

Gjennomgang av barneverntjenesten i Ringsaker 2009

*LARS B. KRISTOFERSEN
ANDERS S. MATHISEN*

NOTAT
NR 3/10

Gjennomgang av barneverntjenesten i Ringsaker 2009

LARS B. KRISTOFERSEN

ANDERS S. MATHISEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Notat 3/2010

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD). Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) 2010

ISBN 978-82-78-94326-7
ISSN 1890-6435

Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Dette notatet representerer sluttrapporten i et oppdragsprosjekt NOVA har hatt for Ringsaker kommune. Notatet bygger på prosjektbeskrivelsen fra NOVA (februar 2009), offentlig tilgjengelige dokumenter i kommunen, intervjuer med enkelte ledere, mellomledere, samt flere ansatte i kommunen, både i barneverntjenesten og andre tjenester (dels gruppeintervjuer, dels enkeltintervjuer) i perioden februar–november 2009. Videre er det benyttet statistikk som er generert i kommunen, dels også supplert med statistikk fra SSB (Kostra-data) om Ringsaker kommune og sammenlikningskommuner. En siste kilde for NOVAs undersøkelse er en nettbasert spørreundersøkelse som gikk til alle de barnevernansatte samt ansatte i andre instanser og hjelpe-tjenester hvor de kunne svare anonymt.

Forsker Lars B. Kristofersen og utviklingskonsulent Anders S. Mathisen har utført prosjektet og skrevet dette NOVA-notatet. Forskerne Elisiv Bakketeig og Aina Winsvold, begge NOVA, takkes for gode synspunkter til et utkast til underveisnotat i juni samt supplerende synspunkter nylig. Resultatene har vært presenter internt i barneverngruppen ved NOVA.

Dette notatet utgjør rapportering fra hele NOVAs prosjekt. Råd-mannens punkter 1–4 i mandatet for prosjektet er alle behandlet her.

NOVA vil takke alle de ansatte i Ringsaker kommune og samarbeids-partnere utenfor kommunens ansattes rekke (BUF-team, BUP og politiet) som har gitt oss velvillig bistand i form av å bli intervjuet om barnevern-tjenesten/samarbeid med barnevernet samt å svare på de elektroniske spørre-skjemaene. Vi håper at NOVA-notatet vil kunne være til god nytte i arbeidet med gjennomgang av barneverntjenesten. Vi takker og barnevernsjef og nåværende og tidligere kommunalsjef for deres velvillighet til å stå fram med sine synspunkter og ikke kreve anonymisering. Alle øvrige informanter er anonymisert.

Prosjektet og dets intervju- og dataopplegg er godkjent av NSD Personvernombudet for forskning.

NOVA står (etter sitatsjekk og sjekk for eventuelle faktafeil i kommunen) ansvarlig for eventuelle feiltolkninger av data og intervjuutsagn.

NOVA, mars 2010

Lars B. Kristofersen
prosjektleder/forsker

Innhold

Sammendrag	7
1 Bakgrunn	19
2 Formål med undersøkelsen, problemstillinger og mandat	21
3 Metoder og data	25
4 Bakgrunnsdata og demografi om kommunen	29
5 Utvikling i barnevernet de seinere årene	35
5.1 Utviklingen i andel barn med barneverntiltak fram til og med 2008.....	36
5.2 Utviklingen i antall meldinger til barneverntjenesten til og med 2009.....	41
5.3 Utviklingen i andel barn med undersøkelser i barnevernet 2006–2008	48
5.4 Barn med undersøkelser i barnevernet som tar over tre måneder og barn med henlagte meldinger/ undersøkelser.....	50
5.5 Andel undersøkelser som fører til tiltak	55
5.6 Netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år i barneverntjenesten	56
5.7 Andel netto driftsutgifter til barn som bor utenfor sin opprinnelige familie	59
5.8 Brutto driftsutgifter per barn i barnevernet (barn med undersøkelse eller tiltak)	61
5.9 Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie.....	62
5.10 Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie	65
5.11 Stillinger med fagutdanning per 1.000 barn 0–17 år.....	70
5.12 Oppsummering og anbefalinger	71
6 Hva sier de ansatte og samarbeidspartnerne?	83
6.1 Hva sier de ansatte?	83
6.2 Barnevernstjenestens samarbeidspartnere	98
7 Familiens hus og Ungdomskontakten	109
7.1 Familiens hus.....	109
7.2 Ungdomskontakten Ringsaker	116
8 Konklusjoner og anbefalinger	127
8.1 Konklusjoner	127
8.2 Anbefalinger.....	133
Referanser	135

Sammendrag

Formål og problemstillinger

Ringsaker kommune ønsket i 2008 bistand til en gjennomgang av barneverntjenesten gjennom en utredning fra NOVA. Formålet med utredningen var å bidra til å sikre en barneverntjeneste med forsvarlig kvalitet innenfor barnevernlovens rammer samt å sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

Spesielt ba rådmannen om at følgende punkter dekkes opp:

1. Gjennomgang av aktuelle utfordringer i barneverntjenestens virksomhet, herunder gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyse vedrørende forvaltningsmessige og økonomiske forhold
2. Gjennomgang av aktuelle tiltak som kan forebygge behov for plasseringer utenfor hjemmet.
3. Vurdere hvordan familiesenteret og ungdomskontakten kan benyttes for å styrke det samlede barneverntilbudet.
4. Vurdere aktuelle tiltak for å sikre forsvarlig forvaltning og økonomisk styring.

Hovedmålet i prosjektet har vært å gjennomgå aktuelle tiltak som kan forebygge behov for plasseringer av barn og unge utenfor hjemmet i Ringsaker kommune, og vurdere hvordan familiesenteret og ungdomskontakten kan benyttes for å styrke det samlede barneverntilbudet i kommunen.

Metode og data

Prosjektet benytter seg i hovedsak av fire metoder:

- 1) dokumentanalyse (policydokumenter fra kommunen, årsmeldinger for barneverntjenesten, årsregnskap og budsjetter, særlig for barneverntjenesten)
- 2) analyse av foreliggende statistikk (kommunens egen statistikk, supplert med oversikter fra SSB (befolkningsdata, barneverndata, KOSTRA-tall hentet på www.ssb.no)

- 3) analyse av intervjuer utført med sentrale informanter (31 informanter, bl.a. *to kommunalsjefer, barnevernleder, ansatte i den kommunale barneverntjenesten, enkelte andre ledere og ansatte i den kommunale økonomiavdelingen, helsevesen/BUP, statlig barnevern, sosialkontor/NAV, politi/barnevernvakt*).
- 4) analyse av besvarte elektronisk spørreskjema til kommunalt og statlige ansatte.

Tilgjengelig relevant statistikk er analysert i dette notatet. Det er benyttet anonymisert/avidentifisert statistikk som prosjektet har mottatt fra Ringsaker kommune ved tjenesteledere, samt SSBs KOSTRA-statistikk tilgjengelig på nettet (www.ssb.no). Ringsaker er etter avtale med oppdragsgiver jevnført med såkalte sammenlikningskommuner (til dels enkelte nabokommuner) og større grupper av kommuner (Hedmark, kommunegruppe 13¹, landsgjennomsnitt med og utenom Oslo).

Forskerintervjuer ble foretatt våren og høsten 2009. Elektroniske spørreskjema til barneverntjenesten ble utført mai 2009 og til samarbeidspartnere høsten 2009. Alle disse dataene er analysert i dette notatet.

Bakgrunnsdata og demografi om kommunen

Ringsaker kommune ligger sentralt i Hedmark fylke. Litt under 50 prosent av befolkningen i kommunen bodde i tettsteder da undersøkelsen fant sted, av disse er Brumunddal og Moelv de to største.

Ringsaker kommune er den mest folkerike av kommunene i Hedmark og Oppland med ca 32.400 innbyggere ved utgangen av 2008. Dette er et noe høyere innbyggertall enn det vi finner i hver av byene Hamar, Lillehammer og Gjøvik, som alle hadde under 30.00 innbyggere ved utgangen av 2008.

Ringsakers næringsliv har en sterk base i landbruket. Etter dyrket areal er Ringsaker landets største jordbrukskommune. Ringsaker er et tyngdepunkt for industri på det indre Østlandet, med hovedvekt på næringsmiddelindustri og trebearbeiding. Men det er også annen industri og et stort antall servicebedrifter i kommunen. Ringsaker har både strandlinje til Mjøsa,

¹ Ringsaker kommune inngår i kommunegruppe 13 i Statistisk sentralbyrås inndeling i kommungrupper.

skog- og fjellområder (topper over 1.000 m) og er en av Norges største hyttekommuner.

Ringsaker hadde i 2008 en barne- og ungdomsbefolkning (0–18 år) som utgjør 24,4 prosent av innbyggertallet. Dette er den samme prosentandelen som vi finner i gjennomsnittet for hele landet. Andelen eldre (personer 80 år og over) er noe lavere i Ringsaker (5 prosent) i forhold til byene rundt (5,4–6,3 prosent).

SSB/Kostras såkalte behovsindikatorer viser at Ringsaker kommune ligger til dels høyt på flere indikatorer: Sosialhjelpsbruk, arbeidsledighet (særlig for unge 16–24 år), enslige forsørgere, uførepensjon, dødelighet. Videre har man et relativt lavt utdanningsnivå for den voksne befolkningen sett i forhold til både landsgjennomsnittet og mange andre kommuner.

Utviklingen i barnevernet de seinere årene

Vi har i dette kapitlet analysert viktige indikatorer for barneverntjenesten. Vi har benyttet data fra SSB (KOSTRA-data) supplert med data fra Ringsaker kommune og data fra Fylkesmannen i Hedmark når det gjelder meldinger, undersøkelser samt tiltak og ressursbruk i barneverntjenesten i Ringsaker kommune. Tilsvarende data er også presentert for enkelte sammenlikningskommuner i Hedmark og Oppland. De fleste indikatorene er også sammenliknet med fylkes-, kommunegruppe- og landsgjennomsnitt.

Barneverntiltak

Ringsaker kommune har gjennom den siste 9-årsperioden nesten ikke hatt noen økning i andelen barn og unge i barneverntiltak. Dette er til forskjell fra både gjennomsnitt av kommuner her i landet, gjennomsnittet i Hedmark samt gjennomsnitt for kommunegruppe 13 som alle har hatt en noe større økning av barn og unge med tiltak etter barnevernloven disse ni årene. I løpet av 2008 hadde Ringsaker tre prosent av barn og unge under 18 år i barneverntiltak. Både i hele landet og i Hedmark fylke var andelen fire prosent dette året.

I løpet av årene 2007 og 2008 hadde henholdsvis 16 og 18 prosent av barn og unge i barneverntiltak i Ringsaker kommune et omsorgstiltak. Denne prosentandelen var på nivå som landsgjennomsnittet og litt over

Hedmarks gjennomsnitt, men særlig i 2007 og også til dels i 2008 lavere enn flere av de byene vi sammenlikner Ringsaker med i Hedmark og Oppland (Hamar, Lillehammer, Gjøvik).

Hjelpetiltak

Det er særlig for hjelpetiltak i hjemmet at Ringsaker kommune ligger lavt de seinere årene. Dette gjelder både for andeler som får slike tiltak, samt at utviklingen i kostnader per barn som får slike tiltak har sunket vesentlig i kommunen de tre årene 2006–2008. Beskjeden satsing på hjelpetiltak kan utgjøre en risiko. Sårbare barn og unge i kommunen vil man da ikke kunne følge på samme måte som hvis man hadde hatt en bredere vifte av hjelpetiltak å tilby. Tidlig intervensjon blir vanskeligere å få til hvis man har en relativt beskjeden innsats med hjelpetiltak (i antall og kostnader) sammenliknet med andre kommuner.

Barnevernsmeldinger

Meldingene til barneverntjenesten i Ringsaker har økt i tre perioder de siste 9–10 årene. Først hadde man en viss økning fra 2001 til 2003, deretter hadde man en ny økning fra 2004 til 2006. Både i 2006 og i 2007 hadde man nesten 180 barn som ble meldt årlig. Fra og med starten av 2008 og ut 2009 har det forekommet en tredje og sterk økning i meldingstallet. I løpet av 2008 mottok man meldinger på 233 barn og unge. I løpet av 2009 mottok barneverntjenesten 260 meldinger. Raten for meldte barn og unge til barneverntjenesten per 1.000 under 18 år er fordoblet i perioden 2001 til 2009.

Politiet er den instansen som melder om flest saker (25 prosent i 2009), og de har hatt en økning i både antallet og andelen av meldingene de siste to–tre årene (fra 16 prosent i 2007). Skolene reduserte sin andel av meldingene fra 16 prosent i 2007 til nær 13 prosent av meldingene i 2009. BUP/voksenpsykiatri har økt sin andel av meldingene fra kun å omfatte tre prosent i 2007 til å omfatte sju prosent i 2009. En av de største endringene gjelder foreldrene som meldingsinstans. I 2007 meldte foreldrene selv om 20 prosent av de barna det kom meldinger om. I 2008 og i 2009 var andelen halvert til 9–10 prosent av det samlede antall meldinger disse to årene. Barne-

verntjenesten selv (10 prosent i 2009) og barnevernvakt (6 prosent) melder også om en del av sakene. NOVA vurderer at både helsestasjon (5,4 prosent i 2009), lege/sykehus (3,8 prosent) og barnehager (1,2 prosent) burde kunne ha et noe større meldingspotensiale.

Barnevernundersøkelser

Andelen barn og unge med undersøkelser i barnevernet i Ringsaker har de tre siste årene hele tiden vært på 2,5 prosent av alle i aldersgruppen 0–17 år (KOSTRA-statistikk 2006–2008). Dette er litt lavere enn kommunegruppe 13, tydelig lavere enn landssnittet siste år (3 prosent), men stort sett på nivå med nabokommunene. Ringsaker ligger imidlertid høyere enn de fleste av disse når det gjelder andelen undersøkelser som går ut over tre måneder (3–6 måneder). Ringsaker har hatt en økning i denne indikatoren de tre årene, mens flere av sammenlikningsgruppene/ kommunene har gått ned i hvert fall ett av årene. Landsgjennomsnittet i 2008 for andel av undersøkelsene i barnevernet som det tok mer enn tre måneder å gjennomføre, var i underkant av 15 prosent. I kommunegruppe 13 var den tilsvarende andelen i underkant av 13 prosent mens den i Ringsaker var nesten 31 prosent.

I følge Fylkesmannen i Hedmark henla Ringsaker kommune 64 prosent av meldinger og undersøkelser i 3. kvartal 2009. Både NOVA og barnevernsjef vurderer at dette tallet nok er korrekt, men at en slik andel faglig sett er alt for høy (selv om enkelte sammenlikningskommuner også ligger høyt). Man har dessuten en del fristoverskridelser både på avklaring av en del meldinger og på gjennomføring av en del undersøkelser (da gjelder det fristoverskridelser på seks måneder på undersøkelser). Dette indikerer i følge NOVA at ressursituasjonen fortsatt er alt for svak innen barneverntjenesten i Ringsaker også høsten 2009 (etter økning i vikariater/midlertidige stillinger i høst).

Driftsutgifter

Ringsaker benytter i 2008, ifølge KOSTRA-data, en mindre sum i netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år på barnevern sammenliknet med alle de sammenlikningskommunene og -kommunegruppene vi har gjennomgått. Både landsgjennomsnittet for alle kommuner, landssnittet for alle kommuner utenom Oslo, snittet for kommunegruppe 13 og snittet for Hedmark gikk tydelig opp i perioden 2006–2008. Landsgjennomsnittet for landet utenom

Oslo lå på 4.889 kroner og altså vesentlig over Ringsaker i 2008, det samme gjelder for kommunegruppe 13. Ringsaker ligger etter NOVAs syn alt for lavt på dette målet sett i lys av den barnevernsituasjonen kommunen har vært i de par siste årene. Dette gjelder også etter korreksjonen for en feil i innrapportering av denne KOSTRA-indikatoren fra Ringsaker i 2008. Disse målene gjennomgått i kapittel 5 viser oss at budsjettene har vært for lave, selv om det påpekes fra kommunens side at man i løpet av året har gitt budsjetttillegg. Budsjetttillegg burde ha slått mye sterkere ut for denne indikatoren hvis man hadde foretatt kraftige nok justeringer for reelt for lave budsjetter sammenliknet med andre kommuner.

For en annen KOSTRA-indikator, brutto driftsutgifter per barn i barnevernet, lå Ringsaker lavere enn de fleste sammenlikningskommunene 2006–2008. I 2008 brukte Ringsaker 28.456 kroner i brutto driftsutgifter per barn i barnevernet, mens gjennomsnittet for alle kommuner foruten Oslo da var 31.586 kroner. Ringsaker lå også betydelig under kommunegruppe 13 for denne indikatoren i 2008. Kommunene Lillehammer og Gjøvik hadde begge en sterk stigning i denne indikatoren fra 2007 til 2008. Fra å ligge noe lavere enn Ringsaker ligger de i 2008 betydelig over.

For indikatoren brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie, ligger Ringsaker vesentlig under landsgjennomsnittet. Ringsakers tall var nesten 24.370 kroner, mens landsgjennomsnittet var 32.060 kroner i 2008. Det er også verdt å merke seg at mens kommuner utenom Hedmark har økt sine brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie i perioden 2006–2008, har Ringsaker alle disse tre årene redusert sine kostnader (fra 36.580 kroner i 2006).

Når det gjelder brutto driftsutgifter per barn plassert utenfor opprinnelig familie, så det innledningsvis ut til at Ringsaker bruker mer midler enn sammenlikningskommunene. Dette så ut til å være særlig tydelig i 2007 og 2008, men var også tilfelle i 2006. For denne indikatoren viser de fleste kommunene og kommunegruppene en økning for hvert av årene, med unntak av både Ringsaker og gjennomsnittet for Hedmark (de KOSTRA-tall som er publiserte). Imidlertid har NOVA i kommentarrundene til dette notatet fått dokumentasjon fra barnevernets lederteam som viser at disse KOSTRA-tallene er alt for høye for Ringsaker. Dette skyldes at et botiltak for enslige mindre-

årige asylsøkere/flyktninger i Ringsaker er belastet denne kontoen i regnskapet. Når dette tas hensyn til, kommer Ringsaker kommune vesentlig lavere ut enn både Hamar, Gjøvik, gjennomsnitt for kommunegruppe 13 og gjennomsnitt for kommuner i hele landet også på denne indikatoren.

Fagutdanningsstillinger

Vi studerte til slutt antallet stillinger med fagutdanning (innen barnevern) per 1.000 personer 0–17 år. Vi valgte å studere stillingstallet i forhold til barnebefolkningen og ikke kun i forhold til aktive barnevernsaker med tiltak, bl.a. fordi Ringsaker både gjennom 2008 og 2009 har et betydelig antall meldinger og undersøkelser som ikke er ferdig behandlet. Stillingsressurser i forhold til kommunens barnetall var konstant fra 2007 til 2008. Men samtlige andre sammenlikningskommuner, kommunegruppe 13 samt landsgjennomsnittet, viste en tydelig økning på denne indikatoren fra 2006 til 2008. Stange økte fra et lavere nivå enn Ringsaker i 2006 opp på Ringsakers nivå i 2008. Gjøvik har nesten kommet opp på landsgjennomsnittet (2,7 fagstillinger per 1.000 personer 0–17 år i 2008), mens Lillehammer klarte dette i 2008. Ringsaker ligger i 2008 (1,8 fagstillinger per 1.000 personer 0–17 år) betydelig under landsgjennomsnittet. Manglende økning i tallet på stillinger i forhold til barnetallet fra 2006 til 2008 i Ringsaker står i betydelig kontrast til økningen i antallet meldinger til barneverntjenesten de seinere årene, og til en høy andel saker med lang saksbehandlingstid, ikke minst også i forhold til restansesituasjonen våren og høsten 2009.

Hva sier de ansatte og samarbeidspartnerne om barnevernstjenesten?

De ansatte i barnevernstjenesten i Ringsaker kommune jobber direkte med brukerne og innehar den barnevernsfaglige ekspertisen. Vi har derfor intervjuet de ansatte. 10 av de 12 ansatte som har svart på spørreundersøkelsen vår, svarer Ja på spørsmål om barnevernstjenesten henlegger saker som burde ha resultert i tiltak. De ansatte forklarer dette i all hovedsak med manglende ressurser og et for stort arbeidspress. Høyt arbeidspress fører i følge de ansatte også til at mange av de som også får tiltak fra barnevernet, ikke blir fulgt tett nok opp. Et viktig spørsmål i denne rapporten har vært å finne ut hva

tjenesten kan gjøre for å forhindre dyre plasseringer. De ansatte svarer at man i større grad må komme tidlig inn med «tett og strukturert hjelp». Vi spurte også de ansatte om hvilke tiltak en burde sette inn for å effektivisere tjenesteproduksjonen. Et flertall av de ansatte svarer igjen at det er et behov for flere ressurser og flere ansatte. Noen mener i tillegg at en burde organisere tjenesten noe annerledes ved for eksempel å frigjøre teamleder for oppfølging/veiledning og videre ved å delegerer §4-4 (vedtak om hjelpetiltak) til teamlederne.

Vi konkluderer i rapporten med at barnevernstjenesten i Ringsaker kommune stort sett har tilgang på de tiltakene som brukerne har behov for, men en knapp ressursituasjon gjør at de enten settes inn for sjelden eller med en for lav intensitet. Avlastingstiltak (helg, ettermiddag og ferie), råd og veiledning, barnehage og økonomisk hjelp er tiltak vi mener burde settes inn oftere. Det samme gjelder institusjonsplasser for mor/barn, MST (multi-systemisk behandling) og PMTO (foreldrerådgivning) som staten delvis finansierer. Flere ansatte savner i tillegg et operativt miljøterapeutisk team som kan jobbe mer oppsøkende og forebyggende i familiene, noe vi mener er en god ide.

Vi har også intervjuet de viktigste samarbeidspartnerne til barnevernstjenesten og de rapporterer til oss at de møter en faglig dyktig, men hardt presset barnevernstjeneste. Et stort flertall i vårt utvalg svarer at de er fornøyd med samarbeidet. Flere viktige samarbeidsinstanser rapporterer likevel at de savner et tettere, åpnere og mer forpliktende samarbeid. Flere instansene i vår spørreundersøkelse svarer i tillegg at samarbeidet i for stor grad er for personavhengig. Vi anbefaler derfor at barnevernstjenesten i Ringsaker setter av tilstrekkelig med tid og ressurser for å sikre gode samarbeidsrutiner. I den forbindelse er det viktig å formalisere konkrete samarbeidsavtaler.

Familiens hus

Familiens hus er et lavterskeltilbud og en møteplass for tjenester der forebyggende barnevern, PP-tjeneste, åpen barnehage, svangerskapskontroll, helsestasjon og familierådgivning inngår. Gjennomgangen av familiens hus er basert på dybdeintervju med ansatte og andre nøkkelpersoner i kommunen, samt på bakgrunn av den nasjonale evaluering av familiesentermodellen som

ble gjennomført i 2006. Den nasjonale evalueringen konkluderer med at familiesentermodellen er vellykket i den forstand at den har gitt et mer tilgjengelig tilbud til brukere med risiko for å utvikle psykososial problematikk. Brukerne er også mer fornøyd, og brukerne av åpen barnehage legger blant annet vekt på at de har lært betydningen av å stimulere barna sine tidlig. Brukere med omfattende og sammensatte behov rapporterer om at det tverrfaglige teamet bidrar til at de nå slipper å bruke krefter på å koordinere et vanskelig tilgjengelig hjelpeapparat. Informantene i den nasjonale evalueringen legger vekt på at familiesentrene representerer et nytt og annerledes klima innenfor hjelpesystemet, ved at det bygger på respekt og reell brukermedvirkning.

Vi konkluderer med at etableringen av Familiens hus i Ringsaker kommune med stor sannsynlighet bidrar til å nå ut til de utsatte barnefamilie i Ringsaker. Det er en stor enighet blant de ansatte vi har snakket med om at dette er en god modell for å samordne tjenestene overfor utsatte familier. Trivelige lokaler, kompetente og engasjerte ansatte er et viktig utgangspunkt for å lykkes med en slik modell. Samtidig er det viktig å understreke at modellen fremdeles er under utvikling og har potensial for ytterligere forbedringer. Familiens hus burde slik vi ser det i større grad skriftliggjøre og dokumentere sin praksis, samt etablere en tydeligere ledelse og identitet utad i kommunen.

Ungdomskontakten

I våre samtaler med ansatte i de andre tjenestene i kommunen, antydet enkelte at Ungdomskontakten i dag nærmest fungerte som en vanlig fritidsklubb. Etter å ha intervjuet ansatte, samarbeidspartnere og gått igjennom aktivitetene, konkluderer vi annerledes. De ansatte og aktivitetslederne rapporterer at de følger den enkelte ungdom vesentlig tettere opp enn tilfellet er med en fritidsklubb. Vi konkluderer med, på bakgrunn av de dataene vi har samlet inn, at de ansatte jobber systematisk og hensiktsmessig overfor målgruppa. Sårbare ungdommer får delta i aktiviteter som fremmer deres evne til mestring og sosial trening. Ungdomskontakten i Ringsaker sitter på viktig kunnskap om de utsatte ungdommene i Ringsaker, til nytte for beslutningstakere og politikere i kommunen. Ungdomskontakten er slik vi ser det,

en viktig «stemme» for utsatte ungdommer i kommunen. Det er likevel nødvendig for tjenesten å bli mer synlige i det offentlige rom og samtidig sørge for at alle aktuelle ungdommer, skoler og foreldre er informert om tilbudet. Det er samtidig viktig at Ungdomskontakten måles på konkrete målsettinger, og at de regelmessig evalueres på bakgrunn av om de dekker brukernes behov.

Konklusjon

For en stor kommune som Ringsaker som i 2010 etablerer bystatus for de to tettstedene Brumunddal og Moelv og som ønsker å satse på bl.a. barnehager og skoler, er det viktig også å ha en god og ressurssterk barneverntjeneste. Kommunens omdømme vil også kunne bli påvirket av hvordan situasjonen er på dette feltet. NOVA oppfatter tjenesten som faglig sterk med dyktige medarbeidere, men undersøkelsen vår viser at tjenesten også har altfor lite ressurser. NOVA finner blant annet at kommunen nesten ikke har hatt noen økning i andelen barn og unge i barneverntiltak de siste ni årene, tross stor økning i meldinger til barneverntjenesten. Det er ingen grunn til at andelen barn med barneverntiltak skal ligge lavere i Ringsaker enn landsgjennomsnittet, sett ut fra både hvordan kommunen skårer på andre problemindikatorer og den store meldingspågangen de seinere årene. Raten for meldte barn og unge til barneverntjenesten per 1.000 under 18 år er fordoblet i Ringsaker i perioden 2001 til 2009.

Kommunen antok at man lå høyt på ressursbruken når det gjelder plasseringer utenfor hjemmet, men etter at det ble avdekket innrapporteringsfeil til Statistisk sentralbyrå synes ikke dette å være tilfelle, snarere ligger man lavere enn en del sammenlikningskommuner.

NOVA finner at kommunen ligger alt for lavt på hjelpetiltak i barneverntjenesten sett i lys av både studiet av de øvrige indikatorene og analyser av intervjuer med ulike grupper av ledere og ansatte.

Barnevernraten og barnevernressursbruk i Ringsaker bør i en periode trolig opp over det nasjonale nivået. Til det trengs en betydelig ressursøkning til den kommunale barneverntjenesten. NOVA gir nedenfor relativt detaljerte anbefalinger med hensyn til ressurser på dette feltet. Men vi gir også andre typer av anbefalinger (blant annet å videreutvikle tettere sam-

arbeid med andre instanser/tjenester, å videreføre tidlig intervensjon, å etablere en barnevernplan, bruk av bredere vifte av hjelpetiltak) på basis av vår undersøkelse i Ringsaker i 2009.

Anbefalinger

- vi anbefaler at kommunen bør opp på minimum et *nasjonalt nivå* med hensyn til *barnevernsatsing og barnevernrate* i løpet av omlag 12 måneder. I en periode kan man gjerne legge seg over det nasjonale nivået på grunn av etterslepet de seinere årene
- vi anbefaler at kommunen *styrker barneverntjenesten med om lag 5 nye faste fagstillinger*, slik at kommunen rimelig snart kommer opp på nasjonalt gjennomsnittsnivå med hensyn til fagstillingsdekning i forhold til sin kommunestørrelse
- barneverntjenesten bør få mer ressurser til å *videreutvikle og etablere et tettere samarbeid med barnehager, skoler, helsetjenesten og politiet*
- *forebyggende arbeid og tidlig intervensjon* i samarbeid med barnehage og helsesøstertjenesten er svært viktig å videreføre
- vi anbefaler kommunen å etablere en *barnevernplan*
- man bør vurdere å etablere både en *barnevernpolitikk på kort sikt* (nærmeste 6 måneder), samt en *politikk for mellomlang* (ca. 6 måneder til et år) og *lengre sikt* (fra ca. 1–3 år). I den grad det tar tid å etablere selve barnevernplanen bør man arbeide etter en foreløpig og mer kortsiktig policy og ikke vente med tiltak til planen er etablert
- kommunen bør *benytte hjelpetiltak* i barnevernet vesentlig oftere enn i dag, man bør opp på et nasjonalt nivå også her (både i ressursbruk og tiltaksrater)
- man bør vurdere å benytte en *større vifte av hjelpetiltak* enn man gjør i dag
- man bør i *større grad benytte og videreutvikle mange av de tiltakene* kommunen benytter i dag. For eksempel barnehage som barneverntiltak, skolefritidsordning, avlastningstiltak (kveld, helg, ferie), råd og veiledning

- man bør vurdere å utvikle et *miljøterapeutisk team* som jobber tettere på familiene
- man bør vurdere å benytte *familieråd* som tiltak
- man bør *videreutvikle og styrke etterverntiltakene, blant annet økonomisk stønad, utdanning og bolig*, og videreutvikle *samarbeidet med NAV* om 18–22-åringene
- vi anbefaler at modellen med Familiens hus i Ringsaker kommune videreføres og styrkes i fremtiden. Modellen er vellykket i den forstand at den har gitt et mer tilgjengelig tilbud til brukere med risiko for å utvikle psykososial problematikk.
- vi anbefaler at Ungdomskontakten videreføres og styrkes. Ungdomskontakten er og bør være en viktig møteplass og «stemme» for utsatte ungdommer i kommunen.

1 Bakgrunn

Prosjektet er basert på en henvendelse til NOVA fra kommunalsjef/ barnevernsjef i Ringsaker kommune i 2. halvår 2008. Henvendelsen hadde sin bakgrunn blant annet i en sterk vekst i meldinger til barneverntjenesten og vekst i ressurskrevende tiltak i barnevernet i kommunen i 2008. Etter to møter mellom representanter for kommunen og NOVA, NOVAs gjennomgang av enkelte åpne saksdokumenter, samt e-postkontakt og telefonsamtale om et førsteutkast, la NOVA fram forslag til en prosjektbeskrivelse. En utvidet prosjektbeskrivelse ble etter dette godkjent av begge parter (februar 2009). Da var hele mandatet til rådmannen for en slik undersøkelse brakt inn i denne NOVA-undersøkelsen. Mandatet for undersøkelsen er beskrevet i neste kapittel.

Dette notatet er organisert på følgende måte: Først beskrives formålet med undersøkelsen/gjennomgangen av barneverntjenesten. Deretter presenteres problemstilling og mandat (kapittel 2). I kapittel 3 gis oversikt over metoder og data som er benyttet. I kapittel 4 legges fram en del bakgrunnsdata og demografisk/sosiodemografisk statistikk om kommunen. I kapittel 5 gis en gjennomgang av ulike typer av statistikk og indikatorer for barneverntjenesten i kommunen med vekt på de 3–4 siste årene (2006–2008/2009). Disse indikatorene blir drøftet. Resultater fra intervjuer med de ansatte i barneverntjenesten og flere av deres samarbeidspartnere legges fram og drøftes i kapittel 6. En del av mandatet for denne undersøkelsen gjaldt en gjennomgang av de to tiltakene *Familiens hus* og *Ungdomskontakten*. For begge disse tiltakene har vi intervjuet ansatte samt gjennomgått enkelte dokumenter om tiltakene. Disse resultatene er beskrevet i kapittel 7. I det avsluttende kapittel 8, presenteres våre hovedkonklusjoner og anbefalinger etter gjennomgangen av barneverntjenesten i Ringsaker.

Det er også presentert en litteraturliste med referanser bakerst i notatet.

2 Formål med undersøkelsen, problemstillinger og mandat

Rådmannens mandat til kommunalsjef/barnevernsjef

Kommunen ønsket i 2008 bistand til en gjennomgang av barneverntjenesten gjennom en utredning fra NOVA. Hovedmålet med utredningen var å sikre en barneverntjeneste med forsvarlig kvalitet innenfor barnevernlovens rammer samt å sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

Spesielt ba rådmannen om at følgende punkter dekkes opp:

1. Gjennomgang av aktuelle utfordringer i barneverntjenestens virksomhet, herunder gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyse vedrørende forvaltningsmessige og økonomiske forhold ²
2. Gjennomgang av aktuelle tiltak som kan forebygge behov for plasseringer utenfor hjemmet.
3. Vurdere hvordan familiesenteret og ungdomskontakten kan benyttes for å styrke det samlede barneverntilbudet
4. Vurdere aktuelle tiltak for å sikre forsvarlig forvaltning og økonomisk styring.

NOVAs tolkning og presisering av prosjektbidraget

NOVA valgte etter drøfting med Ringsaker kommune å legge hovedvekt på punktene 1 og 4 (ovenfor) i den første fasen av prosjektet (fram til slutten av mai/begynnelsen av juni). Dette ble presentert i et «underveisnotat» (juni 2009) til kommunen.

Etter sommeren 2009 ble det lagt hovedvekt på punkt 2 og 3 ovenfor.

² Dette punktet ble blant annet utdypet muntlig av kommunalsjefen i møtet i barneverntjenestens lokaler i Brumunddal 3. desember 2008 hvor NOVA-forsker deltok.

Hovedmål, delproblemstillinger for NOVA-prosjektet

Hovedmålet i prosjektet har vært å gjennomgå aktuelle tiltak som kan forebygge behov for plasseringer av barn og unge utenfor hjemmet i Ringsaker kommune, og vurdere hvordan familiesenteret og ungdomskontakten kan benyttes for å styrke det samlede barneverntilbudet i kommunen.

Hovedmålet i prosjektet (del 1) var å identifisere aktuelle utfordringer i barneverntjenestens virksomhet samt nedfelle disse i en risiko- og sårbarhetsanalyse. På basis av denne analysen var et mål å foreslå aktuelle tiltak som kan sikre en forsvarlig forvaltning og økonomisk styring samt gi en vurdering av mulige konsekvenser av disse tiltakene i Ringsaker.

I prosjektets del 2 (høsten 2009) ble det utført en undersøkelse og vurdering av hvordan familiesenteret og ungdomskontakten kan benyttes for å styrke det samlede barneverntilbudet i kommunen. Dette ble utført som et ledd i den endelige risiko- og sårbarhetsanalysen og tiltaksvurderingen. Notatet inneholder en oversikt over hvordan disse tiltakene benyttes i dag, samt forslag til hvordan de eventuelt kan benyttes for å styrke det samlede barneverntilbudet i kommunen.

Høsten 2009 ble også flere ansatte i tilgrensende hjelpetjenester intervjuet samt at det ble utført enda en Questback-undersøkelse (jf. metodeavsnittet).

NOVA har gjennom hele 2009 som en del av oppdraget bl.a. analysert utviklingen i barnevernstatistikk for kommunen for de siste årene. I analysen inngår statistikk over meldinger, undersøkelser, hjelpe- og omsorgstiltak samt litt om aldersfordeling. Vi har også kort gjennomgått statistikk over en del andre viktige velferdsindikatorer (sosialhjelps- og trygdebruk, utdanningsnivå, sosioøkonomisk situasjon mv. i kommunen). Gjennomgangen har inkludert samtaler/intervjuer med enkelte ledere og ansatte (jf. metodeavsnittet). Ut fra den eksisterende tiltaksprofilen i barnevernet i kommunen (samt «viften» av ulike barneverntiltak som per i dag er tilgjengelige her i landet) har vi foreslått endringer basert på øvrig kunnskap NOVA besitter. I denne sammenheng er NOVAs forslag til dels basert på kunnskap om barnevernet i liknende kommuner (type og størrelse) samt annen barnevern- og velferdsforskning.

Vi har også redegjort for justeringer i tiltak kommunen benytter som kan forebygge behov for plasseringer på noe sikt. Dette notatet viser til kunnskapsoversikter m.v. over barneverntiltak og forebyggende tiltak som kommunen ikke benytter i dag, men som NOVA mener en bør vurdere å ta i bruk.

NOVA foretok høsten 2009 en egen gjennomgang av familiesenteret og ungdomskontakten.

3 Metoder og data

Metoder

Prosjektet benytter seg i hovedsak av fire typer av metoder:

- 1) dokumentanalyse (policydokumenter fra kommunen, årsmeldinger for barneverntjenesten, årsregnskap og budsjetter, særlig for barneverntjenesten)
- 2) analyse av foreliggende statistikk (kommunens egen statistikk, supplert med oversikter fra SSB (befolkningsdata, barneverndata, KOSTRA-tall hentet på www.ssb.no)
- 3) analyse av forskerintervjuer utført med sentrale informanter
- 4) analyse av besvarte elektronisk spørreskjema til kommunalt og statlige ansatte (e-postbasert spørreskjema, såkalt questback).

Intervjuer ble utført med sentrale informanter, blant annet to kommunalsjefer, ledere og ulike grupper av ansatte. Her har vi intervjuet kommunalt ansatte i barnverntjenesten, flere representanter for tilgrensende etater/hjelpetjenester som betjener befolkningen i kommunen, herunder blant annet statlig barnevern, sosialkontor/NAV, politi/ barnevernvakt og helsevesen/BUP.

Intervjuene er dels foretatt som gruppeintervjuer, dels også som individuelle intervjuer. Mange av intervjuene fant sted våren 2009 (intervjuer med ansatte i barneverntjenesten), resten ble foretatt i perioden august til november 2009 (i hovedsak intervjuer med ansatte i andre hjelpetjenester/instanser). Egne intervjuer med representanter for Familiens hus og Ungdomskontakten fant sted høsten 2009. Enkelte informanter ble intervjuet av forskerne i singelintervjuer, resten av informantene ble intervjuet i gruppeintervjuer. Til sammen intervjuet vi 31 informanter i 2009. Hvert av intervjuene tok fra mellom i underkant av en time og opp til ca. en og en halv time.

Følgende grupper av ansatte /enkelthinformanter ble intervjuet:

Kommunal ledelse/rådmannskontoret:

Kommunalsjefer: 2 informanter (tidligere og nåværende kommunalsjef med ansvar for barneverntjenesten)

Barneverntjenesten

Barnevernsjef: 1 informant, men ble intervjuet både vår og høst

Nestleder/teamledere: 2 informanter

Ansatte barneteam: 4 informanter

Ansatte ungdomsteam: 3 informanter

Barnas hus: 2 informanter

Ungdomskontakten: 2 informanter

Økonomiavdeling: 3 informanter

Helsesøstre: 3 informanter

Politiet og barnevernsvakta: til sammen 4 informanter

NAV/sosialkontor: 3 informanter

Spesialisthelsetjenesten psykisk helse barn og unge (BUP): 1 informant

BUF Fagteam (statlig barnevern): 1 informant

De aller fleste intervjuene fant sted på kontorer/møterom ved de offentlige instansene vi besøkte i Ringsaker. Et intervju ble av praktiske grunner foretatt i NOVAs lokaler da vedkommende informant var på reise til Oslo, dessuten ble to andre informanter av praktiske grunner intervjuet over telefon.

Questback (elektronisk spørreskjema) har blitt sendt i to runder og ble besvart av følgende informanter:

Runde 1: Ansatte i kommunalt barnevern (både til dem som er intervjuet, og som supplement til de få informanter som ikke er intervjuet).

Runde 1 og 2: Questback ble sendt til ansatte i kommunens regnskapsavdeling, ansatte i statlig barnevern, skoleledere/rektorer/sosiallærer, enkelte andre instanser basert på e-postadresser (noen fikk dette før sommeren, andre fikk et elektronisk spørreskjema på seinsommeren/høsten).

Til sammen fikk vi tolv svar fra ansatte i barneverntjenesten og 34 svar fra samarbeidspartnere (kommunalt og statlig nivå). Questback-svarene var anonyme.

Det er en viss overlapping mellom informanter i intervjuene og informanter som har avgitt e-postsvar, men ikke fullstendig. Og vi har altså fått flere e-postsvar enn informanter vi har intervjuet, dette gjelder både for vår kontakt med barneverntjenesten og med samarbeidspartnere.

Til sammen baserer vi altså undersøkelsen og gjennomgangen/analysen på omfattende lesing av kommunale dokumenter, blant annet budsjetter og årsmeldinger, intervjuer med 31 informanter og elektroniske spørreskjemasvar fra 46 informanter. Vi bygger i tillegg på videre bearbeiding/analyse av kommunal og statlig statistikk (SSB/KOSTRA, Fylkesmannen Hedmark), Vi har også deltatt på et møte i referansegruppen og et par møter med kommunalsjef, barnevernsjef, tillitsvalgte for de ansatte, samt flere øvrige ansatte i barneverntjenesten. På det første møtet ble det utvekslet informasjon før undersøkelsen startet opp. På det neste møtet drøftet man erfaringer og underveisnotatet som NOVA leverte i juni (prosjektets første halvår).

Egne intervjuer med representanter for Familiens hus og Ungdomskontakten fant sted høsten 2009.

NOVA har fått tilgang til enkelte resultater fra kommunens brukerundersøkelser på dette feltet. Prosjektets ressurser har kun tillatt oss å lese gjennom slike undersøkelser, uten å foreta egne analyser av resultatene fra brukerundersøkelser.

Data

Tilgjengelig statistikk er analysert. Dette er anonymisert/avidentifisert statistikk som prosjektet har mottatt fra Ringsaker kommune ved tjenesteledere, samt SSBs KOSTRA-statistikk tilgjengelig på nettet (www.ssb.no). Ringsaker er sammenliknet med såkalte sammenlikningskommuner (til dels enkelte nabokommuner) og større grupper av kommuner (Hedmark, kommunegruppe 13, landsgjennomsnitt med og utenom Oslo) etter avtale med oppdragsgiver.

Forskerintervjuer som er analysert har vært foretatt våren og høsten 2009. Questback til barneverntjenesten ble utført mai 2009 og til samarbeidspartnere høsten 2009. Disse dataene er også analysert i dette notatet.

4 Bakgrunnsdata og demografi om kommunen

Informasjon om kommunen

Ringsaker kommune ligger sentralt i Hedmark fylke, og er den mest folkerike av kommunene i Hedmark og Oppland. Samlet areal er 1.280 km². Ved Mjøsa finner en brede og frodige jordbruksarealer. Terrenget stiger så gjennom fine skogsområder opp til fjellet med topper på over 1.000 m. Ringsakers næringsliv har en sterk base i landbruket. Etter dyrket areal er Ringsaker landets største jordbrukskommune. Med primærnæringen som en viktig råstoffleverandør benevnes Ringsaker som et tyngdepunkt for industri på det indre Østlandet, med hovedvekt på næringsmiddelindustri og trebearbeiding. Utover dette er det et mangfold av industri og servicebedrifter. Sysselsettingen innen industrisektoren utgjør ca. 28 prosent av samlet sysselsetting i kommunen. Til sammenlikning er tallet for landet på 13 prosent. I Ringsaker finner en 28 prosent av alle industriarbeidsplasser i Hedmark (info basert på Ringsaker kommunes nettside, www.ringsaker.kommune.no).

Ringsaker har ca. 100 km strandlinje mot Mjøsa. Kommunen er en av Norges største hyttekommuner (Sjusjøen er ett av flere hytteområder her). Med E6 og Dovrebanen gjennom kommunen, er tilgjengeligheten god³. Innen en kjøretid på ca. én time når en ca. 200.000 mennesker. Nesten halvparten av befolkningen i Ringsaker bor i de to tettstedene Brumunddal (i sør) og Moelv (i nord). Kommunestyret har vedtatt at Brumunddal og Moelv skal benevnes som byer fra 1. januar 2010. Brumunddal ligger ca. 14 kilometer nord for Hamar sentrum. (Avsnittet er basert på bl.a. info på Ringsakers kommunes nettside, www.ringsaker.kommune.no).

³ NSBs regiontog Lillehammer–Oslo S–Skien (via Gardermoen lufthavn) har avgang/ankomst ca. hver time i begge retninger fra/til Brumunddal og Moelv mandager–fredager, litt sjeldnere i helgene.

Folkemengde og demografi

Folketallet i Ringsaker kommune har holdt seg nokså stabilt på rundt 31.700 innbyggere i årene 2000–2003, og har deretter hatt en svak økning opp til 32.400 innbyggere i 2008 (per 31.12.)⁴.

Både i år 2000 og i år 2008 hadde Ringsaker et høyere innbyggertall enn hver av byene Hamar, Lillehammer og Gjøvik. Alle disse byene hadde under 30.000 innbyggere i 2008. Av de tre byene hadde Lillehammer færrest innbyggere (26.100) mens Gjøvik hadde flest (28.600). Befolkningsstatistikken viser at Ringsaker er på størrelse med mange middels store byer i Norge (jf. kommunegruppe 13 i SSBs kommunegruppering.).

I tabell 4.1 framgår folkemengden ved årsskiftet 2008/2009 i Ringsaker kommune og de kommunene vi i det følgende kapitlet vil sammenlikne Ringsaker med når det gjelder barneverntall.

Tabell 4.1 Andel av befolkningen som bor i tettsteder samt folkemengde i Ringsaker og sammenlikningskommuner ved utgangen av 2008. KOSTRA-tall fra SSB

Kommune	Andel av befolkningen som bor i tettsteder	Folkemengde 31.12.2008
0412 Ringsaker	47,9	32.402
0417 Stange	59,0	18.982
0403 Hamar	86,3	28.211
0501 Lillehammer	83,2	26.104
0502 Gjøvik	71,1	28.611

Kilde: SSB Kostradata, behovsprofil nivå 3(K) etter region, statistikkvariabel og tid

Som vi ser hadde Ringsaker ved utgangen av 2008 en folkemengde på vel 32.400 innbyggere. Dette var om lag 13.400 flere personer enn én av de kommunene Ringsaker sammenlikner seg med, Stange kommune. Stange hadde ved utgangen av 2008 i underkant av 19.000 innbyggere. Hamar kommune har en langt høyere andel av innbyggerne i tettbygd strøk, men har likevel et lavere innbyggertall (28.200) sammenliknet med Ringsaker. Av Opplandskommunene har vi i det følgende sammenliknet med henholdsvis Lillehammer og Gjøvik.

Ringsaker sammenliknes i dette og det neste kapitlet også med gjennomsnittet for kommunegruppe 13 (SSBs standard for kommunegrupper),

⁴ Statistikk om folketall hentet fra SSBs nettsider, KOSTRA-data.

samt med gjennomsnittet for Hedmark, gjennomsnittet for alle kommuner i landet og gjennomsnittet for alle kommuner utenom Oslo.

I tillegg til ordinær folkemengde, har vi studert litt nærmere SSBs KOSTRA-tall om innbyggernes aldersfordeling det siste året (2008). Ringsaker hadde da en barne- og ungdomsbefolkning (0–18 år) som utgjør 24,4 prosent av innbyggertallet, og faktisk den samme prosentandelen som er gjennomsnittet for hele landet. Prosentandelen av barn og unge 0–18 år er litt høyere i Ringsaker enn to av de tre byene i nærheten (Hamar 21,2 prosent, Lillehammer 22,8 prosent, Gjøvik 22,2), men ikke svært mye høyere enn Hedmarks gjennomsnitt (22,5 %) eller kommunegruppe 13 sitt gjennomsnitt (22,7 %). I gjennomsnittet av alle kommuner utenom Oslo er andelen barn og unge i disse aldersgruppene, stadig i følge KOSTRA-tall i SSB (www.ssb.no), 24,8 prosent.

I tabell 4.2 framgår utviklingen i ulike deler av barne- og ungdomsbefolkningen over årene 2001–2008 i Ringsaker kommune. Kostradata gir spesifikke aldersgrupper, mens vi har foretatt summering 0–18 år. (Kostradata gir dessverre ikke sumtall for 0–17 åringer eller 0–22 åringer som er særlig aktuelle ved beregning av barnevernrater).

Tabell 4.2 Befolkningstall i ulike aldersgrupper barn, unge og unge voksne. Ringsaker kommune 2000–2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Antall 0–åring	400	328	323	347	351	324	327	344	395
Antall 0–5 år	2423	2383	2307	2245	2245	2193	2115	2148	2236
Antall 0–16 år	6987	7005	7044	7026	7006	7037	7017	6965	6954
Antall 1–5 år	2023	2055	1984	1898	1894	1869	1788	1804	1841
Antall 6–15 år	4185	4270	4353	4355	4367	4434	4439	4333	4248
Antall 16–18 år	1141	1116	1119	1164	1218	1236	1265	1362	1418
Sum, antall 0–18 år	7749	7769	7779	7764	7830	7863	7819	7843	7902
Antall 16–24 år	3261	3189	3183	3236	3291	3307	3417	3525	3586

Kilde: SSB Kostradata, behovsprofil nivå 3(K) etter region, statistikkvariabel og tid

Som vi ser av tabell 4.2 har det vært en nokså stabil gruppe av 0–18-åring i kommunen, med en liten økning i perioder etter 2003/2004. Tallet på spedbarn har variert noe mer, fra 400 i år 2000 ned til 323 i 2002 og 324 i 2005 for så igjen å stige til nesten 400 i 2008. Vi ser også at antallet 16–24-

åringer har hatt en viss stigning over den 9 års perioden, fra om lag 3.200 tidlig i perioden til nesten 3.600 i 2008.

I 2008 hadde Ringsaker 12 levendefødte per 1.000 innbyggere. Dette var nokså likt det tilsvarende raten for Lillehammer (12,1), for kommune-gruppe 13 (12,1) og for alle landets kommuner utenom Oslo (12). Ringsakers tall for fødsler i forhold til folketallet i 2008 lå litt høyere enn Hamar (9,4), og Hedmarks gjennomsnitt (9,7). (KOSTRA – behovsprofil nivå 2, befolkningsdata 2008, www.ssb.no).

På den annen side er andelen eldre, eller personer 80 år og over, noe lavere i Ringsaker (5 %) i forhold til byene rundt (5,4–6,3 %), men litt høyere enn gjennomsnittet av kommune-gruppe 13 (4,4 %). Befolkningen 80 år og over utgjør 4,6 prosent av alle innbyggerne i en beregning av lands-gjennomsnittet av kommuner.

Behovsindikatorer

SSB/Kostras behovsindikatorer viser at Ringsaker ligger til dels høyt på flere indikatorer: Sosialhjelpsbruk, arbeidsledighet (særlig for unge 16–24 år), enslige forsørgere, uførepensjon, dødelighet. Videre har man et relativt lavt utdanningsnivå for den voksne befolkningen sett i forhold til både lands-gjennomsnittet og mange andre kommuner.

Drøfting – kommunestørrelse og sosiale forhold

Ringsaker er Hedmarks største og i landssammenheng også en relativt stor kommune når det gjelder innbyggertall. Medianen med hensyn på innbyggertall for norske kommuner (den midterste verdien når alle norske kommuner rangeres etter størrelse) var for få år siden på om lag 5.000 innbyggere her i landet. Dette er neppe mye endret seinere, siden det har vært få kommunesammenslåinger de siste årene. Norske kommuner er gjennomgående små i forhold til svenske og særlig i forhold til danske kommuner, som gjennomgående er vesentlig større.

Ikke minst i barnevernfaglig sammenheng er kommunestørrelsen viktig, siden den viktigste delen av barneverntjenesten er kommunalt forankret her i landet. Selv om vi også har en statlig barneverntjeneste, er det den kommunale barneverntjenesten som tar imot meldinger, og det er dette førstelinje-

nivået som også foretar undersøkelser etter Lov om barneverntjenester og som foreslår og vedtar frivillige barneverntiltak. Det er også den kommunale barneverntjenesten som eventuelt fremmer saker som krever bruk av omsorgstiltak, atferdstiltak eller annet tvangstiltak (for eksempel tvungen bruk av barnehage eller tilsyn i hjemmet) for fylkesnemnda.

En kommune på vel 30.000 innbyggere bør ha både en viss størrelse, kompetanse og bredde i barneverntjenesten sin, fordi man må regne med å få inn til dels kompliserte og komplekse barnevernsaker som vil kreve lang erfaring (mange små kommuner har problemer når de får inn vanskelige saker, fordi de ofte både har få saksbehandlere, samt unge ansatte med relativt kort yrkeserfaring) (Hovik & Myrvold 2001; Myrvold 2001).

Det er svært viktig på kommunalt nivå (i førstelinjetjenesten) å ha et tverretatlig og tverrfaglig samarbeid (barnehage, skole, førstelinjen helse, pedagogisk psykologisk tjeneste, barnevernvakt, politi mv.). Samtidig er det viktig med samarbeid mellom første- og annenlinjetjenesten (regionalt statlig barnevern, sykehus, spesialisthelsetjenesten psykisk helse, eventuelt også spesialisthelsetjenesten når det gjelder rehabilitering). Bedre samarbeid mellom tjenester for barn og unge etter ulike lovverk som blant annet Statens helsetilsyn har påpekt viktigheten av i den seinere tid (Helsetilsynet 2009), vil også kreve personalressurser i barneverntjenesten.

En del forskning kan tyde på at enkelte sosiale problemer er mer omfattende i tettbygde enn i spredtbygde strøk. Men selv om man i Ringsaker har en befolkning som bor mer spredtbygd enn i andre kommuner med så store innbyggertall, er innbyggertall selvsagt også en viktig indikator når det gjelder planleggingen av sosiale tjenester.

I Norge har vi sett en tendens helt fra 1993 til at hjelpetiltak innen barnevernet tas i bruk over hele landet, både i storbyer og i små kommuner (små med hensyn til innbyggertall). Plasseringer utenfor hjemmet forekommer derimot noe hyppigere i storbystrøk, og sjeldnere i kommuner med de laveste innbyggertallene (under 5.000 innbyggere). Oversikt over hva som skjer lokalt i kommuner og den såkalte «sosiale kontrollen» (jf. også sosial kontroll som sosiologisk begrep), vil kunne være bedre i spredtbygde småkommuner enn i spredtbygde større kommuner.

Oppsummering

Ringsaker kommune ligger sentralt i Hedmark fylke, og er den mest folkerike av kommunene i Hedmark og Oppland med vel 32 400 innbyggere ved utgangen av 2008. Litt under 50 prosent av befolkningen bor i tettsteder, av disse er Brumunddal og Moelv de to største. Etter dyrket areal er Ringsaker landets største jordbrukskommune. Men kommunen har også et mangfoldig industrielt næringsliv til dels basert på råstoffene som finnes i kommunen: næringsmiddelindustri og trebearbeiding er viktige her. E6 og Dovrebanen går gjennom kommunen og man har med bil/buss/tog tilgang til et omland hvor ca. 200.000 mennesker bor innenfor om lag en times reisetid. Kommunen har viktige rekreasjonsområder ved Mjøsa, i skog og fjell og er en stor hyttekommune (Sjusjøen).

Ringsaker hadde i 2008 en barne- og ungdomsbefolkning (0–18 år) som utgjør 24,4 prosent av innbyggertallet, og faktisk den samme prosentandelen som gjennomsnittet for hele landet. Det har vært en liten økning i tallet på 0–18-åringer de siste 5–6 årene, og en litt sterkere økning i tallet på 16–24-åringer i samme periode. Tallet på spedbarn i kommunen økte relativt kraftig i årene 2006–2008.

SSB/KOSTRAs behovsindikatorer viser at Ringsaker ligger til dels høyt på indikatorene sosialhjelpsbruk, arbeidsledighet (særlig for unge 16–24 år), enslige forsørgere, uførepensjon, dødelighet. Videre har man et relativt lavt utdanningsnivå for den voksne befolkningen sett i forhold til landsgjennomsnittet.

I neste kapittel har vi analysert indikatorer for barneverntjenesten slik den framkommer gjennom tall fra SSB/KOSTRA supplert med kommunens/fylkesmannens statistikk.

5 Utvikling i barnevernet de seinere årene⁵

Henvendelsen fra kommunalsjef/barnevernsjef i Ringsaker kommune til NOVA vedrørende behovet for å få utført et barnevernprosjekt, hadde sin bakgrunn blant annet i en sterk vekst i meldinger til barneverntjenesten og vekst i ressurskrevende tiltak i barnevernet i kommunen i 2008. Rådmannen hadde nedfelt et mandat som la grunnlag for denne kontakten og for at undersøkelsen siden ble igangsatt.

NOVA har derfor tatt utgangspunkt i ulike indikatorer fra barnevernstatistikken for Ringsaker kommune i 2008, men har også analysert data tilbake i tid, samt fått tilgang til deler av kommunens barnevernstatistikk for 2009.

Vi starter med statistikken for 2008 samt 1.–3. kvartal 2009, og vil deretter se på utviklingen etter 1999–2000. De indikatorene vi særlig har vært interessert i knytter seg direkte til grunnlaget for henvendelsen til NOVA («sterk vekst i meldinger til barneverntjenesten og vekst i ressurskrevende tiltak i barnevernet i kommunen i 2008»), hvor vi derfor både studerer meldinger samt plasseringer utenfor hjemmet (antall og kostnader). I selve oppdraget inngår en bredere beskrivelse av barneverntjenesten, derfor har vi også analysert utviklingen i meldinger (behandlede innenfor fristen og ubehandlede innen fristen), undersøkelser gjennomført etter tre og seks måneder, undersøkelsenes resultat, nye hjelpetiltak og nye plasseringstiltak i kommunen årlig. Vi studerer også årlige tall for hjelpe- og plasseringstiltak («i løpet av året»), og ser noe på aldersprofiler. Kommunens tilsyn med barn i fosterhjem fra andre kommuner spiller også inn på arbeidsmengden for de ansatte, og vi analyserer statistikk for ansatte (stillinger, vakanser mv.). Vi knytter som regel tallene opp mot barnevernstall og barnetall for kommunen (relative tall, prosent eller per 1.000 av de respektive gruppene), og sammenlikner til dels med andre kommuner og kommunegrupper for å forstå nivåene innenfor en kontekst (regional og nasjonal kontekst).

⁵ Kapitlet bygger på et tilsvarende kapittelutkast i et underveisnotat fra NOVA juni 2009, som er oppdatert november 2009 – mars 2010.

Man har muligheter for å lage en kommunal «barnevernpolicy» eller barnevernplan hvis man for øvrig følger barnevernloven. Avgjørelser innenfor barnevernlovens rammer som er basert på faglig skjønn, utgjør en stor del av barnevernets virksomhet. Men hvis det faglige skjønn i kommuner/fylker NOVA undersøker avviker fra andre kommuner (for eksempel målt gjennom ulike rater av barnevern- eller plasseringssaker, ulike tiltaksprofiler) i forhold til det behovsnivået man må anta ut fra en rekke andre bakgrunnsindikatorer for en kommune, kan dette bety at man har en annen barnevernpolicy enn andre kommuner. Man kan ønske å ha en noe annen policy, eller når det blir kjent at man har det (gjennom NOVAs gjennomgang) kan en ønske å dreie kursen til en «barnevernsituasjon» som likner mer på landsnittet, snittet for sammenliknbare kommuner, eller kommuner/byer på liknende størrelse.

Det forelå ikke noen egen barnevernplan for Ringsaker kommune da dette NOVA-prosjektet ble igangsatt. I løpet av den tiden NOVA har hatt prosjektkontakt i Ringsaker (desember 2008 – desember 2009) har det utviklet seg en interesse for eventuelt å få drøftet og få etablert en barnevernplan (vi har notert oss interesse for en slik drøfting både hos kommunalsjef, barnevernsjef og enkelte politikere). NOVA drøfter nærmere enkelte innspill til en slik eventuell barnevernplan i sluttkapitlet i dette notatet.

NOVA vil i avslutningen av dette notatet også trekke inn enkelte andre barnevernundersøkelers funn, og drøfte våre funn i Ringsaker opp mot noen av disse.

5.1 Utviklingen i andel barn med barneverntiltak fram til og med 2008

Vi finner i analyse av utviklingen i barnevernssaker per 100 barn og unge under 18 år at Ringsaker nesten ikke har noen økning i denne raten gjennom de siste ni årene. Dette er forskjellig fra både gjennomsnittet av andre kommuner her i landet, gjennomsnittet for Hedmark, og gjennomsnitt for kommunegruppe 13⁶, som alle har hatt en noe større økning i tiltak etter barnevernloven disse ni årene.

⁶ Ringsaker inngår i SSBs kommunegruppe 13.

Tabell 5.1 Barn og unge med barneverntiltak i Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommunegrupper 2000–2008. Prosent av barn og unge 0–17 år.

Kommune/kommunegruppe	Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0–17 år									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
0412 Ringsaker	2,6	2,8	3,1	3,0	3,0	3,0	2,9	3,0	3,0	
0417 Stange	2,9	2,8	3,0	3,5	3,6	3,4	3,5	3,6	4,0	
0403 Hamar	3,0	2,9	2,6	2,6	2,8	2,5	2,4	2,7	3,1	
0501 Lillehammer	2,0	1,7	1,7	1,9	1,9	2,2	2,5	2,7	2,9	
0502 Gjøvik	2,1	2,6	3,3	3,6	3,8	4,1	4,4	4,1	4,3	
AK Gj.snitt alle kommuner	..	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,8	3,9	4,0	
AKUO Gj.snitt landet utenom Oslo	3,1	3,2	3,2	3,4	3,5	3,6	3,7	3,9	4,0	
KA04 Gj.snitt Hedmark	2,9	3,1	3,2	3,4	3,3	3,1	3,1	3,6	4,0	
KG13 Gj.snitt kommunegruppe 13	3,0	3,0	3,0	3,1	3,2	3,3	3,5	3,6	3,7	

Kilde: SSB Kostradata Barnevern nivå 2 (www.ssb.no)

Landsgjennomsnittet er fire barn og unge i barneverntiltak per 100 i alderen 0–17 år i 2008, både når Oslo er utelatt og når Oslo er regnet inn. Det samme er raten av barnevernsaker i Hedmark. Ringsaker lå på et betydelig lavere nivå i 2008 med 3,0 i tilsvarende barnevernrate.

Samtlige sammenlikningskommuner og kommunegrupper har økt sine barnevernrater fra 2002 til 2008. Dette gjelder også den betydelig mindre (med hensyn til folkemengde) Hedmarkskommunen Stange. Ringsaker økte sin barnevernrate litt fra 2000 til 2002 (fra 2,6–3,1 per 100 barn og unge), men har i hele perioden deretter ligget på en rate rundt 2,9–3,0. Stange økte derimot sin barnevernrate så å si hele perioden, og har fulgt gjennomsnittet for Hedmark langt bedre enn Ringsaker i nesten hele perioden.

For å få noe større innsikt i barnevernsaker i Ringsaker sammenliknet med andre kommuner og hele landet, har vi også benyttet SSBs individstatistikk barnevern (publiserte data seinest for året 2008) som bl.a. gir tall både for hele året og for 31.12, og som gir både data for hjelpetiltak og for omsorgstiltak.

Tabell 5.2 viser at Ringsaker også ligger betydelig under landsgjennomsnittet når vi benytter målet antall barn og unge 0–17 år med tiltak per 31.12. per 1.000 personer under 18 år for 2007. Vi ser da at Ringsaker lå på 19,9 mens hele landet lå på 27,5. Hedmarks gjennomsnitt lå på 25,5. Stange (27,6) ligger på nivå med landssnittet og her også vesentlig høyere enn Ringsaker. Gjøvik ligger betydelig over Ringsaker (31,5), mens Hamar og Lillehammer ligger kun litt over Ringsakers nivå.

Tabell 5.2 Barn og unge med barneverntiltak i Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommunegrupper 2007. Hjelpe- og omsorgstiltak. Absolutte tall og per 1.000 av barn og unge 0–17 år/0–22 år

Kommune/ Kommune- gruppe	Barn og unge med barneverntiltak							
	I løpet av året			Per 31.12			Barn 0–17 år med tiltak per 31.12 per 1.000 under 18 år	Barn og unge voksne 0-22 år med tiltak per 31.12. per 1.000 under 23 år
	I alt	Om- sorgs- tiltak	Hjelpe- tiltak	I alt	Om- sorgs- tiltak	Hjelpe- tiltak		
0412 Ringsaker	224	36	188	169	31	138	19,9	18,2
0417 Stange	151	11	140	127	9	118	27,6	24,0
0403 Hamar	151	43	108	122	40	82	20,9	16,5
0501 Lillehammer	148	34	114	132	27	105	20,5	18,2
0502 Gjøvik	250	45	205	205	40	165	31,1	26,3
Hedmark	1 450	235	1 215	1 126	192	934	25,5	21,8
Hele landet	42 626	7 710	34 916	32 705	6 301	26 404	27,5	23,4

Kilde: SSB Individstatistikk barnevern (publisert på www.ssb.no), frigitt september 2008

Ser vi på raten 0–22 år (inkluderer ettervern) nærmer Ringsaker (18,2 per 1.000) seg Hedmarks gjennomsnitt (21,8) noe mer, mens man fortsatt ligger en god del under landsgjennomsnittet (23,4). Ringsaker ligger på dette målet fortsatt lavere enn Stange, men likt med Lillehammer og over Hamar.

Vi har også her bare innledningsvis analysert antall barn og unge i omsorgstiltak i forhold til alle barn og unge i tiltak. Vi ser at Ringsaker hadde 36 barn og unge i omsorgstiltak av 224 barn og unge barneverntiltak i løpet av året 2007. Dette utgjør 16,1 prosent i omsorgstiltak i løpet av året, den samme prosenten finner vi tilnærmet for Hedmark (16,2 %) og for hele landet (16,5 %). De byene vi sammenlikner Ringsaker med ligger alle på en høyere prosentandel med hensyn til barn og unge i omsorgstiltak i prosent av alle i tiltak i løpet av 2007: Hamar (28,5 %), Lillehammer (23 %) og Gjøvik (18 %). Stange har en lavere andel av barn og unge i omsorgstiltak (7,3 %).

I tabell 5.3 finnes de siste tallene fra SSBs individstatistikk barnevern, publisert sommeren 2009. Vi ser her at Ringsaker fra 2007 til 2008 nesten ikke hadde noen økning i disse barnevernratene heller, sammenliknet med både Hedmarks gjennomsnitt og landsgjennomsnittet. I den grad man ønsker å sammenlikne Ringsaker med nabokommuner, øker de alle i betydelig større grad enn Ringsaker også på målene barn og unge med tiltak i barneverntjenesten per 31. desember (i tabell 5.1 ble det presentert rater for «barn og unge med tiltak i løpet av året»).

Tabell 5.3 Barn og unge med barneverntiltak i Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommunegrupper 2008. Hjelpe- og omsorgstiltak. Absolutte tall og per 1.000 av barn og unge 0–17 år/0–22 år

Kommune/ Kommunegruppe	Barn og unge med barneverntiltak							
	I løpet av året			Per 31.12			Barn 0-17 år med tiltak per 31.12 per 1.000 under 18 år	Barn og unge voksne 0-22 år med tiltak per 31.12. per 1.000 under 23 år
	I alt	Om- sorgs- tiltak	Hjelpe- tiltak	I alt	Om- sorgs- tiltak	Hjelpe- tiltak		
0412 Ringsaker	223	41	182	184	30	154	21,4	19,5
0417 Stange	165	14	151	138	11	127	31,3	25,9
0403 Hamar	174	44	130	154	41	113	26,3	20,7
0501 Lillehammer	161	30	131	144	23	121	23,4	19,4
0502 Gjøvik	257	50	207	206	42	164	32,5	26,3
04 Hedmark i alt	1 609	242	1 367	1 299	203	1 096	30,0	25,1
Hele landet	44 167	7 877	36 290	33 917	6 406	27 511	28,4	24,0

Kilde: SSB Individstatistikk barnevern (publisert på www.ssb.no), friggitt juli 2009

Stange kommune ligger ved årsskiftet 2008/2009 betydelig over Ringsaker når det gjelder barn og unge per 1.000 under 18 år med tiltak fra barneverntjenesten. Ringsakers barnevernrate var 21,4 mot Stange som hadde 31,3. Blant de øvrige kommunene er det bare Gjøvik som ligger på nivå med Stange. Hamar (26,2 per 1.000 under 18 år) ligger noe over Ringsaker i den ordinære barnevernraten, mens Lillehammer (23,4) ligger bare litt over. Stange ligger, når vi her også trekker inn ettervernsatsingen (25,9 per 1.000 i alderen 0–22 år) betydelig over Ringsaker (19,5). Lillehammer og Ringsaker ligger her temmelig likt, med Hamar bare litt høyere. For begge disse målene (rate 0–17 og rate 0–22 år) ligger Ringsaker betydelig under både Hedmarks og landets gjennomsnitt. Situasjonen synes mest prekær med hensyn til aldersgruppen 0–17 år. Her ligger Ringsaker betydelig under både Hedmarks gjennomsnitt og Stange kommune.

Stange kommune har en betydelig lavere andel barn og unge i omsorgstiltak i forhold til alle barneverntiltak i løpet av året (8,5 %) sammenliknet med Ringsaker (18,4 %), dette gjelder også i 2008. Men andre kommuner med et folketall som ligger nærmere Ringsaker har også i 2008 omlag like høy andel barn og unge i omsorgstiltak. Hamar har 25,3 prosent av barn og unge i tiltak i omsorgstiltak dette året, mens Lillehammer (18,6 %) og Gjøvik (19,5 %) ligger på nivå med Ringsaker. Ringsaker ligger dette året på nivå med landsgjennomsnittet (17,8 %) når det gjelder andel barn i barneverntiltak som

er i omsorgstiltak og litt lavere enn Hedmarks gjennomsnitt (15,0). Det må bemerkes at tallene for «omsorgstiltak» i tabellene 5.2 og 5.3 kun teller dem som har et omsorgstiltak, mens barn og unge altså også kan være plassert utenfor hjemmet blant annet etter hjelpetiltaksbestemmelsene (§4.4, 5 ledd).

Nylig fikk vi en statistikkoversikt over barneverntiltakene i 2009 fra Ringsaker kommune. Totalt hadde man 181 barn og unge i barneverntiltak per 27. november. Vi fikk også en oversikt der over hvilke typer av hjelpetiltak og hvilke paragrafer i barnvernloven som benyttes. Vi har også fått oversikt over plasseringer utenfor hjemmet. I alt var 133 barn og unge i hjelpetiltak, av disse var en del frivillig plassert utenfor hjemmet (§4-4 5. ledd). I tillegg var 43 barn og unge plassert utenfor hjemmet etter omsorgsvedtak. Dette var vesentlig flere enn ved utgangen av 2008 som er plassert etter omsorgsvedtak.

Drøfting

Vi ser at i Ringsaker mottar ca 3 prosent av alle barn barneverntiltak i løpet av 2008, mens den tilsvarende andelen på landsbasis er ca 4 prosent. Ringsakers barnevernrate har ikke steget i løpet av den sju år lange perioden 2002–2008. Det er ingen grunn til å forvente at andelen barn med barneverntiltak skal ligge lavere i Ringsaker enn landsgjennomsnitt, ut fra hvordan kommunen skårer på andre problemindikatorer.

Siden det er framsatt synspunkter på vekst i ressurskrevende tiltak for barnevernet i kommunen i 2008 (lå til grunn for henvendelsen til NOVA og mandatet for denne undersøkelsen), regnet vi med at kommunen har en relativt høy rate av barn og unge i omsorgstiltak utenfor hjemmet, sammenliknet med den generelt lave barnevernsraten. Dette viste seg ikke å være tilfelle i 2007 eller 2008 (andelen som var plassert utenfor hjemmet var høyere i alle sammenlikningskommunene utenom Stange, som har en betydelig mindre folkemengde). Vi skal se på mer detaljerte tall for kostnader til tiltak i hjemmet og plasseringer i seinere avsnitt.

Innledningsvis vil vi derfor nå anta at det er særlig med hensyn til hjelpetiltak i hjemmet, men dels også til plasseringer utenfor hjemmet, at kommunen synes å ligge lavt de siste årene, til og med 2008. Dette utgjør en viss risiko. Sårbare barn i kommunen vil man da ikke kunne følge på samme måte

som hvis man hadde hatt en stor vifte av hjelpetiltak å tilby dem og deres familier. I intervjuer med barnevernleder og saksbehandlere framgår det at kommunen i relativt liten grad benytter hjelpetiltakene barnehage og besøks-hjem, og i svært liten grad støttekontakt. Spesielt barnehage og besøkshjem kunne mange av saksbehandlerne tenkt seg å bruke oftere (jf. funn i kapittel 6)⁷.

Med klienttallet 181 personer i barneverntiltak per 27. november 2009 har man ikke noe høyere absolutt tall for barn og unge i barneverntiltak totalt enn ved utgangen av 2008 (184 barn og unge per 31.12.2008 i følge SSB). Når vi tidligere i dette kapitlet har studert meldinger og undersøkelser i kommunen, er det åpenbart et potensiale for høyere klienttall, men vi tolker tallene fra utgangen av november dit at man ikke har nok saksbehandlingsressurser til å øke saksmengden og dermed heller ikke barnevernratene (antall barn og unge i barneverntiltak per 1.000 i aldersgruppene 0–17 år og 0–22 år). Hvis innbyggertallet i disse aldersgruppene har økt i 2009, vil dette bety at Ringsakers barnevernrate(r) vil gå ned i 2009, hvis ikke de absolutte klienttallene øker en del i desember. Vi ser gjennom 2009 en fortsatt trend til at antallet plasseringer utenfor hjemmet (de fleste som omsorgstiltak, dessuten enkelte i akutt plasseringer og plasseringer som hjelpetiltak) synes å øke, og at hjelpetiltak uten plassering synes å gå tilsvarende ned. Altså en motsatt trend av det en kunne ønske seg hvis man hadde bedre ressursituasjon og kunne gi flere hjelpetiltak og i en tidligere fase av sakene.

5.2 Utviklingen i antall meldinger til barneverntjenesten til og med 2009

Tall for alle meldinger til barneverntjenesten hvert år finner vi ikke i SSB-data (KOSTRA), så vi er avhengige av å benytte Ringsaker kommunes egen statistikk. Vi har fått tilgang til denne via barnevernsjef.

Som det framgår av tabell 5.4, er det en viss økning i antall barn meldt til barnevernet fra 2001 til 2003, samt en ny økning fra 2004–2006. Både i 2006 og i 2007 hadde man nesten 180 barn som ble meldt årlig. Fra og med

⁷ På den annen side har man riktignok åpen barnehage (Barnas hus/familiesenteret), men barnehage som ordinært barneverntiltak er relativt lite benyttet.

starten av 2008 har det forekommet en sterk økning i meldingstallet, i løpet av 2008 mottok barnevernet meldinger om 233 barn og unge.

Man hadde i 1.tertial 2009 mottatt meldinger om 89 barn. Hvis denne trenden fortsetter ut året, tilsa dette en prognose på om lag 273 meldte barn for hele året 2009. Dette vil være over mer enn det dobbelte av hva man hadde i 2001 (127 meldinger). Per 1. juli har man mottatt i alt 144 meldinger for månedene januar–juni 2009. Man har altså mottatt betydelig flere meldinger i løpet av de seks første månedene i 2009 sammenliknet med de siste seks månedene i 2008. I de tre første kvartalene 2009 mottok barneverntjenesten 223 meldinger, det var nesten like mange som i hele 2008. I løpet av hele året 2009 hadde man fått meldinger om 260 barn og unge til barneverntjenesten⁸. Meldingsraten er da i 2009 (35 meldte barn per 1.000 0–17 år) mer enn fordoblet sammenliknet med i 2001 (17,2 per 1.000).

Tabell 5.4 Antall barn meldt til barneverntjenesten i Ringsaker i løpet av året 2001–2008, samt 2.halvår 2008 og januar–oktober 2009. Absolutte tall samt meldte barn og unge per 1.000 0–17 år

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2. halvår 2008	1. halvår 2009	Hele 2009
Meldte barn	127	135	157	140	152	179	177	233	112	144	260
Antall barn i befolkningen 0–17 år (per 1.1)	7379	7389	7398	7407	7438	7434	7433	7428			7438
Meldte barn per 1.000 0–17 år	17,2	18,3	21,2	18,9	20,4	24,1	23,8	31,4			35,0

Kilde: Ringsaker kommunes budsjett 2009 + tilleggsinfo fra barnevernsjef for 2.halvår 2008 samt per 26.januar 2010 (absolutte tall for 2009). Beregninger (rater) ved NOVA på basis av folketall SSB (Kostra).

Vi har studert hvem som melder om sakene for 2007–2008 og 2009. Politiet er den instansen som melder om flest saker, og de har stått for en betydelig økning både i antallet og i andelen av meldingene fra 2007 og fram til i dag. I løpet av hele 2009 hadde politiet meldt om 66 saker eller 25,4 prosent av de 260 meldte sakene. Både i 2008 og i 1.tertial 2009 meldte politiet om 24–26 prosent av de barna det ble mottatt meldinger på, mot kun 16 prosent av barna med meldinger i 2007. Politiets syn på samarbeidet politi–barne-

⁸ Oppdatert tall fra barnevernsjef per 26. januar 2010.

vern er utdypet gjennom analyse av intervju med ansatte i politi-/lensmanns-etaten i Ringsaker samt analyser av questbacksvar de ga oss i kapittel 6.

Skolen var både i 2008, i 1. tertial 2009 og i hele 2009, den nest hyppigste melderer, med om lag 10–13 prosent av barna som ble meldt disse tre periodene (12,7 prosent for hele 2009). Skolen hadde da redusert sin andel av meldte barn og unge fra å omfatte 16 prosent i 2007. Barneverntjenesten holder en god oversikt over hvilke skoler som har meldt. Tallene her blir utdypet gjennom analyse av synspunkter fra ansatte i skolesektoren i Ringsaker på samarbeidet skole–barnevern (dels gjennom intervju, dels gjennom questbacksvar) i kapittel 6.

BUP/voksenpsykiatri har økt sin andel av barn med meldinger fra kun å omfatte tre prosent i 2007, til å omfatte åtte prosent i 2008. For 1.tertial 2009 viser meldte barn fra psykiatrien (barn- og voksenpsykiatri) en økning igjen opp til elleve prosent av alle. Etter 1.tertial i år har imidlertid prosenten av meldingene fra BUP/voksenpsykiatri igjen sunket. Andelen meldinger fra denne instansen er for hele 2009 nede i underkant av sju prosent og litt under andelen for hele 2008.

Den største endringen står foreldrene for. I 2007 meldte foreldrene selv om ca. 20 prosent av de barna det kom meldinger på, man fikk det året altså vesentlig flere meldinger fra foreldre enn fra skolen. I 2008 og 1.tertial 2009 var dette snudd rundt. Da kom bare ni prosent av meldingene fra foreldre. Dette var altså mer enn en halvering av den prosentvise andelen man hadde sett i 2007. Denne trenden har fortsatt i 2009. I løpet av hele 2009 har kun 27 meldinger, eller vel ti prosent av de 260 meldingene barneverntjenesten har mottatt, kommet fra foreldre.

NOVA ga en tolkning av dette forrige meldingstallet fra foreldrene i underveisrapporten til Ringsaker kommune (internt notat juni 2009). Denne tolkningen vil vi her forsterke. Det utgjør en risiko at en så liten andel av foreldrene selv melder om bekymring for barna sine til barneverntjenesten i Ringsaker kommune. Andelen er nå langt lavere her enn den var i kommunen var for få år tilbake, og langt lavere enn det som er vanlig i andre områder av landet. Dette kan være forårsaket av flere forhold. Det kan være at det går rykter i foreldrekretser om at tiltak som er ønsket (barnehage, besøkshjem mv.) er vanskelig å få. Det kan også være andre forhold som

ligger bak, at man har vansker med å nå fram til tjenesten eller verre, om tilliten som var her i 2007 begynner å slå sprekker. Dette har vi imidlertid ikke noe eksakt kunnskap om siden brukerundersøkelsene som utføres ikke inkluderer mulige meldere blant foreldrene (bare de som har eller nylig har hatt et tilbud for sine barn i tjenesten). Brukerne som sådan synes ganske fornøyd med den tjenesten de får (jf. Brukerundersøkelser 2007–2009). Men nedgangen i andelen foreldre som melder kan også delvis skyldes at andre instanser har blitt mer aktive med hensyn til meldinger. Vi kommer tilbake til en ytterligere drøfting av disse forholdene seinere i rapporten.

Kategorien «familie for øvrig» økte sin andel av meldingene fra 2007 og 2008 (begge år tre prosent) til 1. tertial 2009 (nesten åtte prosent). Når vi nå kan vurdere hele 2009, er andelen meldinger fra familie for øvrig «tilbake» på tre prosent, det er tilbake på det samme nivået som for 2007 og 2008⁹.

Barnevernvakten er også en relativt hyppig melder. Tjenesten meldte om 13 prosent av barna i 2007, seks prosent i 2008 og nesten åtte prosent i 1. tertial 2009. Barnevernvakten har meldt om ca. seks prosent av sakene for hele 2009. I tillegg til dette sto barneverntjenesten selv for om lag 10 prosent av meldingene i denne perioden.

En del andre instanser er mer lavfrekvente meldere. Dette er tildels instanser som møter til dels mange barn, og også en del unge: Barnehager og helsetjenesten. Barnehager melder kun om én prosent av sakene gjennom hele perioden (2007 – 1. tertial 2009). I underveisrapporten vår i juni 2009 skrev NOVA at dette bør det gjøres noe med, siden barnehagene bygges ut og møter langt flere småbarn enn før. Gjennom hele 2009 står barnehagene nå for 1,2 prosent av meldingene, altså en svært liten absolutt og relativ økning siden 1. tertial. NOVA-forskerne mener det bør være viktig å komme videre med dialogen barnehager–barnevern med hensyn på tidlig oppdagelse

⁹ Antallet anonyme meldere har økt de siste 2 årene. Barneverntjenesten vet selvsagt ikke hvem de anonyme er, men barnevernledelsen mener det er nærliggende å tro at de finnes blant kategoriene private meldere, enten «familie før øvrig», naboer, eller for eksempel klassekameraters foreldre. Barneverntjenesten har laget en strategi for å overtale meldere til å stå fram, som er beskrevet i en rutinebeskrivelse. Saksbehandlere forteller at flere anonyme meldere er mye mer opptatt av faren for voldelige represalier, enn det tjenesten opplevde for noen år siden.

og eventuell tidlig intervensjon i forhold til mishandling, omsorgssvikt eller barn i risikozonen¹⁰. Vi viser for en mer detaljert drøfting av dette forholdet til NOVAs nasjonale kartlegging av samarbeidet barnevern og barnehager (Backe-Hansen 2009). Vi viser også til omtale av Barnas hus seinere i dette notatet (kapittel 7).

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) står uten meldinger i hele perioden (2007–2009). Grunnen til dette må avklares nærmere. Muligens bistår de skolen i meldinger, slik at skolen står som meldingsinstans? Situasjonen på dette punktet i juni 2009 er uforandret ved utgangen av 2009. NOVA har verken i første fase av denne undersøkelsen (februar/mars til juni) eller nå i annen fase (august–desember) fått noen fullgod forklaring på dette forholdet fra kommunen/ansattes side¹¹.

Helsestasjon melder om fem prosent av sakene i 2007 og 1. tertial 2009, men om noe flere barn (åtte prosent) i 2008. Lege og sykehus melder

¹⁰ Barneverntjenestens lederteam skriver som en del av sin kommentar her at de «..er enig i at det er en utfordring for tjenesten og kommunen at Ringsaker ligger under landsgjennomsnitt på andel meldinger fra barnehager, med kun 1 % [sidedtall i kommentarutgave oppgitt]. Barnevernsjef og barneteamleder har i løpet av det siste året deltatt på barnehageledernes ledermøte, og gitt en 3 timers orientering om barnevern, meldeplikt og hjelpetiltak, med drøfting. I tillegg har vi gitt en tilsvarende orientering på et personalmøte i en av de større barnehagene. Dette har imidlertid ikke foreløpig ført til markert høyere meldingstall fra barnehagene. ..»

¹¹ Barnevernets lederteam i Ringsaker gir (februar 2010) følgende kommentar til dette punktet: «Selv er vi ikke så bekymret over at PP-tjenesten ikke melder, siden vi vet at de har lite selvstendig oppfølgingskontakt med barn og unge. Det er mer naturlig at skoler (- og barnehager) melder direkte til barneverntjenesten. Vi synes nok det er mer påfallende at det ikke er *flere* meldinger fra skoler, tatt i betraktning det store antallet barn de er i kontakt med i alderen 6–17 år. Lederteam startet i 2009 en praksis med å besøke alle skoler, dels for å informere om meldeplikt og tiltak, og dels for å evaluere det samarbeidet vi hadde med den enkelte skole. Siden sommeren 2009 har vi ikke klart å finne tid til nye skolebesøk, men vi har hatt en orientering om barnevern, meldeplikt og tiltak i ledernetverket for skolene. Når det er så travelt, er det vanskelig å sette av tid til nødvendig systemrettet arbeid. Denne erfaringen kan være symptomatisk for hvordan et tilsvarende arbeid i forhold til barnehager kan arte seg, jf forskernes anbefaling om å gjøre en innsats for øke antallet meldinger fra barnehager. Men det er et arbeid vi har engasjement og vilje til å gjennomføre, selv om det konkurrerer med arbeid med enkeltsaker.»

om en mindre andel av barna, kun 4–6 prosent i 2007 og 2008, med en nedgang til to prosent i 1.tertial 2009. For hele 2009 har helsesøster-tjenesten/helsestasjon meldt om 5,4 prosent og lege/sykehus om 3,8 prosent av sakene.

Vi har også studert aldersfordelingen av de barn og unge det kom meldinger om til barneverntjenesten i Ringsaker 1.tertial 2009 samt 1. januar – 28.oktober 2009. Vi ser der at meldinger kommer for barn i alle aldersgrupper 0–17 år. Meldingene var nokså jevnt fordelt over ettårige aldersgrupper den første delen av året, men med noe tyngre innslag av 13–16-åringene i 1. tertial. For hele perioden januar til oktober hadde tjenesten mottatt meldinger om 75 barn i alderen 0–6 år, 81 skolebarn i alderen 7–12 år og 67 unge i alderen 13–18 år. Det tyngste innslaget av meldinger kom samlet sett i skolealderen 7–12 år, men hele aldersspekteret er representert i disse meldingene.

I omtale av Ringsakers kommunebudsjett for 2009 (publisert høsten 2008) om barneverntjenesten het det blant annet når det gjelder meldinger:

Tjenesten mottar i økende grad melding om rus, psykiatri og vold som skaper store problemer for barns omsorg. De ordinære hjelpetiltakene fører ofte ikke fram. Utgiftene ved plassering utenfor hjemmet blir derfor store. Det opereres derfor med en stram prognose for nye plasseringer.

Drøfting

NOVAs gjennomgang av oppdatert meldingsstatistikk støtter denne påstanden et godt stykke på vei. Vi må riktignok ta forbehold om at vi ikke kjenner innholdet i meldingene, kun meldingsinstans. Vi finner et stort antall meldinger fra politiet, og en klar og stor økning i meldinger fra psykiatrien. Politiet melder rutinemessig mer enn før (gjelder større områder nasjonalt), men tidligere har vi ikke sett tall for tilsvarende økning fra psykiatrien. Meldinger fra foreldrene selv går kraftig tilbake i andel i Ringsaker. Dette kan være forårsaket av at andre meldere øker sin andel (at foreldrene ikke går så mye ned i antall, men mer viser reduksjon i sin andel av meldingene). Men det kan og henge sammen med at barneverntjenesten har for få hjelpetiltak å tilby

(økonomisk stønad, barnehage, støttekontakt, besøkshjem), nettopp den typen av tiltak som etterspørres av foreldrene i en tidlig barnevernfase¹².

Helsevesenet bør nok samlet sett kunne hatt et noe større meldingspotensiale, spesielt lege og sykehus. Noen ganger kommer denne tjenesten i kontakt med småbarnsfamilier som ingen andre instanser har godt kjennskap til (barn som ikke går i barnehage, og hvor foreldrene heller ikke tar dem med på regulære helsekontroller på helsestasjonen, for eksempel 3-(4)-årskonrollen).

Det vil være viktig å gå enda bedre gjennom samarbeidet helsetjeneste–barnevern, mer enn NOVA har fått anledning til å gjøre i denne gjennomgangen. En del av dette arbeides det godt med gjennom Barnas hus/familiesenteret, og gjennom kontakt som er etablert mellom helsesøstertjenesten og barneverntjenesten (se nærmere om dette i seinere kapitler). Kontaktforholdet mellom barneverntjenesten og fastleger/sykehus/spesialisthelsetjenesten kan det nok også arbeides mer med (BUP har vi og tatt opp i et seinere kapittel). Risikoen for eventuelt å overse alvorlige tilfeller av

¹² Barnevernets lederteam skriver i en kommentar til dette: «Vi registrerer at NOVA finner det bekymringsfullt at en såpass liten andel av foreldrene selv melder om bekymring for sine barn. I 2005 meldte foreldrene selv fra om bekymring for 37 barn, som utgjorde 31 % av det totale antallet meldte barn. I 2009 har dette sunket til 27 barn, som med økende meldingstall gir en andel av det totale antallet meldinger på 9 %. Riktig nok mottok barneverntjenestens lavterskeltilbud «Rådgivningstjeneste for ungdomsfamilier» henvendelser på 33 barn og unge, og vi tror at flere av disse ville ha henvendt seg direkte til barneverntjenesten om «RUF» ikke hadde vært et tilbud. «RUF» mottar kun henvendelser direkte fra foreldrene selv. («RUF»-medarbeideren har stillingsbeskrivelsen familieveileder i 70 % stilling, og 30 % stilling som barnevernkonulent, og har sin faste arbeidsplass i barneverntjenestens ungdomsteam). Men vi er enige i forskernes utgangspunkt: Når foreldre selv henvender seg til barneverntjenesten med et ønske om å få hjelp, så vil forholdene ligge bedre til rette for å oppnå en arbeidsallianse om å skape endring. Vi støtter NOVAs antagelse [her vises til sidetall] om at det at barneverntjenesten i mindre grad enn tidligere tilbyr enklere hjelpetiltak som økonomisk stønad, barnehage, støttekontakt og besøkshjem, fører til at foreldrene selv i mindre grad henvender seg for å få hjelp. Vi erfarer at vi har færre henvendelser enn tidligere fra aleneforeldre som synes hverdagen er slitsom, og etterspør hjelp.»

barnemishandling/omsorgssvikt vil kunne reduseres i framtida hvis man kvalitetssikrer kontaktforhold og eventuelt forbedrer rutiner her.

Tilsvarende nasjonale tall for meldinger til barneverntjenesten er så langt NOVA er kjent med ikke publiserte¹³. SSBs tall for meldinger baserer seg på meldingsinstans for det enkelte barn i etablerte barnevernsaker (første meldingsinstans i barnevernsaker med hjelpe-, omsorgs- eller atferdstiltak) og på meldingsinstans i undersøkelsessaker.

Fylkesmannen i Hedmark har statistikk for flere kommuner hvor en kan sammenlikne kommuner med hensyn på både meldinger og undersøkelser. NOVA presenterer enkelte kvartalstall for 3. kvartal 2009 i et seinere avsnitt om undersøkelser.

Utviklingen i meldinger og restanser i barneverntjenesten i Ringsaker per 3. juni 2009 synes alvorlig, og strakstiltak må vurderes av barnevernsjef og kommunalsjef, skrev vi i underveisnotat juni 2009. Etter dette ble det foretatt enkelte strakstiltak (beskrevet i annet kapittel). Utviklingen i meldinger og restanser i barneverntjenesten er fortsatt bekymringsfull når NOVA baserer seg på data per 31. oktober 2009 og for data om meldinger for hele 2009. NOVAs vurdering er at det kommer inn relativt få meldinger om enkelte grupper av de yngste barna (vår vurdering per september 2009).

Man må fortsatt arbeide for å komme à jour med restanser, samt å redusere behandlingstiden på undersøkelser i barneverntjenesten. I en for stor andel av sakene benyttes 3–6 måneder, samt at henleggelsesprosent er alt for høy (jf. neste avsnitt).

5.3 Utviklingen i andel barn med undersøkelser i barnevernet 2006–2008

Relative tall for barn og unge med undersøkelser i barnevernet de tre siste årene framgår i tabell 5.5. Vi ser her at Ringsaker ikke har økt andelen barn med undersøkelser disse tre årene. Man har alle årene foretatt undersøkelser av barn og unge tilsvarende 2,5 prosent av befolkningen 0–17 år. Dette står i motsetning til gjennomsnittet for alle kommuner i Hedmark hvor man har økt barnevernundersøkelser fra 2,4 prosent av barn og unge i 2006 til 3,4

¹³ NOVA har nylig fått tilgang til Fylkesmannen i Hedmark sin meldingsstatistikk, for å kunne sammenlikne Ringsaker med flere kommuner.

prosent av barn og unge i 2008. Her ser vi igjen at Ringsaker ligger på et stabilt nivå (på tross av meldingspågangen særlig det siste halvannet året), mens gjennomsnittet i Hedmark øker på denne viktige indikatoren. Flere av sammenlikningskommunene ligger lavere eller på det samme nivået som Ringsaker i 2008, bortsett fra Lillehammer som har hatt en tydelig stigning i andelen barn og unge med undersøkelser fra 2006 til 2008. Men flere av sammenlikningskommune har i motsetning til Ringsaker hatt en viss økning i andelen selv om de i utgangspunktet lå lavere, det gjelder både Stange og Hamar. Gjennomsnittet for alle kommuner i landet utenom Oslo viser også en viss økning for slike undersøkelser, fra 2,6 til 3 prosent av barna har fått sin sak undersøkt av barneverntjenesten. Gjennomsnitt for kommunegruppe 13 viser bare en svak økning, og ligger i 2008 kun på et litt høyere nivå enn Ringsaker (2,8 prosent av barn og unge hadde undersøkelsessak i barnevernet). Men sett i sammenheng både med landsgjennomsnittet (3 prosent) og med Hedmark (3,4 prosent har undersøkelsessak i 2008), ligger Ringsaker litt lavt også for denne indikatoren. Særlig sett i lys av økningen i meldinger til barneverntjenesten i Ringsaker de seinere årene, spesielt fra 2007 til 2008, finner vi det uheldig at ikke andelen barn og unge med undersøkelser har økt også her.

Tabell 5.5 Barn og unge med undersøkelser i barnevernet i Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommunegrupper 2006–2008. Prosent av barn og unge 0–17 år

Kommune/kommunegruppe	Andel barn med undersøkelser i barnevernet ift. innb. 0–17 år		
	2006	2007	2008
0412 Ringsaker	2,5	2,5	2,5
0417 Stange	1,9	2,1	2,2
0403 Hamar	1,9	1,5	2,3
0501 Lillehammer	1,9	2,4	3,1
0502 Gjøvik	2,8	2,9	2,5
AK Gj.snitt alle kommuner	2,6	2,8	3,0
AKUO Gj.snitt landet utenom Oslo	2,6	2,7	3,0
KA04 Gj.snitt Hedmark	2,4	2,7	3,4
KG13 Gj.snitt kommunegruppe 13	2,5	2,6	2,8

Kilde: SSB Kostradata (Barnevern – nivå 2)

5.4 Barn med undersøkelser i barnevernet som tar over tre måneder og barn med henlagte meldinger/ undersøkelser

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapitlet om tiltak i barnevernloven (§ 4-3. *Rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser*), skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. frister inntatt i § 6-9.

§ 6-9. Frister og ileggelse av mulkt.

En undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder.

En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt. I de tilfeller tiltaket hører under fylkesnemndas myndighetsområde, regnes undersøkelsen som gjennomført når barneverntjenesten har framlagt begjæring om tiltak for fylkesnemnda i henhold til § 7-11.

Ved oversittelse av fristene kan fylkesmannen ilegge kommunen mulkt. Det samme gjelder ved oversittelse av fristen nevnt i § 4-2. Denne gjelder meldinger. Departementet kan gi forskrifter om gjennomføringen av ordningen og om mulktens størrelse.¹⁴

I §4-2 heter det at: Barneverntjenesten skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3.

Vi viser i tabell 5.6 prosenttall for denne indikatoren. Høye tall her indikerer etter vårt syn at undersøkelsessakene i kommunen er krevende og/eller at man generelt har for lav saksbehandlingskapasitet når det gjelder saksbehandlere som foretar undersøkelser.

Vi ser at nesten en tredel av undersøkelsene i Ringsaker gikk ut over tre måneder i 2008. Utviklingen for dette målet var negativ i Ringsaker fra 2006 til 2008, siden vi ser en økning i andel saker som tok så lang tid. I andre sammenlikningskommuner og kommunegrupper ser vi en forbedring i dette

¹⁴ Endret ved lover 11. juni 1993 nr. 70, 9. mai 2003 nr. 29 (i kraft 1. jan. 2004 iflg. res. 9. mai 2003 nr. 596), 1. des 2006 nr. 65 (i kraft 1. jan 2008 iflg. res. 30. nov 2007 nr. 1348).

målet fra 2006 til 2008, til og med en vesentlig forbedring. Enkelte kommuner har hatt en svært stor nedgang (Lillehammer, Gjøvik). Andre kommuner (Hamar) samt også landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for kommune-gruppe 13, viser en nedgang i andelen saker som krever mer enn tre måneders saksbehandling, spesielt fra 2006 til 2007. Stange har hatt en viss økning i denne andelen i denne perioden, men fra et mye lavere nivå enn Ringsaker og ligger fortsatt vesentlig under Ringsaker for denne indikatoren også i 2008. Gjennomsnittet for Hedmark viser en forbedring fra 2006 til 2007, men fylket ligger fortsatt høyt i forhold til landsgjennomsnittet både i 2007 og i 2008. Som den mest folkerike kommunen i fylket bidrar Ringsaker til dette.

Tabell 5.6 Undersøkelser i barnevernet som går ut over 3 måneder i Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommunegrupper. 2006–2008. Prosent av alle undersøkelser det aktuelle året

	Andel undersøkelser i barnevernet som går ut over 3 måneder		
	2006	2007	2008
0412 Ringsaker	24,5	27,8	30,7
0417 Stange	11,4	16,5	18,9
0403 Hamar	19,4	7,2	11,6
0501 Lillehammer	67,7	26,6	26,9
0502 Gjøvik	79,8	29,2	24,4
AK Gj.snitt alle kommuner	27	15,9	14,7
AKUO Gj.snitt landet utenom Oslo	28	16,5	15,3
KA04 Gj.snitt Hedmark	32,7	21,8	25,4
KG13 Gj.snitt kommunegruppe 13	26,4	13,9	12,6

Kilde: SSB Kostradata (Barnevern – nivå 2)

NOVA har via Ringsaker kommune fått tilgang til oppdatert statistikk fra Fylkesmannen i Hedmark for 3. kvartal 2009. Alle kommuner avgir statistikk over meldinger og undersøkelser samt i hvilken grad de klarer å holde lovpålagte tidsfrister med hensyn til meldingsavklaring og undersøkelsene til fylkesmennene. Man opplyser også om resultat av meldingsbehandling og undersøkelser (om meldingen er henlagt eller har resultert i undersøkelse, og om undersøkelsen er henlagt eller har resultert i råd/veiledning eller barneverntiltak). Ringsaker rapporterte i 3. kvartal om 59 ferdigbehandlede meldinger og undersøkelser til fylkesmannen, av disse hadde man en frist-

overskridelse for 32 prosent. De tilsvarende tallene for hele fylket var 309 slike meldinger/undersøkelser og 36 prosent med fristoverskridelse. Hamar hadde 29 meldinger/undersøkelser ferdigbehandlet og fristoverskridelse for 31 prosent av sakene. Stange kommune ferdigbehandlet 27 meldinger/undersøkelser og hadde fristoverskridelse på 18,5 prosent av sakene.

I 3. kvartal henla Ringsaker fire meldinger og 34 undersøkelser (til sammen 38 henlagte saker). Henleggelsene av 38 saker utgjorde dette kvartalet 64 prosent av totalen. Tilsvarende tall for hele Hedmark var 176 meldinger/undersøkelser henlagt, noe som utgjorde 57 prosent av totalen. Henleggelsesprosentene i Hamar og Stange var henholdsvis nesten 52 og nesten 67.

Barnevernsjefen i Ringsaker ble i intervju med NOVA-forskerne i november 2009 bedt om å kommentere 64 prosent henlagte meldinger/undersøkelser i 3. kvartal. Hun forteller at dette er et korrekt tall, hun kjenner det igjen. De har sendt basistall til fylkesmannen, og fått disse beregningene (for både Ringsaker og andre kommuner i Hedmark) tilbake. Men hun synes at en slik henleggelsesprosent er alt for høy, den burde være atskillig lavere i Ringsaker. Enkelte andre Hedmarkskommuner ligger imidlertid på samme nivå. Det høye prosenttallet er i følge henne en medvirkende følge av den mangelfulle ressursituasjonen for barneverntjenesten i Ringsaker. Hun sier likevel at det er ikke noe veldig enkelt svar på dette høye tallet. Hun orienterer om mekanismene slik hun ser det. Hun opplever at barneverntjenesten ikke får inn unødvendige meldinger. Det at noen har meldt bekymring for et barn viser seg i de aller fleste tilfeller å være basert på en reelt vanskelig situasjon for barnet eller den unge.

Men foreldre kan si at de ikke er enig i bekymringa. Noen foreldre sier nei, de trenger ikke hjelp. Der hvor det ikke er alvorlig nok og folk sier nei kan ikke barneverntjenesten gå inn med tiltak.

Men i saker hvor folk ikke har noe imot å få hjelp kunne barnevernet for eksempel ha betalt flere barnehageplasser. Hadde tjenesten hatt mer penger kunne de ansatte i større grad ha startet prosesser inn mot det å overtale folk til å ta imot en barnehageplass, forteller barnevernsjef.

Selv om folk kan være i mot å få hjelp, synes barnevernsjef det er tragisk at tjenesten har så lite penger. Det skjer noe med den enkelte saksbehandler

når vi får beskjed om at det er så lite penger i systemet. Hun nevner et eksempel:

I rapporteringen til 1. tertial 2007 prognostiserte barnevernsjefen et relativt stort overforbruk på årsbasis, pga økt aktivitetsnivå både på hjelpetiltak og omsorgstiltak som et resultat av økende antall meldte saker. Ved gjennomgang av mulige innsparingstiltak ble tjenesten pålagt av rådmannen å overføre alle søknader om dekning av barnehageplass og sfo til Sosiale tjenester. Barneverntjenesten forventet å få disse sakene tilbake som klagesaker, etter ev. avslag fra sosiale tjenester, og var innstilt på å bistå foreldre med klager, fordi saksbehandlingsreglene jo ikke var suspendert gjennom et slikt pålegg. Men det var ingen av foreldrene som klaget da de fikk avslag på økonomisk dekning fra sosiale tjenester. Ved at barna hadde et barnevernstiltak i form av dekning av barnehage, hadde saksbehandler en løpende kontakt med foreldrene (fortrinnsvis alenemødre), som bidro til at de holdt motivasjonen oppe i forhold til å se at det var viktig for barna å ha et barnehagetilbud. Da de fikk avslag fra sosiale tjenester (noen søkte kanskje ikke en gang) ble motivasjonen borte. Noen syntes kanskje det var enklere å slippe å stå opp for å følge barnet til barnehage, andre syntes det var greit å få kontaktstøtte. Men dette var barn som barneverntjenesten hadde prioritert for barnehage fordi de hadde spesielle behov, for eksempel at mødrene hadde sosial angst og ikke gikk ut med barna sine, eller at de strevde med oppdragsutfordringer og mangelfull evne til å stimulere sine barn. Barneverntjenestens intensjon om å hjelpe mødrene med å klage til fylkesmannen førte følgelig ikke fram. Pr 01.01.07 betalte barneverntjenesten barnehageplass for 15 barn som bodde i hjemmet, og sfo-plass for 12 barn som bodde i hjemmet. Alle disse ble avviklet til sommerferien 2007. Det er grunn til å anta at det ville vært et viktig forebyggende tiltak for de fleste av disse om tiltaket kunne ha blitt videreført (jeg har p.t. ikke oversikt over hvor mange av disse barna som naturlig skulle ha sluttet med tiltaket pga alder, men 15 i barnehage og 12 i sfo er antagelig et rimelig anslag for omfanget av denne typen hjelpetiltak i Ringsaker; det er neppe for høyt).

Drøfting

Vi ser at andelen saker som det tok over tre måneder å undersøke, var særlig høy i Ringsaker i 2008. Hva er grunnen til den høye andelen saker som tar mer enn tre måneder? En mulighet er at det er saker som blir liggende uten

at de i seg selv kvalifiserer for å overskride tre måneders fristen¹⁵. En annen mulighet er at Ringsaker har en stor andel krevende saker som krever lenger saksbehandlingstid.

Vi har grunnlag for å tro at ressursituasjonen i barneverntjenesten i kommunen var vanskelig også i 2008, siden ikke alle stillinger og vikariater var besatt i første halvår, og man dro med seg en restanse på undersøkelsesaker fra 2. kvartal ut over høsten.

Det er neppe svært sannsynlig at en mye større andel av sakene i Ringsaker skulle være mer kompliserte enn i landsgjennomsnitt. Men det kan tenkes at en noe større andel saker er noe mer kompliserte enn man finner i andre sammenliknbare kommuner, blant annet saker hvor man kommer seint inn. Det kan utgjøre en viss risiko og kan gi økt sårbarhet for utsatte grupper av barn og unge når en så stor andel av sakene tar mer enn tre måneder (opp til et halvt år) å undersøke. I enkelte saker vil til og med tre måneders undersøkelsesperiode være for lenge og kan gi betydelig økt risiko (jf. blant annet barnemishandlingsaker, alvorlige rusproblemer hos ungdom eller foreldre, alvorlige psykiatriproblemer hos foreldre).

Nylig oppdaterte tall for 3. kvartal 2009 viser at barneverntjenesten i Ringsaker fortsatt har problemer med å avklare meldinger/undersøkelser innenfor fristene, og at man henlegger en stor andel av meldingene/undersøkelsene – 64 prosent. Situasjonen i Hedmark i 3. kvartal var en henleggelse av 57 prosent av sakene. Fra 2008-statistikken vet vi at både Ringsaker og Hedmark også ligger betydelig over landsgjennomsnittet når det gjelder andel undersøkelser som pågår ut over tre måneder.

NOVA anser det uheldig at man i såpass stor og i en økende andel av undersøkelsessakene oversitter fristen i Ringsaker kommune. Fristoverskridelser synes å fortsette inn i 3. kvartal 2009, på tross av en svak styrking av barneverntjenesten på seinsommeren/tidlig høst (etter at den interne underveissrapporten fra NOVA var levert i juni). En stor andel henlagte meldinger/undersøkelser i 3. kvartal 2009 tyder også sterkt på en alt for svak bemanning i Ringsakers barneverntjeneste, noe også ledelse og ansatte gir tydelig uttrykk for i intervjuer og såkalte questbacksvar til oss våren 2009. Dette inntrykket

¹⁵ Jf. fylkesmennes rutiner her. Enkelte særlig kompliserte undersøkelsessaker kan få utvidet frist fra 3 til 6 måneder.

fastholdes etter vårt 2. intervju med barnevernleder i november 2009 (jevnfør kapittel 6)¹⁶.

5.5 Andel undersøkelser som fører til tiltak¹⁷

I tabell 5.7 ser vi at Ringsaker kommune har hatt en relativt høy økning i andelen undersøkelser som førte til barneverntiltak fra 2006 til 2007, og at denne andelen har holdt seg på 46 prosent de to siste årene. Siden andelen barn og unge med undersøkelser har vært stabil de siste to årene, betyr dette at enten har sakene man undersøker fått en større alvorlighetsgrad, eller man har endret terskelen og ikke henla like mange saker i 2007 og i 2008 som man gjorde i 2006. Vi tror imidlertid på basis av tallene fremlagt og drøftet i slutten av forrige avsnitt, at terskelen igjen kan ha blitt endret i 2009 og andel undersøkelser som ikke har ført til barneverntiltak igjen kan ha økt i Ringsaker.

Før Lillehammer ser vi en motsatt utvikling, de lå på 50 prosent i 2006 og har sunket til en lavere nivå enn Ringsaker i 2008. Stange har også hatt en varierende utvikling på dette målet, først en økning til et litt høyere nivå enn Ringsaker i 2007, og deretter en nedgang til litt under nivået i Ringsaker. De øvrige sammenlikningskommunene ligger på noe høyere tiltaksandeler enn Ringsaker i 2008, dette gjelder både Hamar (52 %), Gjøvik (51 %), gjennomsnittet for alle kommuner både med og utenom Oslo (omlag 51 %). Gjennomsnittet for kommunegruppe 13 (48 %) ligger bare litt høyere enn Ringsaker i 2008, mens Hedmark derimot ligger godt over (nesten 52 % av undersøkelsene fører til tiltak).

¹⁶ Barnevernets lederteam gir følgende kommentar februar 2010: «Vi i lederteam er bekymret over den økende andelen undersøkelser med saksbehandlingstid over 3 måneder [sidetall oppgitt]. Dette gjelder både i barneteam og i ungdomsteam. Men det rammer særlig barneteam, hvor en ikke lykkes med å avvikle restanselisten på undersøkelser. Når en melding blir liggende i et par måneder før det er mulig å fordele den til en saksbehandler som kan begynne å jobbe med den, så blir det bare unntaksvis mulig å avslutte arbeidet innenfor 3-månedersfristen. Vi klarer ikke å avslutte undersøkelser i samme takt som det kommer nye meldinger inn (i januar 2010 kom det for eksempel inn nye meldinger på 30 barn, mens en kun klarte å avslutte undersøkelser for 22 barn). Restanselista innebærer at det fortsatt vil være fristoverskridelser i minimum et par kvartal framover.»

¹⁷ F.244 i KOSTRA.

Tabell 5.7 Andel undersøkelser i barnevernet som fører til tiltak. Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommunegrupper. 2006–2008. Prosent av alle undersøkelser

	Andel undersøkelser i barnevernet som fører til barneverntiltak		
	2006	2007	2008
0412 Ringsaker	33,1	46,4	46,0
0417 Stange	47,1	53,2	44,6
0403 Hamar	46,2	55,1	52,1
0501 Lillehammer	50,0	40,6	37,5
0502 Gjøvik	8,3	38,5	51,1
AK Gj.snitt alle kommuner	50,2	50,8	50,8
AKUO Gj.snitt landet utenom Oslo	50,5	51,2	51,2
KA04 Gj.snitt Hedmark	45,9	49,9	51,9
KG13 Gj.snitt kommunegruppe 13	49,2	47,9	48,1

Kilde: SSB Kostradata (Barnevern – nivå 2)

5.6 Netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år i barneverntjenesten

Et mål for hvor mye midler som faktisk medgår til barn og unge i barneverntjenesten, er netto driftsutgifter sett i forhold til tallet på barn og unge i kommunen¹⁸. Om barnevernet er ressurskrevende for kommunen, eller om utgiftene økte fra et år til det neste (for eksempel fra 2007 til 2008) bør ikke sees isolert i forhold til kronebeløpene, men sees relativt i forhold til både barnetallet i kommunen, samt i forhold til tilsvarende gjennomsnittsbetrag i sammenlikningskommuner. Dette studerer vi i dette avsnittet.

Ringsaker kommune ligger lavest av samtlige sammenlikningskommuner og kommunegrupper for indikatoren netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år i 2008 (jf. tabell 5.8). Tildels ligger man også betydelig lavere enn flere kommuner/kommunegrupper. Ringsaker brukte netto kr 3.597 per barn 0–17 år når utgiftene fordeles i gjennomsnitt for hele barnebefolkningen (altså ikke bare sett i relasjon til tallet for barnevernklienter). Til sammenlikning brukte Gjøvik for eksempel vesentlig mer, hele 5.459 kroner

¹⁸ Målet defineres på følgende måte i SSBs Kostradata: Indikatoren viser driftsutgifter inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkete tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av frie inntekter som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv, og indikatoren viser dermed også prioriteringen av disse inntektene.

per barn og unge 0–17 år. Hamar som i 2008 hadde en rate av barnevernklinter som lå bare litt under Ringsaker, brukte også mer enn Ringsaker i netto driftsutgifter i barnevernet per innbygger 0–17 år. Hamar brukte kroner 4.469 per barn dette året. Også Stange kommune brukte litt mer i netto driftsutgifter enn Ringsaker i forhold til barnebefolkningen i 2008, etter å ha ligget noe lavere enn Ringsaker tidligere år. For kommunegruppene ser vi både at gjennomsnittet for kommunegruppe 13 (om lag like store kommuner i innbyggertall) var kroner 4.853, og altså vesentlig mer enn Ringsaker. Også gjennomsnitt for Hedmark (hvor innbyggertallet i kommunene er betydelig lavere enn i Ringsaker) var netto driftsutgifter per innbygger til barnevern vesentlig over Ringsaker med kroner 4.842. Også gjennomsnitt for alle kommuner i hele landet utenom Oslo (kroner 4.889) lå vesentlig over Ringsaker (gjennomsnittsstørrelsen og medianen for kommuner i hele landet er som kjent også betydelig lavere enn Ringsaker). Om lag halvparten av norske kommuner har under 5.000 innbyggere.

Tabell 5.8 Netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år i barneverntjenesten i Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommunegrupper 2006–2008. Kronebeløp

Kommune/kommunegruppe	Netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år i barneverntjenesten		
	2006	2007	2008
0412 Ringsaker	3.441	3.655	3.597
0417 Stange	2.959	3.644	4.004
0403 Hamar	3.758	4.490	4.469
0501 Lillehammer	2.958	3.296	3.709
0502 Gjøvik	4.379	4.944	5.459
AK Gj.snitt alle kommuner	4.391	4.823	5.226
AKUO Gj.snitt landet utenom Oslo	4.111	4.470	4.889
KA04 Gj.snitt Hedmark	3.532	4.048	4.842
KG13 Gj.snitt kommunegruppe 13	4.174	4.521	4.853

Kilde: SSB Kostradata (Barnevern – nivå 2) Teller: Netto driftsutgifter (kontoklasse 1 artene (010 – - 480) + 590 – artene [artene 600–895] – art 728]). Funksjonene 244 Barneverntjeneste, 251 Barneverntiltak i familien og 252 Barneverntiltak utenfor familien. Data hentet fra kommuneregnskapet i 1 000 kroner. Teller multiplisert med 1 000 gir indikator i kroner. Nevner: alle innbyggere 0–17 år hentet fra SSBs befolkningsstatistikk

Ringsaker gikk tilsynelatende litt ned på det nominelle netto kronebeløpet for netto driftsutgifter til barnevern per innbygger (barn og unge) fra 2007 til

2008, etter først å ha steget litt fra 2006 til 2007¹⁹. Gjennomsnittet for alle landets kommuner viser en jevn stigning fra 2006 til 2008, det samme viser gjennomsnittstallene for kommunegruppe 13. På dette målet ser vi altså at Ringsaker ikke har klart å følge stigningen på denne indikatoren i forhold til svært mange norske kommuner de tre siste årene.

Drøfting

Et av mandatene for NOVAs oppdrag for Ringsaker kommune, går ut på en gjennomgang av økonomien i barneverntjenesten. En av grunnene til at oppdraget ble etablert, var at rådmannen fant at man tidvis hadde høye barnevernutgifter, spesielt til akutt saker, i de seinere årene. NOVA vil påpeke at man ved å studere indikatoren netto driftsutgifter til barneverntjenesten per innbygger 0–17 år ikke finner noe «overforbruk» i Ringsaker, men derimot et tilsynelatende «underforbruk» i 2008 når vi som sammenlikningsgrunnlag stiller kommunen sammen med nabokommuner og byer med om lag det samme innbyggertall i Hedmark og Oppland. Ringsaker brukte i 2008 vesentlig mindre enn landsnittet både for alle kommuner og landsnittet for alle kommuner utenom Oslo. Ringsaker brukte i 2008 også mindre netto driftsutgifter til barneverntiltak i forhold til barne- og ungdomsbefolkningen enn det både Hedmark og kommunegruppe 13 gjorde. Denne tendensen var ikke bare tydelig i 2008, men som vi ser i tabell 5.6 hadde man også et «underforbruk» sammenliknet med både hele landet, Hedmark og kommunegruppe 13 både i 2007 og i 2006. Underforbruket i Ringsaker var relativt mindre i 2006, og har ikke blitt vesentlig bedret i perioden 2007–2008. Selv om man har hatt visse økninger i barnevernbudsjettene disse årene (det var feil i innrapporterte KOSTRA-tall 2008), vil NOVA påpeke at man ligger for lavt på dette målet. Det er alvorlig at man i en kommune med såpass betydelige problemer på barnevernfeltet (meldingsøkning, økning i andelen saker som

¹⁹ I sammendraget av dette kapitlet vises til en kommentar fra barnevernets lederteam: Det var en viss feilrapportering av denne indikatoren fra Ringsaker kommune til SSB (KOSTRA-data) for 2008. Man har hatt tilføring av midler og man har egentlig ikke hatt en nedgang fra 2007 til 2008. Endringen man kom fram til ved kontrollregning ved økonomiavdelingen er imidlertid såpass liten (svak stigning i denne indikatoren fra 2007 til 2008 ved en av beregningene) at den endrer lite på NOVAs konklusjon her.

ikke blir undersøkt innenfor fristen, kostbare akutt plasseringer) ikke har fått en vesentlig økning i netto driftsutgifter til barnevernet. Økningen burde etter vårt syn vært høyere i Ringsaker enn den vi ser i lokale sammenlikningskommuner og sammenliknbare kommunegrupper nasjonalt. Som vi skal se en antydning til seinere, og som vi også så i noen av de tidligere indikatorene, ligger en del av årsaken til «underforbruket» av barnevernressurser i Ringsaker i kommunens lave satsing på hjelpetiltak. En lav satsing på hjelpetiltak (når undersøkelsessaker til dels fristoverskrides og man samtidig har en høy henleggelsesprosent) er meget risikabelt. Hvis dette fortsetter, vil man kunne få fortsatt store og dyre akutt plasseringer. Verre enn at dette er «dyrt» for kommunen der og da, er de levekårsmessige påkjenningene de aktuelle barn, unge og foreldre utsettes for ved at ikke flere av barnevernsakene blir oppdaget tidligere, eller hvis de er kjent, i større grad gis tidlig hjelp (tidlig intervensjon). Mer omfattende bruk av hjelpetiltak ville trolig kunne avhjelpe situasjonen om ikke i alle, så i hvert fall i en del av sakene. Det foreligger en omfattende og økende forskningslitteratur om betydningen av tidlig intervensjon både innen barnevernet og innen psykisk helse-feltet både i nordisk sammenheng og internasjonalt (Hansen & Jacobsen 2008; Haaland 2005; Rutter et al. 1998).

5.7 Andel netto driftsutgifter til barn som bor utenfor sin opprinnelige familie²⁰

KOSTRA-data gir også en variabel som er utregnet som andel netto driftsutgifter til barn som bor utenfor sin opprinnelige familie i prosent av alle netto driftsutgifter til barnevern generelt i de respektive kommunene. Ringsaker ligger nokså høyt, 57,5 prosent, av de kommuner og kommunegrupper vi har studert for 2008 (jf. tabell 5.9). Men Gjøvik (59,6 prosent) og Hamar (58,3 prosent) ligger enda litt høyere. Gjøvik har beveget seg kraftig opp, fra å ligge betydelig lavere enn Ringsaker på dette målet i 2006 og 2007. Stange ligger betydelig lavere enn Ringsaker på dette målet alle tre årene (vel 36 prosent til barn utenfor hjemmet i 2008). Gjennomsnitt i kommune-gruppe 13 er vel 51 prosent, mens landssnittet, både med og uten Oslo

²⁰ KOSTRA-data, barnevern nivå 2, funksjon 252, pst.

(henholdsvis nær 51 og 50 prosent), også er lavere enn Ringsakers prosenttall i 2008. Mens prosentandelen gikk litt ned fra 2006 til 2008 både i kommunegruppe 13 og gjennomsnittet for landet, har Ringsakers prosentandel steget fra 52,6 prosent i 2006. I 2006 var prosentandelen mer like i Ringsaker og kommunegruppe 13, men de to siste årene har forskjellene blitt betydelige for denne indikatoren. Gjennomsnittet i Hedmark (nær 56 prosent) var i 2008 bare litt lavere enn den tilsvarende andelen i Ringsaker.

Tabell 5.9 Netto driftsutgifter til barn som bor utenfor sin opprinnelige familie som andel av alle netto driftsutgifter til barnevern i barneverntjenesten i Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommunegrupper 2006–2008.. Prosent

Kommune/kommunegruppe	Netto driftsutgifter til barn som bor utenfor sin opprinnelige familie som andel av alle netto driftsutgifter til barnevern. Prosent		
	2006	2007	2008
0412 Ringsaker	52,6	54,8	57,5
0417 Stange	39,4	32,3	36,4
0403 Hamar	59,9	57,6	58,3
0501 Lillehammer	39,3	47,7	44,9
0502 Gjøvik	39,9	36,9	59,6
AK Gj.snitt alle kommuner	51,9	51,4	50,9
AKUO Gj.snitt landet utenom Oslo	51,1	50,5	50,0
KA04 Gj.snitt Hedmark	51,3	51,7	55,6
KG13 Gj.snitt kommunegruppe 13	52,2	51,7	51,3

Kilde: SSB Kostradata (Barnevern – nivå 2)

Drøfting

Funnene i denne tabellen understreker at en stor del av netto driftsutgifter til barnevernet i Ringsaker de seinere årene, og en økende andel, har gått til barn og unge som er plassert utenfor hjemmet. Tendensen i Ringsaker 2006–2008 går i motsatt retning av en noe svakere motsatt tendens nasjonalt, en svak nedgang i andelen til plasseringer i perioden. Men den trenden vi ser i Ringsaker med en høy andel (55 prosent eller høyere) av netto driftsutgifter til barn og unge som bor utenfor sin opprinnelige familie, ser vi også i Hedmark som helhet og i Hamar. NOVA vil likevel advare mot denne tendensen. Den er et uttrykk for stigende kostnader til plasseringer utenfor hjemmet, og dette er det lite man kan gjøre med, i hvert fall på kort sikt og med dagens fordeling i utgiftene mellom kommune og stat. Men at man samtidig står på stedet hvil eller kutter ned på antallet barn og unge som får hjelpetiltak (fordi utgiftene til

plasseringer øker), kan få uheldige følger framover. En økende prosentandel netto driftsutgifter til plasseringer kan i hvert fall delvis også være uttrykk for en slik bevisst eller ubevisst kutting i antallet som får hjelpetiltak, eller det er uttrykk for at man benytter billigere hjelpetiltak.

5.8 Brutto driftsutgifter per barn i barnevernet (barn med undersøkelse eller tiltak)²¹

For denne indikatoren ligger Ringsaker lavere i forhold til de fleste sammenlikningskommuner og kommunegrupper både i 2006, 2007 og 2008 (jf. tabell 5.10). I 2008 brukte Ringsaker kommune 28.456 kroner i brutto driftsutgifter per barn i barnevernet²², mens gjennomsnittet for landet utenom Oslo da var 31.586 kroner. Bare Stange og Gjøvik kommuner lå lavere enn Ringsaker i 2006 og 2007, men Gjøvik «løftet seg» kraftig fra 2007 til 2008 og lå da tydelig over Ringsaker (30.632). De andre byene nær Ringsaker ligger også til dels betydelig over Ringsaker alle de tre siste årene (med unntak av Lillehammer i 2007).

Ringsaker ligger også betydelig under kommunegruppe 13, hvor gjennomsnittet for denne indikatoren var 33.661 kroner i 2008. Gjennomsnittet for Hedmarks-kommunene er mer på Ringsakers nivå i 2008, men lå litt over Ringsaker både i 2006 og i 2007.

²¹ KOSTRA Barnevern nivå 2, f.244.

²² Målet/indikatoren er definert slik (av SSB, i Kostradata): Indikatoren viser de samlede driftutgiftene inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/innkjøp mv. Indikatoren viser dermed bruttokostnadene målt per bruker for det aktuelle tjenesteområdet. Benyttes i stedet for korrigerede brutto driftsutgifter pr. bruker pga organisering av tjenesten og/eller manglende statistikk for tjenesteproduksjonen på det aktuelle tjenesteområdet.

Tabell 5.10 Brutto driftsutgifter per barn i barnevernet (barn med undersøkelse eller tiltak) i Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommunegrupper 2006–2008. Beløp i kroner.

Kommune/kommunegruppe	Brutto driftsutgifter per barn i barnevernet (barn med undersøkelse eller tiltak). Kronebeløp		
	2006	2007	2008
0412 Ringsaker	23.102	25.979	28.456
0417 Stange	17.244	22.872	23.217
0403 Hamar	31.330	43.102	33.828
0501 Lillehammer	27.665	25.826	30.313
0502 Gjøvik	20.634	21.761	30.632
AK Gj.snitt alle kommuner	27.230	30.226	32.073
AKUO Gj.snitt landet utenom Oslo	26.627	29.398	31.586
KA04 Gj.snitt Hedmark	25.268	27.351	28.099
KG13 Gj.snitt kommunegruppe 13	28.853	31.678	33.661

Kilde: SSB Kostradata (Barnevern – nivå 2) Kilde: SSB Kostradata (Barnevern – nivå 2) Teller: Brutto driftsutgifter funksjon 244 Barneverntjeneste. Nevner: Barn med undersøkelse eller tiltak. Teller er multiplisert med 1 000 for å gi tall i kroner

Drøfting

Vi finner her et resultat som understreker et av de tidligere resultatene for en av KOSTRA-indikatorene om barnevernøkonomi: Ringsaker bruker heller ikke et veldig stort beløp når det gjelder brutto driftsutgifter per barn i barnevernet når det gjelder undersøkelser og tiltak (tidligere fant vi at Ringsaker heller ikke bruker et stort beløp når det gjelder netto driftsutgifter til barnevern per 1.000 barn i kommunen). Vi tror at forklaringen ligger i noen av de data vi har presentert og drøftet tidligere: Selv om Ringsaker bruker en del ressurser på barn og unge som er plassert utenfor hjemmet, benytter man tilsvarende mindre ressurser på barn og unge i hjelpetiltak i hjemmet og til undersøkelser i barnevernet. Stange kommune, som har betydelig færre barn og unge plassert utenfor hjemmet (både i absolutte tall og i andeler) har økt sine utgifter per barn i barnevernet (undersøkelser og tiltak) relativt mer enn Ringsaker de tre siste årene.

5.9 Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie²³

Vi ser av tabell 5.11 at Ringsaker kommune har brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie som ligger vesentlige under landgjennomsnittet for alle

²³ KOSTRA Barnevern, nivå 2, funksjon 251.

kommuner. Ringsakers tall var 24.370 kroner mens landsgjennomsnittet for denne indikatoren var 32.060 kroner. Også sammenliknet med alle kommuner utenom Oslo (30.000 kroner) ligger Ringsaker i følge disse KOSTRA-dataene vesentlig lavere. Det er også verd å merke seg at mens kommuner utenom Hedmark har økt sine brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie fra 2006 til 2008, har Ringsaker alle disse tre årene redusert sine kostnader her (jf drøftingen i forrige avsnitt). Det samme gjorde Lillehammer, som likevel ligger betydelig over Ringsaker for denne indikatoren i 2008. Hamar og særlig Gjøvik reduserte sine kostnader betraktelig fra 2007 til 2008. Vi ser at Hedmark-kommunene reduserte sine kostnader per barn i opprinnelig familie til å ligge vesentlig under landsnittet i 2008. Stange representerer, som en av de kommunene Ringsaker sammenlikner seg med i Hedmark, et interessant unntak fra denne Hedmark-trenden. Stange økte sine brutto driftsutgifter fra 2006 til 2007 betydelig (fra 31.600 til nesten 52.000 kroner per barn). Dette ble så justert noe ned i 2008 til nær 43.000 kroner per barn. Dette er likevel betydelig høyere enn landsgjennomsnittet dette året (vel 32.000 kroner).

Tabell 5.11 Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie i Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommunegrupper 2006–2008. Beløp i kroner.

Kommune/kommunegruppe	Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie. Kronebeløp		
	2006	2007	2008
0412 Ringsaker	36.580	29.616	24.367
0417 Stange	31.645	51.974	42.936
0403 Hamar	25.083	31.904	19.009
0501 Lillehammer	52.033	42.649	38.832
0502 Gjøvik	49.274	68.157	26.891
AK Gj.snitt alle kommuner	30.229	31.114	32.060
AKUO Gj.snitt landet utenom Oslo	28.285	29.211	30.009
KA04 Gj.snitt Hedmark	28.556	30.461	26.714
KG13 Gj.snitt kommunegruppe 13	31.251	29.665	29.363

Kilde: SSB Kostradata Barnevern

Teller: Brutto driftsutgifter funksjon 251 Barneverntiltak i familien

Nevner: Barn med tiltak i opprinnelig familie

Teller er multiplisert med 1 000 for å gi tall i kroner

Drøfting

Også gjennom intervjuer med ansatte har vi fått inntrykk av at det spares (dels ved at ansatte er beskjedne i sine forslag til tiltak) på hjelpetiltak i hjemmet. Dette finner NOVA-forskerne bekymringsfullt. En del av de barn

og unge som i dag får hjelpetiltak, samt enkelte barn og unge som i dag ikke får noen tiltak i barnevernet (jevnfør bl.a. den store henleggelsesprosenten i undersøkelsessaker), bør kommunen påregne må plasseres i dyrere tiltak utenfor hjemmet seinere. Det er heldigvis ingen automatikk her, men vi mener det utgjør en risiko hvis man har barn og unge i hjelpetiltak som i realiteten er underdimensjonert i forhold til barna og familienes behov, samt at man har en del barn og unge med behov som i dag ikke får noen hjelp fordi melding/undersøkelse blir henlagt eller fordi saken ikke blir meldt til barnevernet.

Vi kan ikke se av andre indikatorer vi har mottatt fra kommunen i dette arbeidet at barn i hjelpetiltak i hjemmet skulle ha mindre hjelpebehov nå enn for noen år tilbake (snarere motsatt, jf. beskrivelsen av at alvorlighetsgrad i mange av sakene har økt den siste tiden i Kommunebudsjettet 2009, kapitlet om barnevern). Vi viser også til flere NOVA-rapporter og en artikkel fra prosjektet Barnevern i Norge 1990–2005 som for hele landet viser at både nokså mange barn og unge som har vært i plasseringer utenfor hjemmet og som har vært i hjelpetiltak i hjemmet, risikerer å få til dels problematiske levekår som unge voksne (Clausen & Kristofersen 2008a; Clausen & Kristofersen 2008b; Kristofersen & Clausen 2008; Kristofersen 2009b). Selv med hjelp av barneverntjenesten før myndighetsalder regner vi med (med den erfaring vi har i dag) at om lag en tredjedel vil få til dels alvorlige problemer som unge voksne, om lag en tredjedel vil klare seg moderat og om lag en tredjedel vil klare seg bra. Dessuten har NOVA nylig rapportert om både internasjonal forskningskunnskap samt norske forskningsresultater som viser at ettervern øker sjansene for bedre levekår som voksne. Derfor er tiltak i alderen 18–22 år også meget viktige (Bakketeig & Backe-Hansen 2008; Kristofersen 2009a).

Ringsakers reduksjon på hjelpetiltaksfeltet kan sees i sammenheng med liknende tendenser i kommuner i både Hedmark (Hamar, samt gjennomsnitt for Hedmark) og Oppland (Lillehammer og Gjøvik). Hvis det skulle være feil i KOSTRA-data på dette punktet, bør de forsøkes rettet opp fra de respektive kommuners/SSBs side. Slik vi leser data nå kommer Ringsaker og sammenlikningskommuner dårlig ut i denne statistikken, siden vi ser en kraftig motsatt tendens her i forhold til den nasjonale trenden.

Vi viser også til avsnittet i kapittel 6 som behandler dette, hvor det framkommer meget tydelig at de ansatte i barneverntjenesten mener at en større del av viften av hjelpetiltak burde være i bruk i Ringsaker.

5.10 Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie²⁴

Som vi ser av tabell 5.12 bruker Ringsaker tilsynelatende mer midler i brutto driftsutgifter per barn plassert utenfor opprinnelig familie enn sammenlikningskommunene. Dette var i følge KOSTRA-data (SSB) særlig tydelig i 2007 og 2008, men skal også ha vært tilfelle i 2006. For denne indikatoren viser de fleste kommunene og kommunegruppene her en økning for hvert av årene, med unntak av både Ringsaker og gjennomsnittet for Hedmark. Ringsaker lå tilsynelatende høyt på dette målet for 2006 og steg så betydelig fram til 2007. Deretter gikk man noe ned i brutto driftsutgifter i 2008 til et beløp som lå noe over nivået i 2006, men som samtidig er høyt både i lands- og

Tabell 5.12 Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie i Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommunegrupper 2006–2008. Beløp i kroner.²⁵

Kommune/kommunegruppe	Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie. Kronebeløp		
	2006	2007	2008
0412 Ringsaker	268.944	309.769	290.883
0417 Stange	201.680	139.811	158.550
0403 Hamar	205.682	219.985	235.197
0501 Lillehammer	140.040	181.902	180.907
0502 Gjøvik	139.276	160.012	240.088
AK Gj.snitt alle kommuner	217.909	229.175	241.965
AKUO Gj.snitt landet utenom Oslo	205.385	213.337	225.125
KA04 Gj.snitt Hedmark	231.383	208.802	236.000
KG13 Gj.snitt kommunegruppe 13	200.839	208.764	224.481

Kilde: SSB Kostradata Barnevern

Teller: Brutto driftsutgifter funksjon 252 Barneverntiltak utenfor familien

Nevner: Barn med tiltak utenfor familien

Teller er multiplisert med 1 000 for å gi tall i kroner

²⁴ KOSTRA, Barnevern, nivå 2, funksjon 252.

²⁵ Tallene i denne tabellen inneholder for Ringsakers del et botiltak for enslige mindreårige asylsøkere/flyktninger. Vennligst jf. neste fotnote for detaljer om hvilken feilkilde dette synes å utgjøre for året 2008.

fylkesgjennomsnitt, og høyere enn sammenlikningskommunene her (Hamar, Lillehammer, Gjøvik, kommunegruppe 13) med unntak av Stange kommune. *Vi har imidlertid fått supplerende informasjon fra kommunen ved barnevernsjef/barnevernets lederteam som viser at KOSTRA-data ligger alt for høyt for Ringsaker på denne funksjonen, og at Ringsaker i flere av disse årene har brukt vesentlig mindre reelt sett.* Vi har mottatt en detaljert kommentar til en foreløpig utgave av dette notatet som forklarer hvilken feilkilde dette synes å utgjøre for 2008.²⁶ *De høye kostnadene skyldes at et botiltak for enslige mindreårige asylsøkerer/flyktninger er ført som et barneverntiltak under funksjon 252. Sammenlikningskommunene har ikke slike botiltak ført på funksjon 252.*

Vi har for øvrig også mottatt annen supplerende statistikk om denne indikatoren fra kommunen. Plasseringer utenfor hjemmet i Ringsaker bærer preg av at nesten alle aldersgrupper er involvert i 2008. Det vil si at både sped-

²⁶ Utdrag av brev fra Ringsaker kommune (ved barnevnets lederteam) 25. februar 2010 (kommentarer til disse tallene): «...skyldes disse forholdsvis høye bruttotallene, sammenlignet med andre kommuner, at Ringsaker kommune driver et botiltak for enslige mindreårige asylsøkerer/flyktninger («BEMA»), som et barneverntiltak under funksjon 252. Det meste av utgiftene refunderes av Bufetat. I realiteten betyr dette at Ringsaker kommune driver en liten barneverninstitusjon, som kommunen må legge ut for, i stedet for at det betales kun en kommunal egenandel pr ungdom, som en ville ha gjort om ungdommene hadde vært plassert i ungdomshjem. I 2008, som regnskapstallene i NOVA-rapporten er hentet fra, refunderte Bufetat 3.409.733,- kr for botiltaket for enslige mindreårige. Totale brutto utgifter for hele tiltaket var 4.055.518,-. Ved utgangen av 2008 hadde barneverntjenesten 50 barn og unge plassert utenfor hjemmet. Gjennom året kan antallet barn plassert utenfor hjemmet variere noe. I så fall vil brutto utgifter pr plasserte barn reduseres med 81.220,- pr barn, når vi justerer for at utgiftene til botiltaket for enslige mindreårige er inkludert i funksjon 252 (4 mill delt på 50 barn – da har vi riktig nok ikke tatt hensyn til variasjonen i antall plasserte barn gjennom året, de 4 enslige mindreårige er ikke inkludert i disse 50 fordi tiltakene overfor dem er hjemlet i bvl § 4-4 annet ledd, selv om kostrafunksjonen er 252; de bor jo ikke sammen med sin familie). Ringsakers barnevern vil i så fall komme ned på brutto driftsutgifter pr barn utenfor opprinnelig familie på kr 209.663,- pr barn, dvs lavere enn både Hamar, Gjøvik, gjennomsnitt for kommunegruppe 13 og gjennomsnitt for landet. Verken Hamar eller Gjøvik driver botiltak for enslige mindreårige som barneverntiltak (å drive omsorgstilbud for enslige mindreårige som barneverntiltak er anbefalt av statlige myndigheter), følgelig føres ikke utgiftene på funksjon 252 i disse kommunene.

og småbarn, skolebarn på alle alderstrinn, samt ungdom opp til 18 år er berørt. Enkelte plasseringer fortsetter i ettervernsalderen som frivillig tiltak.

En del av plasseringene er akutt-plasseringer, disse vil ofte bli relativt kostbare for kommunen. Flere av de barn og unge som er plassert utenfor hjemmet bærer, i følge statistikk vi har mottatt, preg av gjentatte plasseringer for det enkelte barn. Dette kan det være fosterhjem som bryter sammen, og flytting mellom institusjoner. Enkelte barn og unge kan først være akutt-plassert, deretter har de fått andre typer av plasseringer. Noen bærer også preg av gjentatte akutt-plasseringer. Imidlertid minner vi om at også en del av plasseringene utenfor hjemmet i nasjonal sammenheng «bryter sammen» (jf. kunnskap fra «Plasseringsprosjektet») (Havik & Christiansen 2009). Ringsaker er neppe i noen særstilling her, i hvert fall ikke sammenliknet med de større byene (jf. Oslo hvor bydelene betaler en enda større del av plasseringskostnadene enn man gjør i øvrige kommuner, blant annet fordi Oslo ikke er en del av det statlige barnevernet).

Kunnskap fra den lokale statistikken tilrettelagt for NOVA tyder på at flere av plasseringene i Ringsaker har sammenheng med alvorlige problemer i familiene, samt at det dreier seg om alvorlige barnevernsaker.

Vi kan vanskelig se hvordan kommunen på kort sikt kan spare ressurser her. For oss synes det, etter analyse av statistikk og intervjuer med de ansatte, som at man over tid har kommet opp i denne situasjonen. Trolig har ikke dette skjedd relativt plutselig over de siste 1 ½ – 2 årene (selv om henvendelsen til NOVA tok utgangspunkt i utviklingen de siste par årene og utgiftene til plasseringer muligens har vært størst da).

Vi er gjort kjent med at kommunen også på et tidligere tidspunkt har hatt en gjennomgang av barneverntjenesten (da ved psykolog Terje Galtung, sluttrapport fra ham er datert juli 1999). Den gangen var det også ressursproblemer i tjenesten. Galtung skriver blant annet i forslag til løsning på s. 30 i sin rapport: «Jeg anser barneverntjenesten til å være såpass nedlesset og nedkjørt at det må et kraftgrep til for å få den på stabil grunn» (Galtung 1999). Det ble foretatt en del justeringer og endringer etter gjennomgangen i 1998–99. Men utviklingen seinere viser at man igjen er i en situasjon hvor det må foretas viktige grep i kommunen for å øke ressursene til barneverntjenesten.

NOVA har intervjuet tre informanter ved økonomiavdelingen som orienterer om at deres oppgave blant annet er å følge opp budsjettet, avdekke

budsjettavvik og i samarbeid med leder finne ut hva slags tiltak som kan iverksettes for å lukke avvikene. Økonomiavdelingen og resultatenehetene arbeider i forhold til en budsjettkalender, et såkalt årshjul. De har en tettere dialog med enheter som har økonomiske problemer enn med andre enheter. Enheter som går med underskudd, må året etter rapportere hver måned.

I 2008 ble barnevernet styrket med til sammen 3,190 millioner. Rådmannen foreslo å redusere ungdomskontakten, men det gikk ikke igjennom politisk. I løpet av 2008 fikk barneverntjenesten en halv million kroner til i ekstra midler. I budsjett 2009 ble barnevernets budsjetttramme styrket med ytterligere 1,5 millioner kroner. I løpet av 2009 ble det også tilleggsbevilget 1,8 millioner kroner til barnevernet gjennom behandlingen av 1. og 2. tertialrapport.

Økonomiavdelingen hevder barnevernet relativt sett har fått mye penger. Men våre informanter i økonomiavdelingen sier også at man sammenlikner seg med Kostra-tall for kommunegruppe 13. Der ser de at kommunen bruker mindre penger enn de andre kommunene på barnevern.

NOVA intervjuet økonomiavdelingen foran rammekonferansen kommunen hadde forsommeren 2009. Også informantene i økonomiavdelingen vurderte, på tross av det de uttrykte om tilleggsbevilgninger foregående år, at noe burde skje i forhold til ressursbruken innenfor barneverntjenesten.

Drøfting

NOVA vurderer flere av grunnene til problemene med å holde budsjettene i barneverntjenesten de par-tre siste årene, til å ligge i dyre akutt plasseringer og i det økende antallet plasseringer utenfor hjemmet. Dette lå også i mandatet vårt å undersøke. Vi kan imidlertid ikke finne at det er andre årsaker til problemene med økonomistyring, og plasseringer må tas når de kommer i forhold til Lov om barneverntjenester. Det er beklagelig at budsjettoverskridelser når slike plasseringer kommer, fører til innstramminger både etter ønske fra rådmann/økonomiavdeling²⁷, og også fra barneverntjenesten selv på

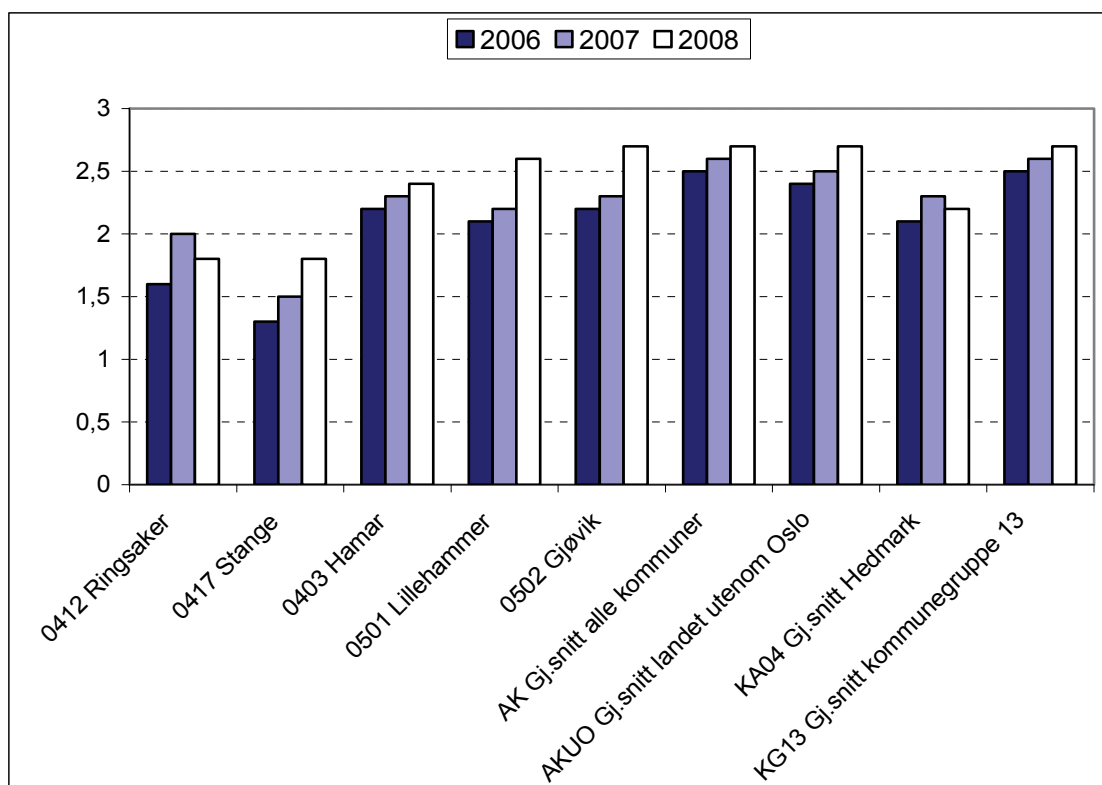
²⁷ Økonomiavdelingens informanter sier at de ikke legger seg bort i om pengene går til for eksempel advokater eller institusjoner, men vi har likevel et eksempel i intervju med barnevernsjef at rådmannen på et tidspunkt nektet tjenesten å benytte flere sfo- og barnehagetiltak.

hjelpetiltak. Og det er et faktum at på alle de andre økonomiske KOSTRA-indikatorene NOVA har studert for årene 2006–2008, ligger kommunen lavt i forhold til kommuner og kommunegrupper vi sammenlikner den med. Dette gjelder også netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år barn til barnevern i kommunen (vist i avsnitt 5.6). Altså bør man nok også i budsjettprosessen tenke nytt. Man har etter NOVAs syn lagt budsjettet til barnevernet på et for lavt nivå de siste årene med det problemtilfanget man faktisk har. Man bør både studere sammenlikningskommuners bruk av midler, men også justere opp for det større behovet som for tiden eksisterer, og trolig har eksistert en periode, i egen kommune. NOVA vurderer at kommunen for tiden har klart økte barnevernressursbehov sammenliknet med gjennomsnittstall for norske kommuner. Som en illustrasjon (popularisert) kan man si at man har kommet «bakpå» i forhold til et forebyggende barnevern og hjelpetiltak i hjemmet, samtidig som man synes å gjøre et ordentlig og samvittighetsfullt arbeid med omsorgs- og atferdstiltakene. Ringsakers brutto driftsutgifter til barn og unge utenfor opprinnelig familie så innledningsvis ut til å ligge over både sammenlikningskommunene og nasjonale gjennomsnitt for flere kommunegrupper. Men føring av et botiltak for enslige mindreårige asylsøkere/flyktninger på denne funksjonen er en kilde til at KOSTRA-tall i hvert fall for 2008, og trolig for flere år, framstår høyere enn de reelt burde ha vært for Ringsaker. Etter barnevernets lederteams justering for dette, kommer Ringsaker lavere ut enn flere av sammenlikningskommunene (Hamar, Gjøvik), gjennomsnitt for kommunegruppe 13 og gjennomsnitt for landet på denne indikatoren. NOVA er ikke i posisjon til å gå inn i de enkelte plasseringer og vurdere kostnader her (vår aktuelle tillatelse i Personvernombudet for forskning innbefatter ikke en slik type av undersøkelse). Vi har på basis av blant annet intervjuer med to kommunalsjefer (den nåværende var før han tiltrådte stillingen som kommunalsjef våren 2009 privatpraktiserende barnevernadvokat), barnevernsjef, samt barnevernvakt, vurdert at kommunen synes å utføre et godt faglig arbeid med plasseringssakene, samt å ha en god dialog med fylkesnemnda, hvor plasseringer i akutt-, omsorgs- og atferdssaker behandles.

5.11 Stillinger med fagutdanning per 1.000 barn 0–17 år

Indikatoren stillinger med fagutdanning per 1.000 barn og unge under 18 år (KOSTRA-indikator) viser tydelig at Ringsaker brukte lite midler her i årene 2006, 2007 og 2008. Vi har her valgt å se stillingsressursene i forhold til barnebefolkningen og ikke kun i forhold til aktive barnevernsaker, siden kommunen både våren, sommeren og høsten 2009 har svært mange meldinger og undersøkelser man ikke har fått gjennomgått på en tilfredsstillende måte.

Fig 5.1 Stillinger i barneverntjenesten med fagutdanning per 1000 barn og unge 0–17 år i Ringsaker kommune samt noen utvalgte sammenlikningskommuner og kommune-grupper 2006–2008.



Kilde; SSB, KOSTRA-data, Barnevern nivå 2

Det er også grunn til å påpeke at stillingsressurser i forhold til kommunens barnetall gikk litt ned fra 2007 til 2008²⁸, noe som også fant sted (i noe

²⁸ Den tilsynelatende reduksjonen i stillinger skyldes ifølge barnevernsjefen tidligere feilrapportering. I rapporteringen til SSB skal kun stillinger som er direkte knyttet til saksbehandling etter barnevernloven oppgis. For 2007 ble det feilaktig oppgitt også stillinger knyttet til forebygging, som ikke har saksbehandlingsfunksjoner. Det er altså ikke riktig at det har vært en faktisk reduksjon av stillinger.

mindre grad riktignok) i Hedmark. Ringsaker ligger i 2008 betydelig under landsgjennomsnittet (ca. 1,8 fagstillinger per 1.000 barn 0–17 åringer). Men samtlige andre sammenlikningskommuner, kommunegruppe 13 samt landsgjennomsnittet, viser en tydelig økning på denne indikatoren fra 2006 til 2008. Stange øker fra et lavere nivå enn Ringsaker i 2006 opp på Ringsakers nivå i 2008. Gjøvik har nesten kommet opp på landsgjennomsnittet (om lag 2,7 fagstillinger i barneverntjenesten per 1.000 0–17 år), mens Lillehammer klarte det i 2008.

Drøfting

Et lavt nivå i tallet på fagstillinger i barneverntjenesten (relativt i forhold til barnetallet) i Ringsaker 2006–2008, står i kontrast til økningen i antallet meldinger og høy andel saker med lang saksbehandlingstid, ikke minst også i forhold til restansesituasjonen både vår og høst i år. Dette tilsier at ressursinnsatsen er for lav. Sett også i forhold til uttalelser angående arbeidsbyrden og sakenes alvorlighetsgrad fra både barnevernsjef og de ansatte i intervjuer samt fra de ansatte i questback, synes den lave ressursinnsatsen i forhold til fagstillinger i barnevernet ikke formålstjenlig i dagens situasjon i Ringsaker.

5.12 Oppsummering og anbefalinger

Oppsummering

Vi har i dette kapitlet analysert viktige indikatorer for barneverntjenesten. Vi har benyttet data fra SSB (KOSTRA-data), fra Ringsaker kommune og Fylkesmannen i Hedmark når det gjelder meldinger, undersøkelser samt tiltak og ressursbruk i barneverntjenesten i Ringsaker kommune, samt for enkelte sammenlikningskommuner i Hedmark og Oppland. De fleste indikatorene er også sammenliknet med fylkes-, kommunegruppe- og landsgjennomsnitt.

Vi fant at Ringsaker kommune gjennom den siste 9-årsperioden nesten ikke har hatt noen økning i andelen barn og unge i barneverntiltak. Dette er til forskjell fra både gjennomsnitt av kommuner her i landet, gjennomsnittet i Hedmark samt gjennomsnitt for kommunegruppe 13 som alle har hatt en noe større økning i barn og unge med tiltak etter barnevernloven disse ni årene. I løpet av 2008 hadde Ringsaker tre prosent av barn og unge under 18

år i barneverntiltak. Både i hele landet og i Hedmark fylke var andelen fire prosent dette året.

Den siste tilgjengelige statistikken for barn og unge i barneverntiltak fra SSB viser at Ringsaker ligger betydelig under landsgjennomsnittet samt under Hedmarks gjennomsnitt for aldersgruppen 0–17 år per 31.12.2008. Når det gjelder aldersgruppen 0–22 år (ettervernalderen inkludert) ligger Ringsaker også under, men forskjellen er ikke her like stor som for de under 18 år.

I løpet av årene 2007 og 2008 hadde henholdsvis 16 og 18 prosent av barn og unge i barneverntiltak i Ringsaker kommune et omsorgstiltak. Denne prosentandelen var på nivå med landsgjennomsnittet og litt over Hedmarks gjennomsnitt, men særlig i 2007 og også til dels i 2008 lavere enn flere av de byene vi sammenlikner Ringsaker med i Hedmark og Oppland (Hamar, Lillehammer, Gjøvik).

Det er særlig for hjelpetiltak i hjemmet at Ringsaker kommune ligger lavt de seinere årene. Dette gjelder både for andeler som får slike tiltak, samt at utviklingen i kostnader per barn som får slike tiltak har sunket vesentlig for kommunen de tre årene 2006–2008. Dette finner vi kan utgjøre en risiko. Sårbare barn og unge i kommunen vil man da ikke kunne følge på samme måte som hvis man hadde hatt en bredere vifte av hjelpetiltak å tilby. Tidlig intervensjon blir vanskeligere å få til hvis man har en relativt beskjeden innsats med hjelpetiltak (i antall og kostnader) sammenliknet med andre kommuner.

Meldingene til barneverntjenesten i Ringsaker har økt i tre perioder de siste 9–10 årene. Først hadde man en viss økning fra 2001 til 2003, deretter hadde man en ny økning fra 2004 til 2006. Både i 2006 og i 2007 hadde man nesten 180 barn som ble meldt årlig. Fra og med starten i 2008 og ut 2009 har det forekommet en tredje og sterk økning i meldingstallet. I løpet av 2008 mottok man meldinger på 233 barn og unge. Per 1. juli 2009 hadde man fått betydelig flere meldinger i årets seks første måneder enn i de seks siste i 2008. I løpet av 2009 mottok barneverntjenesten 260 meldinger. Raten for meldte barn og unge til barneverntjenesten per 1.000 under 18 år er fordoblet i perioden 2001 til 2009.

Politiet er den instansen som melder om flest saker (25 prosent i 2009), og de har hatt en økning i både antallet og andelen av meldingene de siste

to–tre årene (fra 16 prosent i 2007). Skolene reduserte sin andel av meldingene fra 16 prosent i 2007 til nær 13 prosent av meldingene i 2009. BUP/voksenpsykiatri har økt sin andel av meldingene fra kun å omfatte tre prosent i 2007 til å omfatte sju prosent i 2009. En av de største endringene står foreldrene for som meldingsinstans. I 2007 meldte foreldrene selv om 20 prosent av de barna det kom meldinger for. I 2008 og i 2009 var andelen halvert til 9–10 prosent av det samlede antall meldinger disse to årene. Barneverntjenesten selv (10 prosent i 2009) og barnevernvakt (6 prosent) melder også om en del av sakene. NOVA vurderer at både helsestasjon (5,4 prosent i 2009), lege/sykehus (3,8 prosent) og barnehager (1,2 prosent) burde kunne ha et noe større meldingspotensiale. Man anbefaler også at kommunen ser nærmere på hvordan pp-tjenesten arbeider med slike saker (de har ingen meldinger de seinere årene, spørsmålet er om de melder via skolene). Pp-tjenesten har som andre offentlige instanser en selvstendig meldingsplikt i alvorlige saker.

Andelen barn og unge med undersøkelser i barnevernet i Ringsaker har de tre siste årene (2006–2008) hele tiden vært på 2,5 prosent av alle i aldersgruppen 0–17 år. Dette er litt lavere enn kommunegruppe 13, tydelig lavere enn landssnittet siste år (3 prosent), men på nivå med (likt med noen, litt over enkelte og litt under andre av) nabokommunene. Ringsaker ligger imidlertid høyere enn de fleste sammenlikningskommunene når det gjelder andelen undersøkelser som går ut over tre måneder. Ringsaker har dessuten hatt en økning på denne indikatoren de tre årene, mens flere av sammenlikningsgruppene/ kommunene har gått ned i hvert fall et av årene. Landsgjennomsnittet for undersøkelser som det tok mer enn tre måneder å gjennomføre, var i 2008 i underkant av 15 prosent, i kommunegruppe 13 var den tilsvarende andelen i underkant av 13 prosent mens den i Ringsaker var nesten 31 prosent. NOVA har i tillegg til disse KOSTRA-tallene studert statistikk fra Fylkesmannen i Hedmark for 2009 på blant annet fristoverskridelser og hvor stor andel av meldinger og undersøkelser som ble henlagt i 3. kvartal. I følge Fylkesmannen henla Ringsaker kommune 64 prosent av meldinger og undersøkelser i 3. kvartal 2009. Både NOVA og barnevernsjef vurderer at dette tallet nok er korrekt, men at en slik andel faglig sett er alt for høy (selv om enkelte sammenlikningskommuner også ligger høyt). Man har

dessuten en del fristoverskridelser både på avklaring av en del meldinger og på gjennomføring av en del undersøkelser (da gjelder det fristoverskridelser på seks måneder på undersøkelser). Dette indikerer i følge NOVA at ressursituasjonen fortsatt er alt for svak innen barneverntjenesten i Ringsaker også høsten 2009 (etter økning i vikariater/midlertidige stillinger i høst)²⁹.

Ringsaker benytter i 2008 ifølge KOSTRA-data en mindre sum i netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år på barnevern sammenliknet med alle de sammenlikningskommunene og -kommunegruppene vi har gjennomgått her. Ringsaker gikk tilsynelatende litt ned på denne indikatoren fra 2007 til 2008 (fra 3.655 kroner til 3.597 kroner)³⁰, mens både landsgjennomsnittet for alle kommuner, landssnittet for alle kommuner utenom Oslo, snittet for kommunegruppe 13 og snittet for Hedmark gikk tydelig opp i hele perioden. Landsgjennomsnittet for landet utenom Oslo lå på 4.889 kroner

²⁹ Kommentar fra barnevernsjef: Etter langvarig bruk av restanseliste vil det uansett gå noe tid før det er mulig å komme à jour. De nye medarbeiderne fikk saker fra restanselista. Noen undersøkelser ble ikke påbegynt før 3-månedersfristen var nesten ute; da vil det ikke være mulig å overholde fristene.

³⁰ Kommentar fra barnevernets lederteam til disse tallene: «Det er nå innhentet en uttalelse fra en medarbeider på økonomi-avdelingen som har kontrollregnet på tallgrunnlaget for kostra rapporteringen. Vedkommende ga følgende kommentar: «Netto driftsutgifter pr innbygger 0–17 år i barnevernstjenesten (ansvar barnevern) har økt fra kr 3.444 i 2006 til kr 3.761 i 2007 og videre til kr 3.779 i 2008. Dette er i tråd med at barnevern fikk tilført midler både i 2007 og 2008. Kostra baserer seg imidlertid kun på rapporterte funksjoner og arter, og bør benyttes med forsiktighet. ... Ser man hele kommunen under ett har netto driftsutgifter pr. barn 0–17 år økt fra kr 3.440 i 2006 til kr 3.654 i 2007, og blitt redusert til kr 3.595 i 2008 pga finansiering med psykiatrimidler. Dersom man isolerer disse tallene til kun å gjelde RE barnevern har netto driftsutgifter pr innbygger 0–17 år i barnevernstjenesten økt fra kr 3.444 i 2006 til kr 3.761 i 2007 og videre til kr 3.779 i 2008.»

Det er for omfattende å gå inn på hele tallgrunnlaget for feilrapporteringen av kostra-tallene her. Forholdet er beskrevet i saksframlegg om årsoppgjørdisposisjoner for 2009, formannskapsak 29/2010: «Ved en inkurie ble refusjonskrav til Buf-etat for 4. kvartal 2008 inntektsført dobbelt i 2008 regnskapet med kr 1.061.772. Denne doble inntektsføringen må tilbakeføres i 2009 regnskapet.» Det er altså en feil i form av en dobbelt inntektsføring av et refusjonskrav for regnskapsåret 2008 som er årsak til denne tilsynelatende nedgangen, mens faktum er at barneverntjenesten ble tilført midler i 2008.»

og altså vesentlig over Ringsaker, det samme gjelder for kommunegruppe 13. Ringsaker ligger med den situasjonen kommunen har vært i de par siste årene etter NOVAs syn alt for lavt på dette målet, dette gjelder også etter den korreksjonen av en feil i innrapporteringen av denne KOSTRA-indikatoren. Disse målene viser oss at budsjettene har vært for lave, og har stagnert (selv om det påpekes fra kommunens side at man i løpet av året har gitt budsjetttillegg). Budsjetttillegg burde ha slått mye sterkere ut for denne indikatoren hvis man hadde foretatt kraftige nok justeringer for reelt for lave budsjetter sammenliknet med andre kommuner.

Vi har også studert indikatoren «andel netto driftsutgifter til barn som bor utenfor sin opprinnelige familie». Ringsaker ligger høyt på denne indikatoren jevnført med sammenlikningskommunene. I Ringsaker brukte man en økende andel av netto driftsutgifter til dette formålet i perioden 2006 (52,6 prosent) til 2008 (57,5 prosent). Flere av Ringsakers sammenlikningskommuner ligger lavere, men enkelte ligger også høyere. Gjennomsnittet for Hedmark ligger kun litt lavere (55,6 prosent) enn Ringsaker i 2008. Men gjennomsnittet for alle kommunene her i landet lå i 2008 på 50,9 prosent, og andelen var nøyaktig 50 prosent når vi så på gjennomsnitt for alle kommunene i landet foruten Oslo. At prosenten ligger høyt et enkelt år for Ringsaker er ikke så bekymringsfullt som at den ligger høyt flere år på rad, og er stigende (landgjennomsnittet for denne indikatoren er både lavere og langt mer stabilt disse tre årene). Også kommunegruppe 13 ligger lavere enn Ringsaker og omtrent på landsgjennomsnittet. Andelen for kommunegruppe 13 var heller ikke økende i perioden 2006–2008.

For brutto driftsutgifter per barn i barnevernet³¹ lå Ringsaker lavere enn de fleste sammenlikningskommunene 2006–2008. I 2008 brukte Ringsaker 28.456 kroner i brutto driftsutgifter per barn i barnevernet, mens gjennomsnittet for alle kommuner foruten Oslo da var 31.586 kroner. Ringsaker lå også betydelig under kommunegruppe 13 (33.361 kroner) for denne indikatoren i 2008. Kommunene Lillehammer og Gjøvik hadde begge en sterk stigning i denne indikatoren fra 2007 til 2008. Fra å ligge noe lavere enn Ringsaker ligger de i 2008 betydelig over.

³¹ Barn med undersøkelse eller tiltak.

For indikatoren brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie, ligger Ringsaker vesentlig under landsgjennomsnittet. Ringsakers tall var nesten 24.370 kroner, mens landsgjennomsnittet var 32.060 kroner i 2008. Det er også verdt å merke seg at mens kommuner utenom Hedmark har økt sine brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie i perioden 2006–2008, har Ringsaker alle disse tre årene redusert sine kostnader (fra 36.580 kroner i 2006). Stange kommune, som en av de kommunene Ringsaker sammenlikner seg med i Hedmark, representerer et interessant unntak fra «Hedmarks-trenden». Stange økte sine brutto driftsutgifter til barn i opprinnelig familie betydelig fra 2006 til 2007 (fra nesten 31.600 til nesten 52.000 kroner per barn). Dette ble justert noe ned til nær 43.000 kroner per barn i 2008, men dette er likevel betydelig høyere enn både Ringsakers tall og også høyere enn landsgjennomsnittet dette året.

Når det gjelder brutto driftsutgifter per barn plassert utenfor opprinnelig familie, så det innledningsvis ut til at Ringsaker bruker mer midler enn sammenlikningskommunene. Dette så ut til å være særlig tydelig i 2007 og 2008, men var også tilfelle i 2006. For denne indikatoren viser de fleste kommunene og kommunegruppene en økning for hvert av årene, med unntak av både Ringsaker og gjennomsnittet for Hedmark (de KOSTRA-tall som er publiserte). Ringsaker lå i følge Statistisk sentralbyrås KOSTRA-tall høyt på dette målet for 2006 (nesten 269.000 kroner per barn), og steg så betydelig fram til 2007 (nesten 309.800 kroner). Deretter gikk man noe ned i brutto driftsutgifter i 2008 til et beløp (nesten 291.000) som lå noe over nivået for 2006, men som samtidig er høyt både i landsgjennomsnitt (litt over 225.000 kroner, gjennomsnitt utenom Oslo) og i fylkesgjennomsnitt (236.000 kroner) i 2008. *Imidlertid har vi i kommentarrundene til dette notatet fått dokumentasjon fra barnevernets lederteam som viser at disse KOSTRA-tallene er alt for høye for Ringsaker. Dette skyldes at et botiltak for enslige mindreårige asylsøkereflyktninger i Ringsaker er belastet denne kontoen i regnskapet. Når dette tas hensyn til kommer Ringsaker kommune³² vesentlig lavere ut enn både Hamar, Gjøvik, gjennomsnitt for kommunegruppe 13 og gjennomsnitt for kommuner i hele landet også på denne indikatoren.*

³² Ringsakers tall for 2008 er da justert ned til brutto ca kroner 209.660,- per barn utenfor opprinnelig familie (jf KOSTRA, funksjon 252).

Den siste indikatoren vi studerte i dette kapitlet var tallet for stillinger med fagutdanning (innen barnevern) per 1.000 personer 0–17 år. Vi har valgt å studere stillingstallet i forhold til barnebefolkningen og ikke kun i forhold til aktive barnevernsaker med tiltak, bl.a. fordi Ringsaker både gjennom 2008 og 2009 har et betydelig antall meldinger og undersøkelser som ikke er ferdig behandlet. Stillingsressurser i forhold til kommunens barnetall var konstant fra 2007 til 2008. Men samtlige andre sammenlikningskommuner, kommunegruppe 13 samt landsgjennomsnittet, viste en tydelig økning på denne indikatoren fra 2006 til 2008. Stange økte fra et lavere nivå enn Ringsaker i 2006 opp på Ringsakers nivå i 2008. Gjøvik har nesten kommet opp på landsgjennomsnittet (2,7 fagstillinger per 1.000 personer 0–17 år i 2008), mens Lillehammer klarte dette i 2008. Ringsaker ligger i 2008 (1,8 fagstillinger per 1.000 personer 0–17 år) betydelig under landsgjennomsnittet. Manglende økning i tallet på stillinger i forhold til barnetallet fra 2006 til 2008 i Ringsaker står i betydelig kontrast til økningen i antallet meldinger til barneverntjenesten de seinere årene, og til en høy andel saker med lang saksbehandlingstid, ikke minst også i forhold til restansesituasjonen våren og høsten 2009. Kommunen ga noen ekstra vikariater til barneverntjenesten sommeren/ tidlig på høsten 2009³³, men man trenger etter NOVAs syn nå et betydelig stillingsløft. Dette vil vi omtale nærmere seinere i rapporten.

For en stor kommune som Ringsaker som ønsker å vokse mer i innbyggertall, som i 2010 etablerer bystatus for de to tettstedene Brumunddal og Moelv og som ønsker å satse på bl.a. barnehager og skoler, er det viktig også å ha en god og ressurssterk barneverntjeneste. Kommunens omdømme vil også bli påvirket av hvordan situasjonen er på dette feltet. NOVA oppfatter etter vår undersøkelse tjenesten som faglig sterk med dyktige medarbeidere, men at

³³ Fra lederteamets side ble det til kommentarutgaven av dette notatet påpekt at de to stillingene barneverntjenesten i Ringsaker ble tilført som strakstiltak sommeren 2009, og som ble gjort faste ved budsjettbehandlingen for 2010, kun tilsvarer den stillingsøkningen som er forutsatt i intensjonsavtalen/ samarbeidsavtalen mellom Regjeringen og Kommunenes Sentralforbund (KS) om utvikling av barnevernsområdet. Stillingene kompenserer ikke for det dårlige utgangspunktet Ringsakers barnevern har hatt ressursmessig i sammenlikning med andre kommuner.

den også har alt for lite ressurser. Dette spørsmålet er selvsagt ikke bare et politisk og økonomisk spørsmål om hvor mye eller lite man ønsker å styrke barneverntjenesten ressursmessig. Til syvende og sist vil også kommunen bli fulgt med på, av mediene, av befolkningen, barnevernfaglige miljøer ut over i landet og av forskermiljøer, hvordan man løser denne situasjonen. Kommunens omdømme blir påvirket hvis det over tid er kjent at man arbeider med en alt for ressurs svak barneverntjeneste.

Anbefalinger

Flere faste stillinger i barneverntjenesten, i første fase om lag fem stillinger (og vesentlig mer enn de to som kommunen trolig er «berettiget til» som følge av Statsbudsjettets forslag om 400 nye stillinger til den kommunale barneverntjenesten nasjonalt). Ringsaker bør styrke tjenesten med vesentlig flere faste stillinger nå. NOVA har fulgt kommunen relativt tett det siste året. Kommunen har hatt en problematisk situasjon i snart en to-årsperiode.

Midlertidige stillinger og vikariater (fagstillinger i barnevernet) vil være vanskeligere å besette med erfarne barnevernpedagoger/sosionomer. Kommunen trenger flere faste stillinger over tid, det er ingen grunn til å tro at trykket på barneverntjenesten verken nasjonalt eller i Ringsaker kommune vil avta i de nærmeste årene. Både tallet på barnevernklienter og andelen klienter i prosent av barne- og ungdomsbefolkningen har steget nasjonalt hvert eneste år i hele perioden 1990–2008. Økt risiko for både barnefattigdom, fattigdom blant ungdom, og en i mange kommuner allerede observert økt ungdomsarbeidsledighet under 24 år i kjølvannet av finanskrisen, bare forsterker vår konklusjon.

Barnevernplan/gjennomgang av kommunens barnevernpolitikk

Vi foreslår på basis av prosjektresultatene våre at kommunen bør vurdere å etablere en kommunal barnevernplan og/eller en gjennomgang og oppdatering av kommunens barnevernpolitikk. Vi mener at en barnevernplan ikke må forsinke eventuelle hastetiltak som må tas så snart man har politisk mulighet til det.

NOVA foreslår at kommunen vurderer økte ressurser til tjenesten i flere trinn. Man ga en liten ressursøkning i sommer. Denne bør følges opp med flere faste stillinger i tjenesten snarest mulig (*kortsiktig*).

Man bør så på *mellomlang sikt* (ca. et halvt år til under ett år) følge opp med ytterligere styrking av tjenesten. Etablering av en barnevernplan bør ikke ta for lang tid. Hvis etablering av en slik plan tar tid (mer enn seks måneder) bør man arbeide på to «fronter» samtidig, både akutte tiltak samtidig som planen etableres.

På lengre sikt (mer enn ett år, opp til 2–3 år fra årsskiftet 2009/2010) bør planen kunne være virksom. Om en plan da enda ikke er etablert må man jobbe med en aktiv barnevernpolitikk kontinuerlig. En slik plan/ politikk bør gjennomgås minst hvert annet år. Ikke nødvendigvis med store revisjoner (hvis kommunen er tilfreds med det man har fått etablert), men en må få sikret at nye tiltakstyper, nye samarbeidsformer og problemstillinger som dukker opp innen barnevernfeltet blir innkorporert og oppdatert i planen/politikken.

KOSTRA-tallene vi har redegjort for i denne rapporten bør overvåkes kontinuerlig.

Man bør la være å spare inn på hjelpetiltak når og hvis det kommer nye bølger med dyre akutt plasseringer. En kortsiktig innsparing på hjelpetiltak vil ofte bli dyrekjøpt for kommunen. Ved seinere budsjettår kan en sak som i 2010 virker mindre komplisert (så lite komplisert at man velger bort tiltak etter en undersøkelse) bli mye mer kompleks. Ungdom som går ut av tiltak er særlig sårbare. Man må følge godt opp med ettervernstiltak, ellers kan konsekvensen for kommune og stat på lang sikt bli langt høyere utgifter til sosialhjelp, arbeidsledighet mv., og uførepensjon til tidligere klienter (Clausen 2008; Clausen & Kristofersen 2008a; Clausen & Kristofersen 2008b; Kristofersen 2009a; Kristofersen & Clausen 2008).

Hjelpetiltak i hjemmet

Hjelpetiltakene som barneverntjenesten tilbyr bør økes i omfang og variasjon, vi foreslo i underveisrapporten i juni en bredere vifte av hjelpetiltak. Dette forslaget vil vi opprettholde og utdype nå vel et halvt år seinere.

Man bør i større grad benytte *barnehage som barneverntiltak*, og ta seg råd til dette (ikke kreve at folk skal søke sosialkontoret om støtte til barnehage). Barnehage som barneverntiltak er trolig et godt tiltak i en tidlig fase i barnevernsaker for førskolebarn. Man gir et tilbud som ikke virker sosialt stigmatiserende, samtidig som barnhagens ansatte treffer både barn og foreldre daglig og eventuelt kan gi litt råd og veiledning, eventuelt i samarbeid med barneverntjenesten. Ingen behøver å gå bak ryggen på hverandre. Hvis det er greit for foreldre at en ansatt i barnehagen vet at de har et barneverntiltak, vil foreldre, den barnehageansatte og barneverntjenesten kunne være åpne med hverandre. Det er flere årsaker til at vi mener at tidlig intervensjon er viktig. Flere av disse årsakene, blant annet tidlige tegn på ADHD og/eller tidlige relasjonsskader, er drøftet av professor Lars Smith (Smith 2006). Forskerne Anita Sundnes og Agnes Andenæs drøfter bakgrunnen for at barnevernet sjelden bruker hjelpetiltak for små barn. De konkluderer med at barnehage burde være benyttet oftere (Sundnes & Andenæs 2006). Både like før og årene etter at Sundnes og Andenæs skrev sin artikkel, har bruken av barnehage som barneverntiltak økt noe nasjonalt (Kristofersen et al. 2006; Statistisk sentralbyrå 2007; 2008; 2009). Men i Ringsaker ligger man meget lavt med hensyn til å bruke barnehage som barneverntiltak gjennom flere år, så her bør man avgjort øke bruken.

Nye internasjonale forskningsfunnsom støttes av norske medisinske forskere og norske myndigheter om at nye drikkevaner blant kvinner skader nyfødte, bidrar også til at barnehage som barneverntiltak kan anbefales (Aftenposten (June Westerveld og Olav Olsen) 7. desember 2009). I denne sammenheng er det også svært viktig med tett kontakt mellom helsesøster-tjenesten og barnevern.

Man kan også vurdere å øke bruken av skolefritidsordning som barneverntiltak. Dette tiltaket har økt mer nasjonalt i årene 2002–2008 enn det tallet på barnehagetiltak har gjort, selv om antallet i SFO som barneverntiltak fortsatt lå litt lavere enn barnehage som tiltak i løpet av 2008 (Kristofersen et al 2006; Statistisk sentralbyrå 2007; 2008; 2009). Man bør også vurdere å benytte familieråd i større grad (Falck 2006), dette tiltaket implementeres nå i økende grad nasjonalt etter en prøveperiode i 2006. Besøkshjem/ weekendhjem, multisystemisk behandling og foreldrerådgivning (PMTO - Parent

Management Training – Orgeon) bør også vurderes å bli benyttet i større grad i Ringsaker. Man kan også vurdere videre utbygging av nærmiljøtiltak med nærmiljøarbeidere. Økonomisk stønad som barneverntiltak er et av de mest brukte tiltakene her i landet. Kommunen bør eventuelt vurdere dette også i større grad. Også innen ettervern kan dette være et viktig tiltak, for å hindre mer permanent sosialhjelpsbruk. Boligtiltak og arbeidstrening/-utdanning vil også være viktige etterverntiltak som eventuelt kan styrkes i samarbeid med sosialkontor/NAV. Kommunen synes alt å være i gang med gode tiltak her. Men det er også viktig at ikke økt satsing på tidlig intervensjon svekker innsatsen på ettervernet, denne bør også fortsatt styrkes.

Ikke avvent forskningsresultater om hjelpetiltak, juster heller bruken når de kommer

Det blir den enkelte saksbehandler som eventuelt i samråd med sin mellomleder vil kunne velge blant ulike tiltakstyper. Et viktig signal fra kommunens administrative og politiske ledelse vil kunne være at ressursbruken nå en periode skal økes. En må søke å unngå at barnevernansatte kun foreslår en barnehageplass til hvis de egentlig mener at to av «deres barn» nå trenger barnehage tilbud som barneverntiltak. Det er viktig at barneverntjenesten benytter de tiltakene de selv eller deres kolleger har tro på. Man må, som vi også antydte i underveisrapporten, ikke vente på at hjelpetiltak i hjemmet blir effektevaluert i Norge. Mange tiltak var for få år tilbake evaluert i liten grad både i Norge og Norden, dette framgikk i en litteraturstudie (Kristofersen et al. 2006). Det er i 2009 besluttet at det fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet sin side vil bli etablert et forskningsprogram på hjelpetiltak i Norge i 2010/2011³⁴. Men det vil ta tid både å starte opp og få fram kunnskaper nok fra disse forskningsprosjektene, slik at vi anbefaler at Ringsaker kommune ikke avventer denne kunnskapen. Man bør starte opp med en bred vifte at tiltak nå, og heller studere ny forskningskunnskap om hjelpetiltak og eventuelt justere tiltakene i forhold til denne når den kommer i ca. 2011–2012.

³⁴ En nordisk forskerkonferanse om hjelpetiltak i barnevernet ble avholdt i Oslo i september 2009. Konferansen var arrangert av Atferdssenteret, Fafo og NOVA på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Plasseringer utenfor hjemmet som er planlagte, og nærmere Ringsaker

Flere informanter tok opp med oss problemet som oppstår hvis barn/unge må plasseres langt fra Ringsaker kommune. Ansatte vil da måtte bruke fra en halv til en dag på å hente/bringe tilbake barn og unge med plasseringer langt unna. Samtidig vanskeliggjøres barnets/den unges kontakt med deres tidligere nettverk som også kan gi vesentlige levekårsmessige ulemper. Ofte har man få valgmuligheter ved akutte plasseringer. Slike plasseringer blir ofte også dyre med dagens til dels spesialiserte institusjonstilbud. De som trenger spesialiserte tilbud må selvsagt få dette, men av og til tvinger muligens situasjonen fram dyrere løsninger enn nødvendig sammenliknet med hvis man hadde hatt en tydeligere «tidlig-intervensjons-politikk» i kommunen.

Helseforebyggende tiltak for barneverngruppen

Risikoen for økte helseproblemer samt økt dødelighet i visse aldersgrupper vil også kunne være til stede ved en ikke tilstrekkelig barneverninnsats. Svenske forskere har i en artikkel for noen år siden analysert dødelighet og beskrevet det de kaller «avoidable mortality» for grupper av barnevernklienter (Hjern et al. 2004). Man oppdaget ved analyse av disse dataene at barnevernbarn i Sverige døde av diagnoser som barn i Norden ikke skulle dø av, samt hadde overdødelighet av andre diagnoser hvor dødeligheten var tilsvarende lavere i andre grupper av unge/unge voksne. Svenskene har fulgt opp denne forskningen med nyere analyser som blant annet viser høyere selvmordrisiko og økt psykisk sykkelighet for denne gruppen (Vinnerljung et al. 2006). Også i Norge har vi funnet høyere dødelighet blant unge voksne tidligere barnevernklienter sammenliknet med andre unge i tilsvarende aldersgrupper (Clausen & Kristofersen 2008; Kristofersen 2005; 2009a). Dette gjelder også i Norge økt risiko for blant annet selvmord og dødsfall i trafikkulykker. Det må være av vesentlig betydning å sørge for bedre helseforebyggende tiltak og bedre behandlingstilbud, ikke minst bedre rusbehandlingstiltak, for denne gruppen.

Det er viktig at alle grupper av barn som er i risikozonen og barn og unge som alt får barneverntiltak får god oppfølging av helsetjenesten. Samarbeid/arbeidsdeling/ansvarsgrupper mellom barnevernet og førstelinjen helse (Familiens hus, helsestasjon, fastlege), BUP, rehabilitering og barneavdeling sykehus/poliklinikk i de saker hvor dette er nødvendig, er viktig.

6 Hva sier de ansatte og samarbeidspartnerne?

Nedenfor skal vi presentere svarene fra to spørreundersøkelser som vi har gjennomført i løpet av prosjektperioden. Svarene fra spørreundersøkelsene er supplert med dybdeintervjuer og gruppesamtaler. Våre viktigste informanter i denne rapporten er de ansatte selv ved barnevernstjenesten, men vi har også valgt å sende ut et kort spørreskjema til de viktigste samarbeidspartnerne til barnevernstjenesten for å få en så komplett analyse av tjenesten som mulig.

6.1 Hva sier de ansatte?

De ansatte er hovedinformanter i vår gjennomgang av barnevernstjenesten i Ringsaker kommune. De innehar den barnevernsfaglige kompetansen, de jobber tett med brukerne og de sitter på kunnskap som er helt avgjørende for en gjennomgang som dette. Vi har gjennomført gruppeintervjuer med de ansatte og dybdeintervjuer med lederne, i tillegg til dette har de ansatte svart på et utfyllende spørreskjema. Spørreskjemaet var elektronisk og svarene anonyme. Skjemaet ble sendt ut i begynnelsen av mai 2009. Vi fikk inn 12 av 16 mulige, svar som utgjør en svarprosent på 75 prosent, og det er en akseptabel svarprosent. De fleste spørsmålene i skjemaet var åpne og det betyr at den enkelte ansatte fikk muligheten til å formulere seg med egne ord, og komme med fullstendige betraktninger rundt viktige spørsmål. Svarene vi fikk fra de ansatte blir analysert og drøftet fortløpende.

Beslutningspraksis i undersøkelsesfasen

Innledning

Det er lovens vilkår som definerer terskelen inn i barnevernet. «Terskelen» er grensen for når en mulig barnevernssak, meldingen, går over til å bli en barnevernssak – i første omgang en undersøkelse. Er det en rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som gir grunnlag for tiltak så har barnevernet en plikt til å undersøke forholdet. Barnevernsarbeiderens ansvar vil så være å fortolke bekymringen for barnet ut fra lovens vilkår. Det sentrale spørsmålet blir i neste omgang om barnevernet velger å gå videre med saken, eller velger

å henlegge den. En ny terskel oppstår i vurderingen om barnet/familien skal få innvilget et eller flere hjelpetiltak eller ikke. Dette vil avhenge av om lovens vilkår er oppfylt. I § 4-4 annet ledd står det: «Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien, f.eks. ved å oppnevne støttekontakt, ved å sørge for at barnet får plass i barnehage, ved besøkshjem, ved avlastningstiltak i hjemmet eller andre foreldrestøttende tiltak.» Barnevernstjenesten skal etter bvl. § 4-1 legge «...avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.» Det vil alltid være individuelle forskjeller og avhenge av et barnevernfaglig skjønn om lovens vilkår er oppfylt. Man får ofte en diskusjon innenfor barnevernet om «listen ligger for lavt eller for høyt». Materielle, organisatoriske og strukturelle faktorer ved en konkret barnevernstjeneste vil legge føringer som igjen kan lede til at man oppfatter det som om at «terskelen» er for høy eller for lav. De ansatte, ledelsen i kommunen, politikere og innbyggere generelt, kan typisk ha meninger om dette. Nedenfor har vi spurt de ansatte om de mener at barnevernet henlegger saker som burde resultert i tiltak.

Hender det at barnevernstjenesten henlegger saker som burde resultert i tiltak?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja	83	10
2 Nei	0	0
-1 Vet ikke	17	2
Total	100	12

Her ser vi at ti av de tolv ansatte som har svart på undersøkelsen svarer ja på dette spørsmålet. Vi tolker svaret dit hen at et stort flertall av de ansatte mener at terskelen for å få hjelp fra barnevernet er for høy. Spørsmålet er ikke konkret på tidsperiode og antall saker, vi kan derfor ikke konkludere med omfanget av henlagte saker som burde resultert i videre tiltak. Det må også presiseres her at vi ikke har dekning for å påstå at barnevernstjenesten bryter barnevernsloven. Nedenfor skal vi se hvordan de ansatte forklarer henleggelsene.

Kan du forklare hvorfor dere henlegger saker som burde resultert i tiltak?

Forklaringene til de ansatte på hvorfor tjenesten henlegger saker som burde resultert i tiltak er flere og kan i all hovedsak deles inn i fem hovedkategorier:

- 1) Den første forklaringen viser til at foreldre og familie ikke lar seg motivere og man vurderer situasjonen som ikke alvorlig nok til tvangstiltak. For noen familier gjelder det at de ikke vil ta i mot hjelp uansett. «*Vi kan ikke pålegge foreldrene å ta i mot hjelp,*» skriver en av de ansatte. Denne forklaringen handler med andre ord ikke om barnevernstjenesten, men forklarer henleggelsen med at familien ikke vil ta i mot hjelp. Noen av de ansatte nevner dette som et moment i sine forklaringer.
- 2) Den andre hovedforklaringen viser til at barnevernstjenesten ikke har de riktige tiltakene. En av de ansatte skriver: «*Vi klare ikke å tilby familien de riktige tiltak, og derfor sier familien nei til tilbudet om hjelpetiltak.*» En av de andre ansatte skriver: «*Det er behov for endring, men en ser ikke hva slags tiltak som med noenlunde grad av sikkerhet skulle skape den ønskede endringen.*» Her leser vi at barnevernstjenesten enten ikke har til rådighet de tiltakene som trengs, eller man er usikre på om eksisterende tiltak vil ha noen effekt.
- 3) Den tredje forklarer henleggelsen med at tjenesten ikke har nok kapasitet til å holde nok «trykk» på den enkelte saken: «*Vi har for liten tid til å arbeide med relasjonen til familiene, og derfor oppstår ikke den tilliten til barnevernet som skal til for et godt samarbeid mellom barnevern og familien.*» En av de andre skriver: «*På grunn av det store arbeidspresset må vi prioritere, hvilke saker vi skal sette inn tiltak i, og hvilke vi ikke skal. Derfor kan det nå bli henlagt saker som ikke ble henlagt før.*» Her ser vi altså at de ansatte forklarer henleggelsene med at ressursene ikke strekker til for å holde det trykket oppe som kreves for å komme i posisjon til familien og derigjennom tilby dem hjelp. De aller fleste ansatte forklarer henleggelse med enten begrepet «*ressursmangel*» eller «*manglende kapasitet*».
- 4) Den fjerde forklaringen viser til at antall meldinger og alvorligheten ved disse har økt de siste årene: «*Med det store antall meldinger og alvorligheten i disse sier det seg selv at vi av den grunn også henlegger saker vi for noen år siden kanskje ville ha ment at vi skulle vært inne i.*» En av de andre ansatte skriver: «*For stor arbeidsbelastning og lite tid, som fører til at man må prioriterer saker, og dermed arbeide med de som er mest alvorlig.*»

Man siler ut de som ikke er like akutte.» Arbeidsmengden har økt og det fører altså til at man må «sile» ut de sakene som ikke er akutt.

- 5) Den siste forklaringen viser til at det er innført en strengere praksis. En av de ansatte skriver: *«Det er innført en strengere praksis, slik at familier som for et par år siden ville ha fått tilbud om tiltak, nå vurderes som at de ikke fyller kravene i 4-4 annet ledd om 'særlig behov'».*

Det henvises her mest sannsynlig til de sparetiltakene som ble igangsatt i 2007/2008, og som lederen for barnevernstjenesten gjør rede for i vårt dybdeintervju med henne.

Det svaret som går igjen når vi spør hvorfor tjenesten henlegger saker, er som nevnt manglende kapasitet og ressurser. Den andre hovedforklaringen handler om at tjenesten ikke har til rådighet de tiltakene som trengs i familiene. En forklaring som til dels henger sammen med at foreldre ikke vil ta i mot et tilbud om hjelp. Til slutt er det noen som peker på at antall meldinger har økt og at en derfor ikke har kapasitet til å gå inn i alle de sakene som ville vært nødvendig. En siste forklaring er at det er innført en «strengere praksis». Hvis det er slik at saker som burde resultert i tiltak henlegges, innebærer dette en klar risiko for at barn og familier i kommunen ikke får den hjelpen de trenger. Dette er i så fall en meget uheldig situasjon.

Hva er det viktigste som må på plass for at tjenesten skal kunne behandle alle meldinger som kommer inn i tide?

Spørsmålet stilles på bakgrunn av tall som viser at en tredjedel av alle meldinger behandles utover fristen på tre måneder. Her er det to svar-kategorier som peker seg ut:

- 1) For det første så påpeker samtlige av de som har svart på spørsmålet at kontoret enten mangler personalressurser, eller ressurser generelt: *«At det blir tilført flere ressurser til tjenesten, så den enkelte saksbehandler får mer kapasitet til å behandle de enkelte meldinger».* En annen skriver typisk: *«Flere ansatte slik at vi får bedre kapasitet. Slik det er nå har den enkelte alt for mange saker til å kunne gå inn i hver enkelt sak på en tilstrekkelig måte, det blir for dårlig arbeid i hver enkelt sak, og undersøkelsene mister 'trykket'».*

- 2) For det andre er det noen som peker på manglende faglig utvikling og organisering av tjenesten. En av de ansatte skriver: *«Det vil være noe å vinne på faglig utvikling av undersøkelsesarbeidet, effektivisering av rutiner og prosedyrebeskrivelser, og kompetanseheving på vurderings- og beslutningsarbeidet.»* Men som vedkommende skriver videre: *«Med så stort arbeidspress er det vanskelig å finne rom for nødvendig motivasjon og tidsbruk. Den nødvendige konsentrasjonen om endringsarbeid blir borte, når det er så travelt.»*

Samtlige som har svart på dette spørsmålet vektlegger altså at tjenesten trenger flere ressurser eller «flere hoder» (N=12). Et mindretall (N=4) nevner *i tillegg* forhold ved den interne organiseringen, faglig utvikling, og rutiner som kan bli bedre. En av de ansatte skriver typisk:

Det må bli tilført flere ressurser til tjenesten, slik at den enkelte saksbehandler får mer kapasitet til å behandle de enkelte meldinger. Samtidig at det blir en rutine på at en enkelt saksbehandler har det som en del av sin arbeidsoppgave å behandle meldinger til rette tid. Det er i begge tilfelle behov for flere ressurser.

Hva er forklaringen på at antall meldinger har økt?

Foreløpige tall for 2009 viser at antall meldinger har fordoblet seg siden 2001. Dette er en markant økning, vi har derfor spurt de ansatte om hva som kan være grunnen til dette. De ansattes forklaringer befinner seg på flere nivåer. Nedenfor presenteres i stikkordsform noen av forklaringene som går igjen i svarene fra undersøkelsen:

- flere umodne foreldre
- utsatte aleneforeldre
- mangler forebyggende tiltak i familiene
- alvorlige familiekonflikter
- mer vold
- mer psykiatri
- noe mer rus
- politiet har mer fokus på vold mot barn
- økt tillit til barnvernstjeneste hos samarbeidspartnere
- barnevernet ikke like tabubelagt
- generell samfunnsutvikling som også rammer Ringsaker

De mere konkrete svarene som går på barnevernstjenesten egen rolle, presiserer at det mangler innsats på det forebyggende arbeidet for familier som sliter. En skriver at:

Vanskelig å få aksept for betydningen av at det bør iverksettes forebyggende tiltak utover råd/veiledning. De økonomiske rammer til forebyggende tiltak er sterkt redusert over flere år. Barnehage og SFO tiltak må det søkes økonomisk bistand til gjennom sosialkontoret.

Vi ser her at den ene typen forklaringer beskriver en generell «samfunnsutvikling», mens her forklares antall økninger i meldinger med en for svak forebyggende innsats i familiene.

Hvorfor uteblir meldingene fra foreldrene i Ringsaker?

Som vi har vært inne på tidligere i rapporten så forholder det seg slik at politiet melder relativt mange saker i Ringsaker kommune, mens foreldre melder relativt sjelden – sammenlignet med resten av landet. Vi har derfor spurt de ansatte i barnevernstjenesten om dette forholdet. Noen sier de ikke har noe god forklaring på dette, men hva gjelder politiet, så nevner flere at de har fått nye rutiner. Samtidig beskriver flere ansatte at de samarbeider godt med politiet.

Flere meldinger fra politiet fordi de har innarbeidet en bedre rutine på å melde fra om alle tilfeller hvor barn er involvert, og fordi det er blitt noe tettere samarbeid mellom barnevern og politi.

Når det gjelder hvorfor foreldrene ikke melder, dukker det opp noen interessante forklaringer fra de ansatte. Flere av de ansatte peker på at foreldrene nå vet at det er vanskelig å få vedtak om populære hjelpetiltak, derfor velger de å ikke melde saken. En ansatt skriver:

Når foreldrene tidligere oppsøkte barnevernets barneteam, var det ofte for å fortelle at de var slitne og for å be om avlastning i form av stønad til barnehage eller i form av et avlastningshjem. Disse henvendelsene er nå så og si fraværende. Foreldrene har kanskje over tid erfart at dette ikke er tiltak som er tilgjengelige i særlig grad lenger.

En annen interessant forklaring som nevnes er at for eksempel RUF (Rådgivningskontoret for ungdomsfamilier) som et lavterskeltilbud avlaster

barnevernet: «Foreldre som strever med foreldrerollen i forhold til sine tenåringsbarn henvender seg til lavterskeltilbudet RUF».

Vi finner altså to hovedforklaringer fra de ansatte på hvorfor foreldrene sjelden melder. Den første forklarer dette med at utsatte foreldre i kommunen i dag vet at de ikke kan få den hjelpen de ønsker mest (barnehage, besøkshjem og avlastning), og derfor ikke oppsøker barnevernet for å få hjelp. Den andre forklaringen viser til at lavterskeltilbud som Familiens hus og RUF tar mange av «sakene» som barnevernet ellers ville tatt. Hvis den første forklaringen stemmer så er dette bekymringsfullt. For å kunne hjelpe de mest utsatte familiene så er en avhengig av at foreldrene har tillit til at barnevernet faktisk kan tilby den hjelpen de har behov for. Den andre forklaringen er betryggende i den forstand at lavterskeltilbudene og det forebyggende arbeidet i kommunen ser ut til å fungere.

Drøfting

Hvis situasjonen er som ti av de ansatte hevder i vår spørreundersøkelse, at barnevernstjenesten henlegger saker som burde resultere i tiltak, så er dette en stor og alvorlig utfordring for Ringsaker kommune. En risiko og sårbarhetsanalyse vil her konkludere med at faren er stor for at barn og familier i Ringsaker kommune som trenger hjelp og bistand fra barnevernet ikke får det. Grunnene til at tjenesten henlegger for mange saker er kompliserte og henger sammen med hverandre, men tre forklaringer går igjen i vårt datamateriale: Tjenesten har ikke de tiltakene til rådighet som familiene etterspør og faktisk trenger, for stort arbeidspress på de ansatte og for mange saker totalt sett. Når vi spør de ansatte om hva som må på plass, for at tjenesten skal klare å behandle alle saker som kommer inn til rett tid, nevner samtlige som har svart på denne undersøkelsen enten flere ressurser eller flere «hoder». Noen få nevner at en i tillegg til flere ansatte også må se på mulighetene for å endre eksisterende rutiner og samtidig se på mulighetene for en intern kompetanseheving.

Hjelpetiltak og plasseringer i barnevernstjenesten

Vi har i vår spørreundersøkelse spurt de ansatte nærmere om bruken av hjelpetiltak. Vi ønsket også å få deres formening om hvilke hjelpetiltak som kan forhindre dyre plasseringer³⁵.

Hvilke eksisterende hjelpetiltak kan forhindre dyre plasseringer?

Her kommer de ansatte med en rekke eksempler og tiltak, mange påpeker at det ikke er et bestemt tiltak som kan forhindre dyre plasseringer, men derimot et knippe av tiltak, her er de viktigste enkelttiltak som går igjen i svarene til de ansatte:

- økonomisk hjelp
- avlastningstilbud
- tilsyn
- støttekontakt
- Grønn omsorg³⁶
- barnehage
- SFO
- hjemmekonsulent
- MST
- PMTO
- Miljøterapeutiske tiltak fra eksterne
- Fosterhjem/beredskapshjem
- mor/barn institusjon

Noen av de ansatte understreker at det viktigste arbeidet en kan gjøre er å komme tidlig inn i familien med rett hjelp: *«Hjelpetiltak som kan hindre dyre plasseringer er å komme tidlig inn og være tett og strukturert på familien.*

³⁵ Dyre plasseringer er et noe uklart begrep, men defineres her som enten barn som blir akutt plassert på institusjon/fosterhjem, mor/barn som får plass på mor/barn institusjon, eller ungdom med atferdsproblemer som blir plassert på en atferdsinstitusjon.

³⁶ Benevnes i dag som «Inn på tunet». Tilrettelagte tilbud på gårdsbruk, i nært samarbeid med barnevernstjenester, men også med oppvekst/skole-, helse- og sosialsektor i kommunene. www.innpaataunet.no

Familien må gjøres delaktig i sitt endringsarbeid, kjenne seg igjen i tiltaksplanene som de må være med å skrive»

Men en av de ansatte beskriver de foreldrene som ikke er mottakelige for hjelp, og der plassering er eneste alternativ. Den tilsatte konkluderer med at kanskje flere skulle vært plassert: «Slik jeg ser det er spørsmålet heller at vi skulle ha plassert flere barn enn at vi plasserer for mange, for det finnes ikke tiltak som kan erstatte plassering da disse foreldrene ikke er veiledbare.»

Hvilke tiltak burde tjenesten hatt mer av i fremtiden for å forhindre dyre plasseringer?

Spørsmålet er stilt på den måten at de ansatte ikke kun skal tenke ut i fra situasjonen i dag og de begrensningene som ligger i det, men heller tenke fremover og komme med forslag på nyttige tiltak.

- mer MST
- PMTO
- Marte Meo
- opprette egne miljøarbeiderteam
- øke hjemmekonsulenttjenesten
- tid til å jobbe målrettet
- tilgang til mor/barn institusjoner
- råd/veiledning en gang i uken
- avlastningsfamilier / «tobase tiltak»
- NTT (nettverksterapeutisk tiltak)
- Grønn omsorg
- barnehage

De ansatte nevner her eksisterende tiltak som burde vært brukt mer, de understreker generelt at de trenger mer tid til hver familie, slik at de kan arbeide mer målrettet. Flere ansatte poengterer også at tjenesten vil kunne forebygge plasseringer hvis en hadde opprettet et eget miljøarbeiderteam. Det vil si et team innenfor barnevernstjenesten som kunne jobbe tettere med familiene og deres nettverk.

Hvilke eksterne nærmiljøtiltak kan forhindre dyre plasseringer?

Vi spurte de ansatte også om det finnes andre eksisterende nærmiljøtiltak som kan forhindre dyre plasseringer. Svarene som gikk igjen var:

- Åpen barnehage
- NTT som ikke blir brukt i dag
- Ungdomskontakten
- Barnegruppen
- Opprette miljøterapeutisk team
- De urolige årene (DUÅ) foreldreveiledning
- Familiesentre i alle ungdomsskolekretser

Drøfting

Listene ovenfor med hjelpetiltak representerer de forslagene som ansatte kom med når vi har spurt dem om hvilke tiltak som kan være med på å forhindre dyre plasseringer. Spørsmålet slik vi har formulert det kan muligens virke absurd for den enkelte saksbehandler. Spisskompetansen til en barneverns-ansatt er jo nettopp å sette inn gode og virksomme tiltak for å hjelpe familier. Saksbehandleren skal ta utgangspunkt i den enkelte familie og finner det enkelttiltaket eller den pakken av tiltak som passer for akkurat denne familien. Problemet oppstår når en ikke har tilgang til en komplett «vifte» av tiltak. Som flere av de ansatte formulerer det så må man komme tidlig inn med en «*tett og strukturert hjelp*» hvis en skal kunne forhindre dyre plasseringer. Det betyr med andre ord at en må komme tidlig inn med de tiltakene som barnevernstjenesten vet at virker.

Hva som kan forhindre dyre plasseringer er altså tilgang på en komplett og utfyllende liste med virksomme tiltak og ikke et bestemt tiltak alene. På bakgrunn av svarene fra spørreundersøkelsen og intervjuene med de ansatte kan vi konkludere med følgende: Barnevernstjenesten i Ringsaker kommune har stort sett tilgang på de tiltakene som brukerne etterspør og trenger, men de settes inn enten for sjelden eller med en for lav intensitet. Avlastingstiltak (helg, ettermiddag og ferie), råd og veiledning, barnehage og økonomisk hjelp, brukes for sjelden og med en for lav intensitet. Det samme gjelder bruk av mor/barn/familie institusjoner, MST og PMTO. De ansatte savner i tillegg et operativt miljøterapeutisk team som kan jobbe mer oppsøkende og forebyggende i familiene.

Plasseringer utenfor hjemmet

Hvorfor har antall plasseringer utenfor hjemmet økt de siste årene?

Følgende forklaringer gikk igjen i svarene fra de ansatte:

- Manglende innsats på det forebyggende arbeidet.
- Trender i samfunnsutviklingen: Tyngre saker, mer rus og psykiatri.
- Ungdom velger oftere å bli i plasseringstiltaket etter fylte 18 år.
- Omsorgssvikt oppdages senere, medfører atferdsplasseringer.
- Barnevernstjenesten dyktigere på alvorlige saker, medfører raskere omsorgsovertakelse.
- Når flere små barn plasseres vil det totale antall plasseringer øke på sikt.

Her er det flere forklaringer, men mange legger vekt på den generelle samfunnsutviklingen. De forklarer altså økningen med en utvikling som gjelder hele landet. Samtidig så er det mange som peker på at man kommer for sent inn med hjelpetiltak. Det betyr enten at sakene utvikler seg til alvorlige atferdsproblemer og ender opp med en akutt-plassering, eller at man plasserer barnet i fosterhjem for sent og at dette sprekker. I begge tilfeller så kan det ende opp med det vi her benevner som en «dyr plassering» på institusjon. Flere påpeker samtidig at tjenesten har blitt dyktige på akutte og kritiske saker. Det betyr at når situasjonen først har tilspisset seg i et hjem, så er man raske med plassering. Den siste forklaringen viser til at hvis flere små barn har blitt plassert de siste årene, så vil de bli værende i barnevernet over mange flere år. En får ikke like mange «utskrivninger» på kort sikt og det medfører altså et større antall plasserte barn totalt sett.

Hvordan kan tjenesten forhindre akutt-plasseringer?

Vi vet at gjentatte akutt-plasseringer kan være meget skadelig for barn. Det er derfor et uttalt mål at man skal tilstrebe planlagte og godt forberedte flyttinger for barn. Flere ansatte forteller at de akutt-plasseringene som er gjennomført har vært helt nødvendige. En av de ansatte sier det på følgende måte:

Vi prøver jo så langt det lar seg gjøre å forhindre dette da akutt-plasseringer svært sjelden er veldig bra for barnet. Ofte har vi lange runder med samtaler og konfliktløsning i forkant. Jeg opplever at der vi akutt-plasserer har vi hatt lange runder med familien i forkant.

En av de andre ansatte formulerer det slik:

Et godt fungerende barnevern med tilstrekkelige ressurser til å håndtere den daglige arbeidsmengden vil være det som først og fremst forhindrer akutt plasseringer. Men for tiden er vi så sterkt belastet at vi bevisst må nedprioritere saker hvor vi vet det hadde vært behov for innsats. Det er særlig i forhold til ungdomsfamilier med utagering og sterke foreldre-barn-konflikter at jeg ser at det er mulig å forhindre akutt plasseringer, ved å tilby veiledning og oppfølging. Medarbeiderne i ungdomsteamet har spesialisert seg på å arbeide med ungdomsfamilier i konflikt, og forhindrer akutt plasseringer når foreldre vil gi opp, ved å insistere på at foreldre og barn fortsatt skal bo sammen, og tilby veiledning og oppfølging.

Når vi spør de ansatte om hva som kan forhindre akutt plasseringer er det følgende momenter som nevnes:

- Et godt fungerende barnevern med tilstrekkelige ressurser
- Arbeide mer med ungdomsfamilier i konflikt
- Miljøarbeidere som kan jobbe direkte med ungdom og deres foresatte
- Sette inn riktige tiltak til rett tid: MST, råd og veiledning, familieråd, osv.

Forebyggende arbeid

Hva er det viktigste forebyggende arbeidet barnevernstjenesten driver med?

Flere av de ansatte understreker i sine svar på dette spørsmålet at de i dag nesten ikke har tid og ressurser til å drive forebyggende arbeid. En av de ansatte skriver: «Ikke økonomi til annet enn råd/veiledning, PMTO og MST tiltak. Nesten alle forebyggende tiltak med besøkshjem er stoppet/ under avvikling.» Det er likevel et stort mangfold av tiltak som nevnes:

- Barnegrupper en gang i uken og ferieklubben
- Foreldrekurset, De Utrolige Årene
- SLT samarbeidet (Samordning av kriminalitetsforebyggende tiltak)
- Familieveilederne
- Grønn Omsorg/Inn på tunet
- RUF (Rådgivningstjenesten for ungdomsfamilier)
- Åpen barnehage
- Familiens hus
- Ungdomskontakten

Hvilke eksterne instanser (privat/offentlige) mener de ansatte driver et godt forebyggende arbeid?

- Familiens hus
- Ungdomskontakten
- PMTO
- MST
- ART
- Kulturetaten
- RUF
- Musikkskolen

Interne tiltak og kompetanse

Hvilke tiltak mener de ansatte kan effektivisere tjenesteproduksjonen?

Vi spurte de ansatte om de hadde forslag til tiltak for å effektivisere tjenesteproduksjonen.³⁷ Følgende momenter ble nevnt av de ansatte:

- Flere ansatte og mer ressurser
- Benytte familieråd som metode
- Delegere §4-4 til teamledere
- Frigjøre teamlederne for oppfølging/veiledning
- Få installert et bedre dataverktøy
- Tilgang til bærbar pc og mobiltelefon
- Få jobbet mer grundig med hver enkelt sak
- Unngå «dobbeltdrøfting» først med teamleder så med leder
- Avvise flere meldinger, hvis vi ikke får mer ressurser
- Aktiv bruk av tiltaksplan
- Bruke mindre tid på rapportskrivning

³⁷ Her skal det nevnes at noen få reagerte på begrepene «effektivitet» og «produksjon», begreper de mener ikke passer inn i en diskusjon om barnevernet. En av de ansatte formulerer det på denne måten: «Jeg liker hverken ordet effektivisering eller tjenesteproduksjon når det gjelder barnevernsarbeid. Vi lager ikke kjøttdeig og vi bygger ikke veier. Vi jobber faktisk med mennesker, og da mener jeg at effektivisere og tjenesteproduksjon er begreper som ikke passer.»

Hvilke kompetanse trenger en mer av i barnevernstjenesten fremover?

De ansatte svarer at de allerede har mye kompetanse i organisasjonen, men at de likevel trenger mer av:

- psykologisk kompetanse på diagnoser, rus - psykiatri, dobbeltdiagnoser
- familiearbeid og konfliktløsning
- utredning av de minste barna
- vold
- veiledning av foreldre

De ansatte oppsummerer og konkluderer

Helt til slutt i spørreundersøkelsen spurte vi de ansatte om de hadde flere viktige momenter som de ikke hadde fått presentert så langt. Her er noen utsagn: «Vi må opprette et eget miljøterapeutteam,» «Styrk RUF,» «Vi må begynne å bruke familieråd», «Dette er en krevende jobb, vi trenger derfor ekstern veiledning». Noen av de ansatte kom også med noen lengre resonnementer som vi mener illustrerer utfordringene barnevernstjenesten står overfor på en god måte:

En ting er å forhindre dyre plasseringer, men like stort fokus bør det ha å hindre vidreplasseringer i den forstand at de plasseringene som først blir gjort ikke holder. Det er en stor utfordring å finne fosterhjem som matcher barnet/ungdom godt og som klarer å stå i alle de utfordringene det innebærer å ha et fosterbarn. Å følge opp fosterhjemmene på en måte som hjelper dem til å holde ut er også veldig tidkrevende.

Barnevernets medarbeidere er gjennomgående gode på relasjon og å stå i vanskelige situasjoner, og dette vil være vesentlig for å bistå familier som sliter. Men det kreves personalressurser som står i samsvar med oppgavene for å få det til. Med økende antall meldinger på alvorlige saker, og uten mulighet til å prioritere bort noe særlig, så vil det ikke være mulig å gå inn i nødvendig utviklingsarbeid. Da er det bare kvaliteten på arbeidet som det kan kuttes i, og det vil være svært bekymringsfullt. Det kuttet allerede på kvalitet, og arbeidsprosedyrer etterfølges ikke. Vi har brukt lang tid på å bygge om kvalitetssystemer, og så lar en være å følge dem fordi tida ikke strekker til. Det gjør det igjen vanskelig å innføre nye kvalitetskrav når en først har begynt å innføre forenklinger.

Her ser vi at mange av de samme momentene som vi har vært inne på i tidligere avsnitt, gjentas og forsterkes. De ansatte understreker viktigheten av å få på plass flere ansatte, som de igjen hevder vil øke kapasiteten for forebyggende arbeid og muliggjøre tidlig intervensjon. Dette vil igjen, i følge de ansatte, forhindre dyre plasseringer på sikt. I og med at dette har vært en anonym spørreundersøkelse med flere åpne svarmuligheter fikk de ansatte også mulighet til å komme med alternative momenter, forklaringer og årsaker til problemene som barnevernstjenesten sliter med.

Gjennom denne spørreundersøkelsen og gjennom våre personlige intervjuer med de ansatte er det ingen som forklarer problemene ved å henvise direkte til arbeidsmiljø eller ledelse. Det er imidlertid ansatte som peker på flere aspekter ved rutiner og organisering som de mener kan bli bedre.

Konklusjon

I dette kapittelet har vi drøftet intervjuene med de ansatte i barnevernstjenesten. Mange utfyllende og gode svar har gitt oss muligheten til å kartlegge flere utfordringer som barnevernstjenesten i Ringsaker står overfor. De ansatte hevder at tjenesten i dag henlegger saker som burde resultert i videre tiltak. Det vil si at familier og barn som trenger hjelp, etter de ansattes mening, ikke får det. De ansatte beskriver videre en arbeidshverdag med stort arbeidspress og for lite ressurser. Dette fører også til at familier som får tiltak fra barnevernet ikke blir fulgt godt nok opp. De ansatte jobber til daglig tett med brukerne og sitter på viktig kompetanse og kunnskap. Deres refleksjoner og kritiske blikk på egen tjeneste er viktig å lytte til. En feilkilde ved spørreundersøkelser som dette kan være at ansatte enten overdriver, eller nedtoner kritikkverdige forhold. Vi har ingen indikasjoner på at dette er tilfelle i denne undersøkelsen. De ansatte ble informert på forhånd om at alle svar blir anonymisert, dette skal sikre at de ansatte svarer fritt og sannferdig. På bakgrunn av informasjonen som har kommet frem gjennom samtaler og intervjuer med de ansatte, vil vi derfor konkludere med at Ringsaker kommune må vurdere ressursituasjonen i barnevernstjenesten. Både når det gjelder flere ansettelse og flere ressurser på tiltakssiden. Det er slik vi ser det en stor risiko for at familier og barn som i dag trenger hjelp fra barnevernet i Ringsaker kommune ikke får det. Samtidig som den hjelpen som faktisk ytes

i dag ikke er god nok. Manglende ressurser og for stort arbeidspress fører til at en ikke klarer å holde «trykket oppe» i den enkelte saken. Flere ansatte understreker også at manglende ressurser og arbeidspress igjen fører til manglende kvalitetssikring og dårligere organisering av arbeidsdagen. Vi mener derfor at økt ressurstilgang burde gå hånd i hånd med en kvalitetssikring av tjenesten. Manglende ressurser over tid kan føre til en gradvis dårligere organisering og en dårligere kvalitetssikring av tjenesten. Organisatoriske endringer alene vil ikke kunne gjøre noe vesentlig med arbeidspress eller fristoverskridelser.

6.2 Barnevernstjenestens samarbeidspartnere

5. oktober sendte NOVA ut et spørreskjema til et utvalg av barnevernstjenestens samarbeidspartnere. Spørreskjemaet var e-post basert quest med i alt 12 spørsmål. I dette kapittelet skal vi presentere de viktigste funnene fra spørreundersøkelsen. Våre konklusjoner og anbefalinger nedenfor er også basert på gruppesamtaler og personlige intervjuer vi har gjort med tjenestene. Vi gjør oppmerksom på at barnevernstjenesten ikke har fått en likeverdig mulighet til å imøtegå alle de synspunkter, uttalelser og konklusjoner som blir presentert nedenfor. Her vil det naturligvis være forskjellige virkelighetsoppfatninger og definisjoner av «hva som er problemet». Barnevernsleder har imidlertid lest et førsteutkast av dette kapittelet, og vi har i konklusjonen tatt med de innvendingene som vi har funnet viktigst.

Hvem svarte på undersøkelsen og hva går samarbeidet ut på?

Fra barnevernstjenesten i Ringsaker fikk vi tilsendt 73 e-postadresser til alle de viktigste instanser og enkeltpersoner som tjenesten samarbeider med. Syv av e-postene vi sendte kom i retur på grunn av feil i adresser. Vi har fått inn 34 svar og det vil si en svarprosent på litt over 50 prosent. Dette var en svarprosent som lå noe lavere enn forventet, men siden dette i all hovedsak er en analyse av kvalitative data så vil ikke lav svarprosent være like avgjørende. Vi har fått svar fra alle de tjenester som vi etter vår vurdering mener er de viktigste samarbeidspartnere til barnevernet: Barne- og ungdomskole, PP-tjeneste, psykisk helse, helsestasjon, NAV, oppfølgingstjenesten, barnehage, sosiale tjenester, barnevernsinstitusjon og politi, har alle svart på undersøkelsen. I tillegg til dette har vi gjennomført telefonintervju med ansatte fra

fagteam(bufetat) og BUP. Til slutt har vi hatt møter med politi og kommunalsjef i kommunen. Til sammen gir dette oss en god mulighet til å analysere berørte parters oppfatning av hvordan barnevernstjenesten i Ringsaker arbeider og deres vurderinger av selve samarbeidet.

Vi spør i starten om respondentene kort kan beskrive hva samarbeidet mellom dem og barnevernstjenesten i Ringsaker går ut på. Det sier seg selv at tjenestens oppgaver og formål i stor grad også vil bestemme samarbeidets form, innhold og frekvens. En barnehage vil naturlig nok ha andre former for samarbeid med barnevernet enn politi. Det er derfor vanskelig å finne åpenbare fellestrekk ved alle former for samarbeid. Det mest slående å registrere er likevel hvor bredspektret og mangfoldig bilde vi får av samarbeidet en barnevernstjeneste som Ringsaker har med andre instanser.

Barne- og ungdomsskolene i kommunen står for 12 av 34 svar, fra Bup/psykisk helse, barnehage, helsestasjon, har vi fått inn flere enn tre svar fra hver, fra de andre instansene har vi bare fått inn et eller to svar. Det betyr at vi foruten skole må være forsiktig med å bryte ned svarene på den enkelte instans. Vi kan med andre ord ikke si noe sikkert om hvordan f.eks. barnehager generelt samarbeider med barnevernet i Ringsaker ut i fra disse dataene. Vi kan derimot få et bilde på mer generelle trender og hvordan instansene samlet vurderer samarbeidet.

Over 50 prosent av de som svarte på undersøkelsen skriver at de deltar personlig i faste/permanente samarbeidsfora. Av de som oppgir at de selv ikke deltar i et fast fora, så svarer nesten 30 prosent at kollegaer ved deres arbeidssted deltar i et slikt permanent fora. Vi ser av svarene at mange refererer til SLT-samarbeid (Samordning av kriminalitetsforebyggende tiltak) og oppvekstteamene i kommunen. Andre oppgir at de i tillegg til dette møter barnevernet i enten faste ansvarsgruppemøter eller tverrfaglige ledernetverk. Ikke alle tjenestene som samarbeider med barnevernet har en fast møteplass der barnevernet deltar. Barnevernstjenesten har blant annet ingen faste samarbeidsfora med barnehager og barneskole. Halvparten av de som svarte oppgir da også ingen faste fora, men de har likevel jevnlig møter med barnevernstjenesten. Innunder denne kategorien finner vi anonyme bekymringer/drøftelser, samarbeid angående konkrete elever/ pasienter, råd/veiledning, ansvarsgruppemøter/ IP (Individuell Plan) osv. For over to tredjedeler av de

som svarte så har enten de selv eller en kollega deltatt i et konkret ansvarsgruppemøte eller vært med på og utredet en individuell plan.

Hva med samarbeidet mellom Bufetat/fagteam og barnevernstjenesten i Ringsaker?

En helt sentral samarbeidspartner for det kommunale barnevernet, er Bufetat/fagteam. Vi har i denne spørreundersøkelsen ikke fått inn et eneste svar fra fagteamene og vil derfor ikke kunne analysere dette samarbeidsforholdet på en tilfredsstillende måte. Vi har hatt et kort telefonintervju med en ansatt i bufetat, men på grunn av personvern hensyn blir denne informanten ikke sitert. Fagteam skal bistå når kommunen trenger institusjonsplass og fosterhjem, de har også tiltak som MST og PMTO som Ringsaker kommune gjør bruk av. På bakgrunn av intervjuene med de ansatte og ledelsen i barnevernstjenesten i Ringsaker kommune, kan vi likevel konkludere med at det fra tid til annen oppstår faglige uenigheter hva gjelder konkrete institusjonsplasseringer og bruk av mor/barn institusjoner. Når det gjelder samarbeidet om PMTO og MST virker dette mer tilfredsstillende. Noen ansatte sier imidlertid de savner flere tiltak fra bufetat, da PMTO og MST ikke passer for alle. Dette ser ut til å stemme overens med en nylig publisert forskningsrapport fra FAFO³⁸, som konkluderer med at:

Både i kommunene og fagteamene gir informantene uttrykk for at tiltaksapparatet i Bufetat er for mangelfullt og for lite differensiert», og videre: «Et mangelfullt tiltaksapparat, både når det gjelder institusjoner og fosterhjem, i Bufetat ser også ut til å ha en negativ innvirkning på samarbeidsrelasjonene som kommunene har med fagteam og fosterhjemstjenesten. Muligheten til å velge egnede institusjonsplasser til ungdom sies å bli stadig dårligere. (Gautun 2009:39)

Vi konkluderer med at samarbeidet mellom fagteam og barnevernstjenesten i Ringsaker kommune høyst sannsynlig står ovenfor store utfordringer på lik linje med andre barnevernstjenester her i landet. Vi har likevel ikke godt nok datagrunnlag for å konkludere like negativt i dette konkrete samarbeidet. De ansatte forteller at de i mange tilfeller tross alt får til en god dialog med

³⁸ Heidi Gautun, *Det nye barnevernbyråkratiet*, En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet, FAFO-rapport, nr. 41, 2009

fagteam, og at de til slutt finner frem til gode løsninger for det enkelte barn og familien.

Hvordan karakteriserer instansene samarbeidet?

Vi spurte også respondentene om de kunne karakterisere erfaringen med å samarbeide med barnevernstjenesten i Ringsaker. Dette var et åpent spørsmål og en overvekt av svarene var av en positiv karakter (60 prosent), en av respondentene formulerer det slik: «*Den har vært svært god. Har et godt inntrykk av solid barnevernsfaglig arbeid i den kommunen*». En annen skriver: «*Meget positiv erfaring. Entusiasme og vilje til å gjøre noe bra for den enkelte familie.*»

Men det var også noen kritiske røster:

- Noen skriver at samarbeidet er komplisert og at det er tidkrevende.
- Noen påpeker at de savner tilbakemeldinger
- Noen påpeker at de merker at tjenesten er presset på tid og ressurser
- Noen få påpeker at de ikke blir sett på som en likeverdig faginstans.

En av respondentene beskriver hvordan hun/han oppfatter barnevernet for å jobbe for mye «*ad hoc*», og at de først møter opp når saken har blitt akutt. Han/hun skriver videre:

For min egen del så har jeg mange ganger tenkt og ønsket at barnevernet kunne kommet tidligere på banen i saker knyttet opp mot barneskolebarn slik at barnevern i samarbeid med skole, hjem og helsesøster kunne tatt signalene på alvor mens det ennå med relativt enkle grep kan gjøres noe.

Sitatet understreker et mønster som går igjen i svarene der de karakteriserer barnevernet som dyktige, men savner at tjenesten kommer tidligere på banen og deltar mer aktivt for å kunne forebygge en skjev utvikling. Vi spurte også om hvor fornøyd samarbeidspartnerne var med barnevernstjenesten:

Alternativer	Prosent	Antall
1 Meget godt fornøyd	12	4
2 Godt fornøyd	26	9
3 Fornøyd	41	14
4 Lite fornøyd	21	7
5 Meget lite fornøyd	0	0
Total	100	34

Her ser vi at et klart flertall er fornøyd med tjenesten. Vi må likevel bemerke at det er en usikkerhet ved disse tallene på grunn av den lave svarprosenten. Utvalget kan være «skjevt» i den forstand at enten de som er ekstra misfornøyde eller fornøyde med tjenesten har unnlatt og svare på undersøkelsen. Vi har imidlertid ingen indikasjoner på at utvalget skulle ha tippet den ene eller andre veien og velger derfor og tro at resultatet ovenfor er representative.

Vi spurte også i hvilken grad samarbeidet med barnevernet i Ringsaker var personavhengig, svarene vi fikk var som følger:

Alternativ	Prosent	Antall
I stor grad	32	11
I noen grad	41	14
I liten grad	12	4
Vet ikke	15	5
Totalt	100	34

Her ser vi at en tredel av de som har svart mener at samarbeidet i stor grad er personavhengig, bare fire av de spurte mener at samarbeidet ikke er personavhengig. Det er ingen klar sammenheng mellom personavhengighet og hvor fornøyd samarbeidspartnerne er med tjenesten. Det betyr at det ikke er belegg for å si at tette personlige relasjoner nødvendigvis medfører et mer positivt eller negativt syn på barnevernstjenesten. Likevel kan det tolkes som problematisk at så mange rapporterer tilbake at samarbeidet med barnevernstjenesten er personavhengig. I de åpne svaralternativene er det da også flere som påpeker at samarbeidet i for stor grad er personavhengig, og at dette kan være problematisk.

Hvordan kan samarbeidet bli bedre i fremtiden?

Vi stilte også spørsmål om hvordan samarbeidet kan bli bedre i fremtiden, og her kom respondentene med en rekke synspunkter og forslag.

a) Flere skoler nevner behovet for et tettere samarbeid når det oppstår en akutt sak. En av respondentene fra skole skriver:

Som offentlig melder ønsker skolen en tettere kontakt med barnevernet i de akutte sakene vi melder. Taushetsplikten fra barnevernets side oppleves ofte som en hemsko for samarbeid, og skolen opplever det ofte

som et vakuum i de periodene barnevernet gjør sine undersøkelser og eventuelt setter i verk tiltak i hjem uten at vi har noe innsyn. På denne måten er vi ofte uforberedt på reaksjoner hos enkeltelever på skolen. Dette er frustrerende. I tillegg ønsker skolen å se resultater av det arbeidet barnevernet gjør. Det skal bety noe at skolen går til et så drastisk skritt som å melde bekymring flere ganger i samme sak over flere år.

Her peker denne læreren på en av de viktigste utfordringene i samarbeidet mellom skole og barnevern, der skolen opplever at taushetsplikten til barnevernet står i veien.

b) En helsesøster foreslår et tettere samarbeid av mer forebyggende art:

Mere samarbeid av forbyggende karakter. Utarbeide rutiner for samarbeid med høyere intensitet i korte perioder, spesielt vedrørende de minste barna. Men også i andre aldersgrupper. Mye tid går til langvarig og arbeidskrevende "lapparbeid".

En annen helsesøster foreslår at de blir involvert i barnevernssaker langt tidligere, og at dette kan spare kommunen for ressurser.

Jeg mener vi kunne utnyttet ressursene langt bedre ved at helsestasjonstjenesten blir involvert i barnevernssaker, at vi (tverrfaglig) sammen med brukere setter opp felles målsetninger og tiltak. Dette innebærer selvsagt at vi må evaluere sammen og justere kursen underveis i fellesskap. Det tror jeg må gå an å få til selv om jeg vet at barnevernet har sitt lovverk å ta hensyn til. Så langt har det vært alt for mye parallell jobbing hvor brukerne på ingen måte blir godt nok ivaretatt. Vi opplever nok også som samarbeidspartnere at barnevernstjenesten til tider gir inntrykk av å være suverene og ikke verdsetter våre bidrag, men jeg mener å erfare at dette er i ferd til å endre seg.”

Her er det beskrevet et behov for et tettere og mer likeverdig samarbeid for å komme tidlig nok inn i en sak.

c) En av respondentene fra sosialtjenesten formulerer det slik:

Åpnere linjer. For personavhengig. Taushetsplikten blir ikke brukt riktig, for lite tilbakemelding til melder i forhold til at melder er i kontinuerlig kontakt med familien. Bedre overganger fra barneverns-

barn fyller 18 år og går over til å søke sosialhjelp/ tettere samarbeid rundt «risikosaker».³⁹

Her blir det igjen lagt vekt på en manglende åpenhet og kontinuitet i samarbeidet. Samtidig som overgangen mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten beskrives som mangelfull.

d) Respondenten fra politiet etterlyser: «*mer åpenhet, vilje til samarbeid til det beste for ungdommen og lokalmiljøet.*» I våre samtaler med politiet kommer det også frem en kritikk av samarbeidet med barnevernstjenesten, selv om tjenestemennene vi intervjuet la vekt på at det har blitt bedre de siste årene. En av tjenestemennene formulerer det slik:

Det har nok vært en holdningsendring på toppen. Likevel merker vi at saksbehandlerne ønsker en større grad av åpenhet, men at de blir instruert fra toppen der det fremdeles er en gammeldags holdning til samarbeid. Lovverket gir åpninger, men det hjelper ikke så lenge holdningene og viljen ikke er til stede.⁴⁰

Igjen ser vi at en viktig samarbeidspartner ønsker mer åpenhet og samarbeid, og hevder på sin side at dette har med holdninger å gjøre, ikke begrensninger i lovverket.

³⁹ Påstandene fra respondenten blir tilbakevist i forbindelse med 2. kommentarutgave (datert februar 2010). De ansatte i ungdomsteamet svarer følgende: «Vi som saksbehandlere har kontinuerlig fokus på det å samarbeide og gi meldere tilbakemeldinger. Det er laget gode rutiner på dette. Vi kjenner oss ikke igjen i at taushetsplikten ikke blir brukt riktig. Det er ingen som har mottatt verken kommentarer eller signaler på dette fra samarbeidsparter hos sosialtjenesten. Vi er enige i at det må utarbeides bedre samarbeidsrutiner for å bedre overgangen for barnevernsbarn som har fylt 18 år og som vil søke sosialhjelp. Vi opplever her at det er vanskelig å få til et samarbeid med sosialtjenesten.»

⁴⁰ Påstanden blir tilbakevist av de ansatte i barneverntjenesten i forbindelse med 2. kommentarutgave (datert februar 2010). De ansatte svarer følgende: «Vi som saksbehandlere kjenner oss ikke igjen i at vi blir instruert fra ledelsen om hvordan vi skal håndheve taushetspliktsbestemmelsene. Det er stor enighet innad i tjenesten av hvordan vi håndterer lovverket vedrørende taushetsplikt. Vi opplever derimot at det har vært store forskjeller i hvor god kjennskap vi har hatt til og hvordan vi har tolket hverandres lovverk. Dette har stadig vært oppe til diskusjon, og vi synes at det er blitt en større forståelse på dette området, begge veier.»

e) Her oppsummert vi svarene fra de resterende respondentene i undersøkelsen, for hvordan samarbeidet kan bli bedre:

- Tjenesten må være mer imøtekommende i forhold til saker som meldes.
- Samarbeidspartnerne ønsker å bli sett på som likeverdige samarbeidspartnere.
- De observerer og kommenterer at barnevernstjenesten ikke ser ut til å ha tilstrekkelig med ressurser.
- De ønsker at barnevernstjenesten er mindre rigid i bruk av taushetsplikten, de ønsker mer åpenhet og bedre tilbakemeldninger.
- Noen savner «ryggdekning» fra barnevernet i kontakt med foreldre.
- Flere av instansene ønsker å opprette faste møtepunkter for de enkelte barn.
- Flere nevner at tilgjengeligheten burde bli bedre.
- Ønsker en barnevernstjeneste som er mer aktiv og deltagende i SLT.

Hvor godt er samarbeidet med barnevernstjenesten i Ringsaker i forhold til andre barnevernstjenester?

Hensikten med dette spørsmålet er å få respondenten til å sammenlikne erfaringer fra Ringsaker med andre kommuner. Nesten en tredel svarte at de ikke hadde erfaringer gode nok til å sammenlikne med andre kommuner. En tredel av svarene kan tolkes som positive i Ringsaker kommunes favør. Resten av svarene er mer nøytrale og noen få er negative. Et typisk positivt svar er:

Min erfaring er at barnevernet i Ringsaker fungerer over gjennomsnittlig godt sett ut fra mine erfaringer med å samarbeide med ulikt BVT. Mye god vilje og evne til å handle til familienes beste.

De negative svarene kan oppsummeres på følgende måte:

- Mer personavhengig i Ringsaker enn andre kommuner.
- Andre kommuner løser spørsmålet om taushetsplikt på en bedre måte.

Konklusjon

Vi ser av svarene ovenfor at de fleste av instansene er fornøyd med det samarbeidet de har med barnevernstjenesten i Ringsaker kommune. Flere av respondentene fremhever i sine svar at Ringsaker kommune har en engasjert

og faglig dyktig barnevernstjeneste som det er lett å samarbeide med. Det er samtidig viktig å få frem deres forslag til et bedre samarbeid, vår undersøkelse viser blant annet:

- De helsesøstrene som svarte, savner et tettere samarbeid med barnevernstjenesten der de blir involvert og tatt med på råd i enkeltsaker.
- Noen få instanser savnet å bli sett på som en likeverdig samarbeidspartner.
- Lærere som svarte, ønsker bedre struktur rundt ansvarsgruppemøter og oppdaterte opplysninger om barna når det har konsekvenser for skolesituasjonen.
- Ansatte i BUP og psykiatrien som svarte, kommer med stort sett positive tilbakemeldinger, men har erfart problemer i noen enkeltsaker der en er faglig uenige.
- Polititjenestemennene som vi har intervjuet, beskriver et tildels problematisk samarbeid med barnevernstjenesten, men understreker at det har blitt bedre de siste årene. De ønsker en mer åpenhet fra barnevernets side.
- De ansatte i Nav/sosialtjenesten som svarte, ønsker et tettere samarbeid om ettervernsungdommen og kritiserer barnevernstjenesten for deres praktisering av taushetsplikten.

Vår undersøkelse illustrerer det mangfoldige samarbeidet som en barnevernstjeneste på størrelse med Ringsaker administrerer og gjennomfører til daglig. Et samarbeid med en rekke instanser som alle stiller høye krav til barnevernstjenesten. Noen ganger vil også deres beskrivelser av virkeligheten være direkte i strid med barnevernets egen. Påstandene om at barnevernstjenesten tolker taushetsbestemmelsene for strengt bestrides av barnevernsleder. Det er helt avgjørende at barnevernstjenesten faktisk følger de strenge taushetspliktsbestemmelsene som gjelder⁴¹, påpeker hun. Vi konstaterer at det her er en uenighet om hvordan taushetsplikten skal fortolkes. For å unngå misforståelser

⁴¹ Ansatte i barnevernet har en meget streng taushetsplikt etter bvl. § 6-7. Fra 2009 er det imidlertid kommet en ny bestemmelse i barnevernloven, § 6-7a om tilbakemelding til melder. Hensikten med den nye bestemmelsen er nettopp å sikre at taushetsplikten ikke står i veien for et bedre samarbeid mellom barnevernet og andre offentlige tjenester til barnets beste.

og uklarheter i fremtiden vil det være viktig, slik vi ser det, at barnevernstjenesten ytterligere formaliserer samarbeidsrutinene. Gjennom dette arbeidet vil det også være viktig å beskrive samarbeidets begrensninger og muligheter, samt uklarheter som i dette eksempelet gjelder praktiseringen av taushetsplikt. Hva som er realistisk å få til med et samarbeid må problematiseres og deretter formuleres inn i egne samarbeidsavtaler.

Vi har ingen data for hvor personavhengig samarbeidet er mellom samarbeidspartnere og barnevernstjenester ellers i landet. Vi mener likevel det er et tankekors at samarbeidspartnerne rapporterer en så høy grad av personavhengighet. Dette kan i enkelte saker være en åpenbar fordel, men det kan også stå i veien for et systematisk og rutinepreget samarbeid. Standardiserte rutiner for samarbeid skal blant annet forhindre forskjellsbehandling og svikt i oppfølging ved uventede fravær og sykdom.

I en ny rapport fra helsetilsynet som kom i 2009⁴² var det 103 av 114 kommuner som fikk bemerkninger for svikt i samarbeidsrutinene mellom instansene som skal hjelpe utsatte barn. Det betyr med andre ord at svikt i rutinene for samarbeid er en nasjonal utfordring. Rapporten konkluderer blant annet med:

De overordnede tilsynsmyndighetene anser det som svært alvorlig at det svikter i kommunenes tilrettelegging, samordning og oppfølging både når det gjelder å fange opp, utrede og følge opp de enkelte barna, og når det gjelder de unge som vil trenge barnevernets eller sosialtjenestens hjelp og støtte også etter fylte 18 år.

Vi anbefaler, på bakgrunn av våre funn og rapporten fra Heletilsynet, at Ringsaker kommune forsikrer seg om at barnevernstjenesten har de ressurser som trengs for å kunne etablere og vedlikeholde gode samarbeidsrutiner med tilstøtende tjenester. I den sammenhengen er det viktig at barnevernstjenesten kartlegger hvor mye av den totale tidsbruken som går med til det vi her definerer som formelt samarbeid. Vi anbefaler at barnevernstjenesten formaliserer rutinebeskrivelser og samarbeidsavtaler med deres viktigste samarbeidspartnere.

⁴² *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester til utsatte barn / Rapport fra Helsetilsynet nr. 5/2009*

7 Familiens hus og Ungdomskontakten

I dette kapitlet skal vi se nærmere på Familiens hus og Ungdomskontakten. Dette er to permanente tiltak i kommunen som jobber forebyggende med henholdsvis barnefamilier og utsatt ungdom i kommunen. I mandatet for rapporten står det at vi skal: «*Vurdere hvordan Familiens hus og ungdomskontakten kan benyttes for å styrke det samlede barnevernstilbudet.*» Nedenfor presenterer og analyserer vi tiltakene før vi kommer med noen konklusjoner og anbefalinger.

7.1 Familiens hus

Innledning

For å styrke arbeidet rettet mot barn, unge og deres familier ble det i 2001 i regi av Opptappingsplanen for psykisk helse (1999–2008), etablert et statlig forsøk med kommunale familiesentre. (I slutten av prosjektperioden ble det bestemt å endre navnet til Familiens hus.) Syv kommuner var med i forsøksperioden, og en av disse var Ringsaker kommune. I dette kapitlet skal vi se nærmere på Familiens hus i Ringsaker kommune. Vi skal til slutt komme med noen råd og anbefalinger på bakgrunn av intervju med de ansatte og den nasjonale evalueringen av familiens hus. I 2006 kom det en rapport fra Universitetet i Tromsø der modellen ble evaluert. (Haugland, R., Lenschow, K. og Rønning, J.A. 2006). Vi understreker at dette ikke er en fullstendig evaluering av Familiens hus, men en gjennomgang som likevel kan belyse noen viktige momenter.

Hva er Familiens hus?

Familiens hus er et lavterskeltilbud og en møteplass for tjenester der forebyggende barnevern, PP-tjenesten, åpen barnehage, svangerskapskontroll, helsestasjon og familierådgivning inngår. Familiens hus er en modell for å arbeide med barn og barnefamilier på en tverrfaglig og samordnet måte. Familiens hus skal være en lett tilgjengelig møteplass i nærmiljøet og skal fungere som et informasjonssenter og et kompetansesenter, samt være en

arena for tilpassede tilbud og tiltak til de som trenger det. Det er et hovedmål å kunne tilby tidlig hjelp, før problemene blir for store. Familiesenteret arbeider forebyggende på flere nivå gjennom åpen barnehage, helsestasjoner med tidlig kartlegging, ulike typer foreldrekurs, selvhjelpsgrupper, tverrfaglige team med ansvar for veiledning og oppfølging av barn, unge og familier med særskilte behov. Familiesenteret jobber ut i fra et helhetlig perspektiv på løsninger. Dette innebærer at en forsøker å skape løsninger i et fellesskap av fagfolk og brukere. Det er et viktig mål å samle og utnytte den kompetansen som finnes hos fagfolk, i familien, og i nettverket, for slik å kunne gi hjelpen i den sammenhengen problemene oppstår. Det skal være et klart fokus på brukerne som selvstendige aktører i egne liv, der målet vil være å hjelpe familien til å mestre sine utfordringer på egenhånd.

Hva sier den nasjonale evalueringen?

Evaluering av forsøk med familiesentermodellen fra 2006 viser i hovedtrekk at modellen var vurdert som vellykket, og at den derfor ble videreført i alle de seks forsøkskommunene. I evalueringsrapporten sier de blant annet: *«Etter en tid med stadig flere skranker, byråkratiske henvisningssystemer og et stadig større press på tjenestesystemet, har familiesenteret for mange blitt «the missing link», en etterlengtet fleksibel forbindelse mellom helsestasjonen og BUP, PP-tjenesten og barneverntjenesten.»* Studien viser at familiesentermodellen er vellykket i den forstand at den har gitt et mer tilgjengelig tilbud til brukere med risiko for å utvikle psykososial problematikk. Brukerne er også mer fornøyd, og brukerne av åpen barnehage legger blant annet vekt på at de har lært betydningen av å stimulere barna sine tidlig. Brukere med omfattende og sammensatte behov rapporterer om at det tverrfaglige teamet bidrar til at de nå slipper å bruke krefter på å koordinere et vanskelig tilgjengelig hjelpeapparat. De får raskere og mer helhetlig hjelp med omfattende problemer, og kan konsentrere ressursene sine om å skape endring for seg og sine. Flere legger vekt på at familiesentrene representerer et nytt og annerledes klima innenfor hjelpe-systemet, ved at det bygger på respekt og reell brukermedvirkning. En rapport fra Sintef Helse (Andersson, H.W., S. O. Ose, I. Pettersen, K. Røhme, M. Sitter og M. Ådnanes 2008) påpekte noe av det samme og understreker at samlokalisering etter mønster av familiesentermodellen har

bidratt til bedre forankring av samarbeidsrutiner og skapt større fleksibilitet i tjenesteapparatet. Den eneste nasjonale evalueringen av Familiens hus som riktig nok kun har data fra perioden 2002 til 2004, konkluderer altså med at modellen er vellykket og at ansatte og brukere er fornøyd.

Hvordan er familiens hus i Ringsaker organisert?

Familiens hus i Ringsaker kommune er tilknyttet helsestasjonene i Brumunddal, Moelv, Nes og Brøttum⁴³. De ansatte vi har snakket med fremhever fire «grunnpilarer» i familiens hus sitt arbeid: Helsestasjonen, svangerskapsomsorgen, åpen barnehage og familieveilederen. I 2008 ble også psykisk helse i kommunen lagt inn under familiens hus.

I dag er det to familieveiledere i 60 prosent stilling tilknyttet familiens hus, disse er ansatte i barnevernstjenesten. Fire førskolelærere i mindre stillingsbrøker som er ansatte i pp-tjenesten, og en psykisk helsearbeider ansatt i seksjon for psykisk helse. I tillegg skal det nå ansettes to psykologer (i hhv. barnevernet og PPT) som kan veilede ansatte og ha samtaler med barn og familier. Limet som binder Familiens hus sammen er altså hvordan barnevernet, PPT og psykisk helse har ansatte som jobber innenfor rammene av familien hus. Disse faggruppene samarbeider så med de ansatte ved helsestasjonen, som jo er stedet der familiens hus er lokalisert. Ledergruppa for Familien hus er satt sammen av lederne fra barnevern, ppt, psykisk helse og helsestasjonen. Lederen for resultatenhets helsestasjon i kommunen er sekretær for lederteam og kan i praksis også sees på som daglig leder. Fra intervjuet med de ansatte så får vi da også et klart inntrykk av at helsestasjonen er «motoren» i Familiens hus.

Hva er målet med Familiens hus?

Mål for arbeidet i familiens hus er å fremme trivsel og god helse hos barn, unge og deres familier, samt styrke barn og unges oppvekstvilkår. Målsettingene, som er beskrevet i det nasjonale informasjonshefte, er som følger:

⁴³ Ingen tilbud fra Familiens Hus er for tiden lokalisert til Brøttum, men barnefamilier fra Brøttum kan fritt benytte de tilbudene som er tilgjengelig ved de andre helsestasjonene.

- tidlig identifisere fysiske, psykiske og sosiale utfordringer hos barnet og i familien
- tilby lett tilgjengelig støtte og tiltak
- støtte og styrke foreldre i deres omsorgs- og oppdragerrolle
- legge til rette for at barn, unge og deres familie får styrket sitt sosiale nettverk
- utvikle kommunikasjons- og arbeidsmåter der barn og foreldre er delaktige
- utvikle og samordne tverrfaglig service til brukerne
- være tilgjengelig som møteplass der folk bor
- formidle relevant informasjon

Flere ansatte vi har snakket med beskriver Familiens hus som et «*felles løft*». Samtidig som de understreker at Familiens hus er en permanent struktur der en har klart å koordinere innsatsen overfor de små barna og deres familier. Eksempler på utsagn som går igjen er: «*Vi ønsker å dra i samme retning*», «*Dette er et samarbeide for å komme tidlig inn med hjelp*» og «*Familiens hus er ønsket om en felles faglig plattform for å kunne forebygge problemer*».

Ved siden av helsestasjonen, svangerskapsomsorgen, åpen barnehage og familieveilederen arrangerer de ansatte i Familiens hus foreldrekurs «de urolige årene» og opplæring i Marte Meo-metoden (et verktøy for bedre samspill). Familiens hus arrangerer også en rekke andre kurs og samlinger for utsatte familier, litt avhengig av kompetansen og ressursene ved de forskjellige helsestasjonene. Ved siden av dette forteller de ansatte at felles faglig utvikling er en viktig del av Familiens hus. De har arrangert felles fagdager og har blant annet engasjert Øyvind Kvello som er en anerkjent psykolog og forfatter til å holde kurs. Vi registrerer at Familiens hus i Ringsaker kommune jobber innenfor de nasjonale maler og retningslinjer som er definert, videre registrerer vi at aktivitetene samlet sett er i tråd med de nasjonale målsettingene.

Hvem bruker familiens hus?

Familiens hus skal i utgangspunktet kunne brukes av alle barn, unge og foreldre. Tiltakene skal være inkluderende, trivselskapende og helsefremmende, og bidra til tidlig hjelp for de som trenger det. Samtidig skal

Familiens hus også ha tiltak rettet mot barn og unge med spesielle behov, familier i en vanskelig livssituasjon og foreldre som synes foreldrerollen er vanskelig. Familiens hus skal i tillegg være en arena der fagpersoner fra ulike yrkesgrupper og tjenester kan samarbeide om enkeltsaker etter samtykke fra foreldre og/eller den unge. I familiens hus er altså en rekke yrkesgrupper representert: jordmødre, pedagoger, barne- og familieveiledere, helsesøstre, leger, psykologer, psykisk helsearbeidere og fysioterapeuter.

Helsestasjonen og svangerskapsomsorgen kommer i kontakt med alle barnefamilier i kommunen, mens åpen barnehage er et frivillig tilbud til foreldre med barn fra null til seks år.

De ansatte vi har intervjuet forteller at den åpne barnehagen blir brukt av foreldre fra forskjellige sosiale lag og med forskjellig bakgrunn, men at mange av mødrene trenger hjelp og støtte i foreldrerollen. De understreker at dette skal være et lavterskeltilbud og at ingen skal føle seg ekskludert. De beskriver en hverdag der det stort sett er en balanse mellom ressurssterke foreldre og foreldre med spesielle behov. Men de ansatte formidler også en usikkerhet i forhold til om de alltid når ut til de aller svakeste: *«Det er jo en lav terskel, vi må jobbe ekstra for å motivere de foreldrene som sliter sosialt til å komme, det er ikke alltid så lett å holde dem der.»* De ansatte vi har snakket med understreker at dette er et frivillig tilbud og at en ikke kan tvinge de svakeste til å benytte seg av tilbudet. *«Vi ser at det er greit for de som trenger ekstra hjelp å komme, de føler seg velkommen, men vi kan sikkert bli enda flinkere til å prøve å holde dem der».* De understreker likevel at de gir et tilbud til et *«bredt spekter»*, og at en stor andel av de som kommer faktisk trenger hjelp og støtte i foreldrerollen.

Hva sier de ansatte?

Vi har som nevnt gjennomført et lite gruppeintervju med ansatte og intervjuet helsesøstertjenesten spesielt. Videre har vi i samtaler med barnevernstjenesten og deres samarbeidspartnere hatt familiens hus som tema. Vi har også besøkt Familiens hus i Brumunddal. Familiens hus i Brumunddal holder til i trivelige og barnevennlige lokaler og vi ble møtt av engasjerte ansatte. De forteller oss at de ser en rekke fordeler ved å ha opprettet Familiens hus. De fremhever at her har man en unik barnefaglig kompetanse

samlet under et tak. Måten for eksempel barnevernet og PPT har øremerkede ressurser inn under Familiens hus, «*styrker samarbeidet på tvers av faggrupper og instanser*» presiserer de. De ansatte i helsesøstertjenesten fremhever hvordan Familiens hus helt klart har styrket deres rolle som en forebyggende arena. De ansatte fremhever gang på gang mulighetene de nå har for å koordinere innsatsen, komme tidlig inn og forebygge problemer i barnefamilie som sliter. En innsats som setter brukerne i sentrum, som gir de profesjonelle mulighet til å møte og hjelpe brukerne på en verdig måte.

Å komme tidlig på banen for de familiene som trenger hjelp, er en av de viktigste styrkene ved Familiens hus, poengterer de ansatte vi har snakket med. En av de ansatte illustrerer dette med et eksempel der en førskolelærer fra PPT kan avklare språkutviklingen til et barn innenfor rammene av Familiens hus/åpen barnehage. Det vil si rammer som foreldrene er trygge på, uten å nødvendigvis måtte henviser til PPT. Det samme gjelder familieveilederen som kan komme i posisjon til familien før det bli en melding til barnevernet. De ansatte presiserer altså at Familiens hus kan forebygge i den forstand at de kommer i kontakt med familien før en henvisning og før en melding til barnevernet. En av de ansatte beskriver også en fallgrube i denne sammenhengen, nemlig at det kan ta for lang tid før en sak blir meldt til barnevernet:

Vi er som barnehager og skoler optimister av natur, og vil gjerne hjelpe dem innenfor rammene av Familiens hus, barnevernet mener nok i noen tilfeller at vi derfor venter for lenge før vi melder til dem ... men vi har også sett at vi har meldt saker raskere nå når vi har fått en familieveileder inn i systemet.

Et annet moment som opptok de ansatte vi snakket med, var identiteten og rollen til Familiens hus i kommunen. For det første påpeker de at et leder-team gjør det vanskelig når man skal profilere og gjøre tiltaket kjent i kommunene. Skal man ha en tydelig profil ville det være formålstjenelig med en dedikert leder som kan frontet tiltaket, forteller de. De forteller også at de er usikre på om ledelsen, politikerne og innbyggerne i kommunen kjenner godt nok til tiltaket. Mangelen på en klar profil utad står likevel i kontrast til det de opplever som et viktig og godt tiltak. «*Det er i barneårene man kan vinne noe og treffe med tiltak som virker,*» oppsummerer en av de ansatte vi snakket med.

Konklusjon og drøfting

Etter å ha besøkt Familiens hus og snakket med de ansatte og ledelsen, kan vi konkludere med at det er stor enighet om at dette er en god modell for å samordne tjenestene ovenfor utsatte familier. Trivelige lokaler, kompetente og engasjerte ansatte, er et viktig utgangspunkt for å lykkes med en slik modell. Det må likevel understrekes at vi her ikke har samlet inn data om hvor fornøyde brukerne er. Vi kan heller ikke dokumentere hvor effektivt modellen forhindrer en negativ utvikling for utsatte barnefamilier i kommunen. Vi velger likevel i vår konklusjon å legge vekt på den nasjonale evalueringen som sier at familiesentermodellen er vellykket i den forstand at den har gitt et mer tilgjengelig tilbud til brukere med risiko for å utvikle psykososial problematikk. Brukerne er også mer fornøyd, og brukerne av åpen barnehage legger blant annet vekt på at de har lært betydningen av å stimulere barna sine tidlig. Brukere med omfattende og sammensatte behov, rapporterer om at det tverrfaglige teamet bidrar til at de nå slipper å bruke krefter på å koordinere et vanskelig tilgjengelig hjelpeapparat. De får raskere og mer helhetlig hjelp med omfattende problemer, og kan konsentrere ressursene sine om å skape endring for seg og sine. Flere legger vekt på at familiesentrene representerer et nytt og annerledes klima innenfor hjelpesystemet, ved at det bygger på respekt og reell brukermedvirkning.

På bakgrunn av egne data og den nasjonale evalueringen konkluderer vi med at etableringen av Familiesentre i Ringsaker kommune er en god og effektiv måte for å nå ut til de utsatte barnefamiliene i Ringsaker. Samtidig er det viktig å understreke at modellen fremdeles er under utvikling og har potensial for ytterligere forbedringer. Nedenfor gir vi noen anbefalinger på bakgrunn av nettopp den nasjonale studien og intervjuer vi har hatt med de ansatte og tilstøtende tjenester:

- Den nasjonale rapporten der også Ringsaker kommune inngår, viser at modellen er vellykket. Familiens hus i Ringsaker kommune drives etter hva vi kan bedømme etter den samme modellen i dag. Det betyr at kommunene i det store og det hele følger den «oppskriften» som det er stor enighet om at gir utsatte barnefamilier god og hensiktsmessig hjelp og oppfølging.

- Familiens hus kan se ut til å mangle en tydelig identitet i bevisstheten både hos innbyggerne generelt og hos politikere og ledelsen i kommunen spesielt. Kommunen kan tjene på å utarbeide en solid forankring for Familiens hus og dermed sikre tiltakets legitimitet og status.
- Familiens hus har en utfordring når det gjelder ledelse. I dag eksisterer det kun et lederteam. Det er mulig en egen dedikert leder i større grad kan koordinere aktiviteter og representere Familiens hus på en tydeligere måte utad.
- Familiens hus er et sted som samler betydelig barnefaglig kompetanse. Det er viktig at huset får ressurser til å systematisere og videreutvikle en felles faglig plattform.
- Familiens hus må i større grad skriftliggjøre egen praksis og kartlegge brukernes behov. Virksomheten vil kunne ha stor nytte av å gjennomføre egevalueringer og spørre brukerne hva de mener om tjenesten. En standardisert egevaluering burde gjennomføres hvert år for så å kunne måle utviklingen over tid. Dette vil igjen være et nyttig verktøy for å kvalitetssikre tjenesten.
- Familiens hus må i større grad samordnes og integreres i forhold til barnevernets forebyggende arbeid. For det første må Familiens hus kommunisere og dokumentere de sakene de forhindrer at blir en barnevernssak. For det andre må de sakene som vurderes å meldes til barnevernet avklares raskere.

7.2 Ungdomskontakten Ringsaker

Innledning

I dette kapittelet skal vi se nærmere på Ungdomskontakten i Ringsaker kommune. På bakgrunn av intervjuer med ansatte i ungdomskontakten og deres viktigste samarbeidspartnere, samt gjennomgang av dokumenter og aktuell forskning, skal vi til slutt komme med noen kortfattede råd og anbefalinger.

Hva er en ungdomskontakt?

På hjemmesiden til Ringsaker står det beskrevet følgende: «*Ungdomskontakten skal være en trygg base, og gi håp om / bidra til forandring og utvikling for alle ungdommer som trenger det i Ringsaker. Målgruppen er ungdom i alderen 13–23 år, som står i fare for, eller allerede har utviklet psykososiale*

problemer.» Ungdomskontakten holder til i Brumunddal sentrum og er en egen tjeneste, men organisatorisk underlagt barnevernstjenesten i kommunen. Ungdomskontakten jobber innenfor rammene av et velkjent tiltak som på landsbasis går inn under navnet Utekontaktene. Ungdomskontakten i Ringsaker er da også medlem av Landsforeningen for utekontakter. På hjemmesiden til Landsforeningen står det at: «Utekontaktene jobber forebyggende for barn og unge, med basis i oppsøkende arbeid som metode.» Alle de største byene og tettstedene har rene utekontakter, mens mer spredtbebygde steder har ungdomskontakter på lik linje med Ringsaker kommune. I området rundt Mjøsa er det da også mer vanlig og benevne denne tjenesten for Ungdomskontakten. Gjøvik, Lillehammer, Østre og Vestre Toten, Stange og Løten bruker alle begrepet Ungdomskontakten. Når man kort skal beskrive Ungdomskontakten så kan en altså sammenlikne virksomheten med de mer kjente Utekontaktene, forskjellen er Utekontaktens utstrakte bruk av oppsøkende metode «på gata». Ungdomskontakten i Ringsaker rekrutterer brukere via skole og andre offentlige arenaer ungdom er tilknyttet. Ellers er innholdet og metodene i tiltakene mye det samme.

Lederen av Ungdomskontakten forteller at det faglige utgangspunktet skal være: Lav terskel for deltakelse, mestringsopplevelse, dyrke den gode samtalen og sosial kompetanse. De ansatte må derfor ha god kunnskap om: ungdom, gruppet metode, psykiske og sosiale problemer, omsorgssvikt, endringsarbeid. De må videre ha evnen til å bygge på ungdommens sterke sider, kunne initiere den gode samtalen og samarbeide aktivt med andre instanser.

Hva driver Ungdomskontakten i Ringsaker med i dag?

Det er fire ansatte i 100 prosent stilling i Ungdomskontakten, i tillegg har de seks aktivitetsledere ansatt i 9,6 prosent stillinger. Aktivitetslederne har ansvaret for fritidsgruppene. I tillegg til kjerneaktivitetene til Ungdomskontakten beskrevet nedenfor, har de ansatte også diverse andre arbeidsoppgaver. En av de heltidsansatte er med som rådgiver i RUF (Rådgivningstjenesten for ungdomsfamilier) i saker der to rådgivere trengs. Lederen i Ungdomskontakten er medlem i Ressursteam for seksuelt misbrukte barn. De ansatte leder og deltar også i arbeid med ansvarsgrupper og er i noen tilfeller individuelle koordinatorene for enkelte ungdommer med individuell

plan. Hovedaktivitetene til Ungdomskontakten kan imidlertid oppsummeres som følger:

1) Individuell oppfølging

Ungdomskontakten i Ringsaker følger opp ungdom individuelt gjennom samtaler. De skal etterspørre ungdommens ønsker og mål for endring. De ansatte jobber for å få til et godt samarbeid med foreldre og tilbyr ungdom under 18 år samtaler sammen med foreldre. Ungdomskontakten garanterer første kontakt samme dag eller første hverdag etter henvendelse. De kan ha ukentlige samtaler eller sjeldnere etter hva ungdommen har behov for. Individuell oppfølging innebærer også at Ungdomskontakten deltar i ansvarsgrupper eller er koordinatorene for individuell plan. I 2008 ble 41 ungdommer registrert med individuell oppfølging.

2) Trefftid

Brukerne av trefftid utgjorde i 2008 ca. 160 forskjellige ungdommer og med en kjønnsfordeling på 53 prosent gutter og 47 prosent jenter på årsbasis. Trefftid i Ungdomskontakten er mandag, tirsdag, onsdag og fredag fra 14.00 til 15.45 og torsdager fra 14.00 til 17.00. Trefftid er et tilbud for ungdom i alderen 13–23 år. Ungdommene kan komme for å sitte i sofakroken og prate, bli kjent med andre ungdommer, be om hjelp, spille bordtennis, gå på nettet eller ta seg enkel mat. I trefftiden er alltid minst en av de ansatte til stede. Ungdommene kan besøke Ungdomskontakten ellers også, men i trefftid er ungdommen sikret at de ansatte er til stede.

3) Åpen kveld

Et åpent tilbud om sosialt samvær, matlaging og positiv aktivitet. Høsten 2009 har det vært Åpen kveld en kveld i uka i gjennomsnitt. Samlet for 2009 har Ungdomskontakten arrangert 26 åpne kvelder, der til sammen 212 ungdommer er registrert. Det tilsvarer et gjennomsnittlig besøkstall på åtte ungdommer hver kveld.

4) Fritidsgruppene

Et gruppetilbud til 24 ungdommer i ungdomsskolealder. Det er tre grupper med plass til åtte ungdommer på hver gruppe. Gruppene ledes av to voksne aktivitetsledere av begge kjønn. Gruppene møtes fire av fem mandagskvelder (den femte brukes til veiledning og planlegging) gjennom hele skoleåret, unntatt i skoleferiene. Gruppekvalden varer fra ca. 17.00 til ca. 22.00, dette inkluderer kjøring og henting. Ungdommene blir hentet hjemme av en av aktivitetslederne, og kjørt hjem når gruppekvalden er slutt. Det er frivillig å være med og ungdommene kan slutte når de vil. De ungdommene som blir med når de går i 8. klasse, kan være med helt til utgangen av 10. klasse. Det er gratis for ungdommene å delta. Aktivitetene i fritidsgruppene tar utgangspunkt i en aktivitetsplan. Aktivitetslederne legger opp til et variert spekter av aktiviteter som skal gi den enkelte ungdom utfordringer, nye opplevelser, følelse av mestring og sosialt samvær med andre jevnaldrende og aktivitetslederne.

5) Jentegrupper

Gjennomføringen av Jentegrupper i Ungdomskontakten er basert på programmet «Jentesnakk» samt jentegruppeprosjektet i Skien som ble evaluert av Telemarksforskning med gode resultater (Haukelien 2004). Ungdomskontakten har hatt tilbud om Jentegrupper i mange år. Jentegrupper er for åtte jenter, som trenger å øve på å ta kontakt og bevare kontakten med jevnaldrende. Jentegrupper møtes en kveld i uka i ca. tre timer over ca. 20 uker, med unntak av skoleferier. Ved oppstart kommer hver jente til å få hjelp til lage mål for seg og målene skal oppnås gjennom aktiviteter, gruppesamtaler og ulike øvelser.

6) ART (Aggression Replacement Training)

Ungdomskontakten drev en ART-gruppe våren 2009 og skal starte opp en ny gruppe i løpet av november 2009. ART er et strukturert pedagogisk program som har vist seg å være et effektivt redskap i forebygging, reduksjon og erstatning av antisosial atferd. ART har vært utsatt for omfattende effektstudier med gode resultater. De har to utdannede ART-trenere fra Ungdomskontakten i Ringsaker som kan tilby ART. De elevene som får tilbudet

vil jobbe i en liten gruppe på maks åtte personer, som vil være preget av faste og trygge rammer, og med mye elevaktivitet. Gruppen vil møtes ca. to timer i uken over en lengre periode. ART består av tre komponenter: Sosial ferdighetstrening, Sinnekontrolltrening og moralsk resonneringstrening.

7) ØPP: Örebro prevensjonsprogram

Alle fire som jobber i 100 prosent i Ungdomskontakten er utdannede ØPP-presentatører. (I likhet med flere helsesøstere, lærere og rådgivere i kommunen.) Det vil si at de er skolerte i å holde foredrag på foreldremøter om ØPP. Forskere fra Örebro Universitet har vist at tydelige foreldre gir effekter på alkoholbruk hos ungdom. Foreldre fra fire skoler i Örebro og Kumla deltok, mellom 1999–2001, i studien som ble kalt Örebro Preventionsprogram, på norsk forebyggingsprogram (ÖPP). Ved foreldremøter, som holdes en gang per semester under hele ungdomskoletiden, fikk foreldrene samme informasjon om betydningen av ungdommers alkoholvaner og foreldres holdning til å tilby ungdom alkohol. Foreldrene diskuterte sammen og kom frem til avtaler om felles regler og måter å forholde seg på.

8) VIP, veiledning og informasjon om psykiske problemer og lidelser hos ungdom

Ansatte har de siste årene deltatt i VIP-gjennomføringen ved Ringsaker videregående skole sammen med andre fagfolk fra kommunen og fra spesialisttjenestene.

Fra 3. mai 2005 er skoleprogrammet VIP en del av den nasjonale satsningen «Psykisk helse i skolen.» Kliniske undersøkelser viser at tidlig intervensjon er av stor betydning for god prognose. Tidlig hjelp fra helsevesenet vil trolig kunne gi unge med psykiske lidelser raskere bedring og mindre sjanse for gjentatte, alvorlige sykdomsperioder. For å kunne få tidlig hjelp må det være noen som ser at det er behov for hjelp. Gjennom programmet blir lavterskeltilbudene synliggjort i skolen, og det blir lettere å finne frem til de få ungdommene som har behov for mer omfattende behandling.

9) Skolenes oppvekstteam

Ungdomskontakten er representert i alle de fem oppvekstteamene ved ungdomsskolene i Ringsaker og i teamet ved Ringsaker videregående skole. Skolenes oppvekstteam skal, gjennom fokus på tidlig intervensjon, bidra til at:

- barn og ungdom som er i ferd med å utvikle, eller har utviklet problemer knyttet til atferd, skolefravær, psykisk helse, rus og kriminalitet får tidlig hjelp
- det blir en sammenheng mellom de ulike hjelpetiltak som ytes
- det skapes en felles faglig forståelse som fremmer sammenheng i hjelpetiltak fra forskjellige tjenester

10) Ferietiltak

Ungdomskontakten har som regel tilbud om aktiviteter i alle skoleferier. Sommerferien 2009 hadde Ungdomskontakten 18 dager med forskjellige aktiviteter. Det var påmeldt i gjennomsnitt fire ungdommer på hver av de 18 aktivitetsdagene. Eksempler på noen av aktivitetene var tur med Skibladner, dra på stranda for å bade/grille, skogstur, tur til Skogbruksmuseet, bowling, åpne kvelder med mat og samtale på Ungdomskontakten. Ungdomskontakten hadde også i 2009 aktiviteter i vinter- og høstferien, med henholdsvis 25 og 13 påmeldte.

Hvem er målgruppa for Ungdomskontakten?

I Ringsaker kommune har en som i de fleste andre kommuner ungdom som sliter med ensomhet, depresjoner, mobbing og for eksempel rusproblemer. De utsatte barna/ungdommene er den uttalte målgruppa for Ungdomskontakten. Som vi tidligere har beskrevet så vil et større tettsted rekruttere deltakere gjennom oppsøkende virksomhet «på gata», mens i Ringsaker og andre liknende kommuner er det mer vanlig å rekruttere via offentlige arenaer der ungdom befinner seg. Ungdom som får plass på fritidsgruppe og jentegruppe må først ha søkt om plass, og da ofte i samarbeid med skolen og foreldrene. Ungdomskontakten har, i tillegg til disse «lukkede» aktivitetene også «trefftid», og dette er et typisk «dropp inn» tilbud der ungdom kommer uanmeldt. De ansatte understreker at de som kommer innom i trefftid og åpen kveld ikke er de samme ungdommene som er med på aktivitets-

gruppene. De forteller videre at jentegruppene rekrutterer andre deltakere enn de som tradisjonelt deltar i de faste aktivitetsgruppene. Dette betyr med andre ord at det er flere veier inn til Ungdomskontakten, samtidig som de forskjellige aktivitetene dekke over et bredt spekter av interesser og behov.

De ansatte sier til oss at de ønsker en lav terskel inn til Ungdomskontakten. De sier også at de ikke ønsker at tiltaket skal være stigmatiserende. De vil ikke at kun ungdommer som har store problemer får delta. Et hvert tiltak av denne typen ønsker naturlig nok en balanse mellom «vanlig» ungdom og ungdom som defineres innenfor målgruppen: *«Ungdom som står i fare for, eller allerede har utviklet psykososiale problemer»*. På spørsmål til de ansatte, så svarer leder at: *«Vi har tall og oversikter som viser helt klart at en betydelig del av brukergruppa vår representerer ungdom med store utfordringer og problemer.»* (På grunn av personvern hensyn, kan vi ikke i denne rapporten referere mer detaljert til nevnte statistikk.) I en forlengelse av dette så spør vi også om en eventuell stigmatiseringseffekt: De ansatte sier at de på de åpne aktivitetene har erfart en form for stigmatisering. De forteller for eksempel om ungdom som sier at de egentlig ikke får lov til å komme av foreldrene sine.

Hva er målet med Ungdomskontakten?

Ovenfor har vi beskrevet aktivitetene til Ungdomskontakten og beskrevet målgruppa. Tiltaket ønsker å være inkluderende og ikke stigmatiserende. Her skal alle kunne få hjelp og støtte hvis de trenger det. Har du problemer med å skaffe venner og føler deg ensom kan du møte andre ungdommer gjennom forskjellige aktiviteter. De ansatte understreker gjentatte ganger at de bruker «samtalet som metode». Her skal ungdom som sliter med et bestemt problem møte en voksen som har tid til å sette seg ned og lytte og gi råd og veiledning. Ungdomskontakten fremhever også nytten av gruppesamtaler, der flere ungdommer i sammen med voksne kan dele erfaringer. Gruppesamtalen er for eksempel formalisert gjennom temakvelder om rus, seksualitet osv. Gjennom å bygge relasjoner med ungdommen gjennom gruppeaktiviteter og individuelle samtaler, kommer de voksne i posisjon for å hjelpe. Da sier de ansatte, *«da åpner ungdommen seg opp og de tør å spørre om hjelp, de klarer til slutt å sette ord på sine problemer»*.

Gjennom de forskjellige aktivitetene er det mestring og sosial trening som står i fokus. De ansatte forteller at graden av mestring gjenspeiler seg i

type aktivitet. Klatring- og motoraktiviteter på den ene siden av skalaen og kino og rolige inneaktiviteter på den andre. De ansatte observerer at ungdommen blir flinkere til å prate, de takler nye utfordringer og de får nye venner. Vi spurte også de ansatte om forskjellen mellom fritidsklubben og Ungdomskontakten. De ansatte forteller oss at Ungdomskontakten i mye større grad får tid og mulighet til å jobbe med den enkelte ungdom. De understreker at en på systematisk vis får anledning til å jobbe med den enkelte unge sin sosiale kompetanse og deres evner til å takle personlige problemer.

Hva vet vi om liknende tiltak nasjonalt?

Det er ikke gjort mye forskning på Ungdomskontakter slik vi kjenner den i Ringsaker kommune. Det viktigste forskningsarbeidet hva gjelder liknende aktiviteter (Utekontaktene) er en NIBR rapport fra 2008 (Henningsen og Gotaas 2008). Denne rapporten konkluderer med at det «oppsøkende arbeidet» i kommunene opererer under forskjellige rammebetingelser, og er utformet svært forskjellig. Rapporten påpeker at de store byene har et mer oppsøkende arbeid *på gata*, mens små tettsteder organiserer seg annerledes for å nå ut til ungdommen som trenger et tilbud.

Forfatterne bak NIBR-rapporten mener videre de ser en klar dreining der utekontaktene i dag forholder seg til yngre og mindre problembelastet ungdom enn hva som var vanlig før (Henningsen og Gotaas 2008:155). Den nye målgruppen er i følge forfatterne et resultat av en politisk dreining med større fokus på forebygging – og tidlig intervensjonsarbeid. Vi har ikke kunnskap om hvordan Ungdomskontakten i Ringsaker kommune har utviklet seg siden den ble startet, men det er likevel et poeng at tilsvarende tiltak ikke lenger har tungt belastede ungdommer som målgruppe. På et generelt grunnlag kan vi si at ute- og ungdomskontaktene i Norge arbeider i dag med et bredere fokus og jobber mer forebyggende.

Forfatterne av NIBR-rapporten ser også en utvikling der utekontaktene og ungdomskontaktene i fremtiden vil få en viktig politisk og sosial funksjon i et samfunn der en i større og større grad individualiserer problemene og løsningene. Utekontaktene har videre en unik mulighet til å fange opp kunnskap om problemer som ungdom i dag sliter med. De skriver:

Vi mener ikke med dette at utekontaktene skal avkreve et radikalt politisk engasjement fra sine ansatte. Derimot mener vi at feltarbeiderrollen bør være knyttet til en ambisjon om å produsere systematisk og velfundert kunnskap om hvordan ulike trekk ved ungdoms nærmiljøer virker inn på deres livssituasjon, om mekanismer som bidrar til å ekskludere ungdom fra ulike samfunnsarenaer og å synliggjøre hvilke konsekvenser beslutninger eller mangel på beslutninger på ulike politikkområder får for ulike segmenter av ungdomsbefolkningen. Gjennom å formidle slik kunnskap og forslag om tiltak til beslutningstagerne i det kommunale systemet, kan utekontaktene yte et viktig bidrag til å forebygge ulike former for problemutvikling blant ungdom. (Henningsen og Gotaas 2008:161)

Drøfting og konklusjoner

Hvis vi følger forfatterne bak NIBR-rapporten kan vi med dette konkludere med at Ungdomskontakten i Ringsaker bør ha en sentral rolle i å produsere systematisk og velfundert kunnskap om de utsatte ungdommene i Ringsaker kommune. De ansatte har allerede i dag viktige funksjoner i forskjellige utvalg og ressursteam i kommunen der de får formidlet sin kunnskap, men det vil likevel være rom for å systematisere kunnskapen og bringe den videre til kommunens ledelse.

Ungdomskontakten skal og bør altså være en viktig «stemme» for utsatte ungdommer i kommunen. Spørsmålet blir likevel om Ungdomskontakten i Ringsaker når ut til «*målgruppeungdommen*» slik de driver tjenesten i dag? Ovenfor har vi beskrevet flere veier *inn i* tiltaket, samtidig som tjenesten kunne dokumentere overfor oss at de faktisk når ut til ungdom som helt klart kan defineres som sårbare og utsatt. Det er likevel nødvendig for tjenesten å bli mer synlige i det offentlige rom, og samtidig sørge for at alle aktuelle ungdommer, alle skoler og foreldre vet om tilbudet. Det er imidlertid liten grunn til å tro at man i Ringsaker kommune vil ha noe å vinne på å etablere en oppsøkende tjeneste «på gata».

I våre samtaler med de andre tjenestene i kommunen antydte enkelte at Ungdomskontakten i dag nærmest fungerte som en vanlig fritidsklubb. Etter å ha besøkt tjenesten, snakket med de ansatte og gått igjennom aktivitetene konkluderer vi annerledes. De faste ansatte og aktivitetslederne har tid og kapasitet til å følge den enkelte ungdom vesentlig tettere opp enn tilfellet er i

en fritidsklubb. Et eksempel på dette er hvordan aktivitetslederne faktisk tilbyr å kjøre og hente hver eneste deltaker. Vi har et inntrykk av at de ansatte jobber systematisk og hensiktsmessig. Sårbare ungdommer får delta i aktiviteter som fremmer deres evne til mestring og sosial trening.

De ansatte beskrev en fare for at enkelte aktiviteter kunne være stigmatiserende, og dette på sikt kan ødelegge for tiltakets mulighet for å være inkluderende og forebyggende. Vi mener det er viktig å ta signalene til de ansatte på alvor, samtidig som det vil være viktig å beholde en tiltaksprofil som inkluderer de ungdommene som har det vanskeligst.

På bakgrunn av konklusjonene ovenfor vil vi oppsummere slik:

- Generell kunnskap tilsier at utsatt ungdom ofte mangler sosiale arenaer og trygge voksne. Ungdomskontakten tilbyr i dag utsatt ungdom mestring og sosial kompetanse.
- Rådende politikk anbefaler at man kommer tidlig inn for å forebygge problemer som ungdommer i dag sliter med. Ungdomskontakten har etter vår vurdering en «lav terskel» inn og skal derfor kunne fange opp ungdom som er i risikozonen.
- NIBR-rapporten konkluderer med at utekontaktene i Norge opererer innenfor meget forskjellige kontekster og er utformet høyst forskjellig. Vi har altså ingen kunnskap som sier at den ene modellen virker bedre enn den andre.
- NIBR-rapporten understreker at utekontaktene kan ha en viktig rolle i å samle inn kunnskap om utfordringene som ungdommene i en kommune sliter med. Dette er kunnskap som er viktig å formidle til andre instanser i kommunen og politisk ledelse.

Anbefalinger

- De fleste kommuner på størrelse med Ringsaker har et tilbud til sårbare og utsatte ungdommer tilsvarende Ungdomskontakten, vi anbefaler derfor at Ringsaker kommune opprettholder en eller annen form for Ungdomskontakt.
- Våre undersøkelser tyder på at Ungdomskontakten i Ringsaker når ut til den definerte målgruppa, men vi anbefaler at tjenesten utvikles videre for å gjøre den enda mer synlig i nærmiljøet.

- Tiltak som dette risikerer å kunne bli sett på som stigmatiserende i den utvidede ungdomsgruppa. Det kan igjen forhindre at ungdom som trenger dette tilbudet faktisk kommer. Vi anbefaler at Ungdomskontakten får kartlagt sitt omdømme i aktuelle brukergrupper, og faktisk sikrer seg at det er en «lav terskel» inn i tiltaket.
- Ungdomskontakten består i dag av forskjellige ungdomsgrupper og en rekke forskjellige aktiviteter og metoder. Vi anbefaler tiltaket å fortsette med brukerundersøkelser og supplere dette med noe mer omfattende egevaluering. På den måten kan man bli enda flinkere til å definere forskjellige målgrupper og hvilke målsettinger man har.
- Ungdomskontakten har mye kunnskap om problemene og livssituasjonen til ungdom i Ringsaker kommune. Vi anbefaler at denne kunnskapen blir systematisert og skriftliggjort for så å gjøres tilgjengelig for kommunens innbyggere og politikere.

8 Konklusjoner og anbefalinger

8.1 Konklusjoner

Utvikling i barnevernet de seinere årene

Vi fant at Ringsaker kommune gjennom den siste 9-årsperioden nesten ikke har hatt noen økning i andelen barn og unge i barneverntiltak. Dette er til forskjell fra både gjennomsnitt av kommuner her i landet, gjennomsnittet i Hedmark samt gjennomsnitt for kommunegruppe 13 som alle har hatt en noe større økning i barn og unge med tiltak etter barnevernloven disse ni årene. I løpet av 2008 hadde Ringsaker tre prosent av barn og unge under 18 år i barneverntiltak. Både i hele landet og i Hedmark fylke var andelen fire prosent dette året.

Ringsaker synes, da dette prosjektet startet, å ha hatt relativt høye utgifter til plasseringer av barn og unge utenfor hjemmet gjennom de siste årene (2006–2008). Gjennom avslutningsarbeidet med dette notatet er det nå framkommet informasjon om at dette nok ikke er tilfelle, i og med at et botiltak for enslige mindreårige asylsøkere/flyktninger er ført på denne utgiftsposten i Ringsaker (kommuner vi har sammenliknet med som Gjøvik og Hamar har ikke slike botiltak). Når det tas hensyn til dette botiltaket skal Ringsakers brutto utgifter til plasseringer utenfor hjemmet i 2008 være lavere enn mange andre kommuner (ca. kr 209.660 per barn/ungdom).

Men når det gjelder bruken av hjelpetiltak i hjemmet ligger Ringsaker kommune lavt de seinere årene. Dette gjelder både andelen barn som får slike tiltak, samt at utviklingen i kostnader per barn som får slike tiltak har sunket vesentlig for kommunen de tre årene 2006–2008. Det ser ut som press på utgiftssiden i barneverntjenesten, og derpå følgende «røde budsjettall», i forbindelse med akutt plasseringer og andre plasseringer spesielt i 2008, muligens også enkelte tidligere år, har ført til et press fra rådmannen på barnevernsjef og ansatte for «å spare inn der det er mulig». Dette finner vi kan utgjøre en risiko. Sårbare barn og unge i kommunen vil man da ikke kunne følge på samme måte som hvis man hadde hatt en bredere vifte av hjelpetiltak å tilby.

Meldingene til barneverntjenesten i Ringsaker har økt i tre perioder de siste 9–10 årene. Først hadde man en viss økning fra 2001 til 2003, deretter hadde man en ny økning fra 2004 til 2006. Både i 2006 og i 2007 hadde man nesten 180 barn som ble meldt årlig. Fra og med starten i 2008 har det forekommet en tredje og sterk økning i meldingstallet, som fortsatt har pågått høsten 2009. I løpet av 2008 mottok man meldinger på 233 barn og unge. Meldingstallet var øket til 260 barn og unge i løpet av 2009.

Politiet er den instansen som melder om flest saker (25 prosent hittil i 2009), og de har hatt en økning i både antallet og andelen av meldingene de siste to–tre årene. Skolene reduserte sin andel av meldingene fra 16 prosent i 2007 til 10 prosent av meldingene i januar–oktober 2009. BUP/voksenpsykiatri har økt sin andel av meldingene fra kun å omfatte tre prosent i 2007 til å omfatte åtte prosent hittil i 2009. En av de største endringene står foreldrene for som meldingsinstans. I 2007 meldte foreldrene selv om 20 prosent av de barna det kom meldinger for. I 2008 og hittil i 2009 var andelen halvert til 9–10 prosent av det samlede antall meldinger disse to årene.

Andelen barn og unge med undersøkelser i barnevernet i Ringsaker har de tre siste årene (2006–2008) hele tiden vært på 2,5 prosent av alle 0–17 år. Dette er litt lavere enn kommunegruppe 13, tydelig lavere enn landssnittet siste år (3 prosent), men på nivå med mange av nabokommunene. Ringsaker ligger imidlertid høyere enn de fleste sammenlikningskommunene når det gjelder andelen undersøkelser som går ut over tre måneder. Landsgjennomsnittet for undersøkelser som det tok mer enn tre måneder å gjennomføre, var i 2008 i underkant av 15 prosent mens den i Ringsaker var nesten 31 prosent.

NOVA har i tillegg til disse målene (fra SSB, Kostra-tall) studert statistikk fra Fylkesmannen i Hedmark for 2009 på blant annet fristoverskridelser og hvor stor andel av meldinger og undersøkelser som ble henlagt i 3. kvartal. Denne prosentandelen var 64, og både NOVA og barnevernsjef vurderer at dette er alt for høyt. Dette indikerer i følge NOVA at ressursituasjonen fortsatt er alt for svak innen barneverntjenesten i Ringsaker også høsten 2009 (etter økning i vikariater/midlertidige stillinger på seinsommeren / tidlig i høst).

Ringsaker benytter i 2008 en lavere sum i netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år på barnevern sammenliknet med alle de sammenliknings-

kommunene og -kommunegruppene vi har gjennomgått her. Ringsaker ligger med den situasjonen kommunen har vært i de par siste årene, etter NOVAs syn alt for lavt på dette målet. Disse målene viser oss at budsjettene har vært for lave, og har stagnert (selv om det påpekes fra kommunens side at man i løpet av året har gitt budsjetttillegg). Budsjetttillegg burde ha slått mye sterkere ut for denne indikatoren hvis man hadde foretatt kraftige nok justeringer for reelt for lave budsjetter sammenliknet med andre kommuner.

Vårt syn på de for lave barnevernbudsjettene støttes også av vår undersøkelse av indikatoren brutto driftsutgifter per barn i barnevernet. På denne indikatoren lå Ringsaker også lavere enn de fleste sammenlikningskommunene 2006–2008. I 2008 brukte Ringsaker 28.456 kroner i brutto driftsutgifter per barn i barnevernet, mens gjennomsnittet for alle kommuner utenom Oslo da var 31.586 kroner.

For indikatoren brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie, ligger Ringsaker vesentlig under landsgjennomsnittet. Ringsakers tall var nesten 24.370 kroner, mens landsgjennomsnittet var 32.060 kroner i 2008. Mens kommuner utenom Hedmark har økt sine brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie i perioden 2006–2008, har Ringsaker alle disse tre årene redusert sine kostnader her (fra 36.580 kroner i 2006).

Når det gjelder brutto driftsutgifter per barn plassert utenfor opprinnelig familie, så det innledningsvis ut til at Ringsaker bruker mer midler enn sammenlikningskommunene. Dette så ut til å være særlig tydelig i 2007 og 2008, men var også tilfelle i 2006. For denne indikatoren viser de fleste kommunene og kommunegruppene en økning for hvert av årene, med unntak av både Ringsaker og gjennomsnittet for Hedmark (de KOSTRA-tall som er publiserte). Ringsaker lå i følge Statistisk sentralbyrås KOSTRA-tall høyt på dette målet for 2006 (nesten 269.000 kroner per barn), og steg så betydelig fram til 2007 (nesten 309.800 kroner). Deretter gikk man noe ned i brutto driftsutgifter i 2008 til et beløp (nesten 291.000) som lå noe over nivået for 2006, men som samtidig er høyt både i landsgjennomsnitt (litt over 225.000 kroner, gjennomsnitt utenom Oslo) og i fylkesgjennomsnitt (236.000 kroner) i 2008. *Imidlertid har vi i kommentarrundene til dette notatet fått dokumentasjon fra barnevernets lederteam som viser at disse KOSTRA-tallene er alt for høye for Ringsaker. Dette skyldes at et botiltak for*

enslige mindreårige asylsøker/flyktninger i Ringsaker er belastet denne kontoen i regnskapet. Når dette tas hensyn til kommer Ringsaker kommune vesentlig lavere ut enn både Hamar, Gjøvik, gjennomsnitt for kommunegruppe 13 og gjennomsnitt for kommuner i hele landet også på denne indikatoren.

Innsparinger er lettere å gjøre på hjelpetiltak (som ikke har vært til fylkesnemndsbehandling) enn for omsorgs-, atferds- og akuttiltak som har vært til behandling i fylkesnemnd. Man er opptatt av å følge loven med hensyn på tyngre tiltak, men både ledere og ansatte innrømmer at man henlegger enkelte saker som nok burde hatt hjelpetiltak samt for eksempel har vært forsiktig med å bruke barnehage som tiltak. Enkelte har gitt uttrykk for at de har vært litt i tvil om hvor effektivt barnehage er som barneverntiltak, men man sier også i intervjuer/questback at barnehage som tiltak faller relativt dyrt ut fordi kostnadene føres på barneverntjenesten.

Den siste indikatoren vi studerte i kapitlet om barneverntjenesten, var tallet for stillinger med fagutdanning (innen barnevern) i forhold til innbyggertallet under 18 år. Ringsaker ligger i 2008 (1,8 fagstillinger per 1.000 personer 0–17 år) betydelig under landsgjennomsnittet som var 2,7 fagstillinger per 1.000 personer under 18 år. Men samtlige andre sammenlikningskommuner, kommunegruppe 13 samt landsgjennomsnittet, viste en tydelig økning på denne indikatoren fra 2006 til 2008. Manglende økning i Ringsaker fra 2007 til 2008 i tallet på slike stillinger i forhold til barnetallet, står i betydelig kontrast til økningen i antallet meldinger til barneverntjenesten de seinere årene, og til en høy andel saker med lang saksbehandlingstid, ikke minst også i forhold til restansesituasjonen våren og høsten 2009.

Kommunen ga noen ekstra vikariater til barneverntjenesten sommeren/tidlig på høsten 2009, men man trenger etter NOVAs syn nå et betydelig stillingsløft. Vi viser til kapittel 5 og til anbefalinger lenger bak i dette kapitlet for nærmere detaljer.

Hva sier de ansatte og samarbeidspartnerne?

De ansatte i barnevernstjenesten i Ringsaker kommune er våre hovedinformanter i denne rapporten. Det er de som jobber tett på brukerne til daglig og det er de som har den barnevernsfaglige ekspertisen i kommunen. De vet hvor «skoen trykker» og derfor tillegges deres vurderinger og syns-

punkter stor vekt i denne rapporten. De ansatte har svart på en større spørreundersøkelse og vi har gjennomført en rekke kvalitative intervjuer med de ansatte. De ansatte svarer entydig at tjenesten i dag henlegger saker som burde resultert i videre tiltak. Det vil si at familier og barn som trenger hjelp, etter de ansattes mening, ikke får det. De ansatte beskriver videre en arbeids hverdag med stort arbeidspress og for lite ressurser. Dette fører også til at familier som får tiltak fra barnevernet ikke blir fulgt tett nok opp. Som flere av de ansatte formulerer det, så må man komme tidlig inn med en «tett og strukturert hjelp» hvis en skal kunne forhindre dyre plasseringer. Det betyr med andre ord at en må komme tidlig inn med de tiltakene som barnevernstjenesten vet at virker. Hva som kan forhindre dyre plasseringer er tilgang på en komplett og utfyllende liste med virksomme tiltak og ikke et bestemt tiltak alene. Barnevernstjenesten i Ringsaker kommune har stort sett tilgang på de tiltakene som brukerne etterspør og trenger, men en knapp ressurs-situasjon gjør at de settes inn for sjelden og med en for lav intensitet. Avlastningstiltak (helg, ettermiddag og ferie), råd og veiledning, barnehage og økonomisk hjelp brukes for sjelden og med en for lav intensitet. Det samme gjelder institusjonsplasser for mor/barn, MST og PMTO som staten delvis finansierer. De ansatte savner i tillegg et operativt miljøterapeutisk team som kan jobbe mer oppsøkende og forebyggende i familiene. Vi har også intervjuet de viktigste samarbeidspartnerne til barnevernstjenesten og de kan bekrefte bildet vi har av en faglig dyktig, men hardt presset barnevernstjeneste. Mange instanser savner et tettere, åpnere og mer forpliktende samarbeid med barnevernstjenesten.

Familiens hus og Ungdomskontakten

På bakgrunn av egne data og den nasjonale evalueringen konkluderer vi med at etableringen av Familiens hus i Ringsaker kommune er en god og effektiv måte for å nå ut til de utsatte barnefamiliene i Ringsaker. Der en stor enighet blant de ansatte vi har snakket med om at dette er en god modell for å samordne tjenestene ovenfor utsatte familier. Trivelige lokaler, kompetente og engasjerte ansatte er et viktig utgangspunkt for å lykkes med en slik modell. En svakhet ved vår evaluering er at vi ikke har intervjuet brukerne. Vi velger derfor i vår konklusjon å legge vekt på den nasjonale evalueringen

som sier at familiesentermodellen er vellykket i den forstand at den har gitt et mer tilgjengelig tilbud til brukere med risiko for å utvikle psykososial problematikk. Brukerne er også mer fornøyd, og brukerne av åpen barnehage legger blant annet vekt på at de har lært betydningen av å stimulere barna sine tidlig. Brukere med omfattende og sammensatte behov rapporterer om at det tverrfaglige teamet bidrar til at de nå slipper å bruke krefter på å koordinere et vanskelig tilgjengelig hjelpeapparat. De får raskere og mer helhetlig hjelp med omfattende problemer, og kan konsentrere ressursene sine om å skape endring for seg og sine. Informantene i den nasjonale evalueringen legger vekt på at familiesentrene representerer et nytt og annerledes klima innenfor hjelpesystemet, ved at det bygger på respekt og reell brukermedvirkning. Samtidig er det viktig for oss å understreke at modellen fremdeles er under utvikling og har potensial for ytterligere forbedringer. Familiens hus må i større grad skriftliggjøre og dokumentere sin praksis, samt etablere en tydeligere ledelse og identitet utad i kommunen.

Vi har også i denne gjennomgangen sett nærmere på Ungdomskontakten i Ringsaker kommune. I våre samtaler med de andre tjenestene i kommunen antydte enkelte at Ungdomskontakten i dag nærmest fungerte som en vanlig fritidsklubb. Etter å ha besøkt tjenesten, snakket med de ansatte og gått igjennom aktivitetene, så konkluderer vi annerledes. De ansatte og aktivitetslederne har kapasitet til å følge den enkelte ungdom vesentlig tettere opp enn tilfellet er med en fritidsklubb. Vi har et inntrykk av at de ansatte jobber systematisk og hensiktsmessig. Sårbare ungdommer får delta i aktiviteter som fremmer deres evne til mestring og sosial trening. Ungdomskontakten i Ringsaker burde ha en sentral rolle i å produsere systematisk og velfundert kunnskap om de utsatte ungdommene i Ringsaker kommune. Ungdomskontakten er og bør altså være en viktig «stemme» for utsatte ungdommer i kommunen. Det er likevel nødvendig for tjenesten å bli mer synlige i det offentlige rom, og samtidig sørge for at alle aktuelle ungdommer, alle skoler og foreldre vet om tilbudet.

8.2 Anbefalinger

- vi anbefaler at kommunen bør opp på minimum et *nasjonalt nivå* med hensyn til *barnevernsatsing og barnevernrate* i løpet av om lag 12 måneder. En periode framover kan man gjerne legge seg over det nasjonale nivået på grunn av etterslepet de seinere årene
- vi anbefaler at kommunen *styrker barneverntjenesten med om lag 5 nye faste fagstillinger*, slik at kommunen rimelig snart kommer opp på nasjonalt gjennomsnittsnivå med hensyn til fagstillingsdekning i forhold til sin kommunestørrelse.
- barneverntjenesten bør få mer ressurser til å *videreutvikle og etablere et tettere samarbeid med barnehager, skoler, helsetjenesten og politiet*
- *forebyggende arbeid og tidlig intervensjon* i samarbeid med barnehage og helsesøstertjenesten, er svært viktig å videreføre
- vi anbefaler kommunen å etablere en *barnevernplan*
- man bør vurdere å etablere både en *barnevernpolitikk på kort sikt* (nærmeste 6 måneder), samt en *politikk for mellomlang* (ca. 6 måneder til et år) og *lengre sikt* (fra ca. 1–3 år). I den grad det tar tid å etablere selve barnevernplanen bør man arbeide etter en foreløpig og mer kortsiktig policy og ikke vente med tiltak til planen er etablert
- kommunen bør *benytte hjelpetiltak* i barnevernet vesentlig oftere enn i dag, man bør opp på et nasjonalt nivå også her (både i ressursbruk og tiltaksrater)
- man bør vurdere å benytte en *større vifte av hjelpetiltak* enn man gjør i dag
- man bør i *større grad benytte og videreutvikle mange av de tiltakene* kommunen benytter i dag. For eksempel barnehage som barneverntiltak, skolefritidsordning, avlastningstiltak (kveld, helg, ferie), råd og veiledning
- man bør vurdere å utvikle et *miljøterapeutisk team* som jobber tettere på familiene
- man bør vurdere å benytte *familieråd* som tiltak
- man bør *videreutvikle og styrke etterverntiltakene, blant annet økonomisk stønad, utdanning og bolig*, og videreutvikle *samarbeidet med NAV* om 18–22-åringene

- vi anbefaler at modellen med Familiens hus i Ringsaker kommune videreføres og styrkes i fremtiden. Modellen er vellykket i den forstand at den har gitt et mer tilgjengelig tilbud til brukere med risiko for å utvikle psykososial problematikk.
- vi anbefaler at Ungdomskontakten videreføres og styrkes. Ungdomskontakten er og bør være en viktig møteplass og «stemme» for utsatte ungdommer i kommunen.

Referanser

Aftenposten (June Westerveld og Olav Olsen). 7. desember 2009. Nye drikkevaner skader nyfødte. <http://www.aftenposten.no/helse/article3408755.ece>

Andersson, H.W., S. O. Ose, I. Pettersen, K. Røhme, M. Sitter og M. Ådnanes (2008). Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge. Rapport 03/05. Trondheim: SINTEF Helse

Backe-Hansen, E. 2009. Å sende en bekymringsmelding – eller la det være? En kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern. *NOVA-notat 6/09*, Oslo

Bakketeig, E., Backe-Hansen, E., eds. 2008. *Forskningkunnskap om ettervern*. Oslo: NOVA-rapport 17/08

Clausen, S-E., Kristofersen, LB. 2008a. Barnevernsklinter i Norge 1990–2005. En longitudinell studie. *NOVA-rapport 2008:3*, Oslo

Clausen, S-E., Kristofersen, LB. 2008b. Barnevern 1990–2011: En longitudinell studie av registerdata. *Norges Barnevern* 85, nr. 3:39–45

Clausen, S-E. 2008. Ettervern- og barnevernstatistikk. I *Forskningkunnskap om ettervern*, ed. E Bakketeig, E Backe- Hansen, pp. 102–19: NOVA-rapport 17/08

Falck, S., ed. 2006. *Hva er det med familieråd? Samlerapport fra prosjektet "Nasjonal satsing for utprøving og evaluering av familieråd i Norge"*. Oslo: NOVA-rapport 18/06

Galtung, T. 1999. Gjennomgang av barneverntjenesten i Ringsaker 1998–1999. Sluttrapport

Gautun, H. 2009. *Det nye barnevernbyråkratiet En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet*, FAFO-rapport, nr. 41

Hansen, MB., Jacobsen, H. 2008? Sped- og småbarn i risiko – en kunnskapsstatus, Regionsenter for barn og unges psykiske helse – RBUP, Helseregion Øst og Sør, Oslo

Haugland, R., Lenschow, K. og Rønning, J.A. (2006). *Evaluering av forsøk med familiesenter i Norge 2002–2004*. Tromsø: Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Nord-Norge

Haukelien, Heidi (2004). *Fra stille til litt mer ville? Evaluering av prosjektet jentegrupper i Skien*. Telemarksforskning – Bø. Rapp. Nr. 210/2004.

Havik, T., Christiansen, Ø. 2009. Plassert av barnevernet. *Norges Barnevern* Vol 87, Nr. 1:18–29

Helsetilsynet 2009. *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester til utsatte barn.* Rapport fra Helsetilsynet nr. 5/2009

Henningsen, E. og Gotaas, N., i samarbeid med Feiring, M., NIBR rapport 2008:2: *Møter med ungdom i velferdsstatens frontlinje; Arbeidsmetoder, samarbeid og dokumentasjonspraksis i oppsøkende ungdomsarbeid, 2008*

Hjern, A., Vinnerljung, B., Lindblad, F. 2004. Avoidable mortality among child welfare recipients and intercountry adoptees: a national cohort study. *Journal of Epidemiology and Community Health* 58:412–7

Hovik, S., Myrvold, TM. 2001. Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet? *Rep. NIBR prosjektrapport; 2001:19*, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

Haaland, T. 2005. Når man intervenserer tidlig. Innslusing av småbarn i barnepsykiatrien etter innføring av nye inntaksrutiner. *Notat 2005:101*, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

Kristofersen, LB., Clausen, S-E. 2008. Barnevern og sosialhjelp. *NOVA-notat 3/2008*, Oslo

Kristofersen, LB., Sverdrup, S., Haaland, T., Andresen, I-HW. 2006. Hjelpetiltak i barnevernet – virker de? *NIBR-rapport 2006:7*, Norsk institutt for by- og regionforskning – NIBR, Oslo

Kristofersen, LB. 2005. Barnevernbarnas helse. Uførhet og dødelighet i perioden 1990–2002. *NIBR-rapport 2005:12*, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

Kristofersen, LB. 2009a. Barnevern og ettervern. Hjelpetiltak for 16–22 åringer og levekår for unge voksne. *NOVA-rapport 10/2009*, Oslo

Kristofersen, LB. 2009b. Barnevernsbarn – i risikozonen også som voksne. *Barn i Norge år 2009. Årsrapport om barns og unges psykiske helse. Organisasjonen Voksne for Barn:* s: 19–27

Myrvold, TM. 2001. Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og en indikator-diskusjon. *NIBR Prosjektrapport 2001:1*, NIBR, Oslo

Rutter, M., Giller, H., Hagell, A. 1998. Antisocial Behavior by Young People: The main messages from a major new review of the research, Department of Health, London.

- Smith, L. 2006. Hvordan skille mellom ADHD og konsekvensene av tidlige relasjonsskader? *Norges Barnevern Årgang 98*, nr.3:3–8
- Statistisk sentralbyrå. 2007. Barnevern, 2006: Fleire ungdommar mottok tiltak In *www.ssb.no Frigitt 5. september 2007*
- Statistisk sentralbyrå. 2008. Barnevern, 2007: 11 700 nye barn med barneverns-tiltak i 2007. In *www.ssb.no Frigitt 17. september 2008*
- Statistisk sentralbyrå. 2009. *Fleire undersøkingar i barnevernet. Barnevern, 2008.* www.ssb.no
- Sundnes, A., Andenæs, A. 2006. Barnehage som hjelpetiltak for barn under tre år – hvorfor brukes det så sjelden? *Norges Barnevern Årgang 83*, nr.3
- Vinnerljung, B., Hjern, A., Lindblad, F. 2006. Suicide attempts and severe psychiatric morbidity among former child welfare clients – a national cohort study. *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 47:7, 723–733