i Bergen opptatt av at de kanskje følger opp for mange meldinger, og at de i større grad burde være seg bevisst hvorvidt dette er en sak som faktisk tilhører barnevernet, eller om saken burde vært håndtert et helt annet sted, for eksempel av skolen.

4.3 Oppsummering – meldinger og undersøkelser

Det er stor forskjell mellom Oslo og Bergen når det gjelder henleggelse av meldinger før undersøkelse. Noe av dette kan skyldes at Oslo har større meldetilbøyelighet enn Bergen. I Bergen er de mer opptatt av å avgrense hva som er barnevernets oppgave, mens Oslo ser ut til å oppmuntre samarbeidspartnere til å melde saker.

⁵⁴ Se rapporten *Meldinger til barneverntjenesten i bydelene i Oslo*.

Fra Bergen har vi fått informasjon som tyder på at meldinger lettere henlegges når det er en økning i antallet meldinger. Det kan tyde på at det er en sammenheng mellom henleggelse og ressursituasjonen i bydelene. Vi finner imidlertid ikke en systematikk i dette i Oslo.

Det er stor variasjon mellom bydelene i Oslo. Det er derfor umulig å gi en generell beskrivelse av hvorfor flere saker henlegges. Det er ikke grunnlag for å si at meldinger lettere legges til side i Oslo. Den store forskjellen mellom bydelene kan være et uttrykk for at barnas situasjon i bydelene er forskjellig, men også at det er forskjellige kulturer på barnevernkontorene.

5 Bruk av tiltak

Det er et mål for barnevernarbeidet at tiltakene skal målrettes bedre og prioriteres høyere, og at det i større grad skal satses på å gi hjelp i hjemmet og i nærmiljøet fremfor institusjonsplassering. Et sentralt spørsmål i dette kapitlet er derfor hvordan tiltakene i Oslo utvikles og brukes. Hvilke tiltak velges for hvilke barn? Spørsmålet mer spesifikt er: Hvilke tiltak velges når problemene hos barnet/familien vurderes som små, og hvilke tiltak velges når problemene vurderes som mer omfattende? Er det noe mønster i hvilke tiltak som velges for barn med etnisk minoritetsbakgrunn og for barn med «norsk» bakgrunn? Hvordan påvirker alderen på barna de tiltak som velges? Hvordan ser utviklingen for Oslo ut sammenlignet med Bergen i disse spørsmålene? Er det mulig å peke på spesielle forhold ved utviklingen fra 2004 til 2006? Og til slutt: Hva koster de forskjellige tiltakene?

I dette kapitlet vil vi først presentere generell statistikk over tildeling av tiltak. Deretter blir problemstillingene belyst gjennom representative data fra en kartleggingsundersøkelse ved alle barnevernkontorene i Oslo og Bergen. I tillegg vil det kvantitative materialet suppleres av fokusgruppeintervjuer med ansatte og ledere i begge byene.

5.1 Tildeling av tiltak

I det foregående har vi tatt for oss hvordan meldinger og undersøkelsessaker blir behandlet av barnevernet i de to byene Oslo og Bergen. I det følgende tar vi for oss tildelingen av tiltak i de to byene og ser nærmere på om de skiller seg ad i tiltaksprofil. Først ser vi nærmere på andelen barn som får tiltak fra barnevernet, det vil si dekningsgraden av tiltak.

Dekningsgrad

Vi definerer her dekningsgrad som andel av barnebefolkningen 0–17 år som har barneverntiltak i løpet av året i Oslo og Bergen.

Tabell 5.1 viser at Oslo i perioden 2003–2005 hadde en noe høyere dekningsgrad enn Bergen, men at forskjellen er liten. Tabellen viser også at dekningsgraden i begge byene har vært relativt stabil over årene.

Tabell 5.1 Andel av barn 0–17 år som har barneverntiltak. 2003–2005. Oslo og Bergen.

	2003	2004	2005
Oslo	3,7	3,8	3,8
Bergen	3,5	3,7	3,7

Kilde: Oslo kommune, Byrådets årsberetning 2005, s. 69 og Status for barneverntjenesten i Bergen 2005, Byrådssak 280/06, s. 5.

Tabell 5.2 Andel av barn 0–17 år som har barneverntiltak 2004–2005. Bydeler i Oslo.*

Bydel	2004	2005
Gamle Oslo	7,2	6,0
Grünerløkka	6,0	5,9
Sagene	9,1	8,5
St. Hanshaugen	4,1	3,8
Frogner	2,9	2,8
Ullern	1,9	1,4
Vestre Aker	1,4	1,2
Nordre Aker	1,6	1,6
Bjerke	4,2	3,3
Grorud	5,0	5,3
Stovner	5,2	4,5
Alna	4,5	4,7
Østensjø	3,0	3,0
Nordstrand	2,3	2,3
Søndre Nordstrand	5,2	4,3
Oslo samlet	3,8	3,8

* Kostra hadde ikke tall for barnebefolkningen i bydelene i 2003; 2003-tall utgår her.

Kilde: SSB: Kostra.

Det kan også være interessant å se på dekningsgraden for den enkelte bydel i Oslo. Vi ser av tabell 5.2 at dekningsgraden for barneverntiltak varierer sterkt mellom bydelene, med høyeste dekning i bydel Sagene (8,5 prosent i 2005) og lavest i bydel Vestre Aker (1,2 prosent i 2005).

Barn med tiltak etter hvor tiltaket settes inn

Vi vil videre se på om tiltaksprofilen skiller seg ad i forhold til om det velges tiltak i opprinnelig familie eller tiltak utenfor familien.

Vi ser av tabell 5.3 at i både Oslo og Bergen får to tredeler av barna tildelt tiltak i opprinnelig familie. Vi ser også for begge byene en økende tendens til å benytte tiltak i opprinnelig familie «på bekostning» av tiltak utenfor opprinnelig familie, men vi ser også at Oslo i hele perioden har hatt en tiltaksprofil med en noe større andel barn med tiltak i opprinnelig familie enn Bergen. Begge byene beveger seg i sin tiltaksprofil

Tabell 5.3 Andel barn med tiltak i og utenfor opprinnelig familie. 2003–2005. Oslo og Bergen.

	2003		2004		2005	
	Oslo	Bergen	Oslo	Bergen	Oslo	Bergen
Barn med tiltak i opprinnelig familie	66	61	69	61	69	65
Barn med tiltak utenfor opprinnelig familie	34	39	31	39	31	35
Sum barn med tiltak i løpet av året	100 (3780)	100 (1930)	100 (3987)	100 (2044)	100 (4103)	100 (2098)

Kilde: SS: Kostra og Status for barneverntjenesten i Bergen 2005. Byråds sak 280/06, s. 12.

i tråd med den politiske målsettingen om å dreie tiltaksprofilen i retning av tiltak i opprinnelig familie.⁵⁵

Oslo hadde for 2005 et måltall om at 70 prosent av barna skulle få tiltak i sin opprinnelige familie. Tabell 5.3 viser at kommunen nesten nådde dette måltallet, med 69 prosent.

Bergen har et mål om å tilby «omfattende utviklingsstøttende tiltak/endringsfokuserte tiltak» til minimum 20 prosent av de barna som får tiltak i hjemmet. Dette gjelder tiltak fra familiesenter eller foreldre- og barnsenter, kommunal familieveiledning, MST, miljøterapeuter i hjemmet eller lignende. I 2005 oppnådde man at 16 prosent av disse barna fikk slike tiltak, det vil si noe under måltallet.

5.2 Terskler for intervensjon

For å kartlegge om det er forskjeller mellom Oslo og Bergen når det gjelder terskler for intervensjon, ble informantene (ansatte og ledere) i første intervjurunde presentert for noen vignetter. Vi vil her presentere svarene på den ene av disse vignettene. Kasuset er kalt Mathilde og ble beskrevet på følgende måte:⁵⁶

«Mathilde er 6 år og har gått i barnehagen i snart 4 år. Foreldre til Mathilde er skilt. Mathilde bor hos mor. Det siste året har Mathilde forandret seg fra å være en åpen og tillitsfull jente til å bli innadvendt og stille. Hun vil helst leke med dukker på dukkerommet.

⁵⁵ Trondheim har for øvrig en noe annen tiltaksprofil enn Oslo og Bergen; der fikk 59 prosent av barnevernbarna tiltak i egen familie i 2005, mens 41 prosent fikk tiltak utenfor egen familie.

⁵⁶ Casebeskrivelsene og spørsmålene i vignetten er hentet fra Bergen kommunes forvaltningsrevisjonsprosjekt «Barnevern i barnehager» (2003). Tillatelse til bruk er gitt i brev av 11.11.2004

Personalet har lagt merke til at hun ofte ser ut til å gjenta bestemte mønster i leken, og du lurer på om dette gjenspeiler et mønster hjemmefra. For eksempel kan dukkene slå hverandre og kjefte voldsomt. De har også merket at hun av og til kler av dukkene og har av og til lurt på om leken har seksuelt innhold. I slike situasjoner har hun «gjemt leken» ved å snu ryggen til og sitte i et hjørne.

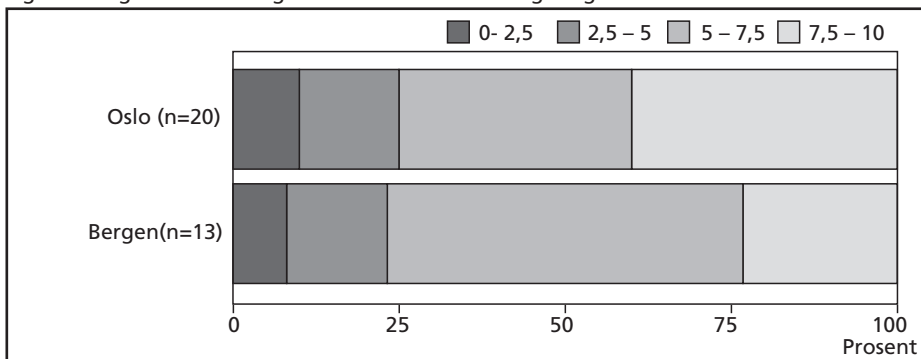
Barnehagen har nettopp fått vite at mor har giftet seg på nytt med Robin som hun traff i England for et års tid siden. Tirsdag denne uken klaget Mathilde over vondt i skulderen, og personalet oppdaget blåmerker på Mathildes høyre overarm. Mathilde sa at Robin var streng og hadde holdt henne fast. Mathilde begynte å gråte da hun hadde fortalt dette.

Mathilde har det siste halve året virket generelt ustelt, det lukter vondt av henne, og hun går i de samme klærne hele uken. I det siste har hun begynt å tisse på seg om dagen. Matlysten er dårlig, hun er trett og sovner ofte midt på dagen.»

Samtlige fokusgruppeinformanter ble forelagt denne vignetten og bedt om å krysse av på en linje fra 0 til 10. 0 er ingen bekymring, 10 er sterk bekymring. Svarene på vignetten fordelte seg som vist i figur 5.1.

Det er begrenset hvor mye en kan trekke ut av denne undersøkelsen, men svarene peker i retning av at tersklene er lavere i Oslo enn i Bergen. Over halyparten av informantene i Bergen beskrev sin bekymring med en verdi mellom 5 og 7,5, mens 40 prosent av informantene fra Oslo plasserte sin bekymring på skalaen mellom 7,5 og 10. Informantene i Oslo uttrykker med andre ord større bekymring enn de gjør i Bergen. Det som gjør vignetten interessant, er at den peker i samme retning som andre funn, nemlig at tersklene kan være noe lavere i Oslo enn i Bergen (se for eksempel kapittel 5.1 og 5.8).

Figur 5.1 Vignett. Vurdering av Mathildes sak. Oslo og Bergen. Prosent.



Kilde: Egen vignett.

5.3 Hvilke tiltak for hvilke barn til hvilken pris?

For å få et inntrykk av hvilke tiltak som gis til barn i barnevernet, har vi foretatt en kartlegging av tiltakstildelingen i *nye* saker etter undersøkelse i to utvalgte registreringsperioder, henholdsvis i 1. kvartal 2005 og 1. kvartal 2006. Målet med denne kartleggingen har vært å se om det er forskjeller eller likeheter mellom barnevernet i Bergen og Oslo i bruk av tiltak. Vi er dessuten interessert i betydningen av prisen på tiltakene. Siden denne gjennomgangen er basert på nye saker, vil de fleste tiltakene være i kategorien hjelpetiltak. Tallene for barn i tiltak utenfor hjemmet er derfor små.

Hva er et hjelpetiltak i barnevernet?

«Barneverntjenesten skal bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak.» Denne formuleringen finner vi i § 4–4 i lov om barneverntjenester, som også nevner noen av de vanligste hjelpetiltakene tjenesten kan iverksette: støttekontakt, barnehageplass, avlastningstiltak i hjemmet, fritidsaktiviteter, økonomisk stønad og hjelp til utdanning eller arbeid. Likeså regnes tiltak som fosterhjem, mødre hjem og institusjoner som hjelpetiltak – vel å merke når foreldrene frivillig går med på det. Loven forutsetter at de «lettere» hjelpetiltakene skal forsøkes før det er aktuelt å sette inn tiltak utenfor hjemmet. Bestemmelsen om hjelpetiltak skal altså dekke barn og familier med store variasjoner i problemer og i hjelpebehov: Fra «små» problemer som en sliten alenemor hvor både mor og barn vil profitere på å få et «pusterom» i hverdagen i form av for eksempel et besøkshjem, og til større problemer hvor barnevernet er i tvil om hvorvidt foreldrene har god nok evne til å utøve den daglige omsorgen for barnet.

Som denne undersøkelsen vil vise, avspeiler ikke lenger loven det store spekteret av hjelpetiltak som barneverntjenesten faktisk setter i verk. De siste årenes dreining av faglig perspektiv – og av målsettinger formulert av politikerne – til å fokusere på familiens ressurser, har gitt rom for stor kreativitet i barnevernet i forhold til å utvikle tiltak som kan styrke relasjonene og ressursene i familiene. Som vi også skal se, har slike tiltak mange forskjellige navn.

Kjennetegn ved barna/sakene i utvalget

Utvalget omfatter til sammen 519 nye saker i barnevernet i Oslo og Bergen.

Tabell 5.4 viser at det er en liten overvekt av gutter i utvalget, med unntak av det første kvartalet i Bergen i 2006. Dette er i samsvar med SSB-statistikken; det er noe flere gutter i barnevernet enn jenter. Når det gjelder barn med innvandrerbakgrunn, ser vi at Oslo har omtrent en dobbelt så stor andel som Bergen. I denne kartleggingen

Tabell 5.4 Kjennetegn ved utvalget. Oslo og Bergen.

	Oslo (N=334)		Bergen (N=185)	
	1. kv. 2005	1. kv. 2006	1. kv. 2005	1. kv. 2006
Antall saker (N=519)	193	141	88	97
Antall bydeler*	10 (15)	8 (15)	6 (8)	5 (8)
Gutter i utvalget (%)	55	55	51	40
Jenter i utvalget (%)	45	45	49	60
Innvandrerbakgrunn (%)	56	60	26	37
«Norsk» bakgrunn (%)	44	40	74	63
Alder 0 t.o.m. 5 år (%)	33	29	25	28
Alder 6 t.o.m.12 år (%)	38	40	37	42
Alder 13 – 18 år (%)	30	30	38	30
Saker med tiltak utenfor hjemmet (%)	16 (N=31)	16 (N=23)	13 (N=11)	10 (N=10)

* Tallet viser hvor mange bydeler som har sendt inn opplysninger. Tall i parentes er antallet bydeler i henholdsvis Oslo og Bergen.

Kilde: Kartlegging av tiltaksbruk i nye saker.

er det lagt til grunn en definisjon av innvandrere som barn med minst en forelder født i land utenom Vesten.

Det er store likheter i alderen på barna som har kontakt med barnevernet i Oslo og Bergen. Årene vil gi tilfeldige variasjoner når utvalgene ikke er større, og i den grad vi kan se et mønster, er det at aldersgruppa null til fem år er noe større i Oslo enn i Bergen, og at de eldste barna i noe høyere grad er representert i Bergen. Tabell 5.4 viser at det i all hovedsak settes inn tiltak i tilknytning til familiens hjem i de nye sakene, men i 16 prosent av sakene i Oslo ble det satt inn tiltak utenfor hjemmet, mens det samme skjedde i 13 prosent av sakene i Bergen i det første kvartalet i 2005 og i ti prosent av sakene i 2006. Vi skal se nærmere på hvilke tiltak som settes inn i hjemmet, og hvilke tiltak som settes inn utenfor hjemmet.

5.4 Hvilke tiltak settes inn i de nye sakene?

Tabell 5.5 gir en oversikt over de tiltakene som er brukt i de 519 nye sakene, og den prosentvise andelen som tiltaket utgjør av henholdsvis alle saker (det vil si barn) i hver av byene og av alle tiltak i tidsrommet. Det er satt inn til sammen 913 tiltak, det vil si at hvert barn vanligvis har mer enn ett tiltak. I Oslo ble det satt inn gjennomsnittlig 1,86 tiltak per barn, mens i Bergen ble det satt inn 1,56. For begge byene var tendensen at det ble fattet vedtak om flere tiltak i en sak i 2006 sammenlignet med 2005.

Tabellen presenterer alle de tiltakene som er brukt for barna i utvalget, i Oslo og Bergen, i det første kvartalet i 2005 og 2006. Den angir hvor hyppig de ulike tiltakene

Tabell 5.5 Barneverntiltak i Oslo og Bergen 1. kvartal 2005 og 1. kvartal 2006 i prosent**. Tiltak utenfor hjemmet er merket med *.

Type tiltak	Oslo		Bergen	
	Alle tiltak N=624	Alle saker N=334	Alle tiltak N=289	Alle saker N=185
Råd og veiledning	26	49	28	43
Ansvarsgruppe/samarbeidsmøter	12	22	8	12
Barnehage og SFO	13,5	25,5	11,5	17
Støtte til fritidsaktiviteter og annen økonomisk støtte	9	17,5	8,5	13
Besøkshjem/avlastning	8	14	7	10
Lokalbaserte tiltak: Hjemkonsulent, miljøarbeider, foreldreveileder, andre lokale tiltak i familien (eks: PABLO, UA, ART, DUE, familiesenter, ungdomsbase)	7,5	14	8,5	13,5
Tilsyn m.m. (uanneldte besøk, ruskontroll)	2,5	5	7,5	12
Støttekontakt	3,5	7	5	7,5
* Foreldre-barnplasser/mødrehjem	2,5	5	2	3
* Barneverninstitusjon (inkl. rusbehandlingsplass)	2,5	4,5	2,5	4,5
* Beredskapshjem/akutt plassering	2,5	5	1,5	2,5
Poliklinisk behandling	3	5,5	0,5	1
* Fosterhjem og private plasseringer	1,5	3	1,5	3
Utredning	2	3,5	1,5	2
MST, PMTO	2,5	5	2	3
Familieråd	0,5	0,5	0,5	0,5
Annet (bolig, transport, tolk, mødregruppe, kontaktperson, sakkyndig, barnepass)	0,5	1	3	4,5
Kontrollsum	99,5		99	

** Med avrunding til nærmeste halve prosent.

Kilde: Kartlegging av tiltaksbruk i nye saker.

er brukt i henholdsvis Oslo og Bergen; vi har av praktiske grunner slått sammen 1. kvartal 2005 og 1. kvartal 2006. Tabell 5.5 er i hovedsak satt opp ved at de mest brukte tiltakene kommer først. Noen av tiltakene er brukt for så få barn at en utregning i prosent kan gi et skinn av at vi har å gjøre med store tall, men prosentandeler er likevel valgt for sammenligningens skyld. Tabellen viser det gjennomsnittlige tallet for 1. kvartal 2005 og 2006.

Tabell 5.5 viser at det langt vanligste er at det settes inn hjelpetiltak etter § 4-4 i de nye sakene, også når barna får hjelp utenfor hjemmet. Men det forekommer også at

barnevernet i løpet av en undersøkelse konkluderer med at det er så alvorlige mangler ved omsorgen for et barn (jf. § 4–12) at det blir besluttet å overta omsorgen. Noen av sakene har også tiltak som er hjemlet i §§ 4–6 eller 4–9 *akuttsituasjoner*, mens for ungdom i institusjoner er §§ 4–24 og 4–26 om *tilbakehold i institusjon* brukt i noen tilfeller. Bestemmelsen om flytteforbud i § 4–8 er også brukt.

5.5 Tiltak i tilknytning til hjemmet

Som tabell 5.5 foran viser, blir det i hovedsak satt inn hjelpetiltak i hjemmet i de nye sakene. Vi skal se nærmere på de enkelte tiltakene. Hvilken aldersgruppe blir de mest brukt for? Og påvirker barnets etniske bakgrunn valg av tiltak? Vi skal også se på hva de enkelte tiltakene koster. I det følgende omtaler vi de ulike tiltakene nærmere, både deres innhold og omfanget av bruken. Vi har også gruppert tiltakene mer enn det som fremkommer av tabellen, ut fra hvilke tiltak som synes å være ganske like.

Råd og veiledning og ansvarsgrupper/samarbeidsmøter

Råd og veiledning skiller seg ut som det tiltaket som brukes desidert mest i både Oslo og i Bergen. I nærmere halvparten av sakene blir det fattet vedtak om råd og veiledning til enten omsorgspersoner eller til barn/ungdom, mens tiltaket utgjør omtrent en fjerdedel av alle tiltak som settes i verk. En nærmere undersøkelse viser at i 33 prosent av sakene er råd og veiledning det eneste tiltaket som er satt i verk, bildet er omtrent det samme for Oslo som for Bergen. Når råd og veiledning kombineres med andre tiltak, er ansvarsgrupper/samarbeidsmøter det mest vanlige.

Når vi ser på utviklingen over tid, er det fattet vedtak om råd og veiledning i 47 prosent av sakene i Oslo i 2005 og i 53 prosent av sakene i 2006. I Bergen har det vært en mye mer markant utvikling ved at det ble fattet vedtak om råd og veiledning i 27 prosent av sakene i 2005, mens det samme ble gjort i hele 58 prosent av sakene i 2006. Forskjellen mellom Oslo og Bergen er også markant når det gjelder bruk av ansvarsgrupper/samarbeidsmøter som barneverntiltak. Oslo bruker tiltaket nesten dobbelt så ofte som Bergen.

Hvis vi ser på råd og veiledning og ansvarsgrupper/samarbeidsmøter samlet, ser vi at begge byene bruker tiltakene noe oftere på barn med innvandrerbakgrunn enn på etnisk norske barn.⁵⁷ Forskjellen er imidlertid liten og kan skyldes at problembelastningen er forskjellig for de to gruppene, men det kan også skyldes tilfeldigheter ved utvalget. I Oslo gis det råd og veiledning og ansvarsgruppe/samarbeidsmøte til de ulike

⁵⁷ Ca. to prosentpoeng i Oslo og ca. fem i Bergen.

aldersgruppene omtrent tilsvarende andelen ellers. I Bergen gis tiltakene i størst grad til aldersgruppa seks til 12 år.

De mest brukte tiltakene i nye saker, råd og veiledning og ansvarsgrupper, gir ikke barnevernet kostnader ut over de ressursene den ansatte «beslaglegger». Både Bergen og Oslo har utelukkende brukt egne ansatte når det er disse tiltakene som er iverksatt. Det vil ikke si at ikke andre gir foreldre og barn/ungdom råd og veiledning, men i de tilfellene eksterne blir brukt, har tiltaket et annet navn og er også ofte mer omfattende.

Barnehage og SFO

Barnehage og SFO er brukt som hjelpetiltak i vel 25 prosent av sakene i Oslo og i 17 prosent av sakene i Bergen. I Oslo har andelen holdt seg stabil fra 2005 til 2006, mens i Bergen ble tiltakene brukt sjeldnere i 2006 sammenlignet med 2005. I 40 prosent av sakene med barnehage eller SFO i Bergen var dette det eneste tiltak som ble satt inn, mens i Oslo var det bare halvparten så ofte det eneste tiltaket. I begge byene har tendensen vært at barnehage og SFO sjeldnere brukes som eneste tiltak i 2006 sammenlignet med 2005.

I Oslo hadde 70 prosent av barna med barnehage eller SFO som tiltak innvandrerbakgrunn, mens det samme var tilfelle for 48 prosent av barna i Bergen. I begge byene er altså bruken av SFO og barnehage langt vanligere blant barn med innvandrerbakgrunn enn blant etnisk norske barn. Det er sannsynligvis noe av forklaringen på at tiltaket brukes mer i Oslo, hvor andelen barn med annen språkbakgrunn er høyere enn i Bergen. Tilgjengeligheten til barnehageplasser kan også være en faktor som påvirker bruken av tiltaket. Bergen har for øvrig dårligere dekning av barnehageplasser enn det som er gjennomsnittet for Oslo.⁵⁸

Barnehage og SFO dekkes med det som er kommunens/bydelens satser, det vil si at kostnaden varierer fra 750 til 2750 kroner per måned.

Besøkshjem og avlastning

Tradisjonelt er besøkshjem brukt som avlastning for foreldre en helg eller to i måneden. 14 prosent av barna i utvalget i Oslo har besøkshjem som hjelpetiltak, mens 10 prosent har det i Bergen. Andelen nye barn i barnevernet som har besøkshjem som tiltak, har ikke endret seg fra 2005 til 2006 i noen av byene. I Oslo er besøkshjem det eneste tiltaket for litt under halvparten av barna, i Bergen noe sjeldnere det eneste tiltaket. Den største forskjellen mellom de to byene er imidlertid at mens bare halvparten av bydelene i Bergen har brukt tiltaket i nye saker, har ni av ti bydeler i Oslo gjort det samme.

⁵⁸ Se blant annet tall fra Asplan Viak 25.09.06.

Besøkshjem brukes langt oftere for etnisk norske barn enn for barn med minoritetsbakgrunn sett i forhold til den forholdsmessige andelen av de to gruppene. Dette gjelder i begge byene. Det typiske er at det er barn fra rundt skolealder og opp til 12–13 år som har besøkshjem.

Både i Oslo og Bergen brukes besøkshjem én til to helger i måneden, og kostnaden oppgis å være fra rundt 1500 og opp til 4500 kroner per måned. I utvalget var det bare ved to tilfeller at ordningen ble brukt på en mer omfattende måte i en periode, til foreldre med spesielt store omsorgsoppgaver og med en månedskostnad på opp til 15 000 kroner.

Støttekontakt

Oslo og Bergen brukte støttekontakter i omtrent like stor grad, rundt ett av 14 barn fikk dette tiltaket. I Oslo varierte den månedlige kostnaden for støttekontakttiltak mellom null, ved bruk av bydelens egne ansatte, og – ved ett tilfelle – opp til 21 000 kroner. Den gjennomsnittlige kostnaden per barn var høyere i 2006 enn i 2005. Det store spennet i kostnader forteller at støttekontakttiltaket kan ha et svært variert innhold: fra den mer tradisjonelle ordningen med en person som tar med barnet på aktiviteter fire timer i uka, og til ordninger hvor en godt kvalifisert person for eksempel følger opp en «problemungdom» i forhold til skole, fritid og familie i 20 timer per uke eller mer. Det er også slik at bydelene i Oslo organiserer fritidstilbudet til barn og ungdom forskjellig. Enkelte støttekontakter blir engasjert via bydelens egne tiltak, mens andre engasjeres utenfra. I noen tilfeller lager bydelen betalingsordninger mellom barnevernet og fritidstiltak som i utgangspunktet gjelder alle, men dette er ikke alltid tilfellet. Støttekontakter kan jobbe både med enkeltbarn og i grupper.

I Oslo har det vært en tendens til at støttekontakt som tiltak har fått et mer omfattende innhold fra 2005 til 2006, og at den «tradisjonelle» støttekontakten er på vei ut. Det vil si at grensene mot andre tiltak som for eksempel miljøarbeider blir vagere, i virkeligheten gjør ofte støttekontakten omfattende miljøarbeid i en familie eller i barnets/ungdommens nærmiljø.

I Bergen er det også variasjon i hvordan støttekontakttiltaket brukes, og kostnaden per måned er fra 1400 til vel 9000 kroner. Det er likevel svært få tilfeller hvor støttekontakten brukes mer enn de «vanlige» 4–5 timene i uka. Tendensen i Bergen er at støttekontakter er brukt i mindre grad når vi sammenligner 2006 med 2005, mens den «tradisjonelle» støttekontakten brukes noe mer i Bergen enn i Oslo.

Både i Oslo og Bergen er det i hovedsak barn/ungdom i alderen 10–12 år og oppover som nyter godt av støttekontakttiltaket, men det er vanligere i Oslo enn i Bergen at ungdom opp til 16–17 år har støttekontakt. I Oslo er etnisk norsk ungdom overrepresentert i tiltaket, i Bergen ble tiltaket brukt omtrent like ofte for etnisk norske barn som for innvandrerbarn.

For begge byene gjelder det at støttekontakter brukes i mindre grad når vi sammenligner 2005 med 2006, og at tiltaket uansett utgjør en liten andel av det tiltaksspekteret som brukes. Det ser ut til at benevnelsen støttekontakt henger litt igjen i Oslo, selv om det er snakk om mer omfattende innsats enn det vi vanligvis assosierer med en støttekontakt, noe også den høye kostnaden for enkelte av støttekontakttiltakene indikerer. Utviklingen av støttekontakt som barneverntiltak illustrerer godt den utviklingen som har vært de siste årene, mot mer individuelt tilrettelagte hjelpetiltak.

Lokalbaserte tiltak i nærmiljøet

De siste årene er det utviklet en rekke lokale tiltak som skal følge opp barn, ungdom og familier i deres eget nærmiljø eller i hjemmet. Det er vanskelig å sette navn på flere av dem, fordi de ofte er kombinasjoner av tiltak vi kjenner, som støttekontakt, fritidsaktiviteter og miljøarbeidere i hjemmet. Ofte inkluderer de også mer metodiske programmer, som innebærer intensiv oppfølging av barn/ungdom eller hele familien i en tidsavgrenset periode. Disse nærmiljø- og behandlingstiltakene kan erstatte institusjonsopphold eller andre plasseringer utenfor hjemmet. Noen av tiltakene er utviklet lokalt, på bydelsnivå, mens andre er resultater av bydelssamarbeid eller samarbeid mellom bydel og fylkeskommune, staten eller private. Det er vanskelig å lage en fornuftig avgrensning av de enkelte tiltakene. Det er snarere et kjennetegn at dette er tiltak som kombinerer ulike metoder og tilnærminger til familien og barnet/ungdommen, og at det er stor grad av individuell tilrettelegging av tiltakene. I tabell 5.6 har vi navngitt tiltakene: hjemkonsulent, miljøarbeider, foreldreveileder og andre lokale tiltak i familien. Dette er langt fra noen uttømmende liste over hva tiltakene blir kalt, men hovedpoenget er at dette dreier seg om tiltak med basis i familien, hjemmet og nærmiljøet.

Oslo og Bergen har brukt slike tiltak i omtrent samme grad, det vil si i rundt 14 prosent av de nye sakene. Det er veldig små endringer i bruken fra 2005 til 2006, men i utvalget har Oslo brukt tiltakene i litt større grad og Bergen i litt mindre grad. I Oslo er det ingen aldersgruppe som skiller seg ut når det gjelder å sette inn tiltakene, mens i Bergen er den yngste aldersgruppa nesten ikke representert.

Det er store forskjeller på hvordan disse nærmiljøtiltakene blir finansiert og organisert i de to byene. I Bergen er det typiske at tiltakene er forankret i et statlig-kommunalt samarbeid, og at barnevernet finansierer tiltakene ved indirekte betalingsordninger; som trekk i budsjetttrammen. Eksempler på slike lokalbaserte tiltak i Bergen er Årstad familiesenter, som gir familier med barn mellom null og 12 år tilbud om å styrke foreldrekompetansen når det er fare for at barn må plasseres utenfor hjemmet. Et annet nærmiljøtiltak er DUE (Der Ungdommen Er), som har 16–19-åringer som målgruppe, og som også er et alternativ til institusjon. Et siste eksempel er PABLO (Prosjekt alternativt bruk av barnevernmidler i Laksevåg og Loddefjord), som er veiledning til familier med barn opp til 12 år.

I Oslo er det typiske at barnevernkontoret «snekrer» sammen tiltak som til sammen utgjør et omfattende nærmiljøtiltak. Det vil blant annet si at familiene som har nærmiljøtiltak i Oslo, oftere enn i Bergen har flere typer tiltak i kombinasjon. Det kan bety at nærmiljøtiltakene i Bergen tilbyr «full pakke», mens bydelene i Oslo mer tvinges til å tenke løsninger med utgangspunkt i hva som er de samlede ressursene, i først og fremst egen bydel.

I Oslo er det også vanlig å «kjøpe» eksterne tiltak. Det mest vanlige var ART (Aggression Replacement Training), som er et treningsprogram for unge med aggressiv atferd.

Når det gjelder kostnadene for nærmiljøtiltak, finansieres de i Bergen i all hovedsak via reduserte budsjetttrammer. Det blir derfor en form for indirekte kostnad som saksbehandleren i liten grad «ser», fordi det ikke skjer noen utbetaling fra bydelsbarnevernets budsjett. Det er bare ved et par tilfeller at det har skjedd utbetalinger i forbindelse med disse tiltakene, og da har det vært snakk om rundt 5000–6000 kroner per måned. I Oslo varierer kostnadene til nærmiljøtiltak fra null, der for eksempel bydelens egne ansatte er de som utfører tjenestene, og opp til rundt 50 000 kroner per måned for ungdom som er med i individuelle ART-program. I mer enn halvparten av tilfellene brukes bydelens egne ressurser for å lage et nærmiljøtiltak, og kostnaden kommer ikke nødvendigvis så tydelig frem.

Økonomisk støtte og fritidsaktiviteter

I åtte prosent av sakene i Oslo og ni prosent av sakene i Bergen ble det gitt økonomisk støtte som hjelpetiltak. Det er imidlertid svært få tilfeller hvor det er gitt støtte som har vært begrunnet i en families økonomi, og det er bare i fem tilfeller (i Oslo og Bergen til sammen) at økonomisk støtte er det eneste tiltaket. Hvis en kan snakke om typiske tilfeller når det gjelder økonomisk støtte, er det en 17-åring som bor på hybel, og som får penger til livsopphold.

Økonomisk støtte dreier seg i hovedsak om engangsutbetalinger; høyeste beløp i løpet av en måned var på 4200 kroner, mens cirka 2000 var det vanlige. Utbetalingene utgjør en minimal andel av barnevernets budsjetter.

Støtte til fritidsaktiviteter kan grense opp til det å gi økonomisk støtte. Et barn kan for eksempel få dekket utgifter til en fotballeir. Oslo var noe mer tilbøyelig til å dekke fritidsaktiviteter i de nye sakene enn det Bergen var. For begge byene gjelder det imidlertid at det stort sett dreide seg om mindre engangsbeløp, fra noen hundrelapper og opp til 4000–5000 kroner. Som annen økonomisk støtte utgjør fritidsaktivitetene en minimal andel av barnevernets utbetalinger. I begge byene er det barn fra skolealder og opp som får dekket fritidsaktiviteter, og det er en liten overvekt av barn med minoritetsbakgrunn, men her er det små tall.

Tilsyn og andre kontrolltiltak

Tilsyn og andre kontrolltiltak utgjør en relativt liten andel av tiltakene i barnevernet i de nye sakene. I rundt fem prosent av de nye sakene i Oslo og i 12 prosent av sakene i Bergen ble det fattet vedtak om kontrolltiltak i form av tilsyn med familien eller i form av ruskontroll (mest vanlig er urinprøver). Den relativt høyere andelen i Bergen illustrerer hvor følsomme tallene er for tilfeldigheter; en av bydelene i Bergen hadde tre nye familier som det ble ført tilsyn med i løpet av kvartalet.

Det er utelukkende i alvorlige saker, det vil si der det er mistanke om omsorgssvikt, rus eller vold, at det blir brukt denne type kontrolltiltak, i tillegg til enkelte tilfeller med ungdom som ruser seg. I de aller fleste tilfellene er tiltak satt inn i hjemmet, i Oslo alltid i samspill med andre tiltak, mens i Bergen er det i en tredel av tilfellene det eneste tiltaket som er satt i verk. I Oslo brukes tiltakene i omtrent like stor grad for norske familier som for innvandrerfamilier, mens i Bergen var mer enn 90 prosent av familiene det ble ført tilsyn med, eller det ble satt i verk andre kontrolltiltak for, etnisk norske. For begge byene gjelder det at det er varierende alder på barna.

Kostnadene varierer fra rundt 500 kroner per måned for ruskontrolltiltak og til 8000 kroner for mer omfattende tilsyn. Mens for både Oslo og Bergen er rundt 2000 kroner en typisk kostnad for tiltak av denne typen.

PMTO og MST⁵⁹

Parent Management Training Oregon (PMTO) er rådgivning for foreldre til barn mellom tre og 12 år som har et høyt aggresjonsnivå, og som ofte kommer i konflikt med andre barn eller voksne. Multisystemisk terapi (MST) er et tidsbegrenset, intensivt familiebasert program. Målgruppen er ungdom mellom 12 og 17 år med store atferdsproblemer som rus, kriminalitet og skulking. PMTO og MST er behandlingsmetoder som relativt sjelden settes inn i nye saker. Det er forskjeller mellom Oslo og Bergen i hvilken grad tiltakene er brukt, men igjen er tallene for små til å kunne trekke klare konklusjoner. PMTO og MST er imidlertid omfattende hjelp til de familiene som får tilbudet.

I samtaler med sentrale barnevernmyndigheter ble det hevdet at en forventet at Oslo skulle ha det største behovet for MST. Dette ble blant annet begrunnet med at den typen problemer som MST retter seg mot, kan være overrepresentert i en storby. Det var også en forståelse av at MST egner seg best der det er geografisk nærhet mellom tjenesteyter og bruker, noe det skulle ligge vel til rette for i en storby. Det har imidlertid vært organisatoriske og personellmessige problemer med å få MST-tilbudet i Oslo til å fungere på det nivået som var planlagt.

⁵⁹ Omtale av tiltakene er hentet fra www.bufetat.no

Andre tiltak (poliklinisk behandling, utredninger, familieråd og andre tiltak)

Tiltak som settes i verk i mindre enn 3–4 prosent av sakene, er vanskelige å beskrive med hensyn til hvilken alder det er på barna og hvilken etnisk bakgrunn de har. Det er stor sjanse for at tilfeldigheter slår inn. Det kan imidlertid være verdt å merke seg at familieråd blir svært lite brukt i nye saker i både Oslo og Bergen. Familieråd er en metode for å ta beslutninger i barnevernet. Den skal involvere barnets nettverk, som ifølge denne metoden skal ha stor innflytelse på hva som skal skje med barnet; barnevernet skal riktignok godkjenne de konklusjonene familierådet kommer til. Fokusgruppene viser at mange av informantene er opptatt av familieråd som metode.

Når det gjelder poliklinisk behandling og utredninger, kan disse gjelde både barn og foreldre. Som tabell 5.5 viser, ble behandling oftere brukt som hjelpetiltak i nye saker i Oslo enn det ble i Bergen. Utredninger kan innebære både en vurdering av foreldres omsorgsevne og en medisinsk/psykologisk utredning av foreldre eller barn.

5.6 Tiltak utenfor hjemmet

I Oslo var 16 prosent av barna i utvalget omfattet av tiltak utenfor hjemmet, mens 11 prosent av barna i Bergen var det samme. I Oslo var andelen den samme i 2005 som i 2006, i Bergen gikk den noe ned. Som tidligere vist er tallene for barn i tiltak utenfor hjemmet så små at en skal være svært forsiktig med å trekke konklusjoner som kan gjelde alle saker.

De tiltakene utenfor hjemmet som er brukt, er følgende: foreldre-barnplasser, mødre hjem, barneverninstitusjon, rusbehandlingsplass, hybel med oppfølging, beredskapshjem, akutt plasseringer, fosterhjem og private plasseringer.

Beredskapshjem/akuttplasseringer

I overkant av fem prosent av barna i utvalget i Oslo ble akuttplassert, enten i en institusjon eller i et beredskapshjem, mens andelen akuttplasseringer i Bergen var under halvparten sammenlignet med Oslo. I Oslo var to tredeler av dem som ble akuttplassert, 12 år eller yngre, i Bergen var alle de akuttplasserte barna i utvalget tre år eller yngre. For begge byene gjelder det at barna under 12 år er vurdert å ha vært utsatt for alvorlig omsorgssvikt, vanligst i form av foreldre som ruser seg, eller som har brukt vold. For tenåringene gjelder det at det er atferden til ungdommen som er oppgitt som grunnen til akuttplassering.

Foreldre-barnplasser og mødrehjem

Foreldre-barnplasser er et hjelpetiltak som kan brukes som alternativ til fosterhjem og institusjoner. Det skiller seg imidlertid fra andre typer tiltak utenfor hjemmet ved at det er foreldrene selv som ivaretar den daglige omsorgen for barnet. Foreldre-barnplasser brukes vanligvis for barn under skolealder og er et botiltak som skal styrke foreldrenes omsorgskompetanse.

I fem prosent av sakene i Oslo er det blitt brukt foreldre-barnplassering eller mødrehjem som tiltak, mens det er brukt i tre prosent av sakene i Bergen. Det er bare helt unntaksvis at barna er over 10–12 år. Typisk er at det dreier seg om alvorlig omsorgssvikt, men i noen tilfeller er det et tiltak som beskytter mor mot vold i familien. Og noen ganger gjelder det foreldre som trenger en del oppfølging når barnet er lite. Det synes ikke som om Oslo og Bergen bruker tiltakene forskjellig.

Barneverninstitusjon (inklusive rusbehandlingsplass for ungdom og hybel med oppfølging)

4,5 prosent av barna/ungdommene i utvalget i Oslo ble plassert i barneverninstitusjon. Vel halvparten var ungdom fra 13 til 18 år. I Bergen var andelen barn/ungdom som fikk hjelp i barneverninstitusjon, litt under fire prosent, men her var alle 13 år eller eldre. I Bergen ble i hovedsak atferds- eller rusproblemer oppgitt som årsak til plasseringen, mens i Oslo var den oppgitte årsaken oftere omsorgssvikt enn den var i Bergen.

Fosterhjem og private plasseringer

Fosterhjem er et tiltak som sjelden brukes i de nye sakene, men i enkelttilfeller blir det vurdert som det beste alternativet. Omtrent den samme andelen barn i utvalget i Oslo og Bergen ble plassert i fosterhjem eller privat. Felles er at de utgjør en liten andel saker (2–3 prosent), og at situasjonen er akutt, enten i form av omsorgssvikt, omsorgspersoner som faller fra, eller ungdoms atferd, og som regel at annen familie (eller annet nettverk) kan ta omsorgsoppgaven en periode.

Hva koster tiltakene utenfor hjemmet?

Det er stor variasjon i hva tiltakene utenfor hjemmet koster bydelsbarnevernet. Noen eksempler på månedlig kostnad fra Oslo:

- Beredskapshjem: 95 000 kroner
- Foreldre-barnplass: 122 000 kroner
- Akutt-plass: en natt: 17 760 kroner
- Mødrehjem: 22 000 kroner

Utredningsinstitusjon: 158 000 kroner
Kommunalt barne- og ungdomshjem: 173 000 kroner
Privat plassering som mor ordnet selv: utgiftsdekning: 2590 kroner
Barneverninstitusjon: 300 000 kroner

I Bergen blir kostnaden til de ulike tiltakene utenfor hjemme oppgitt til å være mellom 22 000 og opp til 30 000 kroner for en måned.

5.7 Oppsummering – tiltak i og utenfor hjemmet

Vi har kartlagt 519 nye saker i barnevernet i Oslo og Bergen for å se hvilke tiltak som velges. Oslo og Bergen er ulike på den måten at barna som hadde kontakt med barnevernet i Oslo, omtrent dobbelt så ofte hadde innvandrerbakgrunn som barna i Bergen. Når det gjaldt alder, var andelen i aldersgruppa null til fem år noe høyere i Oslo enn i Bergen, mens aldersgruppa 13 til 18 år var høyere representert i Bergen. I begge byene er det imidlertid aldersgruppa seks til 12 år som utgjør den største andelen av barna i barnevernet. I langt de fleste av de nye sakene ble det satt inn tiltak i tilknytning til hjemmet, mens i 16 prosent av sakene i Oslo og 13 prosent av sakene i Bergen ble det satt inn tiltak utenfor hjemmet.

Tiltak i hjemmet

I rundt halvparten av sakene ble det gitt råd og veiledning av barnevernets egne ansatte. Råd og veiledning ble brukt i en større andel saker i 2006 enn i 2005 i begge byene.

- Barnehage og SFO er til sammen det nest mest brukte tiltaket i begge byene, men blir mer brukt i Oslo enn i Bergen. I begge byene brukes tiltakene langt oftere for barn med innvandrerbakgrunn enn for etnisk norske barn.
- Besøkshjem/avlastning er langt vanligere for norske barn enn for innvandrerbarn i både Oslo og Bergen.
- Den «tradisjonelle» støttekontakten ble brukt mindre i 2006 enn i 2005 i begge byene og ser ut til å være på vei ut som tiltak.
- Lokalbaserte nærmiljøtiltak ble brukt for omtrent ett av sju barn i begge byene. I Oslo ble slike tiltak brukt for alle aldersgrupper av barn, mens i Bergen ble det sjelden brukt for de yngste barna.
- I Bergen var det først og fremst de etablerte nærmiljøtiltakene som ble brukt (som PABLO, DUE og familiesenter), mens i Oslo ble det utviklet tiltak i den konkrete saken.

Tiltak utenfor hjemmet

Alt i alt har altså Oslo brukt en høyere andel tiltak utenfor hjemmet enn Bergen i de nye sakene, og det er Oslos bruk av akutt plasseringer og foreldre-barn plasseringer som utgjør forskjellen. Men ettersom tallene for disse tiltakene er små, kan de ikke generaliseres. I materialet er det imidlertid en betydelig forskjell med hensyn til hvilke aldersgrupper tiltak utenfor hjemmet ble brukt på i de to byene. Mens rundt halvparten av de som ble plassert utenfor hjemmet i Bergen, var ungdom på 13 år eller mer, var denne gruppas andel rundt en tredel i Oslo. Det var altså vanligere å også plassere de yngre barna utenfor hjemmet i Oslo enn i Bergen.

5.8 Grunnlaget for å sette inn barneverntiltak

Vi har også undersøkt hva som var grunnlaget for å sette inn barneverntiltak i de 519 kartlagte sakene. På grunnlag av korte problembeskrivelser er sakene gruppert i fire ulike typer. Kategoriene tar utgangspunkt i grupperinger i offentlig statistikk.

Den første gruppa, *forholdene i hjemmet, særlige behov*, viser til de barna hvor barnevernet vurderer at problemene er minst. Det er sannsynlig at barna og familiene vil ha nytte av «vanlige» forebyggende hjelpetiltak som støttekontakt, fritidsaktiviteter, SFO eller lignende. Gruppa er også kalt «*barn som trenger litt hjelp*». *Atferdsproblem* er den gruppa av barn og unge som har en atferd som skaper problemer for enten dem selv eller for omgivelsene. Det kan dreie seg om vold, kriminalitet, rusbruk, vagabondering eller annen sosialt problematisk oppførsel. Ved *mangler i omsorgen* rettes oppmerksomheten mot foreldrenes muligheter til å gi adekvat omsorg. I denne gruppa er foreldres rusbruk, psykiske lidelser eller vold i familien de hyppigst oppgitte enkeltårsaker til barneverntiltak. Barn som har mistet sin omsorgsperson, enten fordi han/hun er død, eller når det dreier seg om mindreårige flyktninger, er også plassert i denne kategorien. Den siste gruppa, *omsorgssvikt*, er de barna som har vært utsatt for fysisk eller psykisk mishandling, seksuelle overgrep eller vanskjøtsel. Det er relativt få tilfeller hvor dette er konklusjonen i nye saker, og av metodiske grunner blir kategorien slått sammen med *mangler i omsorgen* i den videre fremstillingen. Det gir Oslo en andel på 52,5 prosent og Bergen en andel på 55,5 for barn i barnevernet som har opplevd mangler ved omsorgen og i noen tilfeller svikt i omsorgen i kortere eller lengre perioder.

Gruppering av de problemene som var årsaken til at det ble satt inn barneverntiltak, inneholder skjønnsmessige vurderinger. En må derfor vurdere de tallene som kommer frem, med et kritisk blikk. Det er også ofte slik at flere problemer er til stede samtidig. For eksempel kan et barn med problematisk atferd også oppleve at omsorgen har mangler. Tabell 5.6 viser den prosentvise fordelingen av type problem i utvalget av nye saker.

Tabell 5.6 Grunnlaget for å sette inn barneverntiltak. Oslo og Bergen.

	Oslo (N=332)	Bergen (N=185)
Forholdene i hjemmet, særlige behov	29	26,5
Atferdsproblem	18,5	18
Mangler i omsorgen	48,5	53
Omsorgssvikt	4	2,5
Sum	100	100

Kilde: Kartlegging av tiltaksbruk i nye saker.

Tabellen viser at det snarere er likhetene enn forskjellene mellom de to byene som er typiske når vi ser på tallene for hva som var grunnen til at barnevernet ble kontaktet i de nye sakene. Under skal vi se nærmere på sakene i den enkelte gruppa av problemer. Hvilken alder og etnisk bakgrunn har barna? Hvilke tiltak ble valgt?

Forholdene i hjemmet, særlige behov: Hvilke tiltak til hvilke barn?

I Oslo var *forholdene i hjemmet, særlige behov* grunnlaget for at det ble satt inn barneverntiltak i 29 prosent av sakene, mens i Bergen utgjorde denne gruppa 26,5 prosent av barna med tiltak, det vi si ganske likt omfang. I Oslo var det minimale endringer i denne gruppas andel av sakene fra 2005 til 2006, mens i Bergen var det en liten nedgang.⁶⁰

Oslo

87 prosent av barna i denne gruppa er tolv år eller yngre, 40 prosent er fem år og yngre. Barna i denne gruppa er altså yngre enn det som er tilfelle for utvalget totalt. I 62 prosent av tilfellene er det bare satt inn ett tiltak, men for disse har utviklingen gått fra at det ble satt inn bare ett tiltak i 75 prosent av sakene i 2005, mens det samme skjedde i 45 prosent av sakene i 2006. Det vil si en markant nedgang, men altså oftere «ett-tiltaks»-saker enn for utvalget ellers.

Det mest brukte tiltaket i Oslo var råd og veiledning, som var satt inn i 48 prosent av tilfellene. I 23 prosent av sakene var det fattet vedtak om ansvarsgrupper eller samarbeidsmøter. De to tiltakene råd og veiledning samt ansvarsgrupper/samarbeidsmøter ble brukt nesten dobbelt så ofte i 2006 som i 2005.

25 prosent av barna i denne gruppa har fått besøkshjem, like mange har fått barnehage eller SFO, mens sju prosent har fått økonomisk støtte. Andre tiltak som er brukt, er: støttekontakt, mødre hjem, fritidstiltak, hjemkonsulent, poliklinisk behandling og familieråd. De «tradisjonelle» hjelpetiltakene i barnevernet er altså de mest vanlige når problemet er definert å være *forholdene i hjemmet, særlige behov*.

⁶⁰ Tre prosentpoeng.

Barn med innvandrerbakgrunn utgjorde en større andel av barna i denne gruppa enn de gjorde for utvalget totalt, 71 mot 57 prosent.

Bergen

I Bergen var 82 prosent av barna tolv år eller yngre, mens 33 prosent tilhørte aldersgruppa fem år og yngre (altså flest 6–12-åringer). I 75 prosent av sakene ble det bare satt inn ett tiltak, men tendensen i Bergen, som i Oslo, er at det oftere ble satt inn flere tiltak i 2006 enn i 2005.

Det mest brukte tiltaket var råd og veiledning, som ble satt inn i 39 prosent av sakene, mens ansvarsgrupper eller samarbeidsmøter var barneverntiltak i 14 prosent av sakene. 37 prosent av barna fikk barnehage eller SFO, og 16 prosent fikk besøkshjem. I Bergen fikk tolv prosent av barna i denne gruppa støttekontakt. Andre tiltak som ble brukt, var: økonomisk støtte, familieråd, poliklinisk behandling, fritidstiltak og hjemkonsulent.

Barn med annen etnisk bakgrunn enn norsk utgjorde 54 prosent, mot 31 prosent av alle barna i utvalget.

Når SFO eller barnehage er det eneste tiltaket som er satt inn, er det gjerne begrunnet med at det er ønskelig med språkstimulering eller med sosial trening. Foreldrene er ofte slitne og ønsker avlastning. Som vist til, er det vanligere i Bergen enn i Oslo at tiltaket opptrer alene, men hovedregelen for begge byene er at barnehage eller SFO brukes sammen med andre tiltak.

Hva koster tiltakene?

For begge byene gjelder det at kostnadene til tiltak for denne gruppa sjelden overstiger rundt 3000 kroner per måned. I enkelte tilfeller har det forekommet engangsutbetalinger til for eksempel familierådslag, som kan komme opp i 15 000 kroner, men det typiske er at det blir satt inn tiltak som må sies å være lite kostnadskrevene for barnevernet når vi legger til grunn et kostnadsbegrep som innebærer en utbetaling fra barnevernkontorets budsjettmidler og til andre (eksternt eller internt). Men som vi har sett, bruker barnevernet sine egne ansatte når det gis råd og veiledning til «*barna som trenger litt hjelp*» og som deltakere i ansvarsgrupper og andre samarbeidsfora.

Mangelfull eller sviktende omsorg: Hvilke tiltak til hvilke barn?

I både Oslo og Bergen blir mer enn halvparten av barna i barnevernet oppgitt å tilhøre gruppa *mangelfull eller sviktende omsorg*. Barn/ungdom og familier som kan plasseres i denne kategorien, kan sies å tilhøre kjernebarnevernet. Barnevernarbeiderne befinner seg mellom hjelp og kontroll og skal hele tiden vurdere foreldrenes omsorgsevne og, om nødvendig, vurdere tiltak utenfor hjemmet.

Tabell 5.7 Mangelfull eller sviktende omsorg etter om barnet har innvandrer- eller etnisk norsk bakgrunn. Oslo og Bergen. Prosent.

Bakgrunn	Oslo (N=175)	Bergen (N=103)
Barn med etnisk norsk bakgrunn	40	67
Herav:		
0 – 5 år	28	30
6 – 12 år	48	41
13 – 18 år	25	30
Barn med innvandrerbakgrunn	60	33
Herav:		
0 – 5 år	45	34
6 – 12 år	37	45
13 – 18 år	18	21

Kilde: Kartlegging av tiltaksbruk i nye saker.

Tabell 5.7 viser hvordan barna er fordelt etter om de har norsk eller annen etnisk bakgrunn, samt aldersfordelingen på de to gruppene:

Oslo

Barna som har opplevd manglende eller sviktende omsorg, fordeler seg på de tre aldersgruppene slik: 38 prosent av barna var i førskolealder, 41 prosent var fra seks til tolv år, mens 21 prosent var 13 år eller eldre. Andelen barn med innvandrerbakgrunn var så vidt (tre prosentpoeng) høyere når problemet ble definert til å være mangler/svikt i omsorgen. Som tabell 5.7 viser, er imidlertid tyngdepunktet for aldersgruppene ulik mellom de etnisk norske barna og barna med innvandrerbakgrunn; de «norske» tilhører oftere de to eldste aldersgruppene enn det «innvandrerbarna» gjør.

For den gruppa av barn som har opplevd mangler ved omsorgen, er hele spekteret av barneverntiltak tatt i bruk, men også her er råd og veiledning fra barnevernets ansatte det mest brukte, i 38 prosent av sakene. Det er imidlertid bare i cirka én av ti saker det eneste tiltaket det ble fattet vedtak om i løpet av undersøkelsesperioden. Ellers er det et kjennetegn at barnevernet som oftest setter inn flere tiltak for denne gruppa. De mest brukte, etter råd og veiledning, er SFO/barnehage, som blir satt inn i 28 prosent av sakene. Like mange har tiltak utenfor hjemmet. Ulike fritidstiltak blir brukt i 14 prosent av sakene, besøkshjem i 13 prosent, og 13 prosent har miljøarbeider, hjemkonsulent eller foreldreveileder i tilknytning til hjemmet. Når vi sammenligner etnisk norske barn og barn med innvandrerbakgrunn, kan vi ikke finne at det er noen systematiske forskjeller i hvorvidt det blir satt inn tiltak i eller utenfor hjemmet i de nye sakene.

Bergen

Barna i denne gruppa fordeler seg med 32 prosent i førskolealder, 43 prosent er mellom seks og tolv år, mens 25 prosent er 13 år eller over. Andelen barn med innvandrerbakgrunn er så vidt høyere (to prosentpoeng) enn for barna i utvalget i alt. Det er en tendens til at innvandrerbarna oftere er i den yngste aldersgruppa enn det norske barn er, men tendensen er svakere enn i Oslo.

I 47 prosent av sakene er det fattet vedtak om råd og veiledning. Tiltaksprofilen ellers ser noe annerledes ut enn den gjør i Oslo. I Bergen blir ulike kontrolltiltak, som tilsyn med mer, brukt i 23 prosent av sakene, SFO/barnehage i 17 prosent, økonomisk støtte i 14 prosent av sakene, mens i 16 prosent av sakene er det satt inn tiltak utenfor hjemmet. I Bergen brukes også lokalbaserte tiltak i stor grad for denne gruppa. Ni prosent av barna/ungdommene har tiltak som familiesenter, DUE, PABLO og ungdomsbase.

Hva koster tiltakene?

Hele spekteret av barnevernets tiltaksmuligheter blir brukt for den gruppa som har opplevd mangler ved omsorgen, og kostnaden varierer fra null, når det gis råd og veiledning, og opp til 17 000 kroner per døgn for en plassering på akuttinstitusjon.

Problematferd: Hvilke tiltak til hvilke barn?

I Oslo gjaldt 82 prosent av sakene med atferdsproblematikk som hovedproblem ungdom på 13 år eller mer. I Bergen var aldersgruppas andel nøyaktig den samme. Når det gjelder etnisk bakgrunn, var 97 prosent «norske» i Bergen, mens i Oslo hadde 54 prosent norsk bakgrunn. For Bergens vedkommende er altså andelen med innvandrerbakgrunn langt lavere representert i «atferdsgruppa» enn den er i barnevernet i byen ellers, mens i Oslo er andelen noe lavere, men ikke markant lavere. I Oslo er problematisk atferd oppgitt like ofte for gutter som for jenter, mens i Bergen utgjør jentene to tredeler av «atferdsgruppa.» Som sagt kan tallene miste representativitet når de blir små, men tendensen ser ut til å være at problematisk atferd ikke er overrepresentert av gutter. I Oslo er jenter med innvandrerbakgrunn omtrent like ofte definert til å ha problematisk atferd som gutter med innvandrerbakgrunn.

Når vi sammenligner 2005 og 2006, har vi igjen det problemet at tallene blir små, men for begge byene gjelder at andelen saker hvor atferd er oppgitt som hovedproblem, har gått ned. I Oslo har det gått ned fra 20 til 16 prosent av alle sakene og i Bergen fra 22 til 13 prosent av alle.

I Oslo er det satt inn tiltak utenfor hjemmet i åtte prosent av sakene som har problematisk atferd som grunnlag, i Bergen i 18 prosent av sakene. Oslo har videre brukt MST/PMT i 18 prosent av sakene, mens Bergen har brukt en av disse metodene i 12 prosent av sakene. Ellers er det råd og veiledning, til ungdom eller til foreldrene, som

dominerer tiltaksbildet i Oslo. I nær 50 prosent av sakene blir det fattet vedtak om veiledningssamtaler eller lignende, mens i én av tre saker i Bergen skjer det samme.

Hva koster tiltakene?

Også for barn/ungdom med atferdsproblemer blir det brukt et vidt spekter av barneverntiltak, fra en «vanlig» støttekontakt til omfattende hjelp som inkluderer både miljøarbeid, foreldreveiledning og spesifikke behandlingsmetoder. Det vil si at kostnadene varierer fra null, når barnevernets egne ansatte gir råd og veiledning, til 170 000–180 000 kroner per måned for en plass på barneverninstitusjon.

Oppsummering – grunnlaget for å sette inn barneverntiltak

Kartleggingen av grunnlaget for å sette inn barneverntiltak i de 519 sakene viser store likheter mellom Oslo og Bergen. I begge byene oppgis det at i underkant av ett av fem barn/ungdom hadde et atferdsproblem som var grunnen til at det ble satt inn tiltak. I noe mer enn halvparten av sakene var det mangler eller svikt i omsorgen som førte til tiltak, mens for litt under 30 prosent av barna var det forholdene i hjemmet som ga grunn til barneverntiltak. Selv om det først og fremst er likheten mellom Oslo og Bergen som er typisk, kan vi identifisere en liten forskjell ved at barnevernet i Oslo oftere konkluderte med at det var forholdene i hjemmet – altså det minst alvorlige grunnlaget – som var problemet.

- I både Oslo og Bergen er barn med innvandrerbakgrunn overrepresentert når problemet var definert til å være *forholdene i hjemmet*.
- Når problemet var *mangler eller svikt i omsorgen*, var forskjellene mellom etnisk norske og barn med innvandrerbakgrunn så små at vi ikke kan konkludere med at noen av gruppene var over-/underrepresentert.
- *Problematferd* hadde sterk overrepresentasjon av etnisk norske barn/ungdom i Bergen, mens i Oslo var «norske» barn/ungdom bare svakt overrepresentert.
- Oslos og Bergens tiltaksprofil for barna i de ulike kategoriene av problemer har store likheter.

5.9 Konklusjoner – bruk av tiltak

Kartleggingen av de 519 nye sakene i Oslo og Bergen viser mange likheter i de to byenes tiltaksprofil. Eksempelvis ble det satt inn tiltak utenfor hjemmet for mindre enn hvert sjette barn i begge byene. På «tiltakstoppen» i begge byene lå råd og veiledning, som sammen med ansvarsgrupper, barnehage/SFO, fritidsaktiviteter/økonomisk støtte, besøkshjem og støttekontakt utgjorde mer enn to tredeler av alle de tiltakene det ble fattet vedtak om. Vi har sett at Oslo var noe mer tilbøyelig til å gi barnehage/SFO som tiltak og til å dekke fritidsaktiviteter. Forklaringen kan være demografiske forhold – Oslo har en høyere andel barn med innvandrerbakgrunn, og vi har sett at begge byene er mer tilbøyelige til å velge barnehage som tiltak til barn som trenger språkstimulering. Som vi har sett, hadde også Oslo en noe høyere andel av de barna som bare *trenger litt hjelp* enn det Bergen hadde. Å gi støtte til fritidsaktiviteter er et typisk *litt-hjelp*-tiltak. Forskjellen kan også være et uttrykk for små forskjeller mellom de to byene når det gjelder *hvilke* barn som får hjelp. Som vi har uttrykt tidligere, er imidlertid likhetene mellom de to byene mer fremtredende enn forskjellene.

Selv om de «tradisjonelle» barneverntiltakene i stor grad er rådende, viser også denne kartleggingen at barnevernet, både i Oslo og i Bergen, i mange tilfeller er raske med å sette inn mer omfattende tiltak i tilknytning til hjemmet. Begge byene satte inn lokalbaserte tiltak som miljøarbeider, foreldreveileder, ungdomsbaser med mer like ofte i de nye sakene, det vil si for rundt 14 prosent av barna/ungdommene. At likheten mellom Oslo og Bergen er så stor, er overraskende, gitt at nettopp slike tiltak i stor grad er organisert og finansiert på forskjellige måter i de to byene. Mens det i Bergen er etablert en del tiltak i samarbeid med det statlige barnevernet, har den enkelte bydelen i Oslo ansvaret for å etablere lokalbaserte tiltak. Det har ført til at noen bydeler i Oslo har funnet det hensiktsmessig å etablere egne baser for lokale tiltak, mens andre uttrykker at de mangler tilgang til adekvate lokale tiltak.⁶¹

Bruken av de lokalbaserte tiltakene i Bergen finansieres i hovedsak ved at det enkelte barnevernkontoret trekkes i budsjetttrammen, det vil si en form for indirekte betaling. Den enkelte saksbehandler, eller leder, «ser» ikke kostnadene så tydelig. I Oslo blir kostnadene tydelige når barneverntjenesten går ut av egen bydel og kjøper en tiltakspakke. Det har imidlertid skjedd i svært få av de nye sakene. Hovedregelen har vært at bydelsbarnevernet har brukt bydelens egne ressurser for å utvikle tiltak. På den måten kommer ikke alltid kostnaden så klart frem, fordi det varierer hvordan de enkelte bydelene regnskapsfører ressursene tiltaket legger beslag på.⁶²

Tiltakene utenfor hjemmet innebærer de største kostnadene for barnevernet. Barn utenfor hjemmet utgjør rundt en tredel av alle barn med barneverntiltak, men

⁶¹ Utsagn i gruppeintervju med barnevernarbeidere i Oslo.

⁶² Det vil variere på hvilken måte kostnadene blir synliggjort for den enkelte barnevernlederen.

kostnadene er rundt tre ganger så høye som for tiltakene i tilknytning til hjemmet. Gjennomgangen av de 519 nye sakene i Oslo og Bergen viser at barneverntjenesten er tilbakeholden med å plassere barn utenfor hjemmet før andre tiltak er prøvd. Rundt ett av sju barn i de nye sakene fikk tiltak utenfor hjemmet, mot omtrent dobbelt så mange når vi ser på årsstatistikken.⁶³ De nye sakene er neppe representative for alle sakene i barnevernet; det skal forsøkes frivillige hjelpetiltak før eventuelt mer inngripende tiltak settes inn. Det vil si at det er mer sannsynlig at et barn plasseres utenfor hjemmet etter at det har vært i kontakt med barnevernet en tid, enn når kontakten er ny. Men det er også sannsynlig at det har skjedd en dreining i tiltaksbruken. Gjennomgangen viser imidlertid ikke noen forskjeller mellom Oslo og Bergen. Tiltak utenfor hjemmet er brukt i omtrent samme grad i de to byene. Ulikhetene i organisering, som blant annet gir seg det utslag at bydelsbarnevernet i Oslo betaler full pris for institusjonsplasser, mens barnevernet i Bergen betaler en fastpris,⁶⁴ ser ikke ut til å ha hatt noen betydning for om det velges plasseringstiltak i de nye sakene.

⁶³ SSB: KOSTRA.

⁶⁴ Som er betydelig lavere enn kostpris.

6 Institusjoner og fosterhjem

I dette kapitlet tar vi nærmere for oss utviklingen i bruk av institusjon og fosterhjem i Oslo og Bergen. Først presenterer vi en del statistikk som belyser utviklingen, deretter tar vi for oss hva de to byene gjør for å sikre at de to tiltaksformene blir kvalitetsmessig gode tiltak for barn og unge.

6.1 Statistikk institusjoner og fosterhjem

I dette avsnittet skal vi se nærmere på barn som får tiltak utenfor opprinnelig familie, det vil si plasseres utenfor hjemmet. Mens vi i forrige kapittel presenterte tall fra en kartlegging av tiltakstildelingen i *nye* saker, vil vi i dette kapitlet presentere offentlig statistikk over antallet barn og unge som plasseres utenfor hjemmet totalt sett. I en kartlegging av tiltakstildelingen i nye saker vil plasseringstiltak ha et relativt lite omfang i og med at barnevernet ofte vil prøve lettere tiltak først. Offentlig statistikk vil derimot kunne fange opp alle slike tiltak i bestemte tidsperioder.

Barn og unge kan bli plassert utenfor hjemmet både som et omsorgstiltak og som et hjelpetiltak. Det er derfor en god del flere som er plassert utenfor hjemmet enn dem som er plassert utenfor hjemmet fordi de er «under omsorg» av barnevernet. Mange av dem som er plassert utenfor hjemmet som hjelpetiltak, er ungdom over 18 år. Det skyldes at det ikke er anledning til å plassere unge på bakgrunn av omsorgsovertakelse når personen er fylt 18 år (myndig), men vedkommende kan fortsette å bo i institusjon/fosterhjem som en frivillig plassering etter fylte 18 år, dersom det søkes om det. Først presenterer vi tiltaksutviklingen for barn som er under omsorg, dernest alle plasserte barn.

Barn under omsorg

Først ser vi på hvordan fordelingen mellom fosterhjem og institusjon er for barn under omsorg i Oslo:

Tabell 6.1 viser at de aller fleste barn under omsorg i Oslo er plassert i fosterhjem (målt per 1. halvår de respektive år). Denne andelen har vært svært konstant i perioden

Tabell 6.1 Barn under omsorg fordelt på hvor de er plassert. Per 1. halvår. Prosent. Oslo

Plasseringssted	2003	2004	2005	2006
Fosterhjem	86	88	89	86
Institusjon	14	12	11	14
Antall barn under omsorg	100	100	100	100
	(567)	(562)	(532)	(564)

Kilde: Fylkesmannens statistikk for bydelene, 1. halvår. Absolutte tall i parentes.

2003–2006 og utgjør 80–90 prosent av barna. Vi ser også at antallet barn under omsorg har vært relativt konstant i perioden.

Ser vi så på situasjonen for barn under omsorg i Bergen, er den som følger:

Tabell 6.2 Barn under omsorg fordelt på hvor de er plassert. Per 1. halvår. Prosent. Bergen

Plasseringssted	2003*	2004	2005	2006
Fosterhjem		85	93	92
Institusjon		11	6	8
Annet		4	1	0
Antall barn under omsorg		100	100	100
		(352)	(330)	(333)

* Det har ikke vært mulig å skaffe tall for 2003 for Bergen.

Kilde: Tallmateriale tilsendt fra Byrådsavdeling for helse og omsorg. Bergen.

Vi ser at i 2005 og i 2006 (målt per 1. halvår de respektive år) er en høyere andel av barna under omsorg i Bergen enn Oslo plassert i fosterhjem. Bergen har satt et måltall på 90 prosent for hvor mange barn under omsorg som skal være plassert i fosterhjem. Andelen har vært stigende fra 2004, mens den har vært konstant i Oslo. For 1. halvår 2005 var andelen for Bergens del 93 prosent, for 1. halvår 2006 var den 92 prosent, det vil si at måltallet for Bergen var oppfylt. Vi ser også at antallet barn under omsorg har gått noe ned i perioden.

Oslo: Barn plassert utenfor hjemmet

Ser vi videre på det totale antallet barn som er plassert utenfor hjemmet, ikke bare dem som er under omsorg, finner vi følgende for Oslos del:

Tabell 6.3 viser at fosterhjem er den mest utbredte plasseringsformen; vel to tredeler av de plasserte barna er i fosterhjem, mens rundt 20 prosent er i institusjon. En god del av barna, i hovedsak ungdom, har også et tilbud med hybel med oppfølging

Tabell 6.3 Andel barn plassert utenfor hjemmet per 31.12. fordelt på type plassering. 2004–2005. Prosent. Oslo

	2004	2005
Fosterhjem	38	34
Forsterket fosterhjem*	29	28
Institusjon	17	21
Hybel o.a.	15	17
Sum barn plassert utenfor hjemmet	99	100
	(1082)	(1236)

* Forsterket fosterhjem vil si at det settes inn egne tiltak i fosterhjemmet fordi barnet eller ungdommen krever spesielt stell eller særlig tilsyn. Fosterforeldrene kan få særskilt veiledning, økt arbeidsgodtgjøring, økt utgiftsdekning, avlastning, miljøarbeider e.l.

Kilde: Oslostatistikken. Årsstatistikk for bydelene, 2004 og 2005.

Tabell 6.4 Andel barn plassert utenfor hjemmet per 31.12. fordelt på type plassering. 2004–2005. Prosent. Oslo

	2004	2005
Fosterhjem	67	62
Institusjon	17	21
Hybel o.a.	15	17
Sum barn plassert utenfor hjemmet	99	100
	(1082)	(1236)

Kilde: Oslostatistikken. Årsstatistikk for bydelene 2004 og 2005.

eller lignende botilbud. Vi vil, for å lette sammenligningen med Bergen (se tabell 6.7 senere),⁶⁵ også lage en tabell som slår sammen de to typene fosterhjem:

Vi ser av tabell 6.3 og tabell 6.4 der de to fosterhjemtypene er slått sammen, at de fleste barna som er plassert i Oslo, er i fosterhjem. Det gjelder vel to tredeler. Førrige tabell viste som vi så at en stor andel av disse er i forsterkede fosterhjem. Det ser også ut til at andelen i fosterhjem har sunket noe fra 2004 til 2005, mens andelen plassert i institusjon har økt. Ganske mange, fortrinnsvis eldre ungdommer, er også plassert på hybel med oppfølging. Også denne andelen har økt noe. Vi ser for øvrig også at det har vært en vekst i antall plasserte barn på 14 prosent, mens vi så at antallet barn under omsorg var relativt konstant i løpet av de to årene.

En annen måte å se på endring i plasseringstype kan være se på den prosentvise endringen for hver av tiltakstypene fra det ene året til det neste, slik vi gjør i tabell 6.5.

⁶⁵ De tabellene vi har funnet for Bergens del, slår sammen de to typene fosterhjem. For Oslos del har vi valgt å presentere begge typer, først tabellen med begge typer fosterhjem.

Tabell 6.5 Antall barn plassert utenfor hjemmet per 31.12. fordelt på type plassering og endring 2004–2005. Oslo

	2004	2005	Endring 2004–2005
Antall barn i fosterhjem	727	760	5 prosent
Antall barn i institusjon	189	260	38 prosent
Antall barn på hybel el. lign	166	216	30 prosent
Sum antall barn plassert utenfor hjemmet	1082	1236	14 prosent

Kilde: Årsstatistikk for bydelene, 2004 og 2005. (Her er fosterhjem og forsterket fosterhjem stått sammen. Denne tabellen blir dermed identisk/sammenlignbar med tall for Bergen.)

Med basis i antallet barn som plasseres i de ulike plasseringstypene ved utgangen av året, ser vi at det har vært en liten vekst i bruken av fosterhjem, men en kraftig vekst i antallet barn i institusjon og i bruken av hybel med oppfølging.⁶⁶

Statistikk med basis i klienter gir imidlertid ikke et fullgodt bilde av situasjonen. Det har vært en målsetting at barn som bor i institusjon, skal bo der kortest mulig. Det er derfor viktig å ikke bare se på utviklingen i antall barn plassert i institusjon, men også se på oppholdets *lengde*. Barn er generelt mye lenger i fosterhjem enn de er i institusjon. Utviklingen i antall oppholdsdøgn gir derfor et utfyllende bilde av situasjonen og utviklingen over tid med hensyn til bruk av henholdsvis fosterhjem og institusjon (tabell 6.6).

Tabell 6.6 viser for det første at mens det har vært en økning i antallet plasserte barn med 14 prosent (tabell 6.5), har det vært en nedgang i plasseringsdøgn med fem prosent. Den viser også at det totale antallet døgn i fosterhjem har et atskillig større omfang enn antallet døgn i institusjon.⁶⁷ Den viser videre at i perioden 2004–2005 har det vært en nedgang i både fosterhjemsdøgn, med tre prosent, men særlig i institusjonsdøgn, med 15 prosent.

Tabell 6.6 Antall oppholdsdøgn fordelt på type plassering i perioden 01.01.–31.12. 2004 og 2005. Oslo

	2004	2005	Endring 2004–2005
Antall døgn i fosterhjem	261 910	253 176	– 3 prosent
Antall døgn i institusjon	83 192	70 674	– 15 prosent
Antall døgn på hybel o.a.	48 982	48 861	0 prosent
Sum antall plasseringsdøgn	394 084	372 711	– 5 prosent

Kilde: Oslostatistikken. Årsstatistikk for bydelene 2004 og 2005. (Her finnes bare statistikk for hele året, ikke utgangen av året som for statistikken over antall barn/klienter, men det vil trolig ikke bety noe for tendensen i tallene. En bydel har også unnlatt å oppgi tall; statistikken er derfor ikke fullstendig.)

⁶⁶ I og med at det antallsmessig ikke dreier seg om så mange barn, vil en vekst lett få store prosentmessige utslag.

⁶⁷ I 2005 var det for øvrig like mange oppholdsdøgn i forsterket fosterhjem som i ordinært fosterhjem. I 2004 var det noe flere døgn i ordinært fosterhjem.

Bergen: Barn plassert utenfor hjemmet

Også for Bergens del skal vi se hvordan utviklingen i bruken av institusjon og fosterhjem for plasserte barn har vært i perioden 2004–2005. Tabell 6.7 viser utviklingen:

Tabell 6.7 viser at blant plasserte barn har det i perioden 2004–2005 vært en liten nedgang i andelen plassert i fosterhjem og en liten vekst i andelen plassert i hybel eller lignende. Andelen barn plassert i institusjon var relativt konstant. Vi ser også av tabell 6.7 at andelen barn plassert i fosterhjem for begge årene var noe høyere i Bergen enn i Oslo (jf. tabell 6.4). Andelen barn plassert i institusjon var imidlertid relativt konstant. I tillegg til forskjeller i fosterhjemsbruk skiller også situasjonen i Oslo seg fra Bergen ved at atskillig flere i Oslo har et tilbud med hybel e.l. Det var også en liten nedgang i plasserte barn med 3 prosent, mens det altså var en vekst i Oslo med 14 prosent.

Tabell 6.7 Andel barn plassert utenfor hjemmet per 31.12. fordelt på type plassering. 2004–2005. Prosent. Bergen.

	2004	2005
Fosterhjem	79	76
Institusjon	20	19
Hybel el. lign	1	4
Sum antall barn plassert utenfor hjemmet	100	99
	(546)	(530)

Kilde: Byrådsavdeling for helse og omsorg i Bergen.

Utviklingen i antall oppholdsdøgn viser for Bergens del at det fra 2004 til 2005 var en nedgang i institusjonsbruk med elleve prosent, mens det var en liten økning i antall oppholdsdøgn i fosterhjem med én prosent. Det betyr at det både var en liten nedgang i antall barn som oppholdt seg i institusjon og en noe større nedgang i lengden på oppholdene sett under ett. Samtidig var det var en nedgang i antall barn som fikk tilbud om fosterhjem, mens disse til gjengjeld oppholdt seg her noe lenger.

Institusjonsbruk på landsbasis

Tall for landet sett under ett viser at det var en nedgang i bruken av institusjon på 5,1 prosent fra 2004 til 2005, målt i antall klienter ved utgangen av året.⁶⁸ Fra 2004 til 2005 var oppholdstiden (målt i antall døgn i institusjon i løpet av året) for landet sett under ett redusert med 5,7 prosent. Det var imidlertid flere (6,4 prosent) som var plassert i institusjon i løpet av 2005 enn i 2004, noen som indikerer at flere fikk plass i institusjon, men at oppholdstiden for disse generelt er blitt kortere. Som vi tidligere har sett, var det en relativt sterk vekst i Oslo i antallet klienter plassert i institusjon på

⁶⁸ Statistisk sentralbyrå (2006): Statlig regionalt barnevern. Færre barn i barneverninstitusjonar.

38 prosent (målt ved utgangen av året), men sett i forhold til antall oppholdsdøgn i løpet av året, så vi en nedgang på 15 prosent. Dette indikerer at det har vært en nedgang i institusjonsbruk både i landet sett under ett og i Oslo.

Priser i institusjon

Region vest har en atskilling høyere døgnpris for plasser i barneverninstitusjon enn Oslo. Mens gjennomsnittskostnaden per institusjonsplass per døgn hele landet sett under ett var 5087 kroner i 2005, kostet en slik plass 6020 kroner i region vest, mens den var på 3535 kroner i Oslo.⁶⁹

Overholdelse av tidsfrister ved tildeling av institusjonsplass

Fylkesmannens registreringer viser følgende om overholdelse av tidsfrister ved institusjonsplassering: For alle årene er måltallet, i tråd med lov om barnevern, 100 prosent.

Oslo holder i hovedsak fristene ved tildeling av institusjonsplass.

Tabell 6.8 Overholdelse av tidsfrister ved institusjonsplassering. 2003–2005. Oslo. Prosent.

	2003	2004	2005
Akuttmottak; andel tilvist plass innen 2 timer	100	99,6	99,6
Andel plassert innen 6 uker etter vedtak (omsorgsovertakelse)	100	100	100
Andel plassert innen 2 måneder fra bydelens søknad om plass (frivillig institusjonsplassering)	99	100	100

Kilde: Oslo kommune, Byrådets årsberetning 2005, s. 53.

6.2 Oppfølging av institusjoner og fosterhjem i Oslo

I dette avsnittet vil vi gå nærmere inn på hvordan Oslo ivaretar sitt ansvar for å sikre at institusjoner og fosterhjem er av best mulig kvalitet, og hvordan de følger opp plasserte barn og unge. Med Barnevernreformen av 2004 kom flere forskrifter som skal bidra til å styrke kvaliteten i de offentlige og private barneverninstitusjonene.⁷⁰ Kvalitets- og godkjenningsforskriftene innebærer at alle institusjoner skal ha en skriftlig plan for sin

⁶⁹ I Trondheim var den enda lavere, med kr. 2832 per plass per døgn.

⁷⁰ Det gjelder forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven, forskrift om kvalitet i barneverninstitusjoner og forskrift om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner for omsorg og behandling, alle vedtatt høsten 2003 og gjeldende fra og med 1.1.2004.

virksomhet, og det stilles krav om blant annet fysisk utforming, bemanning og ansattes kompetanse. Forut for disse forskriftene har det ikke eksistert klare kriterier for etablering og drift av barneverninstitusjoner. Det er viktig å bemerke at forskriftene både gjelder offentlige og private institusjoner, og de gjelder hele landet, også kommuner som står utenfor statsreformen i barnevernet.

Barne- og familieetatens ansvar for institusjonene

Barne- og familieetaten (BFE) har som hovedoppgave å tilby tiltak for barn og unge som skal plasseres utenfor hjemmet i kommunale eller private institusjoner. Etaten skal etablere og drive institusjoner og godkjenne og kvalitetskontrollere kommunale og private institusjoner. Bydelene står fritt i valget mellom kommunale eller private plasser, men etaten skal kunne rådgi bydelene om aktuelle tilbud og bistå ved valg av private plasser. Det er i hovedsak plasser i familiesentre og institusjoner for ungdommer med omfattende rus- og atferdsproblemer som kjøpes av private.

Etaten startet allerede i 2003 med å utarbeide retningslinjer for oppfølging av de private barneverninstitusjonene på bakgrunn av en rapport fra Kommunerevisjonen. Denne påpekte manglende systematikk i oppfølgingen.⁷¹ Da Barne- og familiedepartementet utarbeidet en godkjenningssmal høsten 2003 i forbindelse med forberedelsen av barnevernreformen og utarbeidelsen av de nye forskriftene på området, valgte BFE i stedet å bruke denne.

Ved godkjenningssrunden i 2004 søkte 32 institusjoner om godkjenning, 19 kommunale og 13 private. Elleve kommunale fikk godkjenning, mens åtte fikk midlertidig godkjenning. Blant de private fikk fire godkjenning, mens seks ble midlertidig godkjent. Alle de midlertidig godkjente søknadene fikk godkjenning innen fristen. Tre søknader ble avvist eller fikk avslag.⁷² Institusjonene må ifølge forskriften om godkjenning selv melde ifra dersom det skjer endringer i driften slik at grunnlaget for godkjenningen endres. Slike endringer kan gjelde endringer i målgruppe, endringer av målsetting eller faglige metoder, utvidelse av antall barn, endringer av turnus, bytte av ledelse eller ikke ubetydelige utskiftninger av personalet.

BFE skal jevnlig kvalitetskontrollere både de kommunale og de private institusjonene for bl.a. å avdekke om grunnlaget for godkjenningen fortsatt er til stede. Etaten har på bakgrunn av de nye forskriftene som ble gjeldende for 2004, utarbeidet et omfattende kvalitetskontrollprogram for de institusjonene som ligger innenfor kommunens godkjenningsområde (det vil si Oslo og noen andre institusjoner i region øst). Dette programmet ble etablert i 2005, etter at arbeidet med å godkjenne institusjonene var fullført.

⁷¹ Kommunerevisjonen i Oslo (2003): Kontroll og oppfølging av kvalitet. Barne- og familieetatens kvalitetssikring av private barnevernsinstitusjoner. Rapport 15/2003. Link (sammendrag): <http://www.kommunerevisjonen.oslo.kommune.no/rapporter/2003/article39013-11416.html>

⁷² Byrådets årsberetning 2004, s. 51.

Nærmere beskrivelse av kvalitetskontrollprogrammet⁷³

BFE har gjennom mange år hatt ansvaret for å kontrollere og følge opp kommunale og private barneverninstitusjoner. Etter omorganiseringen av etaten i 2002 og opprettelsen av avdeling Mottak og konsultasjon har en hatt som mål å styrke og videreutvikle etatens kontroll- og oppfølgingsarbeid. Både private og kommunale institusjoner skal kontrolleres. Kvalitetsprogrammet skal være praksisorientert, og det skal evalueres og justeres. Etaten har innhentet innspill fra blant annet rusmiddelstaten, det tidligere Barne- og familiedepartementet, fylkesmannen osv.

I forbindelse med planleggingen av kontrollbesøkene skal en blant annet velge ut aktuelle kontrollområder som skal undersøkes, hvilke brukere og ansatte en vil ha samtale med, hvilke samarbeidspartnere som skal kontaktes, og hva som skal leses av dokumenter. Det skal også være *to* saksbehandlere som har ansvaret for kontrollbesøkene. I tillegg skal det vurderes om det er nødvendig å konsultere ytterligere kompetanse, for eksempel av juridisk, psykologisk eller økonomisk art. Det skal så utarbeides en rapport som i særlig grad skal påpeke avvik/forbedringspunkter.

Kontrollprogrammets faglige innretning angir hvordan kontroll av dokumenter og dokumentasjon av det barnevernfaglige arbeidet skal gjennomføres. Det skisseres en rekke forhold som skal kontrolleres. Man undersøker blant annet følgende forhold: institusjonens beskaffenhet, dens målsettinger, aktuelle målgrupper og faglig innretning. Det er også utviklet en intervjuguide med spørsmål til institusjonsledelse og miljøarbeidere. Den faglige kontrollen skal særlig beskrive hvordan følgende forhold ivaretas:

- Barnets eller ungdommens integritet
- Eksternt og internt samarbeid
- Familie- og nettverksarbeid
- Institusjonens inntaksprosedyrer
- Oppfølgingen under oppholdet/behandlingsopplegget
- Skole

Tilsvarende skal de mer organisatoriske forholdene dokumenteres, slik som personalarbeid, opplæring, fag og utvikling. Også administrative forhold skal dokumenteres, slik som budsjett, internkontroll og HMS, godkjenninger og prosedyrer for drift, kvalitetssikring og evaluering.

⁷³ Kommunerevisjonen i Oslo (2004): Barne- og familieetatens godkjenning og kvalitetskontroll av barneverninstitusjoner. Rapport 30/2004. Link: <http://www.kommunerevisjonen.oslo.kommune.no/getfile.php/kommunerevisjonen/Internett/Dokumenter/dokument/forvrevxrapp/rapport30.pdf>, s. 10.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2004 en oppfølgingsundersøkelse av den rapporten som ble utarbeidet i 2003.⁷⁴ Her påpekes det at kvalitetskontrollprogrammet representerer en stor forbedring i etatens kontroll- og oppfølgingsmuligheter. «Det vil gi Barne- og familieetaten muligheter for å bedrive kontroll og oppfølging langt mer systematisk enn tidligere».⁷⁵ Men også viktigheten av at den dokumentasjonspraksisen som programmet legger opp til, faktisk etterleves, påpekes.

I 2005 ble det gjennomført kvalitetskontroll i 21 institusjoner. Denne viste at alle de kontrollerte institusjonene oppfylte kravene til godkjenning. Det er også gjennomført oppfølgingsbesøk ved flere private institusjoner i andre regioner hvor Oslo kjøper institusjonsplasser, men der godkjenningen er gjennomført av Bufdir/Bufetat.⁷⁶

I tillegg til at kommunen har ansvar for å godkjenne og kvalitetssikre institusjonene, har fylkesmannen ansvar for at det blir ført tilsyn med institusjonene innenfor sitt fylke.⁷⁷ Tilsynet skal påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling. Alle forhold som har betydning for barnas utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet, skal vurderes. Tilsynsbesøk skal gjennomføres minst to ganger hvert år, og minst ett av besøkene skal være uanmeldt. Ved institusjoner som tar inn barn etter lov om barneverntjenesters § 4–24 og § 4–26 (barn med alvorlige atferdsvansker, henholdsvis uten og med samtykke) skal tilsynsbesøk skje minst fire ganger per år, hvorav to uanmeldt. Besøkene skal fortrinnsvis skje på tidspunkter der det kan forventes at barna er til stede, og det skal tas kontakt med det enkelte barn. Etter hvert tilsynsbesøk skal det utarbeides en skriftlig rapport som sendes institusjonen og respektive statlige regionale barnevernmyndighet (for Oslos del til BFE).

Organisasjonsendringene i barnevernet i Oslo i 2002 har bidratt til at etaten i større grad enn tidligere utformer sitt institusjonstilbud i tråd med de behov bydelsbarnevernet uttrykker. Etaten har de siste årene forsøkt å styrke kontakten med bydelene ved mer systematisk å innhente opplysninger om bydelenes behov, blant annet gjennom spørreundersøkelse til alle barneverntjenestene og sosialsentrene.⁷⁸ Bydelenes tilbakemelding er at det er et økende behov for plasser til brukere med psykiske lidelser, rus- og voldsproblematikk. Etaten er i ferd med å etablere institusjonstiltak rettet mot ungdom med alvorlige atferdsvansker. Hittil har det i hovedsak vært private institusjoner som har hatt tilbud til disse brukergruppene. Dette er også noe av bakgrunnen

⁷⁴ Kommunerevisjonen i Oslo. Rapport 30/2004.

⁷⁵ Kommunerevisjonen i Oslo. Rapport 30/2004, s. 5.

⁷⁶ BFEs årsberetning 2005, s. 13 og Byrådets årsberetning 2005, s. 53.

⁷⁷ Barne- og familiedepartementet: Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.

⁷⁸ Se Hanne Bogen (2006): *Samhandlingsrutiner mellom bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten*. Oslo: Fafo. Notat 2006: 06.

for veksten i private barneverninstitusjoner; de har vært raskere enn kommunen til å etablere slike tilbud.

Institusjonsplan

Barne- og familieetaten er pålagt av bystyret å utarbeide jevnlig institusjonsplaner. Av denne skal det fremgå hvordan kommunen vil dekke aktuelle og fremtidige behov for institusjonsplasser. Planene lages på basis av utviklingen de siste årene, den aktuelle situasjonen og informasjon fra bydelsbarnevernet bl.a. i form av besøksrunder og spørreskjemaundersøkelser. Planen omfatter både det kommunale og det private tiltaksapparatet.

BFE har nylig utarbeidet en plan for perioden 2005–2008.⁷⁹ Planen gjennomgår barnevernsituasjonen i byen og påpeker blant annet at utfordringene i Oslo skiller seg vesentlig fra resten av landet for eksempel i forhold til barns og unges utprøving av rusmidler/narkotiske stoffer. Det påpekes også at mange barn og unge som er klienter i barnevernet, befinner seg i en gråson mellom det kommunale tiltaksapparatet, psykisk helsevern og kriminalomsorgen, og at barne- og ungdomspsykiatriens nye planer ikke synes nok oppmerksom på behovet for institusjonsplasser for barn og unge med psykiske lidelser. Det pekes videre på at barnevernet i Oslo har satt sterkere søkelys på barn som fødes av og lever med foreldre med alkohol- og rusproblemer eller med psykiske problemer. Også tendensen til økende familievold trekkes fram. Videre også de utfordringer innflytting av familier fra ikke-vestlige land kan skape med hensyn til kulturkonflikter mellom foreldre og barn og traumatiske opplevelser forut for flyttingen til Norge. På bakgrunn av denne situasjonsbeskrivelsen er det utarbeidet en plan for det fremtidige institusjonsbehovet.

Det vises også til at beleggsprosenten i institusjonene har vært synkende, fra 69 prosent i 2004 til 67 prosent per september 2005. Særlig gjelder det langtidsinstitusjoner, mens det er stor etterspørsel etter omsorgs- og familiebaserte, beredskapshjem og akuttinstitusjoner. Det vises også til at den antatte økningen ikke vil komme i institusjonsdrift, men i familiebaserte tiltak. Behovet for akutt plasser/-institusjoner kan det være vanskeligere å forutsi; det anses derfor viktig at slike finnes i tilstrekkelig omfang uavhengig av den faktiske bruken. Budsjettokumentene for 2007 legger opp til en bedring av kapasitetsutnyttelsen for de kommunale barneverninstitusjonene med et måltall på 79 prosent.⁸⁰

I tråd med gjennomgangen av barnevernutfordringene i Oslo pekes det på at etaten har en utfordring i å utvikle og omstille eksisterende tiltak i tråd med de påpekte problemområdene, i retning av atferdsproblemer, kriminalitet, rus- og psykiatriproblemer

⁷⁹ Oslo kommune v/Barne- og familieetaten: Institusjonsplan 2005–2008.

⁸⁰ Byrådets forslag til budsjett 2007. Barn og utdanning, s. 47.

og det som kalles alvorlig sammensatt problematikk. Institusjonsplanen er et ledd i dette arbeidet.

Utkast til plan skal sendes fylkesmannen til uttalelse. Fylkesmannens kommentar til foreliggende plan var at den «fremstår som helhetlig når det gjelder å imøtekomme Oslo kommunes behov for institusjonsplasser i barnevernet i planperioden».

Kompetanse- og fagutvikling

Barne- og familieetaten har satt i gang et omfattende arbeid med å styrke det faglige tilbudet i etatens institusjoner i form av en bred kompetanseplan. Denne planen må ses i sammenheng med institusjonsplanen og de institusjonsbehov den kartlegger. En ny problemsituasjon med vekt på atferdsproblemer, psykiatri- og rusproblemer og problemer i tilknytning til barn med etnisk minoritetsbakgrunn trekkes spesielt frem.

Det påpekes at etaten bestreber seg på å holde seg orientert om nyere forskning og utprøving av tiltak og nye metoder. I etatens kompetanseplan vises det til at man gjennom ulike kurs og treningsprogrammer vil styrke miljøterapeutferdighetene og ferdighetene i aggresjonsdemping (ART), terapeutisk mestring av vold, man vil bli bedre i å drive kriminalitetsforebyggende arbeid og styrke kompetansen innen etnisitet og psykiatri. Alle ansatte i institusjonene vil gjennomgå et program i trening av miljøterapeutferdigheter.

Synspunkter fra institusjonene

Vi har spurt ledere for et utvalg av kommunale og private barneverninstitusjoner i Oslo om deres syn på hvordan institusjonsdriften har blitt påvirket av barnevernreformen i 2004.⁸¹

For de *kommunale* institusjonenes del er den viktigste merkbare endringen de nye kravene til godkjenning og kvalitet i driften av institusjonene. De uttrykker for det første tilfredshet med at institusjonene er gjenstand for en mer systematisk godkjenningsprosess enn tidligere, slik at det faktisk er mulig å miste godkjenningen for institusjoner som ikke tilfredsstillt kravene; dette styrker forhandlingsrommet for de institusjonene som faktisk blir godkjent. Det påpekes imidlertid at det kan være problematisk at Oslo kommune ved Barne- og familieetaten selv godkjenner både de kommunale og de private institusjonene. Dette kan by på habilitetsmessige problemer i og med at kommunen selv er eier av institusjoner som drives i konkurranse med private. Noen hevder i denne forbindelse at etaten kanskje har vært seg bevisst dette og nettopp derfor vært ekstra streng i vurderingen av egne institusjoner.

Lederne for de kommunale institusjonene er videre fornøyde med en mer systematisk kontroll fra fylkesmannens side. Videre påpekes det at kvalitetsforskriften har en positiv effekt på driften ved at man nå skriftlig må redegjøre for driften, både i forhold

⁸¹ Ulike typer institusjoner er her representert, både for barn og ungdom.

til målgruppe og faglig virksomhet. Man har dermed blitt flinkere til å informere om hva man kan tilby barn og unge gjennom institusjonsoppholdet. Det er samtidig viktig at skriftliggjøringen og informasjonen er reell, i den forstand at de ikke bare utgjør «fine ord på papiret», men at det er samsvar mellom faktisk drift og måten den omtales på. Det påpekes også av enkelte at driften som sådan ikke har blitt så forskjellig; det er mer dokumentasjonen av driften som er styrket. Men kvalitetsforskriften innebærer at man hele tiden må skjerpe seg, og for noen institusjoner har dette klart ført til at man må utvikle et mer forpliktende faglig tilbud til beboerne.

Det har også skjedd endringer i samhandlingen mellom bydelsbarnevernet og institusjonene. Dette kan imidlertid ha vel så mye med endringen i finansieringsordning å gjøre som barnevernreformen, men er uansett viktig for hvordan de kommunale institusjonene drives. Det påpekes at økonomi nå spiller en større rolle i driften i og med at institusjonene er avhengige av et visst belegg for å ha en god økonomi. Dette gir bedre ressursutnyttelse, men mindre rom for å ta særhensyn ved inntak: På den ene side tar inntaksprosessen kortere tid, på den annen side kan man i mindre grad sette sammen grupper av barn/unge som man mener passer godt sammen. Finansieringsordningen har også medført at bydelsbarnevernet i større grad vurderer andre tiltak enn institusjonsplassering, noe som får konsekvenser for belegget i institusjonene. Det stilles også spørsmål ved om bydelsbarnevernet nå er for opptatt av økonomi og av den grunn unnlater å plassere særlig ungdom i institusjon og i stedet benytter lokalbaserte tiltak som kanskje ikke har noen virkning. Det synes imidlertid ikke som om bydelsbarnevernet er så opptatt av økonomi at det unnlater å kjøpe de dyreste plassene, i de institusjonene som krever mest bemanning, men heller at bydelsbarnevernet er seg mer bevisst hva slags plass de kjøper til det enkelt barn. Samtidig påpekes det også at bydelsbarnevernet har blitt flinkere til å følge opp barna i institusjonen, mens de tidligere hadde en tendens til å «glemme» barnet i institusjonen og regne med at oppholdet var til barnets beste. Det er likevel stor variasjon mellom både bydeler og saksbehandlere her, noe som kan ha sammenheng med (manglende) faglig trygghet fra saksbehandlerens side.

På spørsmål om hvilken rolle Barne- og familieetaten spiller i kvalitetsutviklingen av egne institusjoner, svares det at det synes å ha vært mer ressurser til kompetanseutvikling tidligere. Det påpekes også fra enkelte at etaten er for lite opptatt av å innhente institusjonenes syn på sitt kompetansehevingsbehov selv om etaten oppleves mer serviceinnstilt nå enn tidligere. Andre igjen er av den oppfatning at institusjonene har fått drive for mye på egne premisser tidligere, og at de kompetansetiltakene etaten nå har iverksatt, er positive. Det etterlyses også ressurser til flere fagstillinger i institusjonene. Men det gis også ros til etaten for god veiledning i retning av å bli en kvalitativt bedre institusjon.

I motsetning til de kommunale institusjonene som bare forholder seg til Oslo kommune, har de private barneverninstitusjonenes muligheter for å sammenligne Oslo som

kjøper av deres tjenester med staten som kjøper i og med at de også selger tjenester (det vil si plasser i barneverninstitusjon) til Bufetats region øst. Det påpekes av enkelte at fagteamene i region øst virker mer profesjonelle som innkjøpere av institusjonsplasser enn bydelsbarnevernet i Oslo. Mens det fra de kommunale institusjonenes side ønskes at Barne- og familieetaten er mer opptatt av å imøtekomme institusjonenes behov, etterlyser enkelte av de private institusjonene at BFE (igjen) får mer makt i forhold til bydelsbarnevernet for å sikre mer profesjonalitet i systemet, ikke minst i forhold til fagkompetanse. Samtidig påpekes det også at bydelene har blitt flinkere enn de var til å bruke «riktig» type institusjonstilbud og til å følge opp barnet under institusjonsoppholdet.

Det hevdes også at Bufetats region øst er mer økonomifokusert enn Oslo kommune ved Barne- og familieetaten, og at prisene presses mer i Bufetat, med de konsekvenser det eventuelt har for kvaliteten i tilbudet. BFE synes å ha større forståelse for at ulike tilbud har ulike kostnader og at ulike tilbud – til ulik kostnad – trengs. Det påpekes også at måten Bufetat kjøper inn institusjonsplasser på, er blitt mer byråkratisert, og at fokuseringen på faglige perspektiver har blitt nedtonet, blant annet fordi beslutningsveiene har blitt lengre. Her oppfattes Oslo kommune som mer smidig og pragmatisk og mer opptatt av et faglig perspektiv.

De nye forskriftene om godkjenning og kvalitet ønskes også her velkommen fordi de tvinger institusjonene til å tydeliggjøre sitt opplegg. De bidrar også til at de private institusjonene blir mer synlige overfor sine kjøpere, bydelsbarnevernet. Årlige kontroller fra BFE ses også på som positivt.

Også de private institusjonene mener at de nye forskriftene for drift av barneverninstitusjoner er nyttige, men at de i praksis ikke drives særlig forskjellig fra tidligere. Deres erfaring med godkjenningsprosessen er at BFE gjennomførte en krevende, men profesjonell prosess i forhold til opplysninger og dokumentasjon de etterlyste. Det er også forståelse for at private institusjoner risikerer å ikke bli godkjent i denne prosessen, og at dette egentlig er til (de gjenværende) institusjonenes fordel i og med at disse da i større grad får et kvalitetsstempel. Men det etterlyses en større interesse for hvilke tilbud de private institusjonene har og hvordan de drives hos BFE, men særlig i Bufetat. Dette burde være viktig ikke minst på bakgrunn av disse institusjonenes store andel av det totale institusjonstilbudet.

Fosterhjem

Hoveddelen av barn som er plassert utenfor hjemmet, er plassert i fosterhjem. Det er en målsetting å øke tilgangen til fosterhjem.⁸² Både Barne- og familieetaten og bydelene kan rekruttere fosterhjem. Bydelene rekrutterer i hovedsak familiefosterhjem, det vil

⁸² Forskrift om fosterhjem.

si fosterhjem rekruttert fra barnets familie eller nærmiljø. BFE rekrutterer fosterhjem etter henvendelse fra bydelene, men forsøker også å bygge opp en «bank» av fosterforeldre uavhengig av enkeltklienter. Bortsett fra den rekrutteringen som skjer i barnets familie og nærmiljø, skjer rekrutteringen i hovedsak gjennom annonseringer og kampanjer, gjerne i samarbeid med Bufetat, men også i bydelenes egen regi på vegne av enkeltklienter.

BFE ved Fosterhjemstjenesten har ansvar for å gi opplæring og generell veiledning til fosterhjemmene,⁸³ mens bydelsbarnevernet har ansvaret for oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet og skal sikre at barnets situasjon er tilfredsstillende. Denne oppfølgingen og kontrollen skal gjennomføres av barneverntjenesten gjennom besøk i hjemmet et visst antall ganger per år og bl.a. ses i forhold til barnets tiltaksplan/omsorgsplan. Barnet skal også få oppnevnt en uavhengig tilsynsfører som verken har relasjon til barneverntjenesten eller fosterforeldrene, men som er oppnevnt av barneverntjenesten. Vedkommende skal påse at barnet får en tilfredsstillende omsorg. Barnet skal også når som helst kunne ta opp med tilsynsfører eventuelle problemer det har i forhold til fosterhjems plasseringen eller barneverntjenesten, og tilsynsfører skal slik sett fungere som et uavhengig ombud for barnet. Dette innebærer at spørsmålet om hvorvidt barnet får tilfredsstillende tilsyn i fosterhjemmet, blir vurdert av to instanser med forskjellig ståsted i forhold til fosterhjems plasseringen. Både barneverntjenesten og tilsynsfører skal gjennomføre tilsynsbesøk i fosterhjemmet, normalt fire ganger i året.

BFE har ansvar for å tilby opplæring til fosterhjemmene i form av kurs, i hovedsak PRIDE-kurs.⁸⁴ BFE har også ansvar for å tilby kurs for tilsynsførere. Bydelene har så ansvaret for at alle fosterforeldre og tilsynsførere benytter seg av de foreliggende opplæringstiltakene.

I BFEs budsjett for 2007 legges det for øvrig opp til en styrking av fosterhjemsarbeidet ved at man setter av midler for å ha tilgjengelig et større antall fosterhjem i 2007 enn i 2006; måltallet for 2007 er 60 fosterhjem, mens det ble rekruttert 50 i 2006.⁸⁵

Problemer med å rekruttere fosterforeldre gjør at man fra byrådsavdelingens side ønsker å styrke fosterhjemsarbeidet. I tillegg til å bedre godtgjøringen til fosterforeldre legges det økt vekt på opplæringen av fosterforeldre slik at disse står bedre rustet til å ivareta det ansvaret de har påtatt seg. Flere skal tilbys PRIDE-kurs. Man har også begynt å organisere opplæringen gruppevis slik at fosterforeldrene kan veilede og støtte hverandre. God opplæring og oppfølging av fosterhjemmene ses som et viktig aspekt

⁸³ Med generell veiledning menes opplæring i rolleforståelse som fosterforeldre. Bydelene har også anledning til å rekruttere fosterhjem.

⁸⁴ Pride står for Parents Resources for Information, Development, Education og er et opplæringsprogram som forbereder, utvikler og støtter fosterforeldre.

⁸⁵ Byrådets forslag til budsjett 2007. Barn og utdanning s. 47.

ved rekrutteringen ved at det bidrar til at flere fortsetter som fosterforeldre. Fornøyde fosterforeldre kan dessuten fungere som en viktig rekrutteringskanal i seg selv ved at de kan gi andre potensielle fosterforeldre et godt inntrykk av denne ordningen.

Oppfølgingen av fosterhjemmene

For Oslos del er det satt måltall for det antall tilsynsbesøk barneverntjenesten skal gjennomføre per fosterhjem per år. Både for 2004 og 2005 var måltallet 4 tilsynsbesøk. Resultatet for de to årene var henholdsvis 2,4 besøk i 2004 og 2,6 besøk i 2005, det vil si en liten forbedring fra 2004 til 2005, men for lavt i forhold til måltall.⁸⁶

Kommunerevisjonen foretok i 2004 undersøkelser av barneverntjenestenes ivaretagelse av tilsynsansvar og oppfølging og kontroll av fosterhjemmene og påpekte en rekke mangler.⁸⁷ Det ble påpekt at mange barn manglet tilsynsfører, og at mange tilsynsførere ikke var på plass fra det tidspunkt barnet plasseres i fosterhjem, slik de skal være. Bydelene har ofte også utnevnt tilsynsfører blant sine egne ansatte, noe de bare helt unntaksvis har anledning til å gjøre i og med at uavhengigheten da svekkes. Det påpekes videre at barneverntjenestene må ha bedre rutiner for å påse at tilsynsfører gjennomfører sine tilsynsbesøk, og at tilsynsrapportene følges opp. Bydelene må også bli flinkere til å tilby opplæring til tilsynsførerne og gi dem tilbakemelding etter utført tilsyn. Videre må bydelene bli flinkere til å utarbeide, følge opp og evaluere tiltaksplaner og omsorgsplaner. I det hele påpekes det at barneverntjenestene i liten grad tydeliggjør for seg selv hva som ligger i det å være en tilsynsinstans ut over de formelle kravene i lov og forskrift.

Byrådet foretok i juni 2005 en kartlegging av bydelsbarnevernets arbeid med tilsyn av fosterhjem. Kartleggingen viste at flere bydeler ikke har iverksatt tiltak for å nå de oppsatte målene. Bydelene skal nå bli fulgt nærmere opp på dette området.⁸⁸ Byrådet følger opp bydelene både gjennom det statistikkgrunnlaget fylkesmannen henter inn, og gjennom jevnlig oppfølgingsmøter med bydelsbarnevernet (fire ganger i året). Byrådet tok også våren 2006 et initiativ overfor bydelene for å bedre rutineene i oppfølgingen av fosterhjemmene.⁸⁹ Her innskjerpes det at det skal inngås en skriftlig avtale mellom barneverntjenesten og fosterforeldrene, og at denne skal gjennomgås jevnlig. Det påpekes videre hva som skal være grunnlaget for en eventuell forsterkning av fosterhjemmene og godtgjørelsen til fosterforeldre, som inntil nylig har ligget lavere enn for fosterforeldre innenfor det statlige barnevernområdet, men som nå skal følge

⁸⁶ Byrådets årsberetning 2004, s. 67 og 2005, s. 68.

⁸⁷ Kommunerevisjonen utarbeidet to rapporter, *Barn i fosterhjem: Bydelenes tilsyn*, Rapport 23/2004 og *Barn i fosterhjem: Bydelenes oppfølging og kontroll*, Rapport 29/2004.

⁸⁸ Byrådets årsberetning 2005, s. 69.

⁸⁹ Oslo kommune ved byrådet (2006): Retningslinjer for administrasjon av og godtgjøring for ulike tiltak i barnevernet. Fellesskriv til bydelene nr. 3/2006

en klarere norm.⁹⁰ Det påpekes også at det skal utnevnes tilsynsførere til alle fosterbarn, at disse skal utarbeide tilsynsrapporter som så skal gjennomgås omgående av barneverntjenesten, og tilbakemelding gis til tilsynsfører.

Med hensyn til utnevning av tilsynsfører viser for øvrig den siste tids utvikling en bedring i forhold til påpekningene fra Kommunerevisjonen (se tabell 6.9).

Ut fra fylkesmannens statistikk fremgår det at andelen barn i fosterhjem som har tilsynsfører, er jevnt stigende, fra vel 62 prosent første halvår 2003 til 84 prosent første halvår 2006.

Våren 2006 ble det også opprettet en egen enhet i Helse- og velferdsetaten med ansvar for kompetanseutvikling og kvalitetssikring av barneverntjenestene i bydelene. Det er fra etatens side gjennomført besøksrunder for å kartlegge bydelsbarnevernets behov, også i forhold til fosterhjem. Fagpersonell er ansatt i etaten som skal kunne bidra til å styrke barneverntjenesten i dens samhandling med foreldre og fosterforeldre. Det er også opprettet en egen stilling i BFE med ansvar for å følge opp de forsterkede fosterhjemmene i tillegg til den oppfølgingen som skal gjøres i tråd med forskrift, og som er gjort greie for i det foregående.

Påstander fra ansatte i barneverntjenesten i Oslo

Fosterhjem har inntil nylig blitt betalt dårligere i Oslo enn i Bufetat. Dette er trolig én av årsakene til at Oslo har hatt problemer med å rekruttere nok fosterhjem, ifølge ledere for barneverntjenestene i Oslo. Det har også skjedd en viss «lekkasje» av fosterhjem til omkringliggende kommuner ved at fosterforeldre sier opp sitt kontraktsforhold til Oslo kommune og heller inngår kontrakt med nabokommuner. Problemet med lønnsforskjeller skal visstnok være mindre nå i og med at den enkelte bydel i Oslo selv bestemmer hvordan den vil lønne fosterforeldre. Det etterlyses imidlertid bedre

Tabell 6.9 Oversikt over andel tilsynsførere blant fosterbarn. 1. halvår. Oslo*

	2003	2004	2005	2006
Antall fosterbarn	183	168	200	203
Antall tilsynsførere	114	124	156	170
Andel barn med tilsynsfører	62	74	78	84

* Det er bare fosterbarn under 18 år som er pålagt å ha tilsynsførere, men eldre barn kan også ha det. Det er imidlertid uklart ifølge fylkesmannen i Oslo og Akershus om tallene som er referert i tabellen og som er innrapportert fra bydelene i Oslo, også omfatter unge over 18 år.

Kilde: Fylkesmannens halvårsstatistikk.

oppfølgingsordninger for å støtte fosterforeldre i arbeidet. Mange fosterhjem sprekker

⁹⁰ Minst lønnstrinn 20 for fosterhjem og lønnstrinn 25 for forsterkede fosterhjem.

fordi utfordringene blir for store. En del av disse problemene er imøtekommet gjennom det omtalte skrevet fra Byrådet til bydelsbarnevernet.

BFE har ifølge ansatte i bydelsbarnevernet ikke overtatt den rollen fylkesmannen hadde. Det er Frydenberg barnevernsenter som nå har ansvaret for å godkjenne fosterhjem, men dette fungerer ifølge ansatte i barneverntjenestene ikke godt nok. Blant annet etterlyses bedre opplærings- og oppfølgingsordninger for fosterforeldre. Fylkesmennene synes å ha mye midler å tilby barnevernet i kommunene til kompetanseheving, kursing og veiledning for å styrke fosterhjemsutviklingen, midler som Oslo ikke har hatt tilgang til.

Oppfølging av institusjoner og fosterhjem i Bergen

Det er Bufetat ved region vest som har ansvaret for å tilby institusjonsplasser til kommunene i regionen, også Bergen. Region vest har også ansvar for de tyngste fosterhjemmene. Region vest utformer tiltak for hele regionen, men det er også etablert et nettverk mellom de store byene i regionen for at deres spesielle behov bedre skal kunne imøtekommes.

Institusjoner

I likhet med i Oslo – og resten av landet – skal både private og kommunale barnevern-institusjoner godkjennes i tråd med godkjennelsesforskrift og kvalitetsforskrift. I tillegg skal det føres tilsyn med alle institusjoner i tråd med forskrift om slikt tilsyn.⁹¹

Bufetats region vest har i likehet med Barne- og familieetaten i Oslo nylig foretatt en gjennomgang av tiltaksapparatet for bedre å tilpasse dette til kommunenes behov. Man har kartlagt hvilke typer av institusjonsplasser det er et økende behov for. Her viser det seg at det i første rekke er plasser beregnet på ulike typer atferdsproblemer (rus, vold) det er behov for. Som ledd i endringen av tiltaksprofilen vil man også slå sammen en del institusjoner for å gjøre dem faglig mer robuste. Kvaliteten i tilbudene forsøkes styrket gjennom opplæring av personalgruppene i ulike faglige programmer (for eksempel terapeutisk mestring av vold). Man forsøker også å få til et bedre faglig samarbeid mellom ulike institusjoner for at de skal kunne lære av hverandre. Det er også viktig å bygge inn endringsevne i organisasjonene slik at de lettere kan omstille sitt tilbud i tråd med endrede behov.

Som et prøveprosjekt etableres det også to nye institusjonsavdelinger beliggende i Bergen som skal gi et tilbud til ungdom med de tyngste problemene innen vold og psykiatri. God kompetanse og bemanning skal bidra til å gi tiltakene en god kvalitet.

Det er fylkesmannen i Hordaland som har ansvaret for tilsynet med institusjonene i fylket. I 2005 ble 85 prosent av de lovpålagte tilsynsbesøkene gjennomført, det vil si

⁹¹ Disse tre forskriftene er nevnt i note 71.

at man ikke klarte å gjennomføre alle. Fylkesmannen begrunner dette i langvarige sykemeldinger og svangerskapspermisjoner i personalet.⁹² Det er også gitt råd og veiledning til institusjoner som har kontaktet fylkesmannen med ønske om dette. Fylkesmannens egen vurdering av institusjonstilbudet i fylket er at dette i hovedsak har en akseptabel materiell standard og god faglig bemanning. De vurderer fylkesmannens kontroll som en viktig del av egen kvalitetsutvikling.

Fosterhjem

Som vi har sett, har Bergen god dekning av fosterhjem. Som i Oslo rekrutterer både staten ved Bufetats region vest (Fosterhjemstjenesten) og det kommunale barnevernet fosterhjem. Staten rekrutterer fosterhjem på forespørsel fra bydelene i Bergen. Blant de kommunale fosterhjemmene i Bergen finnes en høy andel familiefosterhjem, det vil si fosterhjem som består av familie eller andre fra barnets nærmiljø. Det antas fra byrådsavdelingens side⁹³ at noe av grunnen til dette kan være den utstrakte bruken av familieråd i byen.⁹⁴ I tillegg har staten egne fosterhjem som Bergen kan benytte etter forespørsel til fagteamene. Bergen har over lengre tid hatt god tilgang på en form for fosterhjem kalt ungdomsfamilier og vertsfamilier, også forut for statsreformen.⁹⁵ Hordaland har forsøkt å erstatte institusjonsplasseringer med tunge fosterhjem, særlig for ungdom, der en av fosterforeldrene blir frikjøpt fra sitt arbeid for å ivareta barnets behov. Både fosterfamiliene, de unge selv og de biologiske foreldrene tilbys her et omfattende støtteapparat som er tilgjengelig 24 timer i døgnet, i tillegg til gruppeveiledning og temakvelder. Ungdomsfamiliene fungerer som et forsterket fosterhjem for ungdom i alderen 13 til 17–18 år. Deretter kan ungdommen eventuelt flytte over til en såkalt vertsfamilie og for eksempel bo i kjellerleilighet hos denne eller på hybel for seg selv, men få tilsyn av denne etter behov.⁹⁶

I og med at fosterhjemmene får stadig tyngre brukere, forsøker nå region vest å gi en bedre støtte til fosterhjemmene. En barneverninstitusjon skal ha i oppgave å styrke fosterhjemmene både faglig og ved avlastning. Institusjonen skal ha tilgjengelig sengeplasser som fosterhjemmene skal kunne benytte seg av etter behov. På den måten håper man å bidra til at færre fosterhjem sprekker.

⁹² Fylkesmannen i Hordaland (2006): Årsrapport frå tilsyn med barneverninstitusjonane og barneverntenestene i kommunane i Hordaland i 2005.

⁹³ Byrådsavdeling for helse og omsorg i Bergen, som har ansvaret for barnevernet i byen.

⁹⁴ En metode for å trekke inn barnet selv og dets familie og nærmiljø i beslutningene om hvilke tiltak som skal settes inn rundt barnet.

⁹⁵ Disse ble tidligere drevet av fylkeskommunen, men er nå en del av fosterhjemstilbudet under Bufetat, region vest. Ungdomsfamilier og vertsfamilier finnes også i andre regioner.

⁹⁶ Det oppgis at det for tiden er nok vertsfamilier i Bergen.

Både de statlige fosterhjemmene og de fosterhjemmene som kommunen rekrutterer, får opplæring i form av grunnopplæring og PRIDE-kurs. Alle fosterhjem har tilbud om slik opplæring. Disse kursene anses imidlertid ikke så godt egnet for familiefosterforeldre, fordi disse kan ha behov for veiledning innenfor andre problemområder enn «ordinære» fosterforeldre, blant annet fordi de kjenner de biologiske foreldrene (og kanskje har et vanskelig forhold til disse). Selv om alle fosterforeldre får tilbud om opplæring, anses det som noe bekymringsfullt fra fosterhjemstjenestens side at en del takker nei til tilbudet; man vet imidlertid ikke grunnen til dette.

Alle fosterforeldre får også tilbud om veiledning fra Bufetat, både gruppevis og individuelt. Bergen kjøper dessuten mye veiledning fra private, for eksempel psykologer, når det er snakk om vanskelige situasjoner og har gode erfaringer med dette. For øvrig varierer det fra barnevernkontor til barnevernkontor hvilken opplæring som gis; noen gir opplæring selv, andre kjøper inn kompetanse.

I Bergen betaler de lokale barneverntjenestene bare en viss andel av fosterhjems-kostnadene. Egenandelen tilsvarer egenandelen for institusjon (per i dag ca. 23000). For en del forsterkede fosterhjem kan månedskostnaden lett komme opp i dette beløpet; staten betaler det overskytende. De statlige fosterhjemmene er gjennomgående atskillig dyrere enn de kommunale fordi en av foreldrene frikjøpes. Det påpekes fra byrådsavdelingens side at byen sliter en del med å skaffe kommunale fosterhjem fordi staten betaler mye bedre.

Bergen har et måltall om at alle barn under 18 år skal ha tilsynsfører; disse skal gjennomføre fire tilsynsbesøk per år. Først nylig har man begynt å undersøke hvor godt man når måltallet. For 2005 var resultatet for alle fosterbarn under ett at 92 prosent av dem hadde tilsynsfører, mens det gjaldt 97 prosent av dem under 18 år. For alle fosterbarn gjaldt det at 90 prosent av dem hadde hatt besøk av tilsynsfører, mens for dem under 18 år hadde 96 prosent hatt slikt besøk.

Ved Fosterhjemstjenesten i region vest er man av den oppfatning at ressursituasjonen i det statlige barnevernet i regionen nå er slik at man har grunnlag for både en god opplæring og oppfølging av fosterhjemmene, og at dette skiller dagens situasjon fra tidligere, da fosterhjem ofte hadde følelsen av å bli overlatt til seg selv, med de belastninger dette kunna gi for hjemmene. Man er på den statlige siden mer bekymret over kommunenes mulighet til å utøve sitt ansvar for fosterhjems plasseringene på grunn av en presset kommunal ressursituasjon.

Nærmere om omstilling av tiltaks- og styringsstruktur i region vest

Bufetat region vest har siden våren 2006 gjennomført et prosjekt for å tilpasse tiltaksapparatet til sentrale styringssignaler. Hovedmålsettingene for prosjektet har vært følgende:

Bufetat, region vest skal ha tiltakskjeder som yter tjenester til alle målgrupper:

- Tiltakskjedene skal bli mer differensierte og i større grad sikre kontinuitet for barnet
- Behandlings-/omsorgsprosessen skal være forutsigbar for barnet, uavhengig av utvikling
- Familie- og nettverksarbeidet skal være en integrert del av det faglige arbeidet i virksomhetene
- Barna og familiene skal så langt råd er, få hjelp i det området der de bor

På bakgrunn av dette prosjektet har regiondirektøren nå (desember 2006) fattet et vedtak om den videre utviklingen av tiltaksapparatet og styringsstrukturen i regionen.⁹⁷ Vedtaket innebærer at det skal gjennomføres en dreining av tiltaksapparatet bort fra institusjonsplassering til fosterhjem og mot de tyngste hjemmebaserte tjenestene. Her sies det også at til tross for at de hjemmebaserte tjenestene i hovedsak er et kommunalt ansvar (bortsett fra MST og PMT), vil staten utvikle differensierte strategier overfor kommunene, avhengig av den enkelte kommunes behov for tjenester fra Bufetat, og at dette arbeidet skal skje i nært samarbeid med kommunen. Dette innebærer at en rekke av eksisterende tiltak i regionens regi allerede våren 2007 skal omorganiseres, noen også legges ned. Akuttberedskapen skal styrkes. Krise- og akuttarbeid skal knyttes sterkere opp mot de hjemmebaserte tiltakene, og det skal være tydeligere avtaler mellom basen for hjemmebaserte tiltak og akutteneheter og fagteam om hvordan tjenestene skal utformes og utøves. Dette synes å innebære at tiltakene i det statlige nivået i regionen i større grad enn hittil skal knyttes opp mot de kommunale tiltakene, og at staten i større grad skal tilpasse sin virksomhet til de kommunale behovene. Det kan med andre ord synes som om endringene det legges opp til, vil bidra til at tiltaks- og styringsstrukturen for barnevernet i region vest kommer til å ligne noe mer på situasjonen slik den er i Oslo, selv om det fortsatt er viktige forskjeller, for eksempel i forhold til finansieringsmodellen for tiltakene.

6.3 Oppsummering – institusjoner og fosterhjem

Bergen bruker fosterhjem relativt mer enn Oslo når det gjelder barn under omsorg.

Når det gjelder oppfølging av institusjonene, har Barne- og familieetaten gått inn i et arbeid for å tilpasse tilbudet til bydelenes behov. De legger opp til jevnlig innhenting av informasjon og å utarbeide en systematisk plan for utvikling av institusjonene.

⁹⁷ Bufetat region vest: Vedtak om utvikling av tiltaksapparatet i region vest, 21.12.06.

Oslo har også utviklet et nytt system for kvalitetsoppfølging i institusjonene. Videre er det satt i gang et arbeid for å forbedre oppfølgingen av fosterhjemmene.

Det er satt i gang et arbeid med kompetanseutvikling i bydelene, blant annet for å styrke barneverntjenestens samhandling med foreldre og fosterforeldre.

7 Bemannings- og kompetanse-situasjonen i barnevernet

Vi har valgt å se på bemannings- og kompetansesituasjonen i barnevernet som et mål for og et aspekt ved kvaliteten på barnevernet i de to byene. Først vil vi presentere generell statistikk, deretter resultatet av en kartlegging i bydelsbarnevernet, og avslutte med ansattes synspunkter på kompetansespørsmålet.

7.1 Oslo

I det følgende presenterer vi bemannings situasjonen i barnevernet, først bydelsbarnevernet, deretter Barne- og familieetaten.

Fylkesmannens statistikk over stillingshjemler (omregnet til hele stillinger) i bydelsbarnevernet viser at det fram til 2005 var en nedgang i antall fagstillinger, mens antall merkantile stillinger har vært nesten konstant. For 2006 har det vært en betraktelig vekst i antall fagstillinger i forhold til året før.

Kostra-tallene for antall ansatte i barneverntjenestene viser at størrelsen på den enkelte barneverntjeneste varierer sterkt, fra sju ansatte i én bydel til 44 i en annen. Variasjonen er mye større enn variasjonen i befolkning i hver enkelt bydel skulle tilsi. Variasjonen er nok i hovedsak et uttrykk for at livs- og oppvekstsituasjonen for barn og unge varierer mellom bydelene og at prioriteringene i den enkelte bydel blir deretter.

Tabell 7.1 Stillinger i bydelsbarnevernet i Oslo, 1. halvår (Stillingshjemler=hele stillinger)

År	Antall fagstillinger	Antall merkantil	Totalt ant. stillinger
2003	319,7	45,9	365,6
2004	307,8	43,5	351,3
2005	300,7	42,4	343,1
2006	329,7	43,1	372,8

Kilde: Fylkesmannen i Oslo og Akershus' barnevernstatistikk. Omfatter også Flyktningssesksjonen. (Kommunerevisjonen har i sin rapport (Rapport 13/2006) tilsvarende talloppstilling, men har benyttet besatte stillinger, ikke stillingshjemler. Det må vel være hjemlene som gir det beste bildet av prioriteringsviljen, mens antallet ubesatte stillinger har andre forklaringer? Men dersom det er belastningen i jobben som skal forklares, er også ubesatte stillinger viktig. Vårt tema er imidlertid ikke å forklare hvorfor barnevernet har en del ubesatte stillinger, slik andre kommunale tjenester har.)

Det kan være interessant å se på utviklingen i forholdet mellom antall stillinger og antall barn i barnevernet for det enkelte år.

Tabell 7.2 Forholdet mellom antall barn i barnevernet og antall stillinger, 1. halvår. Oslo

År	Antall barn	Totalt ant. stillinger	Forholdet barn/ansatte
2003	3410	365,6	9,3
2004	3557	351,3	10,1
2005	3728	343,1	10,9
2006	4012	372,8	10,8

Kilde: Fylkesmannen i Oslo og Akershus' barnevernstatistikk.

Ser vi på forholdet mellom antall barn i barnevernet og bemanning,⁹⁸ ser vi at dette forholdet var økende fram til 2005, det vil si at arbeidsbelastningen har økt. Selv om det skjedde en økning i antall stillingshjemler i 2006, har denne økningen bare så vidt kompensert for økningen i antall barn i barnevernet; belastningsøkningen har dermed så vidt snudd.

Bemanningssituasjonen sier en del om bydelenes prioriteringer av barnevern i form av bevilgede stillinger. Det er imidlertid viktig å tolke bemanningssituasjonen med en viss forsiktighet dersom hensikten er å si noe om aktiviteten i barnevernet. Bemanningssituasjonen sier noe om saksbehandlerkapasiteten i barnevernet. Saksbehandlerne skal utrede den enkelte sak, gjøre vedtak om eventuelle tiltak og følge opp barnet/ungdommen under tiltaket. Det er imidlertid ikke intensjonen at bydelene skal forstå alle tjenester selv. Bydelene kjøper som kjent omsorgstiltak (institusjonsplasser, fosterhjem) fra både kommunen og fra private. Bydelene kjøper tilsvarende også hjelpetiltak fra både kommunen og private. Disse innkjøpte tjenestene må også regnes med når utviklingen i aktivitetsnivået i barnevernet skal vurderes. Aktivitetsnivået, både bydelenes eget og tjenester bydelene kjøper fra andre, vil imidlertid i en viss grad gjenspeiles i utgiftsutviklingen (som vi tidligere har gjort greie for), forutsatt at ikke kostnadene ved innkjøpte tjenester har steget utforholdsmessig mye.⁹⁹

Det viser seg for øvrig at en del av bydelene har rapportert stillinger ulikt. Noen typer av stillinger er tatt med ett sted som ikke er tatt med et annet. Dermed vil tallene over kunne være beheftet med en viss usikkerhet.

⁹⁸ Antall barn i barnevernet omfatter her antallet som ved registreringsdato var omfattet av meldinger, undersøkelser og tiltak.

⁹⁹ Dvs. at disse tjenestene er uforholdsmessig dyre, noe som kan være tilfellet dersom det er «selgers marked». (Men dette kan det være vanskelig å kontrollere for.)

Bemanningssituasjonen i Barne- og familieetaten

Hoveddelen av de ansatte i Barne- og familieetaten arbeider i etatens barnevernsentre eller institusjoner og gjenspeiler dermed de tjenester etaten leverer til bydelene. BFE har hatt følgende bemanning i 2004 og 2005.¹⁰⁰

Etaten har hatt en bemanningsreduksjon i perioden 2004 til 2005, hovedsakelig på grunn av administrative omlegginger, men også på grunn av avvikling av forebyggende tiltak og nedleggelse av et prosjekt som var slutført.¹⁰¹

Tabell 7.3 Bemanningen i Barne- og familieetaten, Oslo.

Bemanning	2004	2005
Årsverk	514,55	494,01
Antall ansatte per 31.12.	832*	775

* Hvorav 273 er timelønnede vikarer/ekstrahjelp.

Kilde: BFEs årsberetninger 2004 og 2005.

7.2 Bergen

Vi har laget en tilsvarende oppstilling for antall stillinger i Bergen (tabell 7.4 under) som i Oslo (tabell 7.3 over). Den viser at antall fagstillinger har steget en del i perioden 2004 -2006, mens antall merkantile stillinger har vært relativt konstant.

Tabell 7.4 Stillinger i bydelsbarnevernet i Bergen, 1. halvår (Stillingshjempler=hele, faste stillinger)

År	Antall fagstillinger	Antall merkantil	Totalt ant. stillinger
2004	127,6	24,20	151,8
2005	133,5	24,95	158,5
2006	143,6	26,30	169,9

Kilde: Fylkesmannen i Hordalands barnevernstatistikk.

Vi har også laget en oppstilling over antall barn i barnevernet per totalt antall ansatte som viser arbeidsbelastningen per ansatt.

¹⁰⁰ Beregningen av årsverk ble endret fra og med 2004; tall forut for 2004 er dermed ikke direkte sammenlignbare med årene etter. Vi tar derfor ikke med tall for 2003.

¹⁰¹ BFE hadde på bakgrunn av et politisk vedtak ikke anledning til å legge ned institusjoner i 2005; nedgangen i antall ansatte er derfor ikke uttrykk for færre ansatte i institusjonene i denne perioden.

Tabell 7.5 viser at antall barn per ansatt har sunket noe. Den viser også at bemanningen er lavere i Bergen enn i Oslo.¹⁰²

Tabell 7.5 Forholdet mellom antall barn i barnevernet i Bergen og antall stillinger, 1. halvår.

År	Antall barn i barnevernet	Totalt ant. stillinger	Forholdet barn/ansatte
2004	2047	151,8	13,5
2005	1977	158,5	12,5
2006	2116	169,9	12,5

Kilde: Fylkesmannen i Hordalands barnevernstatistikk.

7.3 De ansattes kompetanse i bydelsbarnevernet

Innledning

Kompetansen og kompetanseutviklingsaktiviteten til de ansatte i barnevernet i Oslo og Bergen er kartlagt ved hjelp av en spørreskjemaundersøkelse sendt ut til alle ansatte i fagstillinger i bydelenes barneverntjenester i Oslo og Bergen. Vi har i denne delundersøkelsen forsøkt å få en oversikt over kompetansenivå, på hvilke felt de ansatte har spesialkompetanse, etter- og videreutdanningsaktivitet og faktorer som hemmer og fremmer kompetanseutvikling.

Kjennetegn ved de ansatte

Tabell 7.6 viser hvordan de ansatte i utvalgene i Oslo og Bergen fordeler seg på en del variabler. Tallene viser at det er store likheter mellom Oslo og Bergen når det gjelder staben av fagstillinger. I begge byene utgjør kvinnelige ansatte det store flertallet av fagstillingene, selv om andelen menn er dobbelt så høy i Bergen som i Oslo. Ellers ser vi at den typiske barnevernarbeideren i begge byene er på vel 35 år og har minst fem års erfaring fra arbeid med barnevernsaker.

Mer enn 90 prosent av de ansatte i både Oslo og Bergen har grunnutdanning som sosionom eller barnevernpedagog. Det er imidlertid stor forskjell på de to byene med hensyn til hvor tyngdepunktet ligger. Mens seks av ti ansatte i Oslo har utdanning som barnevernpedagog, har den samme andelen sosionomutdanning i Bergen. I underkant av ti prosent av de fagansatte har annen grunnutdanning, og det mest vanlige er jurister, pedagoger, vernepleiere eller andre med tre-fire års høyskole- eller universitetsstudier.

¹⁰² Vi har også gjort tilsvarende beregning basert på Kostra-tall og finner en litt annen tendens, at bemanningen i hvert fall for 2005 var høyere i Bergen enn i Oslo. Kostra-tallene viser også en sterkere tendens til at antall barn per ansatt har økt, enn fylkesmannens tall, spesielt for Oslo.

Tabell 7.6 Kjennetegn ved de ansatte i utvalget. Prosent (unntatt antallet ansatte).

	Oslo (N=200)	Bergen (N=88)
Antall stillinger* per 1.halvår 2006	329	144
Kvinner	93,5	87,5
Menn	6,5	12,5
Gjennomsnittsalder	40,4	37,8
Andel 26 år og under	6,5	7,1
Andel i fast stilling	84,8	73,9
Gjennomsnittlig antall år jobbet med barnevernsaker	7,9	6,9
Andel jobbet med barnevernsaker i to år eller mindre	23,4	29,9
Andel jobbet med barnevernsaker i fem år eller mer	62,4	52,8
Grunnutdanning som sosionom	35,5	58
Grunnutdanning som barnevernpedagog	56	33
Annen grunnutdanning	8,5	9
Andel som har lederansvar for hele eller deler av barnevernet	16,2	25,3

* Ifølge statistikk fra fylkesmennene.

Tallene viser også at det er relativt få som starter yrkeskarrieren sin i barnevernets førstelinje. Sju prosent av de ansatte er 26 år eller yngre.

Etter- og videreutdanning

De ansatte er spurt om de har etter- og videreutdanning som er relevant for arbeidet med barnevernsaker. Tabell 7.7 viser hvorvidt de har formell kompetanse utover grunnutdanningen. De radene som er markert med stjerner, er gjensidig utelukkende kategorier, mens de øvrige ikke er det.

Tabell 7.7 viser at det er store likheter mellom Oslo og Bergen når det gjelder de ansattes formelle kompetanse ut over grunnutdanningen. I begge byene er omtrent én av fire medarbeidere uten etter- eller videreutdanning. Ikke uventet er det en sammenheng mellom hvor lenge den ansatte har arbeidet med barnevernsaker og hvorvidt han/hun har videreutdanning. I begge byene er det rundt to av tre som har arbeidet i barnevernet i mindre enn to år, uten noen form for tilleggsutdanning. Men ser vi på de ansatte samlet, har altså nærmere tre av fire kompetanse ut over grunnutdanningen i form av kurs, de er godkjente veiledere eller de har utdanning som har gitt vektall eller studiepoeng. Andelen med videreutdanning som gir studiepoeng, er på nærmere 50 prosent i begge byene. Blant dem som har jobbet i fem år eller mer, har vel to av tre videreutdanning utover enkeltkurs og veilederkompetanse.¹⁰³

¹⁰³ Omfanget av studiepoeng gir ikke nødvendigvis et godt bilde på hvor omfattende videreutdanningen har vært. Enkelte kurs, som for eksempel PMTO, er uten studiepoeng, men er en svært omfattende opplæring.

Tabell 7.7 Formell kompetanse utover grunnutdanning. Prosent.

	Oslo	Bergen
* Andel ansatte uten noen form for etter- eller videreutdanning	25,5	27,3
Har enkeltstående kurs uten studiepoeng	39,0	30,7
Andel som er veileder godkjent av FO	18,5	14,7
Annen videreutdanning etter FOs godkjenningsordning	8,5	12,5
* Opp til 60 studiepoeng	28,5	25,0
* 60 studiepoeng eller mer	11,0	21,6
* Mastergrad eller hovedfag	5,5	0,0
Holder på med videreutdanning nå	10,0	17,0
Ikke brukt arbeidsdager til etter- og videreutdanning det siste året	75,0	55,6
Brukt fem dager eller mer i løpet av siste år	21,1	40,3

I Bergen holdt en større andel av de ansatte på med videreutdanning på svartidspunktet, og tallene viser også at 40 prosent har brukt minst fem arbeidsdager til etter- og videreutdanning i løpet av det siste året, mens det samme er tilfellet for bare rundt en av seks ansatte i Oslo.

Det er også forskjeller mellom dem som har lederansvar, og dem som ikke har det. I Oslo er det ingen ledere som oppgir at de ikke har noen form for etter- eller videreutdanning. I Bergen er det to ledere som ikke har eller ikke har gitt opplysninger om det.

Hvilke typer etter- og videreutdanning har de ansatte?

Det er flere faktorer som er med på å påvirke hvilken etter- og videreutdanning de ansatte har. Tabell 7.10 (se lenger ut i kapitlet) viser at *egne ønsker* har stor betydning for om de ansatte deltar i fagutvikling eller ikke. Det samme har *barnevernkontorets prioritering*. At enkeltkontorer satser på spesielle faglige tilnærminger, er det flere eksempler på. I Oslo har flere av barneverntjenestene gitt en del av de ansatte utdanning i systemisk familierterapi. Et annet satsningsområde i Oslo har vært etnisitet og barnevern. I Bergen er også familierterapi en vanlig videreutdanning, men som «fellesprosjekt» er det utdanning innen familieråds og brukermedvirkning som dominerer. Videreutdanning i veiledningsmetodikk er vanlig i begge byene.

For en del av de yngre ansatte (her forstått som 28–29 år og yngre) er det typisk å «samle» studiepoeng før de starter yrkeskarrieren. Det vil si at flere av 23–27-åringene¹⁰⁴ har en mastergrad eller et grunnfag eller to,¹⁰⁵ ofte i et samfunnsvitenskapelig/pedagogisk emne umiddelbart i etterkant av grunnutdanningen.

¹⁰⁴ Rundt en tredel av de ansatte i Oslo, men svært få i Bergen.

¹⁰⁵ Eller tilsvarende etter ny fagmodell ved universitetene.

Studiereformen og den nye gradsstrukturen er muligens med på å «tvinge» tidligere videreutdanninger i barnevern inn i et mastergradsløp. Mens det før var vanlig å ta mer generelle videreutdanninger i barnevern,¹⁰⁶ er det nå mer sannsynlig at de enkelte kursene innpasses i det nye studiesystemet, og at det på den måten faktisk kan oppleves mindre fleksibelt for de ansatte fordi de i større grad «styres» inn mot en mastergrad. Men det betyr også at det som tidligere var enkeltkurs uten studiepoeng, i større grad gir formell uttelling i dag.

Ellers tar de ansatte videreutdanningskurs som gir spesialisering i enkeltfelter, og byene skiller seg ikke nevneverdig fra hverandre når det gjelder hva som tilbys/etterspørres. Eksempler er rusproblematikk, juridiske emner, nettverksmetodikk, psykologi, pedagogikk og spesifikke behandlingsmetoder.

Hva ønsker de ansatte etter- og videreutdanning i?

Vi har spurt om innen hvilke felter respondentene kunne ønske seg etter- og videreutdanning. De ble presentert for 11 lukkede alternativer samt to mer åpne hvor de kunne spesifisere ønsket felt for etter-/videreutdanning selv. I utgangspunktet kunne respondenten krysse av inntil tre alternativer. Noen har krysset av flere, men i hovedsak er det krysset for tre eller færre alternativer. Problemet med at noen har valgt flere felter, er såpass lite at det neppe påvirker resultatene.

Tabell 7.8 viser hvor stor andel av respondentene som ønsker utdanning innen de enkelte feltene.

Tabell 7.8 Ønske om videreutdanning innen forskjellige felt. Oslo og Bergen. Prosent.

	Oslo	Bergen
Relasjonskompetanse	15,5	20,5
Råd og veiledning	14,5	25,0
Familieterapi	29,5	37,5
Familieråd	12,0	5,7
Ledelse	10,5	13,6
Bruk av data	2,0	10,2
Jus/lovgivning	20,0	17,0
Atferdsproblematikk/vold	22,0	22,7
Rusproblematikk	22,0	29,5
Multikulturelle spørsmål, etnisitet og barnevern	31,5	15,9
Samtale med barn	36,0	43,2
Spesifikke behandlingsmetoder	2,5	5,7
Annet	11,0	10,2

¹⁰⁶ For eksempel videreutdanning i barnevern ved UiB, videreutdanning i barne- og ungdomsvern ved DIASOS (Diakonhjemmets sosialhøgskole).

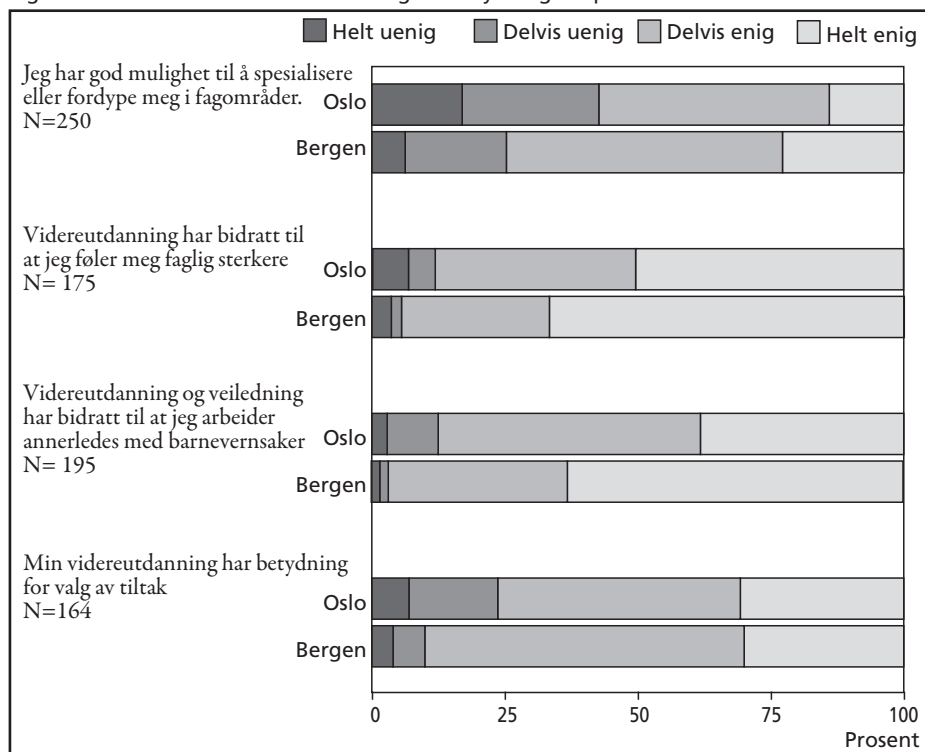
Igjen er det mange likheter mellom Oslo og Bergen. Hvis vi ser på de fem feltene som oftest er valgt, er fire sammenfallende for de to byene. *Samtale med barn* er det alternativet som oftest ble valgt i både Oslo og Bergen. Utdanning i *familieterapi* velges av henholdsvis 29 prosent av de ansatte i Oslo, mens vel 37 prosent ønsker slik utdanning i Bergen. Tilfeldigheter kan være grunnen til forskjellene, men grunnen kan også være at andelen som er utdannet innen familieterapi, er høyere i Oslo, og at man dermed har andre ønsker om utdanning. Ellers er det mer kunnskap om faktorer som ofte oppgis som årsakene til kontakten med barnevernet som etterspørres, for eksempel rus, atferdsproblemer, vold. Flertallet av dem som spesifiserer kategorien «annet», nevner psykiatri.

De ansatte i Oslo ønsker i større grad kunnskap om multikulturelle forhold enn de ansatte i Bergen. Det kan skyldes at det allerede finnes en etablert utdanning («Etnisitet og barnevern») ved Høgskolen i Oslo, og selvfølgelig fordi en stor andel av barna i barnevernet i Oslo har annen etnisk bakgrunn enn norsk.

Hva betyr videreutdanningen for praksis?

Figur 7.1 viser i hvilken grad de ansatte er enige/uenige i fire ulike påstander.

Figur 7.1 Påstander om videreutdanningens betydning for praksis. Prosent.



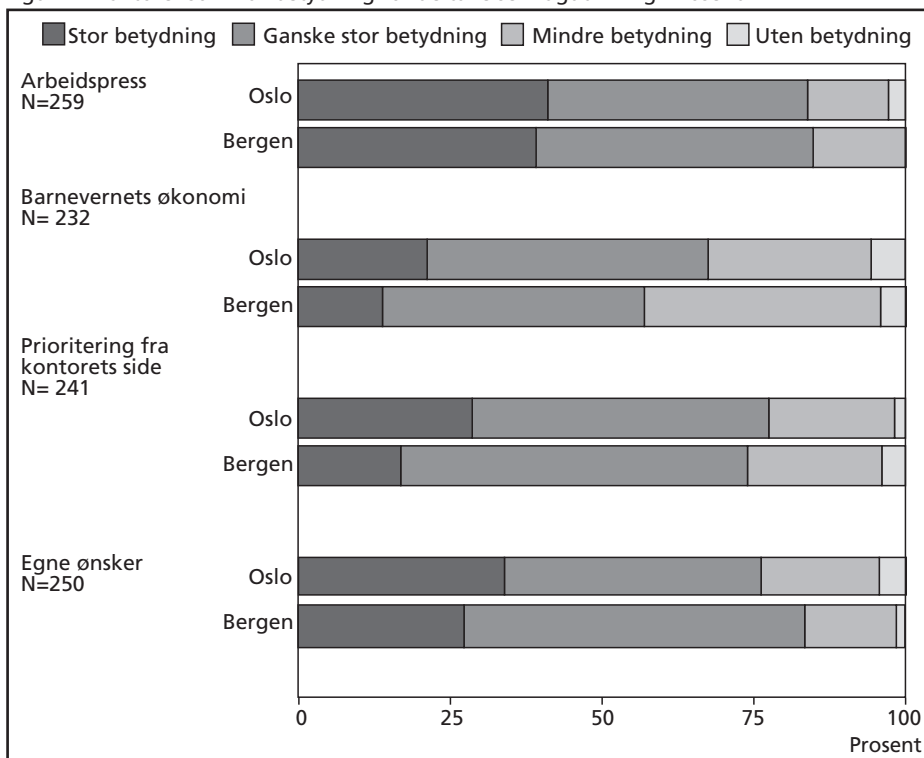
I begge byene sier mer enn halvparten av de ansatte seg delvis eller helt enige i at de har god mulighet til å spesialisere seg eller fordype seg i fagområder. Vi har ikke funnet at det er noen forskjeller i oppfatningene mellom dem som har jobbet lenge (definert som fem år eller mer) med barnevernsaker, og dem som har kortere erfaring. De ansatte i Bergen sier seg i noe større grad helt eller delvis enige enn ansatte i Oslo i alle de fire påstandene, men det viktigste «funnet» i kartleggingen er det store flertallet i begge byene som mener at videreutdanning gir et rom for å arbeide annerledes, og at den faktisk påvirker hvilke tiltak som settes i verk.

Hvilke faktorer fremmer/hemmer mulighetene for fagutvikling?

Figur 7.2 viser i hvilken grad faktorene under har betydning for om de ansatte deltar i fagutvikling.

Igjen er det likheten mellom de to byene som er det mest fremtredende. I Oslo mener for eksempel 82 prosent av respondentene at arbeidspress er en faktor av stor eller ganske stor betydning for hvorvidt de deltar i fagutvikling. I Bergen svarer i underkant av 85 prosent det samme. Det er også store likheter i andelen som mener at hvordan det enkelte barnevernkontoret prioriterer og den ansattes egne ønsker, er faktorer som

Figur 7.2 Faktorer som har betydning for deltakelse i fagutvikling. Prosent.



har betydning. Når det gjelder barnevernets økonomi, er det en forskjell i hvordan respondentene i de to byene svarer. I Oslo sier i underkant av 30 prosent at økonomien har liten eller ingen betydning, mens rundt 43 prosent sier det samme i Bergen.

En kunne tenke seg at de som har lederansvar, har en annen oppfatning enn dem som ikke har det. Tallene viser imidlertid ingen klare tendenser til at det er noen sammenheng mellom det å ha lederansvar og oppfatningen av hvorvidt arbeidspress eller økonomi har noen betydning for om en deltar i fagutvikling.

Oppsummering og konklusjoner

Det er først og fremst store likheter i den formelle kompetansen til dem som arbeider i barnevernet i Oslo og i Bergen.

- Av dem som har jobbet i minst fem år med barnevernsaker, har mer enn to av tre videreutdanning utover enkeltkurs og veilederkompetanse.
- Mer enn halvparten (60 prosent i Oslo og 75 i Bergen) av de ansatte mener at de har god mulighet til å spesialisere eller fordype seg faglig. Og et stort flertall mener at deres egne ønsker betyr mye for om de deltar i fagutvikling.
- Et stort flertall av dem som har videreutdanning, mener at tilleggskompetansen deres påvirker hvilke tiltak som velges.

Det ser ut til å være litt mer «trøkk» på kompetanseutviklingstiltak i Bergen i dag (og siste året). Flere holder på med videreutdanning, og flere har brukt arbeidstid det siste året på videreutdanning.

7.4 Synspunkter som kom frem gjennom gruppeintervjuene

Informantene i Bergen kommer i 2004/2005 med klare utsagn om at det ikke holder med grunnutdanning lenger. Videreutdanning gjør at du tenker bredere og kan se flere muligheter i en sak. Det sies at Bergen kommune må innstille seg på å videreutdanne personalet sitt. Mulighetene for å ta videreutdanning må bedres. Det legges ikke nok til rette for det. Det sies at en trenger å lære mer for å ha bedre grunnlag for å ta egne beslutninger. Samtidig er det en del som mener at man *er* kompetente; det som mangler, er *flere ansatte*, slik at man kan bruke mer tid på hver sak. Det sies for eksempel:

«Vi har mye kompetanse og etterutdanning, men er ikke flinke nok til å bruke den. Må kartlegge bedre hva vi har av kompetanse.»

På spørsmålet om hvilken kompetanse som trengs, sies det at en bør ha mer spesialtilpasset utdanning. Det er for få i førstelinjetjenesten som har utdanning utover grunnutdanningen, som er en treårig sosialarbeiderutdanning (bachelor). Det trengs utdanning i veiledningsmetodikk. De nevner også at det blir mer komplekse saker, særlig nevnes behovet for mer kunnskap når det gjelder flerkulturelle spørsmål og psykiske lidelser.

I 2004/2005 sier informantene i Oslo at det er for lite rom for kompetanseutvikling i bydelsbarnevernet. Det er behov for mer veiledning og tilførsel av nye impulser i form av kurs, for eksempel om rus og vold i familier og om psykiatri (inklusive medisinerings).

Særlig representantene for de ansatte synes det var mer fokusering på faglige spørsmål tidligere, at man hadde tid til å reflektere og å tenke ut nye løsninger. De opplever at det går for mye tid til problemer rundt data og økonomi, på bekostning av faglige diskusjoner. Mange nyansatte vanskeliggjør også faglige diskusjoner. Dette kan forstås som at gjennomtrekken av ansatte stadig hemmer utviklingen av barnevernkompetansen blant de ansatte.

I 2006 opplever informantene i Bergen at de mister kompetanse til det statlige barnevernet fordi det betales bedre i det statlige apparatet. Arbeidsvilkårene ellers er også mindre stressende. De klager også over at den tidligere videreutdanningen i barnevern er blitt til en mastergrad. Det er større barrierer for å begynne på et masterstudium enn på et årsstudium. De peker fortsatt på at grunnutdanningen ikke er tilstrekkelig i barnevernet.

Når vi spør om kompetansebehovet, nevnes fire temaer:

- Videreutdanning om etnisitet og barnevern
- Relasjonskompetanse
- Familieråd
- Brukermedvirkning

Også i 2006 sier informantene i Oslo at sakene blir mer komplekse, og at det derfor stilles større krav til den enkelte saksbehandler. I flere prosjekter hvor Fafo har gjort intervjuer med sosialarbeidere, enten det er på sosialkontor eller i barnevernet, trekker sosialarbeiderne frem poenget om at sakene de må forholde seg til, er blitt mer komplekse. Sosiale problemer er komplekse, men det er grunn til å spørre om dette ikke først og fremst er en opplevelse som sosialarbeiderne har, mer enn at det er et spill av hva som faktisk skjer. Allikevel er det opplagt at dette er en opplevelse av virkeligheten som sosialarbeiderne sitter med, og det preger deres etterspørsel etter økt kompetanse. Arbeidet med å utvikle nye lokalbaserte tiltak, som vi tidligere har beskrevet har høy prioritet i barneverntjenestene, bidrar til økt kompetansebehov. Men det skapes også kompetanse gjennom arbeidet med tiltaksutvikling.

Det er forskjell mellom bydelene i hvilken grad de prioriterer kompetanseheving og videreutdanning. Enkelte kontorer forteller at de har mange ansatte med videreutdanning. En av informantene beskrev dette på følgende måte:

«Vi skal i mye større grad utføre utviklingsarbeid. Dersom en utfører kompenserende tiltak, blir en i større grad forvalter og byråkrat. Når det er et utviklingsretta barnevern, der en kjører utviklingstiltak i familiene, må en bygge kompetansen. Dersom vi kjøper tiltak, for eksempel MST/PMT, får vi ikke den effekten. Dersom vi har egne tiltak i bydelen, vil effekten av kompetanseheving komme.»

Flere av kontorene forteller at de har gjennomført opplæring i familieråd og kurs i familieveiledning.

Når vi spør om kompetansebehov, nevnes følgende fem temaområder:

- Atferdsproblematikk – særlig i forhold til ungdom
- Ulike etniske grupper – flerkulturelle perspektiver
- Vold i hjemmet
- Å snakke med barn
- Psykiatri og rus

Vi spurte også informantene i Oslo om veiledning. De sier da at det er behov for prosessveiledning, men det er et mindretall som sier de får veiledning utover enkeltsaker.

7.5 Oppsummering – kompetanse og kompetansebehov

Vi har sammenlignet kompetansenivå og kompetanseutviklingsaktivitet i barnevernet i de to byene og sett disse to faktorene som én viktig indikator på kvalitet i barnevernet. Det er store likheter i den formelle kompetansen til dem som arbeider i barnevernet i Oslo og i Bergen. Av dem som har jobbet i minst fem år med barnevernsaker, har mer enn to av tre videreutdanning ut over enkeltkurs og veilederkompetanse. Bergen har hatt noe mer aktivitet siste år, og det er på undersøkelsestidspunktet mer aktivitet på dette feltet i Bergen enn i Oslo.

Det er ikke store forskjellene mellom Oslo og Bergen når det gjelder diskusjonene om kompetanse og kompetansebehov. Den begrensede forskjellen vi kan registrere, er i stor grad knyttet til hva som er tilgjengelige kompetansetilbud og i noen grad hvilke problemer som er mest fremtredende i de to byene. For eksempel preges diskusjonen i Bergen av at det har vært en ettårig videreutdanning i barnevern på Universitetet i Bergen, en videreutdanning som nå er gjort om til mastergrad. Flerkulturelle spørsmål

kommer høyere opp på ønskelista i Oslo, noe som kan være et resultat av at det er flere familier med etnisk minoritetsbakgrunn blant brukerne i Oslo.

Vi ser ikke store endringer over tid. I Oslo er barnevernarbeiderne redde for å falle utenfor tilbudet som det statlige barnevernet tilbyr. Denne frykten er større i 2006 enn i 2004/2005.

8 Brukere og ansatte

I dette kapitlet vil vi diskutere spørsmål knyttet til hvordan foreldre og fosterforeldre oppfatter barnevernet. Vi vil også ta frem noen synspunkter fra de ansatte.

TNS Gallup har i flere år gjennomført nasjonale innbygger- og brukerundersøkelser. I disse undersøkelsene spørres befolkningen om image og brukere om brukertilfredshet når det gjelder kommunale tjenester. Barnevernet er ett av temaene i denne undersøkelsen. I undersøkelsen fra 2004 var det 54 prosent av brukerne av barnevernet som var fornøyde, mens 45 prosent var misfornøyde. Når det gjelder barnevernets image i befolkningen, er tallene så å si identiske (Wedde 2004). Barnevernet er langt ned på lista sammenlignet med andre tjenester, men allikevel er det verdt å merke seg at et flertall er fornøyd.

8.1 Foreldrene

I sin doktoravhandling har Mona Sandbæk (2002) brukt både barn og foreldre som informanter når hun har undersøkt brukernes erfaringer med hjelpetjenester for barn. 59 familier ble intervjuet. Cirka 70 prosent av dem som hadde kontakt med barnevernet, vurderte kontakten som positiv, og foreldrene fikk ofte positive erfaringer som etter hvert gjorde dem mer fornøyde med barnevernet enn de hadde vært i begynnelsen. 54 av disse familiene ble intervjuet igjen tre år senere. Flertallet var fortsatt fornøyd med tjenestene, og barnevernets brukere var minst like fornøyde som brukerne av BUP og PPT selv om skepsisen til barnevernet i utgangspunktet var større. Denne undersøkelsen er en av svært få som har intervjuet brukere om tilsvarende temaer som vi har gjort.

Bakgrunnen til foreldrene i utvalget

Foreldre i Oslo

I Oslo er det i vår undersøkelse intervjuet 26 foreldre. De er mellom 25 og 49 år gamle, og barnas alder er fra knapt et år og opp til 17 år. Det er typisk at alle barna i en familie har kontakt med barnevernet. To av tre barn er fra 10 år og oppover på intervjutidspunktet, og ett av tre barn har minoritetsbakgrunn, ved at minst en av foreldrene er født

i land utenom Vesten. Det er intervjuet 20 mødre og seks fedre. 19 av informantene bor alene sammen med ett eller flere barn, mens syv har ektefelle eller samboer. Rundt halvparten av de intervjuede oppgir å ha utdanning på videregående nivå, en tredel på universitets- eller høghskolenivå og én av seks på grunnskolenivå. Vel halvparten oppgir at husstanden har en brutto årsinntekt på 200 000 kroner eller mindre, mens bare fire av foreldrene har en inntekt på mer enn 300 000 kr. Den typiske husholdningen er en mor som bor sammen med ett eller to barn, og den gjennomsnittlige husholdningsstørrelsen er tre personer. På intervjutidspunktet var seks barn i tiltak utenfor hjemmet, mens 20 hadde hjemmebaserte tiltak.

Foreldre i Bergen

Det er intervjuet 23 foreldre i Bergen mellom 28 og 48 år gamle. Barnas alder er fra to til nitten år. Fire av de 23 barna har minoritetsbakgrunn. Det er intervjuet 21 mødre og to fedre. Ni av informantene bor med ektefelle eller samboer og barn, mens 14 bor alene med ett eller flere barn. Halvparten av husstandene er på tre personer eller færre, mens en tredel av informantene har tre eller flere barn. I underkant av halvparten har utdanning på videregående nivå, og én av fire har utdanning på enten grunnskole- eller universitets-/høghskolenivå. Halvparten av familiene har en inntekt på 200 000 kroner eller mindre.

På intervjutidspunktet var ni av barna i tiltak utenfor hjemmet, mens 14 hadde tiltak i hjemmet.

Hvem tok den første kontakten med barnevernet?

Tabell 8.1 viser hvem som tok den første kontakten med barnevernet.

På landsbasis tar rundt 25 prosent av foreldrene selv kontakt med barnevernet. Statistikken er litt usikker fordi mange saker står med uoppgitt melder, og i en del tilfeller er det flere meldere (for eksempel foreldre er enige i at skole e.l. tar kontakt). Uansett forekommer foreldrene som meldingsinstans mye oftere i utvalget, og særlig i Bergen, enn det som er tilfelle ellers. Dette er med på å understreke at vi ikke har et

Tabell 8.1 Hvem tok første kontakt med barnevernet? Prosent.

Hvem tok kontakt?	Oslo (N=26)	Bergen (N=23)
Mor eller far tok selv kontakt med barnevernet	12 (46 %)	16 (70 %)
Andre tok kontakt med barnevernet (melding)	14 (54 %)	7 (30 %)
Hvorav:		
Mor/far var enig i at det ble tatt kontakt	9	6
Mor/far var ikke enig i at det ble tatt kontakt, eller i tvil	5	1

representativt utvalg. En kan tenke seg at der hvor mor eller far tar kontakt med barnevernet, ser problemene annerledes ut enn der andre tar kontakt.

De som tok kontakt selv: Hva var problemene?

Rundt to av tre som tok kontakt med barnevernet selv, fortalte at hovedproblemet var at de var slitne. De var alene om omsorgen for ett eller flere barn og fortalte om lite nettverk i form av familie og venner på stedet. Flere av informantene fortalte at de hadde vært syke eller deprimerte da de tok kontakt med barnevernet, og de var så slitne at de ikke orket mer. Det er gjennomgående at informantene forteller at de ventet lenge med å ta kontakt. Ei mor sier det slik:

«Jeg var veldig sliten. Jeg var sykmeldt, og det var masse krancling i familien – trengte hjelp til å snu situasjonen.»

Omkring én av tre som tok kontakt selv, fortalte at hovedproblemet var at de var bekymret for barnets/ungdommens atferd. I hovedsak handlet det om ungdom som var aggressive, som ruset seg eller som hadde episoder med kriminalitet.

Når andre tok kontakt: Hva var problemene?

Informantene fortalte om mer alvorlige problemer når andre tok den første kontakten med barnevernet. Grunnlaget for at det ble tatt kontakt, kunne være rusproblemer hos informantene eller ektefelle/samboer, psykisk sykdom eller episoder med vold i familien. Andre ganger var meldingsinstansen mer generelt bekymret for om mors/fars omsorgsevne var god nok.

Ungdoms atferd var også grunnen til at andre tok kontakt med barnevernet. I disse tilfellene var politiet den vanligste meldingsinstansen. Mor til en ungdom sier det på denne måten:

«Grunnen til at barnevernet ble kontaktet, var at gutten ble tatt av politiet en kveld. Denne kvelden turte jeg ikke å ta han med hjem – han kan være veldig voldsom. Hadde jeg visst at det var så alvorlig, ville jeg ha kontaktet barnevernet selv mye før, men jeg ville helst i begynnelsen greie meg selv.»

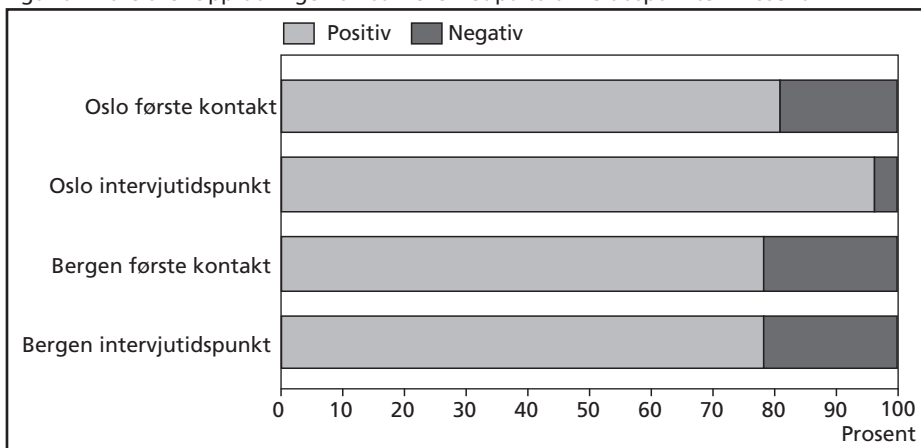
Hun illustrerer samtidig den høye terskelen mange har for å ta kontakt med barnevernet.

Et lite mindretall av dem som opplevde at andre meldte bekymring, gjaldt barn og familier hvor problemene kan karakteriseres som *forhold i hjemmet*. På intervjuetidspunktet sa de fleste seg enige i at barnevernet var blitt kontaktet.

Oppfatningen av barnevernet

Informantene ble spurt om de hadde en positiv eller negativ oppfatning av barnevernet ved tidspunktet for den første kontakten og på tidspunktet for intervjuet. Figur 8.1 viser hvordan svarene fordeler seg på Oslo og Bergen.

Figur 8.1 Foreldre: Oppfatningen av barnevernet på to ulike tidspunkter. Prosent.



Rundt 80 prosent av foreldrene i utvalget karakteriserte oppfatningen som positiv da de møtte barnevernet første gang. Tendensen er at i Oslo er noen flere positive etter å ha hatt kontakt en stund, mens i Bergen er holdningen den samme ved begge tidspunkt. I begge byene gjelder det at de som tok kontakt selv, var litt mer positive ved den første kontakten enn der hvor andre hadde meldt. At de fleste som har kontakt med barnevernet, karakteriserer det første møtet som positivt, støttes også av andre undersøkelser (for eksempel Sandbæk 1995).

Foreldrene i utvalget ga uttrykk for at barnevernet ikke var noen ønsket samarbeidspartner. De ventet lenge med å ta kontakt, eller de opplevde at andre tok kontakt for å uttrykke bekymring for omsorgsevnen deres. Det er ikke det beste utgangspunktet for et videre samarbeid, men intervjuene viser at tendensen snarere er at foreldrene blir mer positive til barnevernet etter hvert enn det omvendte.

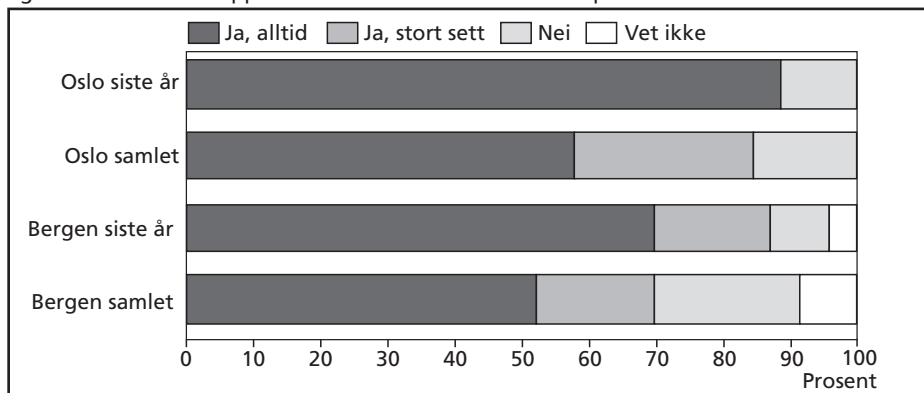
Barnevernet er en instans som mange mener noe om, mens bare et fåtall har, eller kommer til å få, kontakt med den. De som ble intervjuet, hadde også i mange tilfeller gjort seg opp en mening på forhånd, gjerne formet av mediene. Noen typiske kommentarer:

«Hørt mye negativt om barnevernet på forhånd, blant annet gjennom mediene, men synes sjøl at jeg har fått mye oppmuntring, og er positivt overrasket.»

«Barnevernet burde skifte navn. I dag forbinder mange noe negativt med det, men det er jo til hjelp.»

Vi har også spurt informantene om i hvilken grad de opplever å bli behandlet med respekt av barnevernet. Figur 8.2 viser hvordan svarene fordelte seg.

Figur 8.2 Foreldrenes opplevelse av å bli behandlet med respekt. Prosent.



I Bergen sier 70 prosent at de er behandlet med respekt når de tenker på den samlede erfaringen, mens nesten 90 prosent sier det samme når de tenker på det siste året. I Oslo er det også en (ør)liten tendens til mer positive svar når siste år blir sammenlignet med den samlede erfaringen; rundt 90 prosent sier at de alltid er blitt behandlet med respekt det siste året.

Det som sannsynligvis i størst grad avgjør om foreldre har et positivt inntrykk av barnevernet, er hvordan de opplever at deres beskrivelser og definisjoner av familiens problemer blir møtt.¹⁰⁷

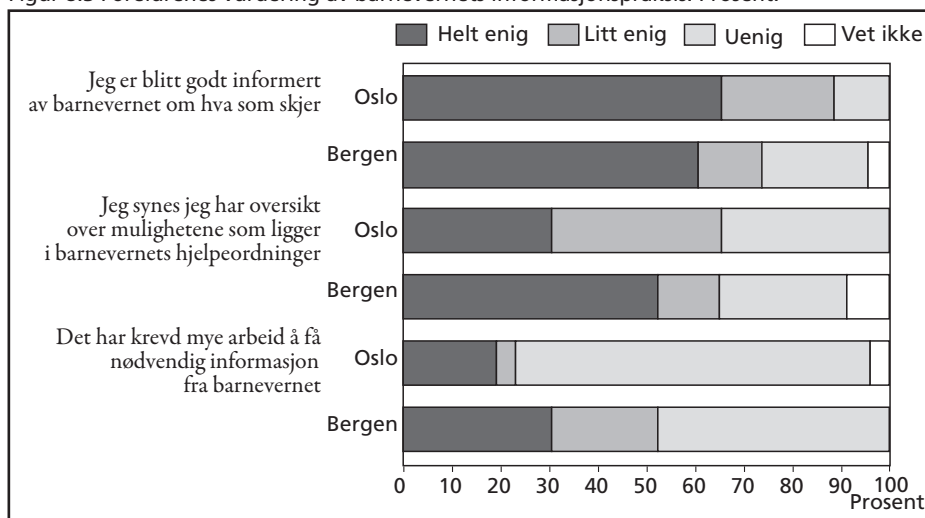
Hvordan medvirker foreldrene?

Å medvirke i barnevernets beslutninger kan foregå på flere måter. Det er vanlig å gradere medvirkningen i a) *informasjon* – det å få vite om hva som skal skje og få begrunnelser, b) *talerett* – det å få legge frem egne ønsker og behov, c) *forhandlingsrett* – anledning til å diskutere og forhandle om tiltak i egen sak og d) *beslutningsrett* – ta avgjørelser.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Se blant annet Christiansen 1992.

¹⁰⁸ Her har vi tatt utgangspunkt i graderingen til Koch og Koch 1995 av ulike nivåer for brukermedvirkning i barnevernet.

Figur 8.3 Foreldrenes vurdering av barnevernets informasjonspraksis. Prosent.



En forutsetning for å kunne ta del i behandlingen av egen sak er at en får nødvendig informasjon. Figur 8.3 viser hvordan foreldrene opplever noen av sidene ved barnevernets informasjonspraksis.

I hovedsak er foreldrene positive til barnevernets informasjonspraksis. Det er likevel gjennomgående at foreldrene ønsker seg mer informasjon om hvilke rettigheter de har. Og det er spesielt hvilke muligheter, hvilke tiltak og hva de kan søke på av tiltak som blir nevnt. Figuren viser at forskjellene mellom Oslo og Bergen i hvordan informasjonspraksisen blir vurdert, er nokså små, med unntak av spørsmålet om det har krevd mye arbeid å få nødvendig informasjon. Her svarer mer enn dobbelt så mange i Bergen som i Oslo bekreftende.

Enkelte av foreldrene fortalte at informasjonen i begynnelsen av kontakten med barnevernet hadde vært dårlig. Det var vanskelig å få klarhet i hva bekymringen egentlig gikk ut på, og de opplevde barnevernet som lite åpne og ærlige i begynnelsen. Cirka én av tre foreldre mener at de ikke har fått informasjon om hvilke opplysninger barnevernet har innhentet fra andre.

Det store flertallet av foreldrene kjenner ikke til hvilken paragraf som hjemler tiltakene. De får vedtakene og de leser dem, men opplever ofte at de er utydelige og mer opptatt av å «ha sitt på det tørre» enn å informere.

Figur 8.4 viser hvordan informantene svarer på spørsmålet om barnevernet ber om deres synspunkter.

75 prosent av foreldrene i Bergen og oppunder 90 prosent i Oslo opplever at de alltid eller stort sett blir spurt. Noen få har en mening som ikke heller i noen spesiell retning.

Figur 8.4 Blir foreldrene spurt om synspunkter? Prosent.

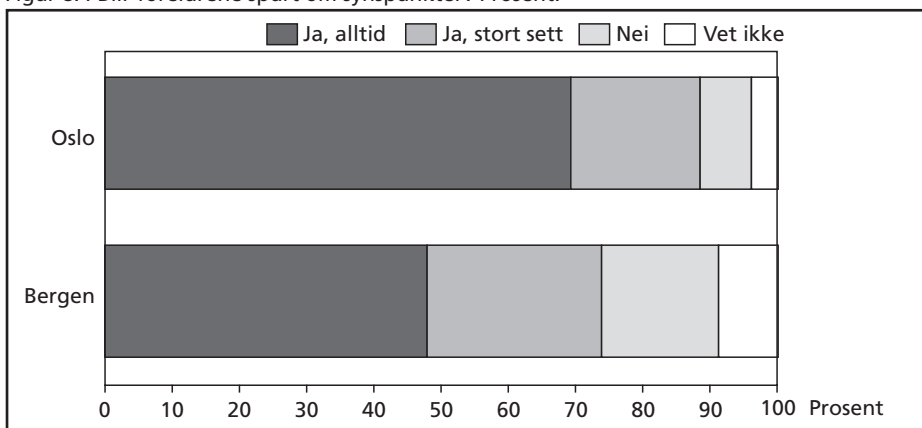
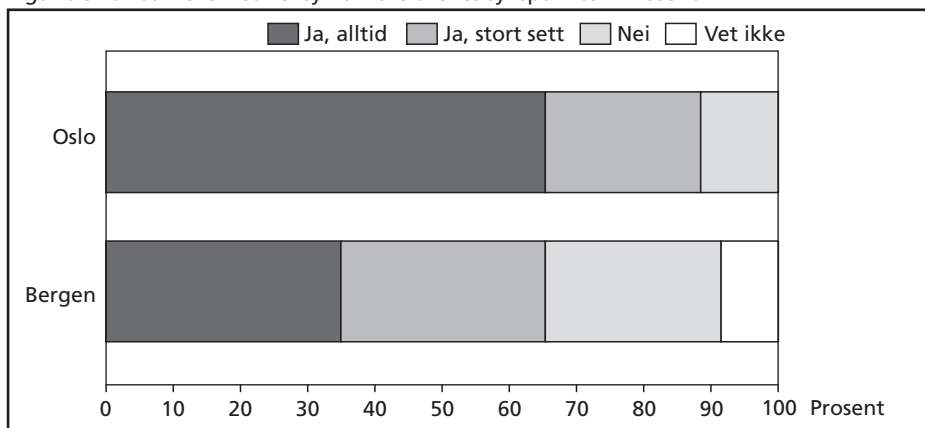


Fig 8.5 viser i hvilken grad foreldrene også opplever at barnevernet tar hensyn til det de mener.

I Oslo er det omtrent like mange som mener at de blir hørt som opplever at de blir bedt om synspunkter, mens i Bergen er det litt færre som blir hørt sammenlignet med dem som slipper til med sine meninger.

Figur 8.5 Tar barnevernet hensyn til foreldrenes synspunkter? Prosent.



Når blir foreldrene hørt? Og når blir de ikke hørt?

Mange foreldre har god oversikt over en del av de tiltakene barnevernet har til rådighet. Tilfellet er ofte at mor/far søker om spesielle ytelser eller tjenester, for eksempel et besøkshjem, et fritidstiltak eller økonomiske ytelser. Mange av informantene opplevde

at slike initiativ ble imøtekommet av barnevernet. Det omvendte var også tilfelle: Søknader ble avslått.

En annen vanlig situasjon er at det er barnevernet som foreslår tiltak, foreldrene blir presentert for et tiltak og blir hørt på når det skal vurderes om det skal settes i verk.

Figuren viser at de fleste foreldrene opplever at de blir hørt, men i Oslo mener et mindretall på 10 prosent og i Bergen mer enn 30 prosent at det sjelden eller aldri blir tatt hensyn til det de mener, eller de har ikke gjort seg opp noen spesiell mening. Et kjennetegn ved disse foreldrene er at de har opplevd at barnevernet i liten grad har tatt hensyn til hvordan de mener at problemene i familien kan løses. Et beskrivende eksempel er en mor som tok kontakt med barnevernet fordi hun følte seg utslitt og ønsket å få avlastning. Barnevernet tok ganske raskt initiativ til fosterhjemplussing, noe mor mente var en stor overreaksjon. I ettertid har hun en forståelse av at problemene i familien var større enn hun så på meldingstidspunktet, men mener at barnevernet har gjort et unødvendig inngripende tiltak. Etter hennes mening ville familien fått mer relevant hjelp hvis det ble satt inn tiltak i hjemmet.

Har tiltakene vært til hjelp?

De vanligste hjelpetiltakene blant familiene i utvalget er: barnehage/SFO, støttekontakt, råd og veiledning, besøkshjem eller støtte til fritidstiltak. Men noen har også fått mer omfattende hjelp, som miljøarbeider, MST og PMT. Der hvor det er satt inn tiltak utenfor hjemmet, var institusjon for ungdom med problematisk atferd mest vanlig, men noen foreldre opplevde også at barna ble flyttet til fosterhjem mot deres vilje.

Alle foreldrene i både Oslo og Bergen som har fått hjelpetiltak for barnet i hjemmet eller i institusjon, mener at tiltakene har vært gode eller delvis gode. Mange har hatt kontakt med barnevernet i flere år og har også erfaring fra hjelpetiltak som ikke var relevante, men når de oppsummerer erfaringene på intervjuetidspunktet, er altså konklusjonen at hjelpetiltakene har vært positive for familien og for barnet. Når barnevernet har satt inn tiltak mot foreldrenes vilje, er holdningen stort sett negativ. Foreldrene kan likevel se at enkelte tiltak som er satt inn, er positive, for eksempel var en mor fornøyd med det besøkshjemmet/avlastningshjemmet som sønnen har mens han er i fosterhjem. Men når rammen for et barneverntiltak er tvang, er også rommet for å medvirke lite. Foreldrene var likevel ikke uvillige til å samarbeide med barnevernet, men sorgen og sinnet over ikke å ha barnet boende hos seg gir naturlig nok store utfordringer for begge parter.

Når dette oppsummeres, må det tas forbehold om representativitet og størrelsen på utvalget. Imidlertid er våre resultater i tråd med andre undersøkelser. Representativiteten er imidlertid ikke større i disse undersøkelsene. Vi finner ikke grunnlag for å påpeke klare forskjeller mellom Oslo og Bergen.

8.2 Fosterforeldrene

Fosterforeldrenes bakgrunn og hvordan de ble rekruttert

Oslo

Det er intervjuet 36 fosterforeldrene i alderen 28 til 63 år. Fosterbarnas alder er fra knappe et år og opp til tjue. Rundt halvparten av fosterbarna var under ti år gamle. 14 hadde annen etnisk bakgrunn enn norsk. Det er intervjuet 31 fostermødre og fire fosterfedre. 33 av informantene har ektefelle eller samboer. 60 prosent oppgir at de har høyskole- eller universitetsutdanning, og rundt 90 prosent oppgir at husstandens brutto årsinntekt er på mer enn 400 000 kroner. Den typiske fosterfamilien består av to voksne, et eget barn og et fosterbarn. Det er imidlertid variasjoner, og 15 av familiene har to fosterbarn. To tredeler av fosterhjemmene har delvis forsterkning, mens én tredel er «vanlige» fosterhjem.

Litt under en tredel har blitt fosterforeldre ved å svare på generelle eller spesielle annonser, mens rundt 60 prosent har blitt fosterforeldre enten ved å ta kontakt med barnevernet på eget initiativ eller fordi barnevernet har tatt kontakt med dem, som oftest fordi de har vært oppdragstakere i form av fosterforeldre, besøkshjem eller støttekontakt tidligere. Tre av fosterforeldrene var i familie med barnet.

Bergen

De 23 intervjuede fosterforeldrene i Bergen er mellom 29 og 56 år gamle. Fosterbarnas alder er fra et år og opp til tjue; rundt halvparten var under ti år på intervjudtidspunktet. Tre av barna hadde ikke-vestlig etnisk bakgrunn. Det er intervjuet 22 fostermødre og én fosterfar. 21 av informantene har ektefelle eller samboer.¹⁰⁹ Den typiske fosterfamilien består av to voksne, to egne barn og et fosterbarn. 40 prosent oppgir at de har utdanning på høyskole- eller universitetsnivå. 60 prosent har videregående skole som siste fullførte utdanning. Cirka fire av fem familier oppgir at husstanden har en brutto inntekt på mer enn 400 000 kroner. Litt under 60 prosent av fosterhjemmene har hel eller delvis forsterkning.

I Bergen tok to tredeler av fosterforeldrene i utvalget kontakt med barnevernet på eget initiativ, eller de ble kontaktet av barnevernet, enten fordi de hadde vært fosterforeldre tidligere, eller fordi de hadde vært støttekontakter, besøkshjem eller lignende. Bare tre fosterforeldre hadde respondert på en annonse, mens tre av fosterhjemmene hadde familietilknytning til barnet.

¹⁰⁹ 17 er gift, 14 er samboere.

Likt og ulikt i utvalgene i de to byene

Den typiske fosterfamilien i utvalget er et par, som oftest gift, med et eget barn og et fosterbarn. Inntekt og utdanning er omtrent på nivå med befolkningen ellers. Fosterhjemmene for Oslo har noe høyere inntekt og utdanning enn for Bergen, mens husstandene i Bergen er litt større enn i Oslo. Det er litt mer vanlig at det er satt inn forsterkningstiltak i fosterhjemutvalget i Oslo. Tre ganger så mange av fosterbarna i utvalget i Oslo hadde minoritetsetnisk bakgrunn som i Bergen, mens bare én av informantene hadde annen bakgrunn enn norsk.

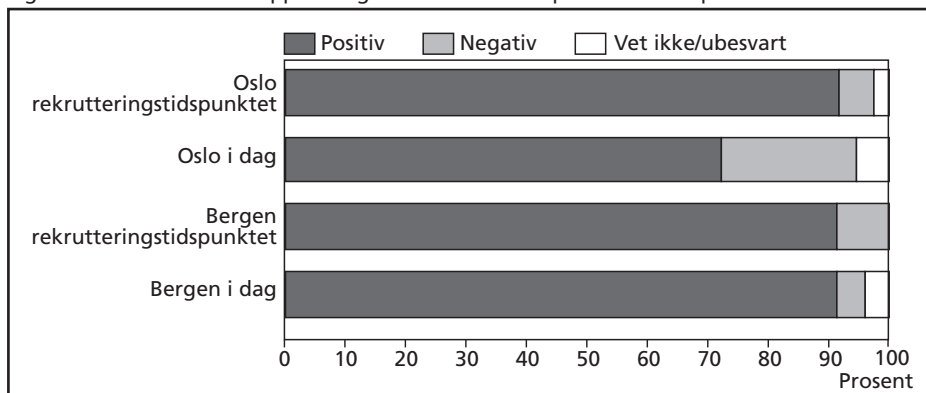
Hvilken oppfatning har fosterforeldrene av barnevernet, på rekrutteringstidspunktet og i dag?

Fosterforeldrene har tatt kontakt med barnevernet fordi de ønsker og har ressurser til å ta seg av andres barn. Deres utgangspunkt for forventningene til samarbeidet med barnevernet er ikke at det er en hjelpe- eller kontrollinstans, men en instans som skal legge til rette for at et barn skal kunne ha et «ekstra» hjem for kortere eller lengre tid. Fosterforeldrene har forventninger om å bli sett på som barnevernets likeverdige samarbeidspartnere.

Figur 8.6 viser om fosterforeldrene har en positiv eller negativ oppfatning av barnevernet på henholdsvis rekrutterings- og intervjutidspunktet.

I hovedsak har fosterforeldrene i utvalget et positivt helhetsinntrykk av barnevernet, særlig på rekrutteringstidspunktet. I Oslo har imidlertid et såpass stort mindretall på 28 prosent en negativ oppfatning ved intervjutidspunktet, eller de har en mening som ikke heller i noen spesiell retning. Den oppfølgingen fosterforeldrene får fra barneverntjenesten, vil sannsynligvis påvirke hvilken oppfatning de har av barnevernet. I Bergen er det ingen forskjell i inntrykket av barnevernet på de to tidspunktene.

Figur 8.6 Fosterforeldre: Oppfatninger av barnevernet på to ulike tidspunkter. Prosent.



Hvordan blir fosterforeldrene fulgt opp? Og hva mener de om oppfølgingen?

Barnevernets oppfølging av fosterhjemmene består av ulike typer kontakt med fosterfamilien og med fosterbarnet. Figur 8.7 viser i hvilken grad fosterforeldrene er fornøyde med oppfølgingen.

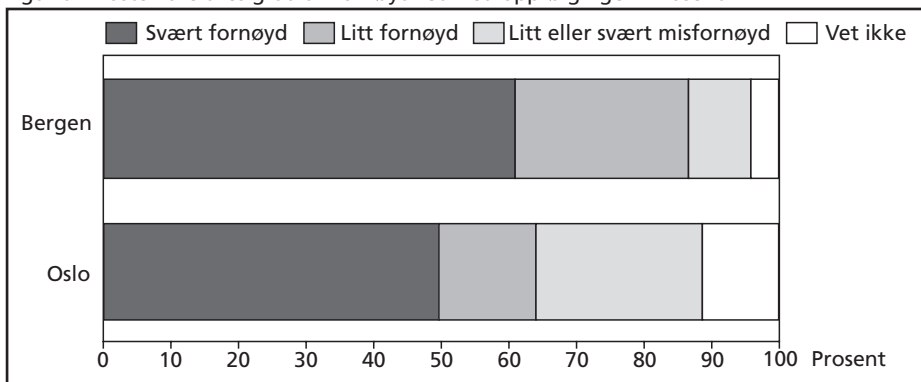
Figur 8.7 viser at fosterforeldrene i utvalget i Bergen oftere er fornøyde med oppfølgingen fra barnevernet enn det fosterforeldrene i Oslo er. Vi skal se mer på hva oppfølgingen består av.

De fleste oppgir at de får jevnlige besøk av saksbehandler. 40 prosent av informantene i Bergen oppgir at saksbehandler er på besøk tre eller flere ganger i året, mens 58 prosent av informantene i Oslo sier det samme. Et mindretall på under ti prosent av fosterfamilie i begge byene forteller at saksbehandler sjelden eller aldri er på besøk. De forteller om avlyste avtaler og om besøk som aldri er kommet i gang.

For mange av fosterforeldrene er det telefonkontakt som er den vanligste måten å samhandle med barnevernet på. I Bergen oppgir 60 prosent at de snakker med saksbehandler på telefon seks eller flere ganger per år, mens i Oslo sier 67 prosent det samme. Fosterforeldre med liten kontakt med barnevernet tror de blir sett på som «selvgående», og sier gjerne at de sjelden selv har noe spesielt som må tas opp. Det er imidlertid verdt å merke seg at det at saksbehandler tar kontakt på eget initiativ, og uten at det er noe spesielt, utelukkende blir sett på som positivt.

Intervjuene viser en tendens: Det er et større problem med for lite kontakt enn for mye. De som har flest møter og som har hyppigst telefonkontakt med barnevernet, er også de som er mest fornøyd med oppfølgingen. En landsomfattende kartlegging av fosterforeldres forhold til barnevernet fant det samme.¹¹⁰

Figur 8.7 Fosterforeldres grad av fornøydhet med oppfølgingen. Prosent.



¹¹⁰ Se Havik 1998.

Fosterhjemforskriften gir barnevernet en plikt til å oppnevne en tilsynsfører for alle godkjente fosterhjem. Tilsynsordningen er en rettsikkerhetsgaranti for barnet, som skal kunne henvende seg til en person og snakke åpent om forholdene i fosterhjemmet og forholdet til barneverntjenesten. De fleste av fosterhjemmene i utvalget har tilsynsfører. I begge byene oppgir cirka ni av ti informanter at de får besøk to eller flere ganger i året. Men et mindretall på cirka ti prosent oppgir altså at det ikke er oppnevnt tilsynsfører på intervjuetidspunktet, at besøkene ikke er kommet i gang ennå, eller at besøkene er sporadiske. De fosterforeldrene som opplever at tilsynsordningen ikke fungerer, mener at det er bekymringsfullt, og de uttrykker at selv om fosterhjemmet fungerer godt, er det ingen selvfølge, og at den kontrollen som tilsynet innebærer, udelte oppleves som positiv.

Fosterforeldrenes vurdering av oppfølgingen henger tett sammen med hvordan de opplever relasjonen til den eller de saksbehandlere de forholder seg til. Noen eksempler fra intervjuene illustrerer dette:

- Saksbehandler er veldig viktig. Har ikke følt at det blir gitt relevant støtte fordi saksbehandler ikke er erfaren nok
- Hun (saksbehandler) ringte jevnlig bare for å høre hvordan det gikk, og hun fulgte opp i en vanskelig periode

Å motta informasjon

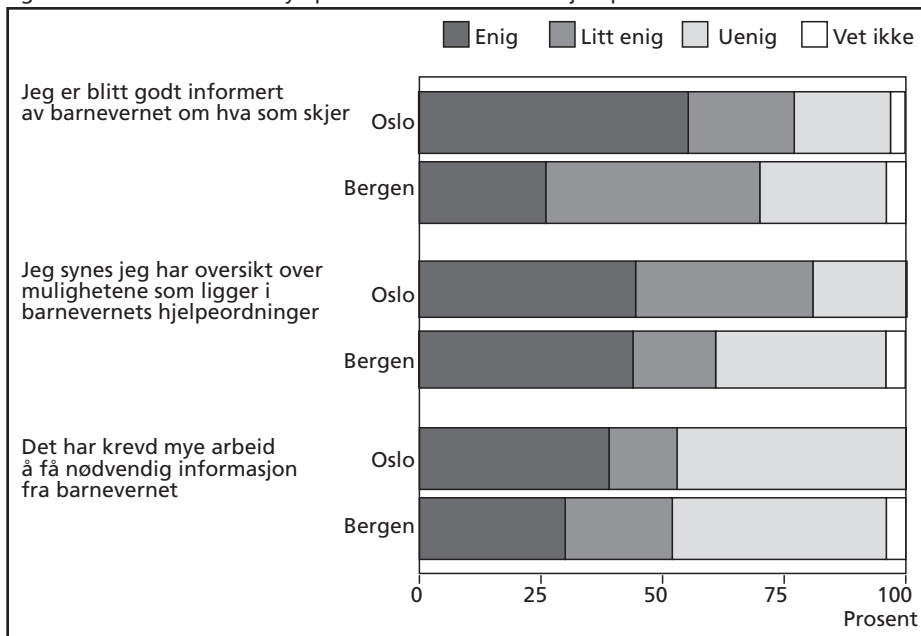
Figur 8.8 viser i hvilken grad fosterforeldrene i utvalget er enige/uenige i påstander om barnevernets informasjonspraksis.

78 prosent av fosterforeldrene i utvalget i Oslo er enig eller litt enig i at de er blitt godt informert om hva som skjer, mens i Bergen er tilsvarende tall 70 prosent. I Oslo mener omtrent den samme andelen at de har oversikt over mulighetene i barnevernets hjelpeordninger, i Bergen litt færre. De fleste virker dermed rimelig fornøyde med barnevernets informasjonspraksis, men det er likevel et betydelig mindretall i begge byene som ikke er det, eller som ikke har en mening som heller i noen spesiell retning. Spørsmålet om det har krevd mye arbeid å få informasjon, nyanserer bildet ytterligere. Vel halvparten av informantene i både Oslo og Bergen mener at de må stå på mye selv.

Det er variasjon i hva fosterforeldrene kunne ønske seg bedre informasjon om. En ting er generelle informasjonstiltak som systematisk informasjon om hvilke rettigheter de har som fosterforeldre og om hvilke hjelpetiltak som er mulige. Men det de fleste etterlyser, er mer spesiell informasjon om fosterbarnet. Denne kommentaren fra en fostermor er dekkende for hva mange føler:

«Skulle gjerne fått mer informasjon om jenta fra de instansene som hadde kontakt med henne de første årene, få historien mer på plass.»

Figur 8.8 Fosterforeldrenes syn på barnevernets informasjonspraksis. Prosent.



Flere av informantene synes at barnevernet bruker taushetsbestemmelsene på en måte som ikke er i barnets interesse.

Uansett; intervjuene viser at det sannsynligvis er ulik praksis mellom barnevernkontorene i forhold til hvor mye fosterforeldrene involveres i barnets forhistorie.

Dette bekreftes også av Koch og Koch (1995), som gir en beskrivelse av store variasjoner i hva fosterforeldre får vite. Det er også store variasjoner i hva barn og foreldre får vite om hvilke opplysninger som blir gitt videre om deres situasjon (ibid.)

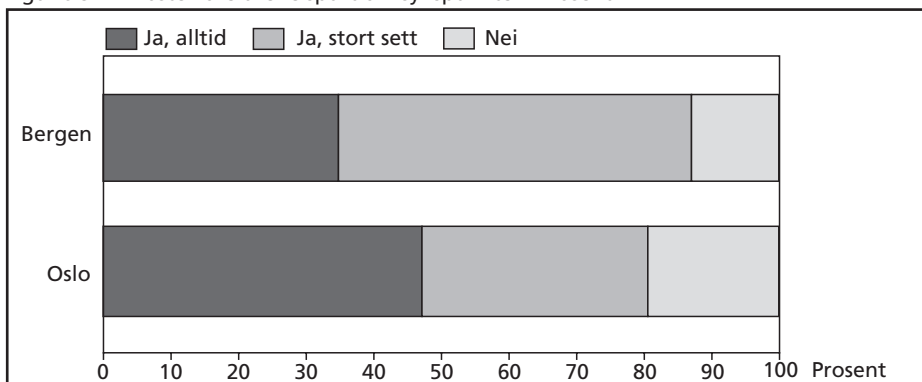
Å bli spurt om synspunkter og å bli hørt

Figur 8.9 viser i hvilken grad fosterforeldrene opplever å bli spurt om synspunkter når barnevernet jobber med saken. De fleste opplever at de blir involvert av barnevernet i form av å bli spurt, men igjen er det et betydelig mindretall som har mer negative erfaringer, ved at de sjelden eller aldri blir spurt om hva de mener.

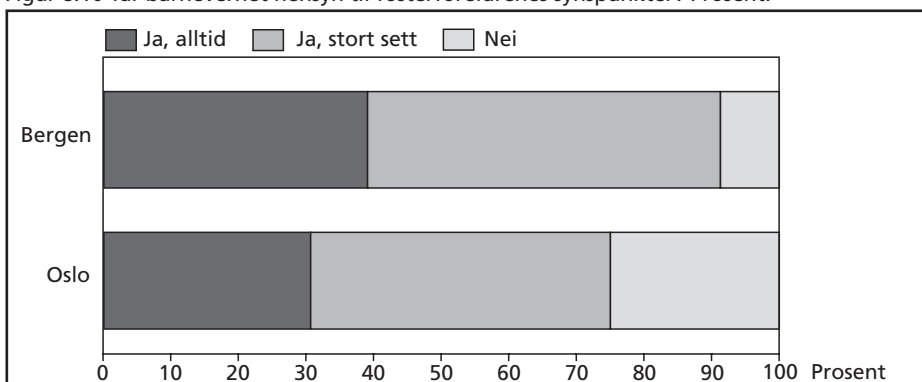
Det er en litt høyere andel av fosterforeldrene i Bergen som opplever å bli hørt enn i Oslo, men forskjellen er liten, og det er flere som svarer *ja, alltid* på om de blir spurt om hva de mener, i Oslo enn i Bergen.

Figur 8.10 viser at forskjellen i svar er litt større når vi ser på i hvilken grad fosterforeldrene opplever å bli hørt.

Figur 8.9 Blir fosterforeldrene spurt om synspunkter? Prosent.



Figur 8.10 Tar barnevernet hensyn til fosterforeldrenes synspunkter? Prosent.



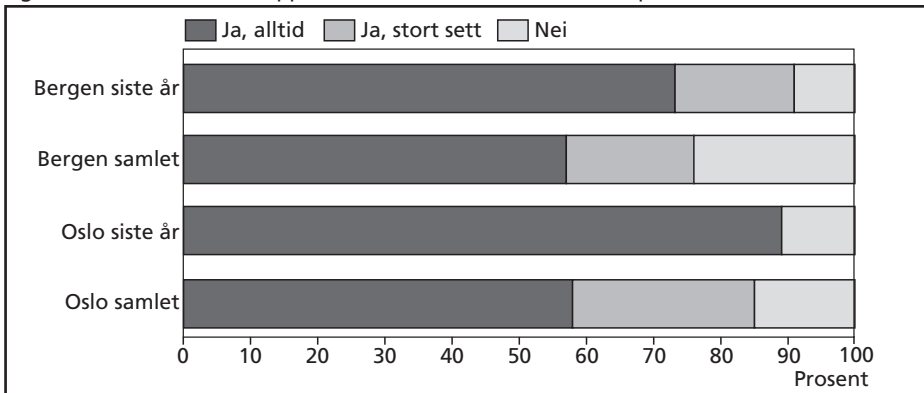
Fosterbarnets samvær med de biologiske foreldrene er det temaet som oftest nevnes når informantene blir spurt om situasjoner der de ikke er blitt hørt av barnevernet, og det er det temaet som oftest nevnes som eksempler på det motsatte.

Fosterforeldrene opplever barnevernets rammebetingelser som uforutsigbare. De tror at økonomiske forhold ofte spiller inn i vurderingene, blant om hvorvidt fosterhjemmet skal være forsterket eller ikke. En fostermor fortalte om forsterkningsvedtak med varighet på et halvt år, noe som ble opplevd som svært kort tidshorisont, tatt i betraktning at hun hadde permisjon fra jobb.

Å bli behandlet med respekt

Figur 8.11 viser i hvilken grad fosterforeldrene opplever at de blir behandlet med respekt.

Figur 8.11 Fosterforeldres opplevelse av å bli behandlet med respekt. Prosent.



For både Oslo og Bergen er tendensen at informantene mener at de i større grad er blitt behandlet med respekt det siste året, enn hvis de ser på den samlede erfaringen med barnevernet.

Oppsummering

I hovedsak har fosterforeldrene en positiv opplevelse av samhandlingen med barnevernet. Undersøkelsen gir oss ikke noe grunnlag for å konkludere med systematiske ulikheter mellom Oslo og Bergen. Det er mer typisk at informanten legger vekt på at det er relasjonen til den enkelte saksbehandleren (og i noen tilfeller til lederen på kontoret) som betyr mest for hvor hvordan samarbeidet blir oppfattet.

For et viktig mindretall er det imidlertid mye som går galt, det gjelder både for Oslo og Bergen. Typisk for det mindretallet av fosterforeldre som er misfornøyde, er at de har forholdt seg til mange saksbehandlere, det er manglende kontinuitet, få møter, lite telefonkontakt, få besøk, ikke orden på tilsynsførerordningen, barnevernet hører ikke på hva fosterforeldrene mener barna trenger av hjelp, det blir tatt avgjørelser «over hodet» på fosterforeldrene for eksempel i forbindelse med samværsordninger. I begge byer har fosterforeldrene et inntrykk av at økonomi spiller en større rolle nå enn tidligere.

8.3 Samlet oppsummering – brukerundersøkelsen

Undersøkelsen tyder på at så lenge vi snakker om hjelpetiltak, er foreldrene fornøyde med tiltakene, og de opplever at de har innflytelse på valg av tiltak. Det gjelder både med hensyn til innholdet i tiltakene og hvilke tiltak som velges. Når barnevernet og

foreldrene ikke er enige og tiltak settes inn mot foreldrenes vilje, er situasjonen annerledes. Inntrykket av barnevernet blir imidlertid mer positivt over tid.

Når det gjelder fosterforeldre, ser det ut som om fosterforeldrene er mer positive ved den første kontakten enn de er etter å ha vært fosterforeldre i noen år. Dette gjelder spesielt i Oslo, men her må det tas store forbehold for små tall.¹¹¹ Det er et stort mindretall blant fosterforeldrene som er misfornøyde med oppfølgingen. Dette er et tankekors i og med at fosterforeldre skal være en viktig samarbeidspartner for barnevernet. Her er det imidlertid minimale forskjeller mellom Oslo og Bergen, selv om fosterforeldrene i Bergen jevnt over er noe mer positive enn i Oslo. Når fosterforeldre er misfornøyde, handler det ofte om hvordan barnevernet håndterer samværet mellom barnet og biologiske foreldre. Fosterforeldre er opptatt av åpenhet fra barnevernets side. Dette gjelder generelt. På dette feltet varierer praksis fra kontor til kontor mer enn mellom byene.

8.4 Ansattes perspektiver

Utfordringer for barnevernet i Oslo og i Bergen

I den første runden med gruppeintervjuer i 2004/2005 ble deltakerne bedt om å identifisere de tre viktigste utfordringene for barnevernet i Norge. Informantene hadde problemer med å holde seg til tre utfordringer. Det kom også frem noe forskjellige svar i de til sammen seks fokusgruppene, men fem hovedtemaer kan trekkes frem som de viktigste:

- legitimitet
- tiltak
- ressurser og økonomi
- kompetanse
- organisering

I samtlige gruppeintervjuer ble barnevernets *legitimitets*problematikk trukket frem som en av de viktigste utfordringene som barnevernet har. Legitimitets forstås av informantene som:

- befolkningens tillit til barnevernets funksjoner
- utøvelse av et offentlig ansvar for barn i vårt samfunn
- tillit fra og i forhold til samarbeidspartner i den kommunale forvaltning
- forholdet til mediene

¹¹¹ Dette gjelder selvfølgelig hele undersøkelsen.

En av informantene beskrev dette på følgende måte:

«Legitimiteten. Enig! Vi har dårlig rykte i den allmenne befolkningen. Opplever at samarbeidspartnerne har en redsel for å kontakte barnevernet. Lite samarbeid med foreldre, foreldre er redd vi tar barna fra dem. Media har et fokus mot de dramatiske tingene, den vanlige personen ute tror nok at det er dette barnevernet driver mest med» (saksbehandler Bergen).

En av måtene å bøte på problemene på foreslår en av lederne fra Oslo er å etablere en instans som har ansvaret for å formidle informasjon om barnevernet, for eksempel Barne- og likestillingsdepartementet.

«Jeg savner at det kan gå ut fra et eller annet sted informasjon om barnevernet og barnevernloven. Det kan være fra departementet eller hvem det måtte være. De kan si noe slik at man kan få en holdningsendring blant folket. Folk tror vi bare går og tar disse barna, at vi gjør bare ødeleggende arbeid, men vi gjør jo masse andre ting. Jeg savner noen som kan si noe generelt, uten at vi henger ut et barn eller noe sånt.»

Denne problemstillingen fortøner seg noe annerledes halvannet år seinere. Da peker de ansatte på at mediefokuseringen har endret seg. Mediene er nå mer opptatte av hva som ikke gjøres enn av hva som gjøres. I denne beskrivelsen finner vi imidlertid også en forskjell mellom Oslo og Bergen. I Bergen er de opptatt av at når det gjøres noe i det statlige barnevernet, blir kritikken uansett rettet mot det kommunale barnevernet fordi mediene ikke skiller mellom det statlige og det kommunale barnevernet. Dette oppleves av de ansatte i Bergen som en belastning. Denne skjeve fokuseringen kommenteres ikke av informantene fra Oslo. Denne forskjellen kan være uttrykk for at organisasjonsmodellen i Oslo oppfattes som tydeligere med en mer helhetlig og dermed forståelig ansvars plassering.

Tiltak som utfordring

Bruken av tiltak er beskrevet i kapittel 5. I fokusgruppene fra 2004/2005 ble bruk av tiltak beskrevet som en utfordring i den forstand at det er vanskelig å få fatt i riktige tiltak, til rett tid. PMTO- og MST-tiltak er vanskelig tilgjengelige, og det blir lett til at tradisjonelle tiltak benyttes.

«Å kunne klare å finne tiltak som kan hjelpe i forhold til problematikken slik den er nå. Vi har for mye tradisjonelle tiltak. Besøkshjem, støttekontakt etc. Vi vet lite om disse tiltakene egentlig hjelper. Endringstiltak – hjelper de?» (saksbehandler i Bergen).

Det skjer imidlertid en dreining, og de ansatte opplever press på å få til nærmiljøtiltak.

«Vi mangler gode tiltak. Vi står uten terapeuter, mangler PMT-terapeuter. De tyngre tiltakene inn i hjemmet savnes. Vi har fått melding om at dette skal etableres» (saksbehandler Bergen).

Vi ser også at det både er en forskjell mellom Oslo og Bergen og en endring over tid. Informantene i Oslo har en helt annen fokusering på utvikling og bruk av lokalbaserte tiltak enn informantene fra Bergen. Det skjer en endring fra 2004/2005 til 2006. Særlig i Oslo endrer beskrivelsen av behovet for og arbeidet med lokalbaserte tiltak seg. I 2006 har de ansatte en engasjert beskrivelse av dette arbeidet, og det oppfattes som viktig. Vektleggingen av å utvikle lokalbaserte tiltak kan være et resultat av at de sentrale barnevernmyndighetene (særlig Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester) har lagt stor vekt på å understreke dette som en viktig målsetting i barnevernarbeidet.

Ressurser/økonomi

Økonomi ble nevnt av mange, både nye økonomiske modeller og økonomisk situasjon. Det fremstår å være store forskjeller mellom barneverntjenestene. Noen har ikke vesentlige økonomiske problemer, andre fremstår å slite. Dette har igjen betydning for arbeidsmiljø, tidsrammer, kvalitet på tjenestene og muligens terskelen for når tiltak blir iverksatt.

Bestillermodellen og desentralisert økonomisk ansvar gir for noen positive utslag, mens det for andre oppleves som negativt. Dette skyldes trolig at den økonomiske situasjonen oppleves ulikt for barneverntjenesten i ulike bydeler. Dette er gjennomgående både i Oslo og Bergen. Problemstillingen diskuteres imidlertid noe forskjellig i 2004/2005 og i 2006. Mens den første runden med intervjuing foregikk, var det mye mediefokusering på om ansatte i Oslo ble pålagt å ta utilbørlige økonomiske hensyn på bekostning av faglige vurderinger. Det var uenighet i gruppene på om dette faktisk var tilfellet. I 2006 sier samtlige informanter at faglige hensyn teller. Det gjelder både i Oslo og Bergen.

Imidlertid kommer det frem i alle gruppeintervjuene at det er behov for mer ressurser. I Bergen sier for eksempel informantene i 2006 at de ikke har fått nye saksbehandlerressurser, og at det er stor forskjell mellom bydelene. Synspunktene er mindre tydelige i Oslo, der ser det ut til å ha vært større mulighet for omrokering. Men forskjellen mellom bydelene er også der store. Noen sier seg fornøyde med bydelens prioritering av barnevernet, mens andre er svært misfornøyde. Flere klager over underbudsjettering, men sier samtidig at budsjettoverskridelser aksepteres.

Kompetanse

Kompetansesituasjonen og kompetansebehovet beskrives i kapittel 7. Spørsmålet om kompetanse som utfordring knyttes til flere aspekter. På den ene siden er det konstant etterspørsel etter mer kompetanse, mer kompetente medarbeidere, mer opplæring og utvikling. Informantene er også opptatt av tid til refleksjon og veiledning. På den andre

siden sier de også at det trengs (kontakt) kunnskap om psykiatri og multikulturalisme, slik at barnevernarbeiderne kan møte barn og unge med forskjellig bakgrunn eller sykdomsbilde. Beskrivelsen av kompetansebehovet endrer seg lite over tid. Imidlertid ser det ut til å være forholdsvis stor forskjell mellom Oslo og Bergen når de skal fortelle om hva som er behovene rent tematisk.. Flerkulturelle perspektiver og vold i hjemmet står høyere på dagsordenen i Oslo.

Organisering

Organisering som utfordring har flere dimensjoner. Både i 2004/2005 og i 2006 trekker flere fram at de opplever at de barnevernfaglige oppgavene blir skjøvet til siden, og at det brukes mer tid på kontoret, for eksempel i form av økonomivurderinger. De klager over databaser som «henger» og som ikke er fleksible nok.

De fleste diskuterer og etterspør avklaring av hva som skal være barnevernets oppgaver. Eksempelvis presenteres problemstillinger knyttet til om en skal prioritere «kjernebarnevern» eller en bredere tilnærming («velferdsbarnevern»). Det etterspørres retning og angivelse av hvor grensen skal trekkes i forhold til andre hjelpeinstanser. Begge ledergruppene i Oslo i 2006 fremhever at det trengs retning.

Samarbeid med andre instanser trekkes frem. Det er en utfordring både i forhold til organisering og i forhold til tillit og fordeling av ansvar for barn og unge. Dette kan knyttes til økonomiutvikling, hvor det fremholdes at noen barneverntjenester har en opplevelse av at de blir sittende med ansvar for barn som heller skulle vært hjulpet av psykiatri, skole, helsestasjon. Disse problemstillingene er gjennomgående både i Oslo og Bergen og gjentas over tid.

Opplevelse av endringer etter reformen

Informantene ble spurt om opplevelse av endring etter reformen. I den første runden hadde informantene relativt lite å meddele. Dette er kanskje naturlig ettersom reformen var ganske ny på det tidspunktet. Det er noen flere og tydeligere meninger som kommer frem i 2006, selv om heller ikke disse kan sies å være helt tydelige.

I Oslo ser de naturlig nok ikke den nasjonale reformen som noe som angår dem i stor grad. Imidlertid ser de sin egen situasjon i relasjon til endringene i betalingsordningen som skjedde kort tid før staten overtok fylkeskommunenes ansvar for barnevernet. I Oslo har det i den samme perioden skjedd en bydelsreform, antallet bydeler er redusert fra 25 til 15. Dette betyr at det kan være vanskelig å se hva som skyldes hva. I intervjuene i Oslo i 2006 er det noe bortimot enstemmighet på ett punkt; det har skjedd en kraftig dreining i retning av lokalbaserte tiltak. Dette beskrives som å ha nær sammenheng med den nye betalingsordningen som ble innført i 2002/2003.

I Bergen beskrives en prosess hvor relasjonen mellom den lokale barneverntjenesten og fagteamene begynner å falle på plass. Samtidig er det en utbredt frustrasjon i

forhold til fagteamene. En diskusjon om dette samspillet finnes i kapittel 3. Her er det en parallell til relasjonen mellom bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo. Det ser imidlertid ut som om disse frustrasjonene i Oslo er betydelig mindre i 2006 enn i 2004/2005. Det kan se ut som om BFE har lagt ned et arbeid for å utvikle og tilpasse sine tjenester til behovene i det lokale barnevernet. Informantene i Oslo er imidlertid opptatt av at det er vanskelig å rekruttere fosterhjem, blant annet fordi det statlige barnevernet inntil nylig har betalt bedre og dermed lett vinner i konkurransen om de beste fosterhjemmene.

9 Oppsummering, sammendrag og konklusjoner

Bakgrunnen for prosjektet er barnevernereformen fra 2004, da staten overtok ansvaret for det tidligere fylkeskommunale barnevernet. Oslo kommune har tidligere hatt ansvaret for både det kommunale og det fylkeskommunale barnevernet. Med denne bakgrunn ba Oslo om et unntak fra reformen, slik at de også i fremtiden kunne ha ansvaret for hele barnevernet – både første- og annenlinjetjenesten, det vil si både tiltak i bydelsbarnevernets regi og institusjonsdrift og fosterhjemstilbud. Begrunnelsen var at kommunen ønsket å fortsatt organisere barnevernet på en helhetlig måte. Dette sluttet Stortinget seg til, og det ble inkludert i loven en særbestemmelse om organiseringen i Oslo. Parallelt med den nasjonale reformen har det skjedd flere omorganiseringsprosesser i Oslo. For det første ble antallet bydeler redusert fra 25 til 15, noe som medførte sammenslåing og omorganisering av en rekke lokale barneverntjenester. For det andre ble finansieringsordningen av barnevernet lagt om slik at bydelene nå skal dekke utgiftene til alle typer tjenester, også institusjoner og fosterhjem, men med et utvidet budsjett. Disse endringene virker inn på barnevernets måte å arbeide på, men er endringer som har skjedd uavhengig av og dels forut for Oslos unntak fra reformen.

En av forutsetningene for at Oslos barnevern ble holdt utenfor reformen, var at ordningen i Oslo skulle evalueres. I opplegget for evalueringen har vi valgt å sammenligne Oslo med Bergen. Bakgrunnen for dette er at Bergen følger den generelle organiseringen av barnevernet i Norge. Bergen er også en storby, og førstelinjebarnevernet i Bergen er på samme måte som Oslo organisert i bydelskontorer.

I denne evalueringen av barnevernet i Oslo sammenlignet med Bergen, har vi sett på følgende aspekter ved barneverntjenestene i de to byene:

- organisering og økonomi
- meldinger, undersøkelser og henleggelse
- bruk av tiltak
- institusjoner og fosterhjem
- bemanning og kompetansesituasjon
- brukere og ansatte

I tillegg til å sammenligne status på disse områdene, har prosjektet sett på endringer over en toårsperiode, fra 2004 til 2006.

9.1 Organisering og økonomi

Oslos kostnader til barnevern har vært jevnt stigende de siste årene. Veksten i budsjetter og regnskaper (kostnader) har mer enn kompensert for veksten i barnebefolkningen. Det har også vært et stort merforbruk når vi sammenligner budsjettallene med faktisk forbruk. Barnevernet står for en stor del av det totale merforbruket i kommunen. Budsjettene har økt, men ikke i samme grad som utgiftene. Hvorvidt problemene for barn og unge også har vokst i tilsvarende grad, eller om veksten mer er uttrykk for at mørketall kommer frem i dagen, kan være vanskelig å avgjøre.

Begge byene bruker omtrent samme andel av driftsutgiftene til henholdsvis barneverntjeneste, tiltak i opprinnelig familie og tiltak utenfor opprinnelig familie. Utgiftene til barnevern i Oslo er høyere per barn (innbygger 0–17 år) enn de er i Bergen. Utgiftene per barn i barnevernet er også noe høyere i Oslo enn i Bergen. Disse tallene gjelder 2005, da vi ikke har tall som gir grunnlag for sammenligning for årene før.

I begge byene varierer organiseringen av barnevernet og måten det jobbes på fra bydel til bydel. Det synes å være en begrenset samlet kommunal strategi på dette feltet. Dette reiser spørsmålet om de sentrale organenes rolle, enten det gjelder Barne- og familieetaten i Oslo eller de aktuelle byrådsavdelingene i begge kommuner. I 2006 kan det se ut som om bydelene har blitt mer forskjellige enn de var i 2004/2005. De har videreutviklet trekk ved sine egne måter å jobbe på. Dette er ikke nødvendigvis negativt, fordi det kan bety at de har styrket ytterligere de feltene de i utgangspunktet var best på, men det reiser samtidig spørsmålet om likebehandling og om hvordan de forskjellige barneverntjenestene kan lære av hverandre. De ansatte i Oslo er opptatt av hvordan de kan bruke positivt den lokale friheten som ligger i organiseringen og betalingsordningen i kommunen.

Når det gjelder samspillet mellom nivåene i barnevernet (i Oslo mellom de lokale barneverntjenesten og Barne- og familieetaten, i Bergen mellom de lokale tjenestene og den statlige Bufetat), ser det ut til å være lignende utfordringer i begge byene. Den statlige Bufetat har et bredere ansvar enn den kommunale Barne- og familieetaten i Oslo. Imidlertid ser det ut som om frustrasjonene over barnevernets organisering er mindre i Oslo enn i Bergen. Vi spør oss om dette kan skyldes at den nasjonale organisasjonsmodellen i liten grad er tilpasset storbyenes behov. I de store kommunene har det vært mulig å bygge opp høy kompetanse i det lokale barnevernet, og det opplevde behovet for støtte fra et regionalt nivå er mindre enn det vil være i mindre kommuner.

Den sentrale etatens arbeid oppleves derfor ofte som en til dels unødvendig innblanding og en byråkratisering.

9.2 Meldinger, undersøkelser og henleggelses

Bekymringsmeldinger til barnevernet kan komme fra ulike hold: fra andre offentlige tjenester som har kontakt med barna, fra barnehage, skole, politi, helsetjenesten osv. Det kan også være personer i barnets familie og nærmiljø som kontakter barnevernet og melder om en bekymring. I mange tilfeller er det foreldrene selv som henvender seg til barnevernet for å få hjelp.

Barnevernet vurderer meldingene for å finne ut om det er aktuelt å gjennomføre en undersøkelse. En del saker blir henvist til andre instanser fordi disse anses mer relevante, mens noen blir henlagt som uaktuelle. Barneverntjenesten har en uke på å foreta denne vurderingen. En undersøkelse skal gjennomføres i løpet av tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.

Fylkesmannens statistikk for Oslo viser at i 2005 ble 90,4 prosent av undersøkelsene avsluttet innen tre måneder, mens 99,2 prosent ble avsluttet innen seks måneder. I 2004 var tallene henholdsvis 92,7 og 98,9, det vil si en liten nedgang for undersøkelser med tre måneders frist, men en liten forbedring for undersøkelser med seks måneders frist.¹¹² Det er noen bydeler som står for hoveddelen av oversittelsen av fristene. Disse blir fulgt opp spesielt. For Bergens del var situasjonen i 2005 at 70 prosent av undersøkelsene var gjennomført innen tre måneder og 95,5 prosent innen seks måneder.

En av de mest markante forskjellene vi finner mellom Oslo og Bergen, er andelen av meldinger som henlegges uten at det opprettes en undersøkelsessak. I Oslo er denne andelen cirka 30 prosent, mens den i Bergen har vært om lag ti prosent med en økning til 15 prosent i 2005.¹¹³ Oslo har også en høyere meldetilbøyelighet enn Bergen, det vil si at det meldes relativt flere saker til barnevernet. Dette kan være et resultat av at problemene er større i Oslo, men det kan også være et resultat av lavere terskler for å sende inn melding i Oslo. Den høyere meldetilbøyeligheten forklarer imidlertid bare en del av forskjellen mellom Oslo og Bergen når det gjelder henleggelses av meldinger.

Både i Oslo og Bergen følges utviklingen nøye når det gjelder antallet henleggelses. I Oslo begrunnes dette med den generelt høye andelen henleggelses, mens det i Bergen begrunnes med den store økningen fra 2004 til 2005. Informantene beskriver ulik praksis på de forskjellige barnevernkontorene når det gjelder hva som registreres som melding, og hvordan disse blir behandlet. Informantene er opptatte av at meldingene

¹¹² Oslo kommune: Byrådets årsberetning 2005, s. 68.

¹¹³ I landet sett under ett, men med Oslo holdt utenfor, ligger andelen noe høyere.

i stor grad gjenspeiler relasjonen til ulike samarbeidspartnere. I Oslo fokuseres det på relasjonen til politiet, som de mener melder svært mange og kanskje for mange saker. I Bergen er de opptatt av at de kanskje følger opp for mange meldinger, og at de i større grad burde være seg bevisst hvorvidt dette er en sak som faktisk tilhører barnevernet, eller om saken burde vært håndtert av andre instanser. I Bergen er de opptatt av å bli flinkere til å definere hva som er barnevernets oppgave, mens Oslo ser ut til å oppmuntre samarbeidspartnere til å melde saker.

Fra Bergen har vi fått informasjon som tyder på at meldinger lettere henlegges når det er en økning i antallet meldinger. Det kan tyde på at det er en sammenheng mellom henleggelse og ressursituasjonen i bydelene. Vi finner imidlertid ikke en systematikk i dette i Oslo. De aller fleste ansatte i barneverntjenestene i Oslo kommune mener at barneverntjenestene alt i alt arbeider godt nok med meldinger.¹¹⁴

Andelen henlagte meldinger varierer sterkt mellom bydelene i Oslo, men det er vanskelig å se årsaken til disse forskjellene. Det kan derfor være vanskelig å gi én forklaring på den høye andelen henleggelse. Ansatte i bydelenes barnevern på den ene siden og politiet og barnevernvakta på den andre beskriver svært forskjellige virkelighetsbilder. Politi og barnevernvakt mener at for mange saker henlegges, mens bydelsbarnevernet mener at meldingene behandles forsvarlig. Det er derfor umulig å gi et utfyllende bilde av hvorfor flere saker henlegges i Oslo enn i resten av landet. Det er ikke grunnlag for å si generelt at meldinger legges lettere til side i Oslo. Den store forskjellen mellom bydelene kan være et uttrykk for at barnas situasjon i bydelene er forskjellig, men også at det er forskjellig praksis og kultur på kontorene.

9.3 Bruk av tiltak

Andelen av barnebefolkningen (mellom 0 og 17 år) som har barneverntiltak, er litt høyere i Oslo enn i Bergen, men forskjellene er små. I begge byene er det en økende tendens til å benytte tiltak i den opprinnelige familien, dette gjelder cirka to tredeler av de barna som får barneverntiltak. Oslo har satt opp et mål om at dette skal gjelde 70 prosent av barna. Dette ble nesten nådd i 2005, da 69 prosent ble omfattet av slike tiltak

For å kartlegge tiltaksbruken, har vi hentet inn informasjon om nye saker i to perioder (1. kvartal 2005 og 2006). I rundt halvparten av sakene ble det gitt råd og veiledning av barnevernets egne ansatte. Råd og veiledning ble brukt i en større andel saker i 2006 enn i 2005. Dette gjelder begge byene. Barnehage og SFO er til sammen de mest brukte tiltakene i begge byene, men blir mer brukt i Oslo enn i Bergen. Disse

¹¹⁴ Oslo kommune: Kommunerevisjonen, rapport 13/2006, s.26.

tiltakene brukes langt oftere for barn med innvandrerbakgrunn enn for etnisk norske barn. Besøkshjem/avlastning er langt vanligere for norske barn enn for innvandrerbarn i både Oslo og Bergen. Den «tradisjonelle» støttekontakten ble brukt mindre i 2006 enn i 2005 og ser ut til å være på vei ut. Lokalbaserte tiltak ble brukt for omtrent ett av sju barn i begge byene. I Oslo ble slike tiltak brukt for alle aldersgrupper av barn, mens i Bergen ble de sjelden brukt for de yngste barna. I Bergen brukes hovedsakelig etablerte tiltak, mens det i Oslo i større grad blir utviklet tiltak ut fra aktuelle behov.

Selv om «tradisjonelle» tiltak i stor grad er rådende, er barnevernet, både i Oslo og Bergen, i mange tilfeller raske med å sette inn mer omfattende tiltak i tilknytning til hjemmet. Begge byene benyttet lokalbaserte tiltak som miljøarbeider, foreldreveileder, ungdomsbase og lignende for rundt 14 prosent av barna/ungdommene.

Gjennomgangen viser at Oslo har brukt en høyere andel tiltak utenfor hjemmet enn Bergen, og det er Oslos bruk av akutt plasseringer og foreldre-barne-plasseringer som utgjør forskjellen. Mens rundt halvparten av de som ble plassert utenfor hjemmet i Bergen, var ungdom på 13 år eller mer, var denne gruppens andel rundt en tredel i Oslo. Det var dermed vanligere i Oslo enn i Bergen å plassere de yngre barna utenfor hjemmet. Når det gjelder nye saker, er det imidlertid relativt få hvor det benyttes tiltak utenfor hjemmet. En må derfor være forsiktig med å trekke klare konklusjoner på grunnlag av disse tallene.

Basert på årsaken til barnevernets engasjement ble sakene delt inn i følgende kategorier: forholdene i hjemmet, atferdsproblemer, mangler ved omsorgen og omsorgsvikt. I begge byene oppgis det at i underkant av ett av fem barn/ungdom hadde et atferdsproblem som var grunnen til at det ble satt inn tiltak. I noe mer enn halvparten av sakene var det mangler eller svikt i omsorgen som førte til tiltak, mens for litt under 30 prosent av barna var det forholdene i hjemmet som ga grunn til barneverntiltak. Selv om likheten mellom Oslo og Bergen er det tydeligste funnet, kan det identifiseres en liten forskjell. Barnevernet i Oslo konkluderte oftere med at det var forholdene i hjemmet – altså det minst alvorlige grunnlaget – som var problemet.

I både Oslo og Bergen er barn med innvandrerbakgrunn overrepresentert når problemet var definert til å være *forholdene i hjemmet*. Når problemet var *mangler eller svikt i omsorgen*, var forskjellene mellom etnisk norske og barn med innvandrerbakgrunn små. *Problematferd* hadde sterk overrepresentasjon av etnisk norske barn/ungdom i Bergen, mens i Oslo var «norske» barn/ungdom bare svakt overrepresentert. Oslo hadde en noe høyere andel av de barna som bare *trenger litt hjelp*, enn det Bergen hadde. Å gi støtte til fritidsaktiviteter er et typisk *litt-hjelp*-tiltak. Likhetene mellom de to byene er imidlertid mer fremtredende enn forskjellene.

Tiltakene utenfor hjemmet er de dyreste. Barn utenfor hjemmet utgjør rundt en tredel av alle barn med barneverntiltak, men kostnadene er rundt tre ganger så høye som for tiltak i tilknytning til hjemmet. Barneverntjenestene er tilbakeholdne med å plassere barn utenfor hjemmet før andre tiltak er prøvd. Rundt ett av sju barn i de

nye sakene fikk tiltak utenfor hjemmet, mot omtrent dobbelt så mange når vi ser på årsstatistikken for alle saker sett under ett.¹¹⁵ Det er mer sannsynlig at et barn plasseres utenfor hjemmet etter at det har vært i kontakt med barnevernet en tid, enn når kontakten er ny. Men det er sannsynlig at det har skjedd en dreining i tiltaksbruken. Gjennomgangen indikerer imidlertid ikke noen forskjeller mellom Oslo og Bergen. Tiltak utenfor hjemmet er brukt i omtrent samme grad i de to byene.

Ulikhetene i betalingsordningen i Oslo ser ikke ut til å ha hatt noen vesentlig betydning for om det velges plasseringstiltak i de nye sakene. Den store likheten mellom Oslo og Bergen når det gjelder fordelingen mellom forskjellige typer tiltak er overraskende i og med at tilbudene er organisert og finansiert på forskjellige måter i de to byene. Mens det i Bergen er etablert tiltak i samarbeid med det statlige barnevernet, er dette i Oslo i større grad den enkelte bydelens ansvar. Noen bydeler i Oslo har funnet det hensiktsmessig å etablere egne baser for lokale tiltak, mens andre uttrykker at de mangler tilgang til adekvate lokale tiltak. Bruken av de lokalbaserte tiltakene i Bergen finansieres i hovedsak ved at det enkelte barnevernkontoret trekkes i budsjettammen, det vil si en form for indirekte betaling. De ansatte «ser» ikke kostnaden så tydelig. I Oslo blir kostnaden tydeligere i de tilfellene der barneverntjenesten går ut av egen bydel og kjøper en tiltakspakke. Oftere har imidlertid bydelsbarnevernet brukt bydelens egne ressurser for å utvikle et tiltak; da kommer ikke alltid kostnaden klart frem.

Barnevernarbeiderne i Oslo og Bergen beskriver sin tenkning forskjellig når det gjelder bruk av tiltak. Tenkningen ser også ut til å endre seg over tid – det er forskjeller mellom beskrivelsene som gis i 2004/2005 og 2006. Den største forskjellen mellom de to byene består i at Oslos barnevernarbeidere er mer opptatt av å etablere lokale tiltak, og mener at betalingsordningen bidrar til å gjøre dette mulig. Det kan se ut som om betalingsordningen fungerer som et positivt incitament i en slik utvikling. I Bergen er det mindre rom for omdisponering av penger fordi kommunen bare betaler egenandelen når barnet plasseres utenfor hjemmet. Intervjuene indikerer at fokuseringen på lokalbaserte tiltak er forsterket i perioden. Dette har vært en uttalt politikk i Oslo, og barnevernarbeiderne preges av dette. Endringen kan skyldes at systemet har «satt seg», og at mulighetene nå blir tydeligere.

Forskjellen mellom Oslo og Bergen når det gjelder de ansattes tenkning omkring tiltak, blir mindre når vi ser på hva de faktisk gjør. Det er mindre forskjell i den faktiske tiltaksbruken enn hva gruppeintervjuene kunne tyde på. Forskjeller i tiltaksbruk forklares heller i sammensetningen av brukergruppene – særlig i det faktum at det er et større innslag av etniske minoriteter blant brukerne i Oslo enn i Bergen. Valg av tiltak er ikke alltid et resultat av ønsket metode hos saksbehandleren, men vil ofte være et resultat av hva som er mulige og tilgjengelige tiltak. De ansatte i Oslo presenterer likevel en større

¹¹⁵ SSB: KOSTRA

bevissthet og entusiasme når det gjelder utvikling av lokalbaserte tiltak. Det gjenstår å se den langsiktige virkningen av forskjellige tilnæringsmåter i de to byene.

9.4 Institusjoner og fosterhjem

Statistikkgjennomgangen viser at Bergen bruker fosterhjem relativt mer enn Oslo når det gjelder barn under omsorg. Når vi tar med alle plasserte barn, viser det seg imidlertid at Oslo bruker hybel og lignende i større grad enn Bergen. Andelen som er plassert i institusjon, er ganske lik i de to byene, selv om den er litt høyere i Oslo. Begge byene overholder de lovbestemte fristene for tildeling av institusjonsplasser.

Siden Oslo kommune i motsetning til landets øvrige kommuner også er ansvarlig for institusjoner og fosterhjem, har kommunen måttet etablere egne rutiner for oppfølging og kvalitetskontroll. Oslo skal godkjenne og kontrollere både private og offentlige institusjoner. Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo har etablert et eget kvalitetskontrollprogram. De bruker Barne- og likestillingsdepartementets godkjenningssmal.

Kommunerevisjonen i Oslo gjennomførte i 2004 en oppfølgingsundersøkelse som konkluderte med at kvalitetskontrollprogrammet var en betydelig forbedring. BFE har også arbeidet med å styrke kontakten med bydelene for å få et godt samsvar mellom bydelenes behov og det institusjonstilbudet som gis. Det legges opp til jevnlig innhenting av informasjon og utarbeiding av en systematisk plan for utvikling av institusjonene. Det er nylig utarbeidet en institusjonsplan for perioden 2005 til 2008.

BFE har ansvar for å rekruttere og formidle fosterhjem, samt å gi opplæring og veiledning til fosterhjemmene. Bydelsbarnevernet har ansvaret for oppfølging av barnets situasjon i fosterhjemmet.

Kommunerevisjonens gjennomgang i 2004 påpekte en rekke mangler. Noen barn manglet tilsynsfører, og i mange tilfeller var ikke tilsynsfører på plass tidnok. Byrådet har påpekt at flere bydeler ikke har iverksatt tiltak for å oppnå de vedtatte målene. Også oppfølging og opplæring av tilsynsførere oppfattes som en utfordring. Andelen tilsynsførere har imidlertid blitt bedre for hvert år de siste tre årene.

Oslo har hatt et problem med rekruttering av fosterhjem. En mulig årsak til dette kan være at Oslo har betalt en lavere godtgjørelse enn det statlige barnevernet. Dette er imidlertid nå endret, noe som forhåpentligvis vil føre til en bedret rekruttering. Det etterlyses imidlertid også bedre opplæring og oppfølging av fosterforeldre. Det er satt i gang et arbeid med kompetanseutvikling i bydelene, blant annet for å styrke barneverntjenestenes samhandling med foreldre og fosterforeldre.

I Bergen er ansvarsfordelingen noe annerledes i og med at det er det statlige barnevernet som har ansvaret for rekruttering. Bergen har i utgangspunktet hatt en noe bedre

dekning av fosterhjem enn Oslo. Også Bergen setter nå i gang tiltak for ytterligere å styrke fosterhjemmene, både gjennom faglige tilbud og gjennom avlastning.

Betalingsordningen er forskjellig i de to byene i og med at det er staten som betaler ved forsterkning av fosterhjemmene i Bergen. Bergen kommer bedre ut på statistikken enn Oslo når det gjelder andelen av fosterbarn som har fått tildelt tilsynsfører.

9.5 Bemanning og kompetansesituasjon

Antallet ansatte i bydelsbarnevernet i Oslo gikk noe ned fra 2003 til 2005. Imidlertid har det vært en økning i 2006. Ser vi på forholdet mellom antallet barn i barnevernet og antallet stillinger, har det imidlertid vært en liten økning i antallet barn per ansatt fra 2005 til 2006. Bergen har hatt et høyere antall barn per ansatt i barnevernet enn Oslo har hatt. I Bergen har dette forholdstallet gått noe ned fra 2004 til 2006.

Vi har i denne evalueringen brukt kompetansenivået som en indikator på kvalitet. Det er store likheter i den formelle kompetansen til dem som arbeider i barnevernet i Oslo og i Bergen. Av dem som har jobbet i minst fem år med barnevernsaker, har mer enn to av tre veilederkompetanse og videreutdanning utover enkeltkurs. Mer enn halvparten av de ansatte (60 prosent i Oslo og 75 prosent i Bergen) mener at de har god mulighet til å spesialisere eller fordype seg faglig. Et stort flertall mener at deres egne ønsker betyr mye for om de deltar i fagutvikling. Et stort flertall av dem som har videreutdanning, mener at tilleggskompetansen deres påvirker hvilke tiltak som velges. Det ser ut til å ha vært større aktivitet når det gjelder kompetanseutviklingstiltak i Bergen det siste året enn i Oslo, og det er per i dag større aktivitet på dette feltet i Bergen enn i Oslo. Det er relativt flere som holder på med videreutdanning, og relativt flere som har brukt arbeidstid det siste året på etter- og videreutdanning.

Det er ikke store forskjeller mellom Oslo og Bergen med hensyn til hva de ansatte sier om sin kompetanse og sitt kompetansebehov. Den begrensede forskjellen vi kan registrere, er i stor grad knyttet til hva som er tilgjengelig av kompetansetilbud, og i noen grad hvilke problemer som er mest fremtredende i de to byene. For eksempel preges diskusjonen i Bergen av at det har vært en ettårig videreutdanning i barnevern ved Universitetet i Bergen, en videreutdanning som nå er gjort om til mastergrad. Flerkulturelle spørsmål kommer høyere opp på ønskelista i Oslo, noe som kan være et resultat av at det er flere familier med etnisk minoritetsbakgrunn blant brukerne i Oslo. Her ser vi ikke store endringer over tid.

I Oslo er barnevernarbeiderne redde for å falle utenfor kvalifiseringstilbudet som det statlige barnevernet tilbyr, og denne frykten er større i 2006 enn i 2004/2005. Det kan være en sammenheng mellom denne frykten og det at vi faktisk ser at det er større aktivitet på etter- og videreutdanningsfeltet i Bergen enn i Oslo.

9.6 Foreldre og fosterforeldre

Det ble gjennomført to runder med intervjuer med foreldre og fosterforeldre. Det viste seg å være vanskelig å rekruttere informanter, noe som førte til betydelig færre intervjuer enn planlagt. Dette begrenser verdien av brukerundersøkelsen. Det er videre sannsynlig at de vi har fått kontakt med, er mer positive til barnevernet enn om vi hadde fått med et representativt utvalg av alle foreldre og fosterforeldre. På den andre siden har vi intervjuet et i denne sammenhengen betydelig antall brukere (forstått som foreldre og fosterforeldre), faktisk flere enn andre undersøkelser vi kjenner til i norsk sammenheng. Resultatene gir derfor viktig informasjon, selv om det er begrenset hvor mye en kan trekke av generaliserbare slutninger ut fra brukerintervjuene.

De vanligste hjelpetiltakene blant familiene i utvalget er barnehage/SFO, støttekontakt, råd og veiledning, besøkshjem eller støtte til fritidstiltak. Men noen har også fått mer omfattende hjelp, som miljøarbeider, MST og PMT. Der hvor det er satt inn tiltak utenfor hjemmet, var institusjon for ungdom med problematisk atferd mest vanlig, men noen foreldre opplevde også at barna ble flyttet til fosterhjem mot deres vilje.

Alle foreldrene i både Oslo og Bergen som har fått hjelpetiltak for barnet i hjemmet eller i institusjon, mener at tiltakene har vært gode eller delvis gode. Når barnevernet har satt inn tiltak mot foreldrenes vilje, er holdningen stort sett negativ. Foreldrene kan likevel se at enkelte tiltak som er satt inn, er positive. Når rammen for et barneverntiltak er tvang, er også rommet for å medvirke mindre. Foreldrene var likevel ikke uvillige til å samarbeide med barnevernet, men foreldrenes sorg og sinne over ikke å ha barnet sitt boende hos seg gir store utfordringer for begge parter. Inntrykket av barnevernet blir imidlertid mer positivt over tid.¹¹⁶

Når dette oppsummeres, må det tas forbehold om representativitet og størrelse på utvalget. Våre resultater er imidlertid i tråd med andre undersøkelser. Representativiteten er heller ikke større i disse undersøkelsene. Vi finner ikke grunnlag for å påpeke klare forskjeller mellom Oslo og Bergen.

Når det gjelder fosterforeldre, ser det ut som om fosterforeldrene var mer positive ved den første kontakten med barnevernet enn de er etter å ha vært fosterforeldre i noen år. Dette gjelder spesielt i Oslo. Det er et stort mindretall blant fostreforeldrene som er misfornøyde med oppfølgingen. Dette er et tankekors i og med at fostreforeldre skal være en viktig samarbeidspartner for barnevernet. Igjen er det minimale forskjeller mellom Oslo og Bergen, selv om fosterforeldrene i Bergen er noe mer positive enn i Oslo. Når fosterforeldre er misfornøyde, handler det ofte om hvordan barnevernet håndterer samværet mellom barnet og biologiske foreldre. På dette feltet varierer praksis fra kontor til kontor mer enn mellom byene.

¹¹⁶ Nasjonale brukerundersøkelser viser for øvrig at det er flere brukere som er fornøyde enn misfornøyde med barnevernets tjenester. Undersøkelsene er gjennomført av TNS Gallup (se Wedde 2004).

I hovedsak har fosterforeldrene en positiv opplevelse av samhandlingen med barnevernet. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å konkludere med systematiske ulikheter mellom Oslo og Bergen. Det er mer typisk at informanten legger vekt på at det er relasjonen til den enkelte saksbehandleren som betyr mest for hvordan samarbeidet blir oppfattet.

For et mindretall er det mye som går galt, det gjelder både i Oslo og Bergen. Typisk for dette mindretallet er at de har forholdt seg til mange saksbehandlere, det er manglende kontinuitet, få møter, lite telefonkontakt, få besøk, ikke orden på tilsynsførerordningen, barnevernet hører ikke på hva fosterforeldrene mener barna trenger av hjelp, det blir tatt avgjørelser «over hodet» på fosterforeldrene for eksempel i forbindelse med samværsordninger med de biologiske foreldrene. I begge byer har fosterforeldrene et inntrykk av at økonomi spiller en større rolle nå enn tidligere.

9.7 Tar Oslo et helhetlig ansvar for barnevernet?

Målsettingen med å la staten overta de fylkeskommunale oppgavene på barnevernområdet fra og med 2004 var å sikre et likeverdig tilbud i hele landet. En viktig begrunnelse for at Oslo fikk et unntak fra denne reformen var at Oslo, som eneste kommune i landet, allerede hadde et helhetsansvar for barnevernet ved at Oslo både ivaretar de kommunale og fylkeskommunale oppgavene på barnevernområdet. Det ble vurdert som hensiktsmessig at dette helhetsansvaret ble videreført i stedet for å fordeles på to nivåer, ett statlig og ett kommunalt. Det var imidlertid en forutsetning at særordninger, som den Oslo fikk, innebar at «innbyggerne i disse kommunene sikres et like godt tilbud fra sin kommune som staten skal ivareta i de øvrige kommunene.»¹¹⁷ Det påpekes for øvrig at Oslo allerede har, og fortsatt vil kunne bygge ut, et tilstrekkelig differensiert tjenestetilbud til befolkningen.

Det overordnede politiske ansvaret for barnevernet i Oslo er lagt til byrådet. Ansvaret som i landet for øvrig er lagt til Bufetat, er i Oslo lagt til Barne- og familie-etaten. Det utøvende ansvaret for barnevernet er imidlertid lagt til bydelene ved at det er bydelsbarnevernet som utreder barn og unge som barnevernet kommer i kontakt med, og som foreslår tiltak.

Selv om intensjonen med statsreformen er at barn og unge skal få like god hjelp av barnevernet uavhengig av hvilken kommune/bydel de bor i, tyder mye på at barnevernet i Oslos bydeler ikke alltid har en enhetlig praksis. Vi har for eksempel vist at behandlingen av meldinger og undersøkelser varierer fra bydel til bydel. Det er stor

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv., s. 78.

variasjon i bydelenes behandlinger av innkomne meldinger, der noen bydeler henlegger saker i mye større omfang enn andre. Hva dette eventuelt skyldes, er drøftet annet steds.¹¹⁸ Det er grunn til å påpeke at Oslos inndeling i 15 bydeler som alle hver for seg er på størrelse med en større norsk kommune, kan vanskeliggjøre en enhetlig praksis på barnevernområdet. I hver av bydelene er det et faglig barnevernapparat som ut fra skjønn foretar en vurdering av innkomne og løpende barnevernsaker. Det er da lett å tenke seg at det utvikles lokale kulturer og praksiser i den enkelte barneverntjenestes måte å behandle sakene på. Hvorvidt variasjonen i arbeidsmåter er større enn man kan forvente i forhold til oppgavens ofte svært komplekse art, der skjønn spiller en stor rolle i utøvelsen av det barnevernfaglige arbeidet, eller om variasjonen innad i Oslo er større enn man finner mellom andre kommuner innenfor det statlige barnevernområdet, har vi ikke hatt anledning til å undersøke nærmere.

Vi finner også forskjeller mellom Oslo og Bergen i måten de utøver sitt barnevern på, men det er vanskelig å bedømme disse forskjellene som uttrykk for at den ene byen arbeider bedre med barnevern enn den andre. Det synes for eksempel som om Oslo er kommet lenger med hensyn til å utvikle familie- og nærmiljøbaserte tiltak enn Bergen, en utvikling som nasjonale barnevernmyndigheter ønsker, mens Bergen er kommet lenger med hensyn til å rekruttere fosterhjem, også en ønsket utvikling. For Oslos del er det likevel slik at de enkelte bydelene har kommet ulikt langt med hensyn til satsing på lokale tiltak.

Bydelene er finansiert gjennom et kriteriesystem som fordeler midler til de ulike tjenesteområdene etter en rekke sosio-demografiske kriterier. Finansieringen av bydelsbarnevernet inngår i dette kriteriesystemet med egne kriterier for barnevern. Disse midlene er imidlertid gitt som en rammefinansiering slik at det er opp til bydelene å fordele midler mellom tjenesteområdene etter egne prioriteringer. Bydelene i Oslo står dermed ganske fritt i sine økonomiske disposisjoner, i stor grad parallelt til det kommunale selvstyret i landets øvrige kommuner.

I tillegg er størstedelen av Barne- og familieetatens budsjett nå lagt til bydelene (jf. vår tidligere omtale av finansieringsordningen som ble innført i 2002/2003) og inngår i den samme rammepotten til bydelene. Forut for finansieringsomleggingen var store deler av barnevernbudsjettet til drift av barneverninstitusjoner lagt til BFE. Bydelene betalte da bare en andel av kostnadene ved bruk av institusjoner, på samme måte som kommunene innenfor det statlige barnevernområdet gjør i dag. Det eksisterte med andre ord en økonomisk buffer for bydelene ved kjøp av dyre institusjonsplasser.¹¹⁹ Når disse midlene nå inngår i den øvrige bydelsvise potten, blir desto mer av midlene som tidligere var øremerket barnevern (dvs. BFEs midler, som i hovedsak var øremer-

¹¹⁸ Se kapittel 4 om meldinger.

¹¹⁹ Vi har tidligere påpekt for at denne ordningen hadde noen ugunstige effekter i forhold til en trolig for høy bruk av barneverninstitusjoner på bekostning av lokalbaserte tiltak.

ket institusjonsplasser og som slik sett virket styrende på bydelenes disposisjoner), gjenstand for bydelsvise prioriteringer. Dette behøver ikke i seg selv være et problem, men det kan innebære at bydelene prioriterer forskjellig med hensyn til barnevern, for eksempel i forhold til størrelsen på sine barneverntjenester og i forhold til tiltaksbruk, med de konsekvenser dette kan ha for tjenesteprofilen i bydelenes barnevern. Det forhold at Oslo er inndelt i mange bydeler som hver har relativt store friheter i sine disposisjoner, kan dermed gjøre det vanskeligere å etablere et likeverdig tjenestetilbud. Bydelsbarnevernene er imidlertid underlagt overordnede føringer på barnevernområdet fra byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, som i sine styringssignaler forsøker å bidra til en enhetlig praksis på barnevernområdet. Barne- og familieetaten forsøker også å etablere arenaer for informasjonsinnhenting og informasjonsutveksling mellom bydelsbarnevernene. Vårt inntrykk er likevel at mer kan gjøres for å utveksle informasjon mellom bydelene. Både ledere og ansatte i bydelsbarnevernene etterlyser mer informasjon om hvordan de andre bydelene arbeider, og vi har vært noe overrasket over hvor lite kunnskap de har om hverandre.¹²⁰ En slik informasjonsutveksling kan være et viktig ledd i etableringen av en felles faglig plattform i barnevernarbeidet.

Det er også viktig å påpeke at Oslo er underlagt den samme barnevernlov og de samme godkjenningsordninger og kvalitetskriterier for offentlige og private barneverninstitusjoner som landets øvrige kommuner og dessuten underlagt fylkesmannens tilsyn og kontroll.

9.8 Ansattes oppfatning av barnevernets utfordringer

De ansatte i Oslo ser ikke den nasjonale reformen som noe som angår dem i stor grad. Imidlertid ser de sin egen situasjon i relasjon til endringene i betalingsordningen som skjedde kort tid før staten overtok fylkeskommunenes ansvar for barnevernet. I Oslo har det i den samme perioden skjedd en bydelsreform, antallet bydeler er redusert fra 25 til 15. Dette betyr at flere endringer kan ha hatt innvirkning på barnevernets måte å arbeide på. I intervjuene i Oslo i 2006 er det noe bortimot enstemmighet på ett punkt: Det har skjedd en kraftig dreining i retning av fokusering på lokalbaserte tiltak. Dette beskrives som å ha nær sammenheng med den nye betalingsordningen som ble innført i 2002/2003.

I Bergen begynner relasjonen mellom den lokale barneverntjenesten og fagteamene å falle på plass. Samtidig er det i barneverntjenestene en frustrasjon over forholdet til fagteamene. Her er det en parallell til relasjonen mellom bydelsbarnevernet og Barne-

¹²⁰ Dette har selvfølgelig også sammenheng med en travel arbeidssituasjon som sjelden gir rom for å løfte blikket, i tillegg til stor utskifting av personell.

og familieetaten i Oslo. Det ser imidlertid ut som om disse frustrasjonene i Oslo er betydelig mindre i 2006 enn de var i 2004/2005. Informantene i Oslo er opptatt av at det er vanskelig å rekruttere fosterhjem fordi det statlige barnevernet betaler bedre og dermed vinner i konkurransen om de beste fosterhjemmene. Oslo har imidlertid gjennomført en forbedring i fosterhjemsgodtgjørelsen som fremover kan gjøre situasjonen bedre.

Når vi spør om de viktigste utfordringene for barnevernet, er det fem hovedtemaer kan trekkes frem:

- legitimitet
- tiltak
- ressurser og økonomi
- kompetanse
- organisering

I samtlige gruppeintervjuer ble barnevernets *legitimitet* trukket frem som en av de viktigste utfordringene. Informantene knytter legitimitet til relasjonen til barna, befolkningen, samarbeidspartnere og mediene. I den siste intervjurunden peker de ansatte på at mediefokuset har endret seg. Mediene er nå mer opptatt av hva barnevernet *ikke* gjør, enn av hva som gjøres. I denne beskrivelsen finner vi en forskjell mellom Oslo og Bergen. I Bergen er de opptatt av at når det gjøres feil i det statlige barnevernet, blir kritikken uansett rettet mot det kommunale barnevernet fordi mediene ikke skiller mellom det statlige og det kommunale barnevernet. Dette oppleves som en belastning. Når informantene fra Oslo ikke omtaler lignende problemer, kan det bety at organisasjonsmodellen i Oslo oppfattes som tydeligere med en mer forståelig ansvarsfordeling.

Bruken av tiltak omtales som en utfordring i den forstand at det er vanskelig å få fatt i riktige tiltak til rett tid. PMTO og MST er vanskelig tilgjengelige, og det blir lett til at tradisjonelle tiltak benyttes. Det har imidlertid skjedd en dreining i bruken av tiltak, og de ansatte opplever press på å få til nærmiljøtiltak. Informantene i Oslo har en annen fokusering på utvikling og bruk av lokalbaserte tiltak enn informantene fra Bergen. I 2006 gir de ansatte i Oslo en engasjert beskrivelse av dette arbeidet. Vektleggingen på å utvikle lokalbaserte tiltak kan være et resultat av at Oslos sentrale barnevernmyndigheter (særlig Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester) har lagt stor vekt på å understreke dette som en viktig målsetting i barnevernarbeidet.

I både Oslo og Bergen er det store forskjeller i ressurser mellom de lokale barneverntjenestene, noen har minimale ressursproblemer, mens andre ser ut til å slite. Dette har betydning for arbeidsmiljø, tidsrammer, kvalitet på tjenestene og muligens terskelen for når tiltak blir iverksatt. Bestillermodellen og desentralisert økonomisk ansvar i Oslo gir for noen positive utslag, mens det for andre oppleves som negativt. Dette har sam-

menheng med at den økonomiske situasjonen oppleves ulikt for barneverntjenestene i de ulike bydelene. Mens den første runden med intervjuing foregikk, var det mye mediefokusering på om ansatte i Oslo ble pålagt å ta utilbørlige økonomiske hensyn på bekostning av faglige vurderinger. Det var uenighet i intervjugruppene om dette faktisk var tilfellet. I den siste intervjurunden sier samtlige informanter både i Oslo og Bergen at faglige hensyn teller mest.

Det er stadig etterspørsel etter kompetansestyrking og veiledning. Det trengs blant annet mer kunnskap om psykiatri og multikulturelle spørsmål. Flerkulturelle perspektiver og vold i hjemmet står høyere på dagsordenen i Oslo enn i Bergen.

Flere opplever at barnevernfaglige oppgaver fortrenses av administrative krav. Det etterspørres retning og angivelse av hvor grensen skal trekkes i forhold til andre hjelpeinstanser. Samarbeid med andre instanser er en utfordring. Noen barneverntjenester har en opplevelse av at de blir sittende med ansvar for barn som heller skulle vært hjulpet av psykiatri, rusomsorg eller PPT. Disse problemstillingene er gjennomgående både i Oslo og Bergen og gjentas over tid.

9.9 Forskjeller og utfordringer

Vi har fulgt barnevernet i Oslo og Bergen tett i løpet av en toårsperiode. Vi har i denne perioden vært i kontakt med ansatte i alle lokale barnevernkontor flere ganger. Vi har snakket med en rekke foreldre og fosterforeldre, så vel som ansatte i de sentrale administrasjonene og etatene i de to byene. Hovedideen bak prosjektdesignet har vært se om forskjeller i organiseringen av barnevernet i de to byene har fått konsekvenser for utviklingen i barnevernet.

I denne perioden har det vært mye medieoppmerksomhet rettet mot situasjonen i barnevernet. Det har vært gjennomført diverse høringer, og det politiske systemet har i flere omganger diskutert hvordan barnevernet kan organiseres bedre, både for å oppnå en mer effektiv ressursutnyttelse og for å styrke utviklingen av bedre metode for å ivareta utsatte barns livssituasjon. Krisebeskrivelsene har vært mange. Det kan hende at vi har vært mer opptatt av å måle hva som gjøres, enn å avdekke hva som ikke gjøres. Med det forbeholdet må vi kunne si at vi ikke har funnet disse krisene. Vi har imidlertid sett en rekke utfordringer.

Gjennom dette arbeidet har vi møtt en gruppe sosialarbeidere som er opptatt av jobben sin og av at forholdene for utsatte barn skal bli best mulig. Vi har fått et bilde av sosialarbeidere som etter beste skjønn prøver å løse svært komplekse og vanskelige arbeidsoppgaver. Vi har også fått et bilde av mange fornøyde brukere – og noen svært misfornøyde.

Det tydeligste resultatet av våre analyser er *likhetene* mellom de to byene vi har undersøkt. Det gjelder ressursbruk så vel som hvem som får hvilke tiltak. På noen punkter ser vi imidlertid forskjeller mellom Oslo og Bergen. Avslutningsvis vil vi trekke frem noen punkter hvor disse forskjellene ser ut til å være tydeligst.

Meldinger og henleggelse

Den tydeligste forskjellen mellom Oslo og Bergen ligger i andelen henleggelse av meldinger før iverksettelse av undersøkelse. Noe av dette kan forklares med høyere meldetilbøyelighet i Oslo, men dette forklarer langt fra alt. Det er også interessant at andelen henleggelse har gått opp siste året i Bergen, mens det motsatte har skjedd i Oslo. Allikevel er det fortsatt en stor forskjell mellom de to byene. Forskjellene mellom bydelene i Oslo er imidlertid også stor. På den ene siden kan dette bety at forklaringen på det høye antallet henleggelse heller må finnes i forskjeller mellom bydelene enn i Oslos organisasjonsmodell. På den andre siden kan nettopp disse forskjellene være et resultat av at Oslos organisasjonsmodell gir større rom for slike forskjeller. De ansatte i det lokale barnevernet i Oslo mener at de har en forsvarlig praksis i forhold til hvilke meldinger som undersøkes og hvilke som ikke undersøkes. Her er det imidlertid uenighet mellom det lokale barnevernet og viktige meldeinstanser som politi og barnevernvakt. Oslo kommune sentralt er opptatt av det høye antallet henleggelse, og det legges ned et betydelig arbeid både lokalt og sentralt med å finne ut av bakgrunnen for denne situasjonen.

Lokale forskjeller

Blant annet på bakgrunn av observasjonene om forskjeller mellom bydelene i Oslo når det gjelder henleggelse av meldinger, kan det være grunn til å spørre om rettssikkerhet og likebehandling er like godt ivaretatt i Oslo som i Bergen. En av målsettingene i barnevernet er imidlertid å utvikle tiltak og arbeidsmåter som er tilpasset de lokale forholdene. Barnevernet lever derfor i et spenningsfelt mellom likhetsorientering og lokal forankring.

Forskjellene mellom bydelene kan være et resultat av forskjellige kulturer eller forskjellig fokusering fra den lokale ledelsen. Det kan også være et resultat av forskjellig ressursituasjon i bydelene. Tildelingen av økonomiske ressurser til bydelene i Oslo følger et sentralt kriteriesystem, men det lokale barnevernets økonomi er avhengig av budsjettet som vedtas av det enkelte bydelsutvalg.

En av begrunnelsene for barnevernreformen var målet om et likeverdig barnevern i hele landet. Samtidig var en av begrunnelsene for å ha en særskilt organisering av barnevernet i Oslo, at det er én kommune, og at det derfor er mulig å gjennomføre en samlet barnevernpolitikk i hele kommunen. Det er åpenbart at de forskjellige bydelsutvalgene

har prioritert barnevernet ulikt. Det er derfor grunnlag for å spørre om bystyre og byråd i tilstrekkelig grad har tatt et helhetlig grep om kommunens barnevern.

På den andre siden er det også i Bergen forskjeller mellom bydelene, både når det gjelder kultur på det enkelte kontor og når det gjelder ressurser. Nasjonalt er det forskjeller mellom kommunene, både når det gjelder prioritering og arbeidsmåter i barnevernet. For de kommunene som er omfattet av barnevernreformen, kan en imidlertid tenke seg at etableringen av Bufetat bidrar til større likhet.

Ideologi blant de ansatte

I intervjuene med ansatte avdekker vi en forskjell i ideologi: De ansatte i Oslo har en mer offensiv og entusiastisk holdning til utvikling av lokale tiltak tilpasset den enkelte brukers behov enn det deres kolleger i Bergen har. Imidlertid har ikke dette i vesentlig grad fått konsekvenser for hva slags type tiltak som brukes. Vi registrerer imidlertid en viss forskjell i arbeidsmåte. Det ser ut som man i Bergen i større grad benytter etablerte tiltak, mens man i Oslo oftere skreddersyr tiltakene.

Denne forskjellen kan ha sammenheng med Oslos særegne organisasjonsform. Bydelenes store grad av selvstendighet, kombinert med betalingsordningen og tydelig uttalte mål fra kommunens sentrale barnevernmyndigheter om endringer i tiltaksbruken, kan ha bidratt til denne forskjellen. Det gjenstår foreløpig å se om dette har langsiktige virkninger for hvordan den konkrete arbeidsmåten utvikler seg.

Samspeillet mellom de forskjellige nivåene i barnevernet

Det kan se ut som om barnevernet i Oslo er organisert på en måte som i større grad enn i Bergen er tilpasset behovene i en stor by. Det ser ut som om de ansatte i Oslo er mindre kritiske til måten de er organisert på. De er også mindre kritiske overfor Barne- og familieetaten enn de ansatte i Bergen er til Bufetat. Bufetat har et bredere ansvar enn BFE, men det er åpenbart at Bufetat har en utfordring i å utvikle et godt samspill med de lokale barneverntjenestene. Denne utfordringen finnes selvsagt også mellom nivåene i Oslo, men det ser ut som om gnisningene er mindre i dette systemet.

Selv om vi ikke registrerer store forskjeller i tiltaksbruk mellom de to byene, spør vi oss om forskjellen i holdninger kan være et tegn på at den nasjonale modellen ikke er tilpasset behovene i en stor by. I Oslo-modellen er bydelene tillagt et mer helhetlig ansvar. Bydelsbarnevernkontorene både i Oslo og Bergen er forholdsvis store enheter med mye kompetanse. Kan det være at Oslos organisasjonsmodell gir større rom for de faglige avveiningene som kreves av barnevernet i en storby?¹²¹

¹²¹ Lignende konklusjoner trekkes i en evaluering av Trondheims midlertidige unntak fra barnevernreformen, se Berit Berg, Tone Opdahl Mo og Thomas Hugaas Molden (2006): *Evaluering av barnevernforsøket i Trondheim*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

Kompetanseutvikling

Per i dag er kompetansenivået i de to kommunene ganske likt. Imidlertid har vi sett at det er større aktivitet når det gjelder etter- og videreutdanning i Bergen enn i Oslo. De ansatte i Oslo er redde for å falle utenfor den satsingen på kompetanseutvikling som det statlige barnevernet tilbyr. Kompetanseutviklingen vil ha konsekvenser for kvaliteten på barnevernarbeidet. Det ligger derfor en utfordring i å sørge for at tilbudet og mulighetene blir det samme i Oslo som i barnevernet i resten av landet.

Fosterhjem

Oslo ser ut til å ha en større utfordring enn Bergen når det gjelder rekruttering av fosterhjem. Tidligere har dette i stor grad vært knyttet til størrelsen på fosterhjems-godtgjørelsen. Nå når dette problemet er løst, kan det være at utfordringen i større grad er knyttet til hvordan fosterhjemmene følges opp og hvilke tilbud om veiledning og opplæring fosterforeldrene får.

Behov for videre forskning

Som nevnt i kapittel 2 har det i de siste årene vært en økt fokusering på barnevernet som tjenesteyter og organisasjon. Denne evalueringen går inn i en rekke av nyere rapporter med et slikt søkelys. Evalueringen favner imidlertid bredt, og på flere områder ville det vært nødvendig å gå mye dypere inn i problemstillingene for å kunne gi et fullgodt svar på hvordan barnevernet i Oslo fungerer sammenlignet med resten av landet. Vi vil her nevne fire slike problemstillinger.

Vi har påpekt at Oslo har høyere utgifter til barnevern per barn i aldersgruppen 0–17 år og per barn i barnevernet enn Bergen. Vi har imidlertid begrensede kunnskaper om hvorvidt dette er uttrykk for kommunale prioriteringer og bedre kvalitet, eller om det er et resultat av større behov. Forskjeller i problemenes alvorlighetsgrad, etnisk sammensetning av befolkningen eller andre demografiske forskjeller kan påvirke type problemer, omfanget av problemene og alvorlighetsgrad. Slike forskjeller kan også påvirke valg av tiltak og kostnadene ved tiltakene. Ressursbruken kan også være en konsekvens av måten barnevernet er organisert på. Noe av dette er behandlet i rapporten, men det er behov for ytterligere kunnskap om hvorvidt det er kjennetegn ved Oslo som krever større ressursinnsats i barnevernet.

Vi har diskutert henleggelse av meldinger. Virkelighetsforståelsen er svært forskjellig, mellom de lokale barneverntjenestene på den ene siden og meldere i politi og barnevernvakt på den andre, når det gjelder spørsmålet om det henlegges for mange saker før undersøkelse. For å kunne svare på dette spørsmålet vil en måtte gå mye grundigere inn i enkeltsaker enn vi har kunnet gjøre. Det vil også kreve et omfattende arbeid med spørsmålet om hvordan de lokale barneverntjenestene jobber med meldinger.

Vi har påpekt de store forskjellene mellom bydelene og spør om dette er negativt eller positivt. Imidlertid gjelder spenningen mellom lokal tilpasning og sikring av likebehandling ikke Oslo kommune alene. Det er et spørsmål som i høy grad gjelder hele landet. Også her er det behov for mer målrettet forskning. Hva er konsekvensen for barneverntjenesten av den store graden av lokalt selvstyre, både i Oslo og i norske kommuner generelt? I Oslo forsterkes denne problemstillingen av at bydelene ikke er selvstendige kommuner. Det lovbestemte ansvaret for barnevernet ligger i bystyret.

Vi har gjennomført en brukerundersøkelse blant foreldre og fosterforeldre. Imidlertid fikk vi, som beskrevet i rapporten, problemer med å skaffe det antallet informanter vi hadde planlagt. Til sammen har vi intervjuet 108 foreldre eller fosterforeldre. Dette er et materiale som omfatter flere informanter enn andre tilsvarende undersøkelser vi er kjent med her i landet. Det er stort behov for å få vite mer om brukernes oppfatning av barnevernet. Dette gjelder foreldre og fosterforeldre. Men det gjelder også barna. En slik undersøkelse ville kreve betydelig mer ressurser til datainnsamling enn det vi har hatt tilgang til i denne undersøkelsen. Viktige temaer ville være barnevernets oppfølging av sakene og samspill mellom barneverntjenesten og brukerne.

Hvert av disse temaene vil kreve egne forskningsprosjekter hvis en skal kunne gi gode svar på spørsmålene.

9.10 Sluttkommentar

Vi har gjennom bruk av administrative data, statistikk og intervjuer med brukere og ansatte sett etter systematiske forskjeller mellom barnevernet i Oslo og Bergen etter gjennomføringen av reformen i barnevernet i 2004.

Det viktigste funnet, med utgangspunkt i våre data, er at det ikke er grunnlag for å beskrive barnevernet i Oslo som dårligere enn i resten av landet (eksemplifisert ved Bergen). Snarere tvert imot kommer Oslo godt ut langs flere dimensjoner. Ett av målene for evalueringen har vært å se på endringer over tid. Vi finner ikke store endringer langs tidsdimensjonen. Tiden fra gjennomføringen av barnevernreformen i 2004 til i dag er imidlertid for kort til at det kan forventes store forskjeller. Skal en få et fullgodt svar på konsekvensene av reformen, bør det foretas en ny gjennomgang om noen år. Det gjenstår derfor å se hva som blir de langsiktige virkninger av forskjellige organisasjonsformer i de to byene.

Referanser

- Asplan Viak (2006) Notat til Kunnskapsdepartementet av 25.09.06 om Barnehagedekningen og utbyggings situasjonen i sju storbyer. http://www.asplanviak.no/media/pdf_prosjekt/Notat_Asplan_Viak_storbymote_barnehage_26_sept.pdf
- Berit Berg, Tone Opdahl Mo og Thomas Hugaas Molden (2006), *Evaluering av barnevernforsøket i Trondheim*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS
- Bergen kommune v/Byrådsavdeling for helse og omsorg (2006), *Statusrapport for barneverntjenesten i Bergen 2005*, Byråds sak 280/06
- Bogen, Hanne (2006), *Samhandlingsrutiner mellom bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten*. Oslo: Fafo. Fafo-notat 2006:06
- Bogen, Hanne og Anne Huser (2005), *Evaluering av finansieringsordning i barnevernet i Oslo kommune*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 483
- Bufetat region vest (2006), Vedtak om utvikling av tiltaksapparatet i region vest, 21.12.06
- Christiansen, Karen (1992): «Foreldreperspektiv på barnevernundersøkelsen.» *Nordisk Sosialt Arbeid*, 3
- Falkum, Eivind, Eli Feiring og Heidi Gautun (1996), *Hva med dobbeltklientene? Samarbeid mellom barnevern og barne- og ungdomspsykiatri. Evaluering av Klokkerhuset*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 193
- Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven
- Forskrift om kvalitet i barneverninstitusjoner
- Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling, alle vedtatt høsten 2003 og gjeldende fra og med 1.1.2004
- Forskrift om særskilte bestemmelser på barnevernområdet for Oslo kommune
- Forskrift om fosterhjem

- Fürst og Høverstad ANS (2005), *Utredning av alternative modeller for finansiering av barneverninstitusjoner i Oslo*. Utredning for Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester i Oslo kommune
- Fylkesmannen i Hordaland (2006), Årsrapport frå tilsyn med barneverninstitusjonane og barneverntenestene i kommunane i Hordaland i 2005
- Gjerustad, Cay, Arne Grønningsæter, Torunn Kvinge, Svein Mossige og Jorunn Vindegg (2007), *Bare fantasien setter grenser? Om kommunenes bruk av hjelpetiltak i barnevernet*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 545
- Grinde, Turid Vogt, red. (2004), *Nordisk barnevern. Terskler for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang*. Oslo: NOVA. Rapport 18/2004
- Hagen, G. (2001), *Barnevernets historie*. Akribe forlag
- Havik, Toril (1998), *Slik fosterforeldrene ser det. Resultat fra en kartleggingsstudie*. Bergen: Barnevernets utviklingssenter Vestlandet. Skriftserien nr. 3 1996
- Inst.O. nr. 64 (2002–2003) Innstilling fra familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv.
- Koch, Arild og Katrin Koch (1996), *Barn av barnevernet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Kommunerevisjonen i Oslo (2004), *Barn i fosterhjem: Bydelenes tilsyn*. Rapport 23/2004
- Kommunerevisjonen i Oslo (2004), *Barn i fosterhjem: Bydelenes oppfølging og kontroll*. Rapport 29/2004
- Kommunerevisjonen i Oslo (2006), *Bydelsbarnevernet i Oslo kommune. En undersøkelse av påstandene om at det tas utilbørlige hensyn til økonomi i bydelsbarnevernet*. Rapport 13/2006
- Nordisk sosialt arbeid* (2006), nr. 3
- NOU 2000: 12, *Barnevernet i Norge*. Statens forvaltningstjeneste
- Norges forskningsråd (2002), Rapport fra konferansen «Det mangfoldige barnevernet»
- Nygård, Anne Lise (1995), *Historien om barnevernet i Oslo perioden 1954 – 1995*

- Olberg, Dag og Karen-Sofie Pettersen (2006), *Arbeidstid i barneverninstitusjoner og behandlingstiltaket MST*. Oslo: NOVA. Rapport 8/2006
- Oslo kommune v/ Barne- og familieetaten. Årsberetninger 2003–2006
- Oslo kommune: Byrådets årsberetninger 2003–2005
- Oslo kommune v/Barne- og familieetaten: Institusjonsplan 2005–2008
- Oslo kommune v/Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, Seksjon for oppvekst og levekår (2006), *Meldinger til barneverntjenesten i bydelene i Oslo*
- Oslo kommune (2006), Byråds sak 65/06: Finansieringsordning for barnevernet i Oslo, datert 30.03.06
- Oslo kommune (2006), Bykassens vedtatte budsjett for 2006 (Dokument 3)
- Oslo kommune v/Barne- og familieetaten (2006), *Barnevernvakten i Oslo*
- Oslo kommune ved Byrådet (2006), Retningslinjer for administrasjon av og godtgjøring for ulike tiltak i barnevernet. Fellesskriv til bydelene nr. 3/2006
- Oslo kommune, Byrådets forslag til budsjett 2007
- Ot.prp. nr. 19 (2002–2003), Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv.
- Kristofersen, Lars B., Sidsel Sverdrup, Thomas Haaland og Inger-Helene Wang Andresen (2006), *Hjelpetiltak i barnevernet – hjelper de?*, Oslo: NOVA. Rapport 2006: 7
- Norges forskningsråd (2006), Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, jus og humaniora
- Rød, Per Arne (1998), *Barnevernets beslutninger i lys av kommunale ressurser*. Bergen: Barnevernets utviklingssenter Vestlandet
- Sandbæk, Mona (2002), *Barn og foreldre som sosiale aktører i møte med hjelpetjenester*. Oslo: NOVA. Rapport 14/2002
- Sandbæk, Mona (1995), *Fikk barna hjelp? En studie av barns kontakt med hjelpeapparatet, sett med de foresattes øyne*. Oslo: Barnevernets utviklingssenter. Rapport nr. 5. 1995
- Svensson, Njål Petter (1980), *Barn uten tilhørighet*. Oslo: Universitetsforlaget

- Sverdrup, Sidsel (2002), *Eavluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget
- TNS Gallup/Oslo kommune (2004), *Brukernes vurdering av sosialtjenesten*. Oslo kommune v/Helse- og velferdsetaten
- Ytrehus, Siri (2004), *Fattige barn i Norge – Hvem er de og hvor bor de?* Oslo: Fafo. Fafo-rapport 442/445
- Veland, Jarmund, red. (1995/1997/2000/2003), *Barnevernboka 1995 – 1997/98 – 2000 – 2003. Årbok for barnevernet*. Stavanger: Senter for atferdsforskning, Høgskolen i Stavanger
- Wedde, Elise (2005), Noen hovedfunn fra TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse i 2004. TNS Gallup

Vedlegg 1 Intervjuguide fokusgruppeintervjuer

Temaer til gruppeintervju i bydelsbarnevernet i Oslo / og Bergen

Starte med informasjon om prosjektet og metode:

- Hvilken informasjon er det vi ønsker?
- Hvilke antagelser er det vi skal undersøke?
- Hvordan skal vi gjennomføre gruppeintervjuet i praksis?

Utfordringer til barnevernet i Oslo / i Bergen

- beskriv hovedutfordringene, eksempelvis: hva er de tre viktigste
- Vi ønsker å få informasjon om informantenes synspunkter på hva de ser som hovedutfordringer for sine barneverntjenester. Eksempelvis at de skisser et gitt antall (f eks tre) problemer de står overfor, tre områder de vil satse på, og samtidig be dem om å peke på eventuelle barrierer for å gjennomføre dette.

Endringer etter reformen – ut fra din/deres synsvinkel som barnevernledere i bydelen.

- Hva er de største endringene etter at reformen trådte i kraft 1.1.2004
- hva er det beste ved reformen
- hva er det mest problematiske
- fordeler og ulemper av systemet i Oslo sett i forhold til resten av landet
- (For Bergen: Systemet i Bergen sett i forhold til hva de vet om Oslo)

Samhandling – slik den fungerer i dag

- med BFE sentralt; hva består det i og hvilke erfaringer har dere? Er det endringer over tid, for eksempel som kan knyttes til barnevernreformen eller til betalingsreformen?
- Samhandling om institusjonsplasseringer – hva består den i og hvordan fungerer den. ER det føringer i forhold til hvilke plasseringer som skal foretas? Hvordan kommer eventuelt slike føringer til uttrykk?
- med Rådhusets avdelinger
- med barnevernet utenfor Oslo (direktoratet/etatene/institusjonene/andre kommuner)

Samhandling i forhold til der barn er plassert

- med institusjoner (offentlige og private)
- med fosterhjem; hvordan rekrutteres de, hvordan følges de opp

Organisering

- grad av desentralisering (Oslo/Bergen nivået)
- barnevernets plassering i bydelsadministrasjonene (bydelsnivået)

Økonomiske styringsformer

- positive og negative erfaringer med det nye betalingssystemet.
- reflekter over i hvilken grad økonomien er bestemmende; hva betyr betalingsordningen og kriteriesystemet
- reflekter over om midlene blir brukt så effektivt som mulig
- konsekvenser av ”kjøp og salg” av plasser

Kompetansebehov

- hva er behovene for kompetanse for å jobbe med barnevern
- hvordan vurderer lederne den eksisterende kompetanse hos sine ansatte
- hvordan er behovene for oppgradering og påfyll

Arbeidsmåter

- hvordan velges type intervensjon (MST/PMT, støttekontakt, barnehage, plassering etc.)
- hvilke vurderinger ligger bak valg av tiltak i hjemmet eller plassering
- Hvordan velges eventuelt type plassering (institusjon/fosterhjem eller typeinstitusjon)
- Hva betyr brukermedvirkning
- Overganger; hvordan følges klientene opp mellom institusjoner fosterhjem og første linje
- Forholdet mellom behov og handling fra barnevernet – hva er det som legger føringene

Takk for at dere har brukt dyrebar tid på dette intervjuet!

Vedlegg 2

Spørreskjema til foreldre

Forskningsprosjekt om utviklingen av BARNEVERNET I OSLO OG BERGEN:
(informasjon som fylles inn i forkant av intervjuet)

Dato for intervjuet: _____

Identifikasjonsnummer på informanten (den som blir intervjuet): _____

Hvilken bydelsbarneverntjeneste er informanten tilknyttet? _____

Navn på intervjuer: _____

Til intervjuer: Informasjon til deg står i kursiv ut over i spørreskjemaet. Det skal ikke leses opp. Der hvor det er flere svarkategorier skal du lese opp kategoriene, hvis ikke annet er oppgitt i forbindelse med spørsmålet.

Bakgrunn: Informantene har mottatt informasjon om prosjektet i brev form og har gitt informert samtykke til å delta.

Du må presentere deg selv med navn og at du ringer på vegne av Fafo og i tilknytning til forskningsprosjektet om utviklingen av barnevernet i Oslo og i Bergen. Og at det er gjort avtale om intervju, og at det er derfor du ringer nå.

Informert om at all informasjon vi mottar er konfidensiell og skal anonymiseres.

Videre informerer du om at intervjuguiden er i fire deler, med til sammen 39 spørsmål, og at vi regner med å bruke ca en halv time.

Del I Bakgrunn, personopplysninger

1. Hvem av barnets foresatte er det som intervjues:

- | | | |
|-----------|--------------------------|-------|
| Mor | <input type="checkbox"/> | |
| Far | <input type="checkbox"/> | |
| Stemor | <input type="checkbox"/> | |
| Stefar | <input type="checkbox"/> | |
| Slektning | <input type="checkbox"/> | |
| Andre: | <input type="checkbox"/> | _____ |

2. Informantens alder _____

3. Informantens sivilstand

- | | |
|-------------------|--------------------------|
| Gift | <input type="checkbox"/> |
| Registret partner | <input type="checkbox"/> |
| Skilt | <input type="checkbox"/> |
| Enke/enkemann | <input type="checkbox"/> |
| Samboer | <input type="checkbox"/> |
| Enslig | <input type="checkbox"/> |

4. Husholdningen samlede brutto årsinntekt (be om beløp og kryss av i riktig kategori)
- <50.000
- 51.000 – 100.000
- 101.000 – 200.000
- 201.000 – 300.000
- 301.000 – 400.000
- 401.000 – 500.000
- 501.000 – 600.000
- 601.000 – 700.000
- 701.000 – 800.000
- 801.000 – 900.000
- 901.000 – 1.000.000
- 1.000.000 <
5. Informantens utdanningsnivå
- Grunnskole
- Videregående skole
- Universitet/høgskole
6. Beskriv kjernefamilien din – familien består i tillegg til deg av
- Mor
- Far
- Stemor
- Stefar
- Antall barn ____
7. Kan du oppgi kjønn og alder på barna?
- | | Barn 1 | Barn 2 | Barn 3 | Barn 4 | Barn 5 |
|-------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Alder | | | | | |
| Kjønn | Gutt <input type="checkbox"/> | Gutt <input type="checkbox"/> | Gutt <input type="checkbox"/> | Gutt <input type="checkbox"/> | Gutt <input type="checkbox"/> |
| | Jente <input type="checkbox"/> | Jente <input type="checkbox"/> | Jente <input type="checkbox"/> | Jente <input type="checkbox"/> | Jente <input type="checkbox"/> |
8. Kan du oppgi hvilket av disse barna som har vært i kontakt med barnevernet?
- | | | | | |
|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Ja <input type="checkbox"/> | Ja <input type="checkbox"/> | Ja <input type="checkbox"/> | Ja <input type="checkbox"/> | Ja <input type="checkbox"/> |
| Nei <input type="checkbox"/> | Nei <input type="checkbox"/> | Nei <input type="checkbox"/> | Nei <input type="checkbox"/> | Nei <input type="checkbox"/> |
9. Er enten barnets foreldre og/eller besteforeldre født i annet land enn Norge?:
- Ja
- Nei
10. Hvis ja, hvilket land? (spør informanten, kryss av i riktig kategori, noter land)
- (Europa/Nord-Amerika)
- Tidligere Jugoslavia
- Øvrige Europa/Nord-Amerika Hvilket land? _____
- (Afrika)
- Somalia
- Øvrige Afrika Hvilket land? _____
- (Asia)
- Pakistan
- Sri Lanka

- | | | |
|----------------------|--------------------------|---------------------|
| Iran/Irak | <input type="checkbox"/> | |
| Øvrige Asia | <input type="checkbox"/> | Hvilket land? _____ |
| Australia og Oseania | <input type="checkbox"/> | Hvilket land? _____ |
| Latin Amerika | <input type="checkbox"/> | Hvilket land? _____ |

Del II Kontakt med barnevernet

11. Hvilket år er barnet som er årsak til den nåværende kontakten med barnevernet født?
(dersom det er flere – ta utgangspunkt i det siste barnet som fikk kontakt med barnevernet)

Fødselsår: _ _ _ _ _

12. Hvilken type hjelp har dette barnet fått gjennom barnevernet? (flere kryss):

- | | | |
|------------------------|--------------------------|--------------|
| Barnehage | <input type="checkbox"/> | |
| Annen fritidsaktivitet | <input type="checkbox"/> | |
| Støttekontakt | <input type="checkbox"/> | |
| Hjelp i hjemmet | <input type="checkbox"/> | |
| Tilsyn | <input type="checkbox"/> | |
| Omsorgsovertagelse | <input type="checkbox"/> | |
| Fosterhjem | <input type="checkbox"/> | |
| Institusjon | <input type="checkbox"/> | |
| Andre tiltak | <input type="checkbox"/> | Hvilke _____ |
| Andre tiltak | <input type="checkbox"/> | Hvilke _____ |

13. Hvilken type hjelp mottar dette barnet i dag gjennom barnevernet? (flere kryss):

- | | | |
|------------------------|--------------------------|--------------|
| Barnehage | <input type="checkbox"/> | |
| Annen fritidsaktivitet | <input type="checkbox"/> | |
| Støttekontakt | <input type="checkbox"/> | |
| Hjelp i hjemmet | <input type="checkbox"/> | |
| Tilsyn | <input type="checkbox"/> | |
| Omsorgsovertagelse | <input type="checkbox"/> | |
| Fosterhjem | <input type="checkbox"/> | |
| Institusjon | <input type="checkbox"/> | |
| Andre | <input type="checkbox"/> | Hvilke _____ |
| Andre | <input type="checkbox"/> | Hvilke _____ |

14. Vet du hvilken lovbestemmelse det er som hjemler tiltaket?

- | | |
|-----|--------------------------|
| Ja | <input type="checkbox"/> |
| Nei | <input type="checkbox"/> |

15. Hvis ja, hvilken paragraf gjelder dette?

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| § 4-4 (4 ledd) | <input type="checkbox"/> |
| § 4-4 (5 ledd privat plassering) | <input type="checkbox"/> |
| § 4-12 a | <input type="checkbox"/> |
| § 4-12 b | <input type="checkbox"/> |
| § 4-12 c | <input type="checkbox"/> |
| § 4-12 d | <input type="checkbox"/> |
| § 4-24 | <input type="checkbox"/> |
| Andre | <input type="checkbox"/> _____ |

16. Når var dere i kontakt med barnevernet første gang? (uansett hvilket barn det er snakk om)
Måned ____ År _____
17. Var det med barnet som i dag får hjelp av barnevernet? (dersom det er flere – ta utgangspunkt i det siste barnet som fikk kontakt med barnevernet)
Ja
Nei
18. Hvis nei, når var dere i kontakt med barnevernet for første gang i forbindelse med dette barnet?
Måned ____ År _____
19. Hvor mange saksbehandlere har vært inne i saken? (gjelder i forhold til det barnet som nå er i kontakt med barnevernet)
- 1
2
3
4
5
6
7-9
10-11
flere
20. Hvem tok initiativet til kontakten med barnevernet?
Du (informanten)
Melding fra andre
Barnet selv
21. Hva var grunnen til at barnevernet ble kontaktet? (skriv ned svaret)
- _____
- _____
- _____
- _____
- _____
22. Hvis ikke det var informanten som tok kontakt, Var du enig i at det var grunn til å ta kontakt?
Ja
I tvil
Nei
Vet ikke

23. Hva var din oppfatning av barnevernet på dette tidspunktet (*meldingstidspunktet*)?

- Positiv
 Delvis positiv
 Delvis negativ
 Negativ

24. Hva er din oppfatning av barnevernet i dag?

- Positiv
 Delvis positiv
 Delvis negativ
 Negativ

25. Synes du hjelpen og tiltakene dere har fått er relevant i forhold til problemene dere/ barnet hadde?

- Svært gode tiltak
 Delvis gode tiltak
 Delvis dårlige tiltak
 Svært dårlige tiltak

DEL III om samhandling med barnevernet i dag og siste år

26. Kan du angi i hvilken grad du er enig i følgende utsagn

- Jeg er blitt godt informert av barnevernet om hva som skjer
 Jeg er blitt dårlig informert av barnevernet om hvorfor de gjør forskjellige tiltak
 Barnevernet har gitt informasjon om hvilken myndighet de har
 Vi har ikke fått informasjon om hvilke hjelpetiltak barnevernet tilbyr
 Jeg synes jeg har oversikt over mulighetene som ligger i barnevernets hjelpeordninger
 Det har vært enkelt å få informasjon fra barnevernet

 Det har krevd mye arbeid fra vår side å få nødvendig informasjon fra barnevernet
 Barnevernet er opptatt av hva jeg mener og mine synspunkter

	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig
Jeg er blitt godt informert av barnevernet om <u>hva som skjer</u>				
Jeg er blitt dårlig informert av barnevernet om <u>hvorfor</u> de gjør forskjellige tiltak				
Barnevernet har gitt informasjon om <u>hvilken myndighet</u> de har				
Vi har ikke fått informasjon om hvilke hjelpetiltak barnevernet <u>tilbyr</u>				
Jeg synes jeg har <u>oversikt over mulighetene</u> som ligger i barnevernets hjelpeordninger				
Det har vært enkelt å få informasjon fra barnevernet				
Det har krevd mye arbeid fra vår side å få nødvendig informasjon fra barnevernet				
Barnevernet er opptatt av hva jeg mener og mine synspunkter				

27. Har du/dere blitt orientert om hvilken informasjon barnevernet har innhentet fra andre instanser og personer.

- Ja
 Nei
 Vet ikke

28. Har dere fått tilbud eller råd om å ta med en støtteperson / venn/ advokat til møter med barnevernet?

- Ja
 Nei
 Vet ikke

29. Har du følt behov for å ta med en støtteperson / venn/ advokat til møter med barnevernet?

- Ja
 Nei
 Vet ikke

30. Hvis du skal peke på noe ved barnevernets informasjonspraksis som du mener kunne vært bedre, hva skulle det vært? *(skriv ned hva informanten forteller)*

31. Hvor pleier dere å møte barnevernet? *(flere kryss mulig)*

- Hjemme hos meg selv
 Hos barnevernet
 I møter med andre instanser
 Andre steder
 Hvis andre steder, hvilke _____

32. Hvor synes du det er greiest å møte barnevernet?

- Hjemme hos meg selv
 Hos barnevernet
 I møter med andre instanser
 Andre steder
 Hvis andre steder, hvilke _____

DEL IV Opplevelse av å bli hørt og behandlet med respekt i samhandlingen med barnevernet

33. Opplever du at barnevernet spør deg om informasjon når de arbeider med saken?

Ja alltid

Ja, stort sett

Nei, stort sett ikke

Nei aldri

34. Opplever du at barnevernet spør deg om dine synspunkter når de arbeider med saken?

Ja alltid

Ja, stort sett

Nei, stort sett ikke

Nei aldri

35. Har du en opplevelse av at dine synspunkter spiller noen rolle for barnevernets behandling av saken?

Ja alltid

Ja, stort sett

Nei, stort sett ikke

Nei aldri

36. Hvis det er slik at du opplever at du ikke blir hørt (jfr. Spm 31), kan du gi eks på slike situasjoner? *(skriv ned det informantene forteller)*

37. Hvis det er slik at du opplever at du blir hørt (jfr. Spm 31), kan du gi eks på slike situasjoner? *(skriv ned det informantene forteller)*

38. Ut fra din kontakt med barnevernet siste året - har du en opplevelse av å bli behandlet med respekt?

Ja alltid

Ja, stort sett

Nei, stort sett ikke

Nei aldri

39. Ut fra din samlede erfaring med barnevernet - har du en opplevelse av å bli behandlet med respekt?

Ja alltid

Ja, stort sett

Nei, stort sett ikke

Nei aldri

Til slutt; da er vi ferdige og tusen takk for hjelpen og for tiden du har brukt. Har du noen umiddelbare spørsmål eller kommentarer til det vi nå har gått gjennom? (skriv ned det informantene eventuelt sier)

Da sier jeg takk. Har du spørsmål eller annet du lurer på om dette forskningsprosjektet, så kontakter du bare Skivenes eller Grønningsæter på Fafo, jf. Informasjonsbrevet som du har mottatt.

Vedlegg 2

Spørreskjema til fosterforeldre

**Forskningsprosjekt om utviklingen av BARNEVERNET I OSLO OG BERGEN:
(informasjon som fylles inn i forkant av intervjuet)**

Dato for intervjuet: _____

Identifikasjonsnummer på informanten (den som blir intervjuet): _____

Hvilken barneverntjeneste er informanten tilknyttet? _____

Navn på intervjuer: _____

Til intervjuer: Informasjon til deg står i kursiv ut over i spørreskjemaet. Den skal ikke leses opp. Der hvor det er flere svarkategori skal du lese oppkategoriene, hvis ikke annet er oppgitt i forbindelse med spørsmålet.

Bakgrunn: Informantene har mottatt informasjon om prosjektet i brev form og har gitt informert samtykke til å delta.

Du må presentere deg selv med navn og at du ringer på vegne av Fafø og i tilknytning til forskningsprosjektet om utviklingen av barnevernet i Oslo og i Bergen. Og at det er gjort avtale om intervju, og at det er derfor du ringer nå.

Informert om at all informasjon vi mottar er konfidensiell og skal anonymiseres.

Videre informerer du om at intervjuguiden er i fire deler, med til sammen 40 spørsmål, og at vi regner med å bruke ca en halv time.

Del I Bakgrunn, personopplysninger

1. Hvem av barnets foresatte er det som intervjues:

Fostermor

Fosterfar

Andre: _____

2. Informantens alder _____

3. Informantens sivilstand

Gift

Registret partner

Skilt

Enke/enkemann

Samboer

Enslig

4. Husholdningen samlede brutto årsinntekt

<50.000

51.000 – 100.000

101.000 – 200.000

201.000 – 300.000

301.000 – 400.000

401.000 – 500.000

501.000 – 600.000

601.000 – 700.000

701.000 – 800.000

801.000 – 900.000

901.000 – 1.000.000

1.000.000 <

5. Hvor mye mottare du/dere i fosterhjemsgodtgjøring per måned?

Angi beløp: _____

6. Informantens utdanningsnivå

Grunnskole

Videregående skole

Universitet/høgskole

7. Beskriv kjernefamilien din – familien består i tillegg til deg av

Fostermor

Fosterfar

Antall egne barn ____

Antall fosterbarn ____

8. Kan du oppgi kjønn og alder på egne barn?

	Barn 1	Barn 2	Barn 3	Barn 4	Barn 5
Alder					
Kjønn	Gutt <input type="checkbox"/> Jente <input type="checkbox"/>	Gutt <input type="checkbox"/> Jente <input type="checkbox"/>	Gutt <input type="checkbox"/> Jente <input type="checkbox"/>	Gutt <input type="checkbox"/> Jente <input type="checkbox"/>	Gutt <input type="checkbox"/> Jente <input type="checkbox"/>

9. Kan du oppgi kjønn og alder på fosterbarna?

	Barn 1	Barn 2	Barn 3	Barn 4	Barn 5
Alder					
Kjønn	Gutt <input type="checkbox"/> Jente <input type="checkbox"/>	Gutt <input type="checkbox"/> Jente <input type="checkbox"/>	Gutt <input type="checkbox"/> Jente <input type="checkbox"/>	Gutt <input type="checkbox"/> Jente <input type="checkbox"/>	Gutt <input type="checkbox"/> Jente <input type="checkbox"/>

10. Hva slags type fosterhjem er dette?

Vanlig fosterhjem

Forsterket fosterhjem

11. Er enten barnets foreldre eller fosterforeldre født i annet land enn Norge?

Ja

Nei

12. Hvis ja – i hvilket land? (spør informanten, kryss av i riktig kategori, noter land):

(Europa/Nord-Amerika)

Tidligere Jugoslavia

Øvrige Europa/Nord-Amerika Hvilket land? _____

(Afrika)

Somalia

Øvrige Afrika Hvilket land? _____

(Asia)

Pakistan

Sri Lanka

Iran/Irak

Øvrige Asia Hvilket land? _____

Australia og Oseania Hvilket land? _____

Latin Amerika Hvilket land? _____

Del II Kontakt med barnevernet

13. Hvilket år er fosterbarnet født? (dersom det er flere – ta utgangspunkt i det sist ankomne barnet)

Fødselsår: _ _ _ _ _

14. Hvilken type hjelp har dette barnet fått i tillegg til plasseringen i fosterhjem? (flere kryss):

Ingen ting

Barnehage

Annen fritidsaktivitet

Støttekontakt

Tilsyn

Andre tiltak _____

15. Hvilken type hjelp mottar barnet i dag?

Ingenting

Barnehage

Annen fritidsaktivitet

Støttekontakt

Tilsyn

Annet _____

16. Når var dere i kontakt med barnevernet første gang? (uansett hvilket barn det er snakk om)

Måned _ _ _ _ _ År _ _ _ _ _

17. Var det med barnet som dere er fosterforeldre for i dag? (dersom det er flere – ta utgangspunkt i det sist ankomne barnet)

Ja

Nei

18. Hvis nei, når var dere i kontakt med barnevernet for første gang i forbindelse med dette barnet?

Måned __ __ År __ __ __ __

19. Hvor mange saksbehandlere har vært inne i denne saken?

- 1
 2
 3
 4
 5
 6
 7-9
 10-11
 flere

20. Hvordan ble du rekruttert til å være fosterforelder:

Svarte på annonse

Familie med barnet / barnets familie

Annet (*skriv ned svaret*)

21. Hva var din oppfatning av barnevernet på rekrutteringstidspunktet?

- Positiv
 Delvis positiv
 Delvis negativ
 Negativ

22. Hva er din oppfatning av barnevernet i dag?

- Positiv
 Delvis positiv
 Delvis negativ
 Negativ

23. Synes du hjelpen og tilbudene dere har fått er relevant i forhold til problemene dere/ barnet har/ hadde?

- Svært gode tiltak
 Delvis gode tiltak
 Delvis dårlige tiltak
 Svært dårlige tiltak

DEL III om samhandling med barnevernet i dag og siste år

24. Kan du angi i hvilken grad du er enig i følgende utsagn

- Jeg er blitt godt informert av barnevernet om hva som skjer
- Jeg er blitt dårlig informert av barnevernet om hvorfor de gjør forskjellige tiltak
- Barnevernet har gitt informasjon om hvilken myndighet de har
- Vi har ikke fått informasjon om hvilke hjelpetiltak barnevernet tilbyr
- Jeg synes jeg har oversikt over mulighetene som ligger i barnevernets hjelpeordninger
- Det har vært enkelt å få informasjon fra barnevernet

- Det har krevd mye arbeid fra vår side å få nødvendig informasjon fra barnevernet
- Barnevernet er opptatt av hva jeg mener og mine synspunkter

Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig

25. Har du/ dere blitt orientert om hvilken informasjon barnevernet har innhentet fra andre instanser og personer.

- Ja
- Nei
- Vet ikke

26. Hvis du skal peke på noe ved barnevernets informasjonspraksis som du mener kunne vært bedre, hva skulle det vært? *(skriv ned hva informanten forteller)*

27. Hvilken oppfølging har du/dere fått fra barnevernet? *(skriv det informantene sier)*

28. Hva synes du om oppfølgingen?

- Svært fornøyd
 Litt fornøyd
 Litt misfornøyd
 Svært misfornøyd

29. Hvor ofte er tilsynsvergen hos dere?

- 1 gang i året
 2 ganger i året
 3 ganger i året
 4 ganger i året
 5 ganger i året
 6 ganger i året
 Flere enn 6

30. Hvor ofte er representant for barnevernet hos dere?

- 1 gang i året
 2 ganger i året
 3 ganger i året
 4 ganger i året
 5 ganger i året
 6 ganger i året
 Flere enn 6

31. Hvor ofte har dere telefonisk kontakt med barnevernet?

- Aldri
 1 gang i året
 2 ganger i året
 3 ganger i året
 4 ganger i året
 5 ganger i året
 6 ganger i året
 Flere enn 6
 Flere enn 10

32. Hvor pleier dere å møte barnevernet?

- Hjemme hos oss selv
 Hos barnevernet
 I møter med andre instanser
 Andre steder
 Hvis andre steder, hvilke _____

33. Hvor synes du det er greiest å møte barnevernet?

- Hjemme hos meg selv
 Hos barnevernet
 I møter med andre instanser
 Andre steder
 Hvis andre steder, hvilke _____

- Ja, stort sett
- Nei, stort sett ikke
- Nei aldri

40. Ut fra din samlede erfaring med barnevernet - har du en opplevelse av å bli behandlet med respekt av barnevernet?

- Ja alltid
- Ja, stort sett
- Nei, stort sett ikke
- Nei aldri

Til slutt; da er vi ferdige og tusen takk for hjelpen og for tiden du har brukt. Har du noen umiddelbare spørsmål eller kommentarer til det vi nå har gått gjennom? (skriv ned det informanten eventuelt sier)

Da sier jeg takk. Har du spørsmål eller annet du lurer på om dette forskningsprosjektet, så kontakter du bare Skivenes eller Grønningsæter på Fafo, jf. Informasjonsbrevet som du har mottatt.

Vedlegg 3 Redegjørelse for metodebruken i brukerundersøkelsen

Brukerintervjuene omfattet både foreldre og fosterforeldre. Vi har i denne delen av prosjektet benyttet et i hovedsak prekodet spørreskjema, men med noen åpne spørsmål. Intervjuene ble gjennomført som personlige intervjuer. Begrunnelsen for å bruke en slik metode, var målgruppa og tema for intervjuene.

Det ble planlagt en strategisk utvelging av informanter, med et mål om variasjon i forhold til nærmere definerte variabler. I utvalget av fosterforeldre betydde det at utvalget skulle være variert i forhold til alder på fosterbarna, og om det var snakk om vanlige eller forsterkede fosterhjem. Når det gjaldt foreldrene, var utvalgskriteriene mer detaljerte. Det var ønskelig at utvalget gjenspeilte de som har kontakt med barnevernet i forhold til følgende kjennetegn: etnisitet, type tiltak og alder på barna.

I arbeidet med å skaffe informanter til brukerundersøkelsen fulgte vi følgende prosedyre våren 2005:

Brev med informasjon ble sendt til barneverntjenestene i bydelene. Disse ble bedt om å gi materialet videre til aktuelle informanter. Instruksjonen til bydelene inneholdt forholdsvis detaljerte kriterier for utvelgelse av informanter. Disse tok utgangspunkt i de overnevnte utvalgskriteriene. Fordelingen på bydelene ble bl.a. gjort på bakgrunn av statistisk informasjon om fordelingen av klienter i den aktuelle bydelen. Informantene henvendte seg selv til Fafo, og det ble avtalt tid for intervjuet. Informantene kunne velge hvordan intervjuet skulle foregå og velge språk.¹ Det viste seg at alle ønsket å bli intervjuet på norsk. Intervjuerne ringte opp informanten på det aktuelle tidspunktet. Intervjuene ble gjennomført anonymt.

Den første henvendelsen til bydelsbarnevernet i Oslo resulterte i 18 intervjuer, 6 med brukere og 12 med fosterforeldre. I mars ble det sendt ut en purring, vi henvendte oss først til barneverntjenestenes kontaktpersoner og så til barnevernlederne. Problemet med rekruttering av informanter ble også drøftet med de som deltok på fokusgruppeintervjuene. I løpet av april hadde Fafo telefon/e-postkontakt med enten barnevernlederen eller kontaktpersonen ved de aller fleste barnevernkantorene. Det ble videre sendt ut skriftlige påminnelser til de kontorene (ca. halvparten av bydelene)

¹ Kurdisk, somali, urdu/punjabi, arabisk, tamil, vietnamesisk og norsk.

hvor vi hadde fått liten respons fra mulige informanter. Alle bydeler, med unntak av én, har skaffet informanter til prosjektet. Purringene førte til 22 intervjuer.

I Bergen fikk vi på denne måten kontakt med 15 informanter som ble intervjuet etter den første henvendelsen til barneverntjenesten. En purrringsrunde i begynnelsen i mars ga ytterligere 11 informanter.

Ettersom tiden gikk, fikk vi noen flere henvendelser, og informantene ble intervjuet etter hvert som de meldte seg. I annen runde, som skjedde 2. kvartal 2006, gjorde vi en mindre endring i måten å rekruttere informanter. Blant annet fordi den forholdsvis spesifiserte instruksjonen om informantenes bakgrunn ikke hadde fungert i første runde, ble forespørselen til bydelene noe mer generell. Antallet informanter i de to intervju-rundene fremgår av tabell 1:

Tabell 1 Oversikt over informanter i brukerintervjuene.

Våren 2005	Fosterforeldre	Foreldre	Sum	Andel i forhold til plan
Intervjuer Oslo	25	15*	40	53%
Intervjuer Bergen	12	14	26	65%
Sommeren 2006				
Intervjuer Oslo				
Intervjuer Bergen				
Sum	59	49	108	

* Hvorav 9 med én eller flere foreldre ikke født i Norge

Vi hadde som mål 45 respondenter blant fosterforeldrene, samt 70 intervjuer blant foreldre (45 i Oslo og 25 i Bergen) i hver av de to intervjurundene. Det fremgår av tabell 1 at vi fikk kontakt med betydelig lavere antall informanter enn det vi hadde planlagt. Gjennom alle purrrundene ble også systematikken i fordeling av informanter utvult. Vi var med andre ord for optimistiske når planen for undersøkelsen ble laget. Dette var imidlertid aldri ment å være en representativ undersøkelse, og sett fra én synsvinkel har vi når vi tar hele brukerundersøkelsen i betraktning, nådd frem til flere informanter enn noen kjent undersøkelse vi kan sammenligne oss med. Det forholdsvis høye antallet med ikke norsk bakgrunn må forklares med den instruksjonen som opprinnelig gikk ut til bydelene om fordeling av informanter.

Utvalget av informanter er kommet til på en måte som ikke gjør det mulig å generalisere synspunktene til å gjelde alle fosterforeldre og foreldre som har kontakt med barnevernet i Oslo eller Bergen. Utvalget er imidlertid stort for denne typen undersøkelser i barnevernsammenheng.

Den metoden som var lagt opp, har som generelt problem at det er fare for positiv seleksjon. Dette problemet er antagelig forsterket på grunn av problemene med å få

tak i informanter. På den annen side, hvis folk har sterke meninger, har de hatt mulighet for å melde seg. Vi har ingen grunn til å tro at bydelene valgte ut informanter som representerte «positivt» orienterte klienter, snarere tvert imot. Allikevel er utvalget sannsynligvis positivt skjevt i den forstand at vi må regne med at vi lettere har nådd frem til brukere med et positivt syn på barnevernet.

Det var lettere å rekruttere fosterforeldre enn foreldre, og variasjonen i forhold til barnas alder og hvorvidt fosterhjemmet var forsterket eller ikke, kan tyde på at utvalget er noenlunde representativt, og at det er sannsynlig at tendensen i holdningene representerer de opplevelsene fosterforeldre har av samarbeidet med barnevernet. Utvalget inkluderer imidlertid kun fosterhjem som ikke har «sprukket», og en kan tenke seg at det gir en gruppe som er mer positiv til barnevernet enn om fosterhjem som «gir opp», også var inkludert.

Det er mer problematisk når det gjelder foreldrene, blant annet fordi det var vanskeligere å finne personer som ønsket å være med på undersøkelsen. Det er sannsynlig at det er de som er mest positive, som er blitt intervjuet. Det å være på kant med barnevernet kan være en belastning som gjør det uaktuelt for mange å være med på et intervju. Det faktum at en mye høyere andel av foreldrene i utvalget, enn i populasjonen, hadde tatt kontakt med barnevernet selv, kan tyde på at det er de mest positive som er med. Utvalget er også skjevt på den måten at saker hvor det er brukt tvang, er underrepresentert. Vi har altså et skjevt utvalg, som det er sannsynlig at har gitt mer positive vurderinger av samarbeidet med barnevernet enn det som er representativt for gruppa.

Selv om dette ikke kan sies å være et representativt utvalg, har det totale antallet bidratt til å gi interessante data. Brukerundersøkelsen sett under ett har nådd et metningspunkt i den forstand at nye informanter ikke vesentlig endrer resultatene.

En av tilbakemeldingene fra barnevernet er at brukere reserverer seg fra å være med på prosjektet fordi de er bekymret for at anonymiteten ikke blir godt nok ivaretatt. Ifølge intervjuerne var det få av de som ble intervjuet, som syntes det var problematisk å velge svarkategori på spørsmålene. Dette kan tolkes som en bekreftelse på at spørsmålene har vært klare og forståelige, og at svarene dermed gir undersøkelsen god pålitelighet.

Forskningsetikk og personvern

Norges forskningsråds forskningsetiske retningslinjer (2006) sier i punkt 5 at: «*Forskningen skal arbeide ut fra en grunnleggende respekt for menneskeverdet*». Retningslinjene konkretiserer dette nærmere ved å stille følgende krav til forskningsprosesser: 1) frihet og selvbestemmelse må være sikret, 2) individet må være beskyttet mot skade og urimelig belastning og 3) privatliv og nære relasjoner må være trygget. Forskere har et spesielt ansvar for utsatte gruppers interesser gjennom hele forskningsprosessen. (ibid., punkt 22).

De forskningsetiske problemstillingene ble særlig satt i fokus når det gjaldt brukerintervjuene. Disse kravene er først og fremst ivaretatt ved at de som er intervjuet, er sikret anonymitet. Personidentifiserbare opplysninger eller opplysninger om bosted registreres ikke og brukes ikke i rapporten. Det gjør heller ikke informasjon som kan være så spesiell at personer kan gjenkjennes.

Rekrutteringen av informanter har foregått ved at det enkelte barnevernkontor i Oslo og Bergen har vært portvakter. Rent praktisk vil det si at bydelsbarnevernet har sendt ut informasjonsbrev om undersøkelsen til foreldre og fosterforeldre som tilhørte det enkelte kontoret, og som kunne være mulige informanter. I noen tilfeller har barnevernkontoret tatt muntlig kontakt med de aktuelle før det ble sendt ut informasjon. Sammen med brevet har det ligget en samtykkeerklæring, og en svarkonvolutt som var forhåndsadressert til Fafo. De som ønsket å være med i undersøkelsen, har sendt samtykke direkte til Fafo, som så har tatt kontakt. Bydelsbarnevernet har altså ikke opplysninger om hvem som utgjør det endelige utvalget i intervjuundersøkelsen.

Informasjon om prosjektet ble gjentatt muntlig før selve intervjuet, og informantene ble spurt om de fortsatt var interessert i å delta i studien. Tolk var tilgjengelig, men det viste seg at alle intervjuene kunne gjennomføres uten.

Når det gjelder selve intervjuuskjemaet var det antatt at spørsmålene ikke ville innebære store belastninger for dem som ble intervjuet. Vi var imidlertid forberedt på at enkelte kunne oppleve noen av spørsmålene som nærgående. Det var derfor viktig at intervjuerne ikke presset noen som ikke ønsket å fortelle om spesielle hendelser.

Anonymiteten er vanskeligere å ivareta i forhold til de ansatte som er intervjuet gjennom fokusgruppene. Informantene ble lovet anonymitet, og vi kan derfor ikke henviser til hvilken bydel den enkelte informant kommer fra.

Når det gjelder data fra Kostra-databasen, har vi som alle andre hatt full tilgang på det som ligger offentlig tilgjengelig. Når det gjelder individdataene, har vi ikke fått tilgang på personidentifiserbar informasjon. Det betyr blant annet at dataene ikke inneholder informasjon om kommune, bare kommunetype. Oslo er imidlertid en egen kategori. Det gjelder ikke Bergen. Vi kan derfor ikke bruke disse dataene til å sammenligne Oslo og Bergen. Når slike data benyttes, må vi derfor sammenligne med hele landet eller med andre kommunetyper.

Barnevernet i Oslo og Bergen

I 2004 ble det gjennomført en barnevernreform som innebar at staten overtok ansvaret for det som tidligere hadde vært fylkeskommunenes ansvar innen barnevernet. Oslo ble holdt utenfor denne reformen. Oslo kommune beholdt dermed ansvaret for hele tjenestespekteret, fra forebygging til tunge omsorgstiltak. Dette er bakgrunnen for denne sammenlignende evalueringen av barnevernet i Oslo og Bergen. Rapporten tar for seg en rekke aspekter ved barnevernet, som organisering, meldinger og undersøkelser, bruk av tiltak i og utenfor hjemmet, bemanning og kompetanse, og brukes og ansattes oppfatninger om barnevernet. Hva er forskjellene og hva er likhetene mellom barnevernet i de to byene? Kan en identifisere endringer som følge av reformen?

