



LARS B. KRISTOFERSEN

ALTERNATIVER TIL PLASSERING UTENFOR HJEMMET

Underveisevaluering av
Nærmiljøprosjektet ved
Fylkesbarnevernet i Buskerud

NOTAT
2003:102

Tittel: **Alternativ til plassering utenfor hjemmet.**
Underveisevaluering av *Nærmiljøprosjektet* ved Fylkesbarnevernet i Buskerud

Forfatter: Lars B. Kristofersen

NIBR-notat: 2003:102

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-413-5
Prosjektnummer: O-1963
Prosjektnavn: Evaluering av prosjektet "Tiltak i nærmiljøet" – Fylkesbarnevernet i Buskerud

Oppdragsgiver: Fylkesbarnevernet i Buskerud

Prosjektleder: Lars B. Kristofersen

Referat: Fylkesbarnevernet og flere av kommunene i Buskerud startet sitt prosjekt "Tiltak i nærmiljøet" sommeren/høsten 2001. Dette notatet er en oppsummering av noen sider ved NIBR's evaluering av fylkesbarnevernets prosjekt i perioden mars – desember 2002. Nærmiljøprosjektet har som målsetting at man skal forsøke å gi barn og unge med barnevernproblematikk av en slik art at det kan bli snakk om plassering utenfor hjemmet, forsterkede tiltak mens de bor hjemme. NIBR's konklusjon så langt er at nærmiljøtiltakene i prosjektet "Tiltak i nærmiljøet" bør få virke og bli fulgt en stund før man gir dem en endelig vurdering. Nye tiltak trenger tid til å utvikle seg, og varige effekter vises ikke umiddelbart. NIBR's foreløpige konklusjon er at nærmiljøtiltakene virker lovende, og at flere kommuner i Buskerud trolig bør være med og prøve slike tiltak. NIBR viderefører sin evaluering i 2003, og man vil da utvide den til å omfatte effektevaluering.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mars 2003

Antall sider:

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2003

Forord

Dette prosjektet er en evaluering av ”Tiltak i nærmiljøet”, et prosjekt som pågår i Buskerud fylkeskommune. Prosjektet som sådan er initiert og drevet av Fylkesbarnevernet i Buskerud.

Buskerud fylkeskommune startet prosjektet høsten 2001. NIBR har fulgt det fra mars 2002. Vi har fått tilgang til mange dokumenter om prosjektet, har deltatt i flere av prosjektgruppens møter og snakket med et betydelig antall ansatte både i fylkeskommunen og i flere av kommunene.

Alle vi har snakket med har hatt posisjoner som har medført tett kontakt med prosjektet i de månedene vi har fått følge det. En del av dem har hatt sentrale posisjoner i prosjektet fra starten. Det gjelder blant annet fylkesbarnevernsjefen, prosjektleder i fylkesbarnevernet (dette har vært den samme personen hele tiden), flere av prosjektgruppens medlemmer samt flere av barnevernsjefene og andre ansatte i de berørte kommunene. Vi retter en takk til samtlige for deres bistand.

Dette notatet er skrevet av NIBR-forsker Lars Kristofersen i desember 2002 og januar 2003. Vi retter og en takk til prosjektleder Anita Pettersen, konsulent Glen Darrud samt prosjektgruppens medlemmer ved Fylkesbarnevernet i Buskerud for deres nyttige kommentarer til et utkast av dette notatet. Forskerne Marte Feiring og Yngve Carlsson ved NIBR takkes og for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

NIBR, Oslo, mars 2003

Sidsel Sverdrup
forskningssjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt.....	3
Sammendrag	4
1 Bakgrunn for nærmiljøprosjektet	7
1.1 Nærmiljøprosjektets intensjon og organisering.....	8
1.2 Kort om fylkets barnevernsituasjon	9
1.3 Kort om fylkets demografi og geografi.....	9
2 Evalueringen	11
2.1 Problemstillinger for prosjektet i den innledende fasen.....	11
2.2 Metode.....	12
2.3 Evalueringsmetodikk og -teori av relevans for prosjektet.....	12
3 Barnevernsituasjonen i Buskerud.....	14
3.1 Barnevernsituasjonen i Buskerud-kommunene.....	15
3.2 Fylkesbarnevernet i Buskerud.....	16
4 Nærmiljøprosjektet.....	18
4.1 Nærmiljøprosjektet i korte trekk	18
4.2 Barn og unge som er involvert i prosjektet	19
4.3 De utvalgte kommunene.....	20
4.4 Samarbeidsprosessen mellom berørte aktører i kommunene og fylkeskommunen	22
4.4.1 Nærmiljøkoordinatorene - nærmiljøarbeidere.....	22
4.4.2 Profesjoner og miljøer som er involvert.....	22
4.5 Den interne prosjektstyringen og ledelsen av prosjektet.....	23
4.5.1 Prosjektgruppen hos fylkesbarnevernet.....	23
5 Vil prosjektet nå sine målsetninger?	24
6 Foreløpige konklusjoner	26
6.1 Glidning i strategiske prinsipper?	26
6.2 Makroorientert drøfting av prosjektet	27
6.3 Metodespørsmål – og noen andre spørsmål til drøfting i praksisfeltet	28
7 Noen innspill til videreføring av følgeforskningen.....	30
7.1 Om den planlagte videreføringen av nærmiljøprosjektet	30
7.2 Noen innspill til prosjektet	30
Litteratur	32

Figuroversikt

Figur 3.1..... <i>Barn og unge i barneverntiltak 31.12.2001. Kommunene i Buskerud per 1000 under 18 år</i>	16
--	----

Sammendrag

Lars B. Kristoffersen

Alternativer til plassering utenfor hjemmet

Underveisevaluering av *Nærmiljøprosjektet* ved Fylkesbarnevernet i Buskerud
NIBR-notat 2003:102

Barnevernet i Buskerud startet sitt prosjekt "Tiltak i nærmiljøet" sommeren/høsten 2001. Dette notatet er en oppsummering av noen sider ved NIBRs evaluering av fylkesbarnevernets prosjekt i perioden mars – desember 2002.

Intensjonen med prosjektet "Tiltak i nærmiljøet" som Fylkesbarnevernet og Buskerud-kommunene utfører, kan oppsummeres i tre punkter:

- prosjektet er et alternativ til plassering av enkeltbarn utenfor hjemmet
- prosjektet skal være forebyggende overfor risikogrupper
- tiltakene er kommunebaserte og tverrfaglige

Nærmiljøprosjektet har som målsetting at man skal forsøke å gi barn og unge med barnevernproblematikk av en slik art at det kan bli snakk om plassering utenfor hjemmet, forsterkede tiltak mens de bor hjemme.

For hvert barn man klarer å holde utenfor institusjon tilbyr Fylkesbarnevernet kommunen kr. 22.000,- per måned for utvikling av alternative tiltak. Det er en forutsetning at den enkelte kommune også stiller kr. 22.000,- til disposisjon til bruk for hvert barn per måned, slik at man til sammen har opp til kr. 44.000,- per måned til tiltak per klient. Til sammenlikning kostet i følge Statistisk sentralbyrå en institusjonsplass i barneverntjenesten i gjennomsnitt 1.030.000 kroner i 2001, det vil si vel 85.000 kroner per barn per måned (nasjonale tall). Enkelte plasser var mye dyrere enn dette, for eksempel kostet en plass i akutt- og utredningsinstitusjoner 1.244.000 kroner i gjennomsnitt i 2001 (Statistisk sentralbyrå 2002b). Mediedebatten har i den seinere tid gitt eksempler på "skreddersydd" former for plasseringer av enkeltungdommer i institusjoner på Østlandet som har vært langt dyrere enn dette.

Kommunene i Buskerud har fått stå relativt fritt med hensyn til hvordan de vil ordne innsatsen rundt barna. Barneverntjenesten har ofte lagt vekt på tverrfaglig innsats, og på at en nærmiljøarbeider skal ha tett kontakt med barn og foreldre. Ofte er det viktig å etablere kontaktforhold til skolen eller pedagogisk psykologisk tjeneste. Det kan også være aktuelt å bringe inn andre instanser. Enkelte har brakt inn fritidssektoren i samarbeidet.

Det er satt to ganske strenge og empirisk etterprøvbare resultatmål for prosjektet gjennom årene 2002 og 2003:

- 1) Antall plasseringer i institusjon utenfor fylket reduseres med ca 50 % i 2002.

2) Det iverksettes 30 nye nærmiljøtiltak i 2002, og til sammen 40 tiltak i 2003.

NIBRs evaluering av prosjektet i 2002 har vært todelt: Man skulle det første evalueringsåret studere *prosessen* – i form av det samarbeidet som utvikles mellom *berørte aktører i kommunene og fylkeskommunene* når det gjelder utviklingen av nærmiljøtiltakene, herunder bl.a. deltaking, involvering og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene.

I tillegg ønsket en fra oppdragsgivers side også fokusert den *interne prosjektstyringen og ledelsen av prosjektet* i denne perioden.

NIBRs prosjektleder har bistått fylkesbarnevernets prosjektleder som dialogpartner i evalueringsprosessen. Dette arbeidet vil bli videreført og erfaringene herfra oppsummert i hovedprosjektrapporten høsten 2003.

Det foreliggende prosjektet (som er utført i perioden mars – desember 2002) er en prosessevaluering. Dette innebærer blant annet at forsker har snakket med flere sentrale informanter om prosjektet, har deltatt i flere av prosjektgruppens møter og lest dokumenter om prosjektet. Vekten i prosessevalueringen ligger på utviklingen i forholdet mellom blant annet sentrale og lokale aktører i prosjektet. Miljøarbeiderne inngår i en dialog mellom fylkesbarnevernet og den lokale barneverntjenesten hvor sakene er forankret, og innehar derfor en viktig rolle. Hensikten med prosessevalueringen er blant annet å følge utviklingen i prosjektet med hensyn til ulike nivåer (fylke, kommune, etater) og aktører (ulike grupper av ansatte), og komme med innspill til dem som til daglig arbeider med den aktuelle problematikken.

Vel 1700 barn og unge i Buskerud fikk hjelpe- eller omsorgstiltak av barneverntjenesten i løpet av 2001. I dette tallet er regnet med alle som fikk hjelpetiltak mens de bodde hjemme hos foreldrene, samt dem som ble plassert utenfor hjemmet i en kortere eller lenger periode dette året. I løpet av året hadde 326 barn vært i omsorgstiltak (plassering utenfor hjemmet etter atferds- eller omsorgsvedtak i fylkesnemnd). Ved utgangen av 2001 (per 1.januar 2002) var 268 barn og unge plassert i omsorgstiltak utenfor hjemmet i Buskerud fylke. Dette tallet tilsvarte i underkant av 5 per 1000 barn og unge under 18 år. I gjennomsnitt for hele landet var også litt i underkant av 5 per 1000 plassert i omsorgstiltak utenfor hjemmet.

I løpet av prosjektperioden for nærmiljøtiltakene så langt (oktober 2001 – desember 2002) hadde om lag 38 barn og unge fått tiltak med økonomisk og faglig støtte fra dette prosjektet. De første månedene var prosjektet i en oppstartfase. Ved årsskiftet 2002/2003 var om lag 20¹ barn og unge i nærmiljøtiltak. I 10 kommuner var det aktive saker ved siste årsskifte. I tillegg hadde to øvrige kommuner hatt nærmiljø saker som var blitt avsluttet. Dermed har 12 kommuner nå egne erfaringer med prosjektet. Også nye saker var under forberedelse ved årsskiftet.

I følge rapportering til prosjektledelsen ved Fylkesbarnevernet har prosjektet overfor en del enkeltbarn (ca. 12 saker) allerede oppnådd et eller flere av sine delmål. For enkelte barn synes situasjonen å ha blitt vesentlig bedre. For andre barn er det mindre endring. For noen få barn har man måttet gå til plassering i institusjon. I alt 6 barn og unge har blitt plassert utenfor hjemmet, av disse ble 3 akutt plasserte.

Prosjektet er ikke isolert i fylkesbarnevernets organisasjon, og fylkesbarnevernets prosjektleder rapporterer direkte til fylkesbarnevernsjefen. Det er etablert en prosjekt

¹ Dette er tallet på barn og unge hvor Fylkesbarnevernet i Buskerud har innvilget tiltak. I flere av tiltakene nås likevel flere barn og unge (søsken eller venner av det barnet som tiltaket er knyttet til).

gruppe hvor flere av lederne for andre avdelinger hos Fylkesbarnevernet, en ansatt hos Fylkesmannen i Buskerud samt fire Buskerud-kommuner (Drammen, Kongsberg, Lier og Ringerike) er representert ved sine barnevernsjefer (en er tidligere barnevernsjef, nå seniorrådgiver). Prosjektgruppen har møter om lag annen hver måned.

Fylkesbarnevernets prosjektleder har drøftinger med inntaksavdelingen hos fylkesbarnevernet i forbindelse med saker det søkes tiltak for fra kommunene. Hun har også direkte kontakt med barnevernsjefer, barnevernkonsulenter og miljøarbeidere i hele fylket. Fylkesbarnevernets prosjektleder har sammen med andre ansatte hos fylkesbarnevernet arrangert flere større seminarer.

NIBR holder på med å evaluere fire enkeltkommuners erfaringer med prosjektet. Analysene er ikke ferdige. Foreløpige funn tyder på at man i hovedsak har positive erfaringer, men at det eksisterer noen kommunale variasjoner i dette bildet. Man har litt ulike erfaringer med hvordan man benytter nærmiljøarbeidere inn i prosjektene. Prosjektledelsen påpekte i 2002 at fylkets nærmiljøarbeidere i mindre grad skulle gå inn i familiene og i større grad være koordinatorene av tverrfaglig innsats. En sterkere påpeking fra prosjektledelsens side av at man bør implementere grupper/flere barn (bl.a. søsken) i kommunenes tiltak, førte til en viss uro i prosjektorganisasjonen sommeren 2002. Det var i en periode uenighet i prosjektet fordi noen ansatte oppfattet påpekingene som en dreining av prosjektet. Selv om dette seinere er blitt tilbakevist fra prosjektledelsen, viser erfaringen fra evalueringen ulik oppfatning av den kommunikasjonen som fant sted, og at man sentralt i prosjektorganisasjonen kan ha synspunkter som er forskjellige fra de lokale aktørene (med hensyn til hva som oppfattes som dreining). Det er sannsynlig at tilsvarende uenighet vil kunne oppstå når vurdering av effekter skal drøftes. Derfor er det viktig at en følgeforsker har et eksternt blikk på de prosesser som finner sted og at dialog lettere kan opprettholdes både lokalt og sentralt.

NIBRs konklusjon så langt er at nærmiljøtiltakene i prosjektet "Tiltak i nærmiljøet" bør få virke og bli fulgt en stund før man gir dem en endelig vurdering. Nye tiltak trenger tid til å utvikle seg, og varige effekter vises ikke umiddelbart. NIBRs foreløpige konklusjon er at nærmiljøtiltakene virker lovende, og at flere kommuner i Buskerud trolig bør være med og prøve slike tiltak. Alle kommuner som har en eller flere plasseringer utenfor hjemmet vil sannsynligvis kunne ha nytte av å prøve denne tiltaksformen. Det er lite som tyder på noe annet.

LØFT-metoden (en metode for såkalt *løsningsfokusert tilnærming*) benyttes i en del tiltak i nærmiljøprosjektet. De ansatte bør få mer praktisering og trening i denne metoden. Det synes å være nokså bred enighet om at metoden må praktiseres mer, men også at det må benyttes flere metoder i nærmiljøtiltakene ("et knippe av metoder" fra barnevernpedagogenes og sosionomenes "verktøykasse").

Arbeidet med de to problemstillingene - evaluering av 1) samarbeidsprosessen mellom aktører i kommunene og fylkeskommunen og 2) intern prosjektstyring/ledelse av prosjektet - vil bli videreført fra NIBRs side i 2003. I tillegg vil det foretaes en viss evaluering av effekter.

1 Bakgrunn for nærmiljøprosjektet

Sommeren 2001 ble det tatt initiativ til å starte et nærmiljøprosjekt ved Fylkesbarnevernet i Buskerud. Utgangspunktet var blant annet at ”Fylkestinget påla i handlingsprogrammet for 2000-2003 fylkesbarnevernet å utarbeide en gjennomgang av virksomheten og å fremme forslag til tiltak for å styrke tjenesteproduksjonen” (Buskerud fylkeskommune 2001).

Fylkets barnevernplan var også et viktig utgangspunkt. Den legger hovedinnsatsen på familie og nærmiljø.

I september 2001 hadde fylkeskommunen, ifølge en reportasje i Drammens Tidende, et beregnet underskudd for 2001 med hensyn på barn i barneverninstitusjoner på 43,8 millioner kroner (Drammens Tidende (Bjørn Haakon Nilsen) 2001). Politikerne i hovedutvalget i helse- og sosialsektoren i fylkeskommunen foreslo et kutt i kommunenes anledning til å plassere barn i institusjoner. De ba barneverntjenesten i hver kommune gå gjennom den enkelte klients berettigelse til å oppholde seg på institusjonen, og å informere om hvor langt de er kommet i sine forberedelser for å tilby klientene alternativer til institusjonsopphold (Drammens Tidende (Arne Eide) 2001a).

Litt seinere denne høsten (9.oktober 2001) inviterte Fylkesbarnevernet kommunene til en oppstartkonferanse om Nærmiljøprosjektet. Her framla man følgende tilbud for kommunene: For hvert barn man klarte å holde utenfor institusjon ville Fylkesbarnevernet tilby kommunen kr. 22.000,- per måned for utvikling av alternative tiltak. Det var en forutsetning at den enkelte kommune også skulle stille kr. 22.000,- til disposisjon til bruk for dette barnet per måned, slik at man til sammen hadde kr. 44.000,- per måned å benytte per klient. Omtrent samtidig utsatte fylkespolitikere nedskjæringene i institusjonsbarnevernet denne høsten (Drammens Tidende (Arne Eide) 2001b).

I behandlingen av fylkeskommunens budsjett for 2002 ønsket man å få økt kontroll på bruken av institusjonsplasser og øke bevilgningen til alternativer til institusjoner.

Man har i prosjektet drøftet kunnskap som problematiserer bruk av institusjonsplasser over for lang tid². Også internasjonalt problematiseres varighet av plasseringer utenfor hjemmet. Ønsker man å fokusere på kortvarige plasseringer må man ha dette i sikte tidlig i prosessen. Internasjonalt er det vist at alt etter ca. 3-6 måneders plassering utenfor hjemmet øker sjansen for at plasseringen vil vare ved (Goerge 1990). Også flere kilder i Norge (Clausen 2000; Kristofersen 2002) viser at sjansen for langvarig plassering øker for hvert ekstra år et barn eller en ungdom er plassert utenfor hjemmet.

² Jfr. hovedoppgaven til Andreassen – vist til av fylkesbarnevernsjefen og fylkesbarnevernets prosjektleder.

1.1 Nærmiljøprosjektets intensjon og organisering

Intensjonen for tiltak i nærmiljøet kan oppsummeres i tre punkter. Tiltakene skal være

- a) alternativ til plassering for enkeltbarn
- b) forebyggende overfor risikogrupper
- c) kommunebaserte og tverrfaglige

Det er satt to ganske både strenge og empirisk etterprøvbare resultatmål for prosjektet gjennom årene 2002 og 2003.

- 1) Antall plasseringer i institusjon utenfor fylket reduseres med ca 50 % i 2002.
- 2) Det iverksettes 30 nye nærmiljøtiltak i 2002, og til sammen 40 tiltak i 2003.

Nærmiljøprosjektet har som sin målsetting at man skal forsøke å gi barn og unge med barnevernproblematikk av en slik art at det kan bli snakk om plassering utenfor hjemmet, forsterkede tiltak mens de bor hjemme. Målgruppen er barn og unge 0–20 år som etter barnevernloven tilfredsstiller kriteriene for bistand fra det fylkeskommunale tiltaksapparatet (både barn og unge med atferdsproblemer, psykiske problemer, rusproblemer, ulike diagnoser som for eksempel ADHD, og i tillegg omsorgsbehov – med vekt på å styrke foreldrenes omsorgsevne).³

Kommunene i Buskerud har fått stå relativt fritt med hensyn til hvordan de vil ordne innsatsen rundt barna. Barneverntjenesten har ofte lagt vekt på tverrfaglig innsats, og at en nærmiljøarbeider skal ha tett kontakt med barn og foreldre. Ofte er det også viktig å etablere kontakthold til skolen eller pedagogisk psykologisk tjeneste. Det kan også være aktuelt å bringe inn andre instanser. Enkelte har brakt inn fritidssektoren i samarbeidet (for eksempel Røyken kommune).

Som allerede nevnt har man i prosjektet totalt inntil 44.000 kroner til disposisjon for hver klient i hver kommune. Dette er et svært lite beløp sammenliknet med hva en institusjonsplass koster. Men i følge Statistisk sentralbyrå kostet en institusjonsplass i barneverntjenesten i gjennomsnitt 1.030.000 kroner i 2001, det vil si vel 85.000 kroner per barn per måned. Enkelte plasser var mye dyrere enn dette, for eksempel kostet en plass i akutt og utredningsinstitusjoner 1.244.000 kroner i gjennomsnitt i 2001 (Statistisk sentralbyrå 2002b). Fra mediene er det eksempler på at det er blitt ”skreddersydd” barneverntilbud til flere unge i Østlandsområdet som har ligget langt høyere i pris enn disse gjennomsnittstallene. En av klientene ville det, i ifølge konstituert fylkesbarnevernsjef i Buskerud sommeren 2002, komme til å koste tre millioner kroner i året å behandle (Drammens Tidende (Ingunn Larsen) 2002). Det er også vist eksempler i mediene på omfattende kostnader for klienter fra andre fylker.

³ Enkelte har antydnet at Nærmiljøprosjektet er en slags ”MST-light” (Multi Systemisk Terapi (Multi System Treatment) er utviklet i Oregon i USA, og prøves nå ut i nesten alle norske fylker) (Ogden 2000). De som sier dette bruker da MST mer som en metafor enn som et direkte uttrykk for innsatsen som gjøres i Nærmiljøprosjektet. Nærmiljøprosjektet samarbeider med MST-tiltak /MST-terapeuter i enkelte av tiltakene. MST-tiltak drives av fylket. Nærmiljøprosjektet er kommunebasert (men støttes med fylkesmidler).

1.2 Kort om fylkets barnevernsituasjon

Barneverntjenesten i Buskerud synes på flere måter å gjenspeile landet. Likevel er den ikke noe gjennomsnitt av landet – fordi Buskeruds kommuner har sine særtrekk i forhold til landets kommuner. Barnevernsituasjonen vil bli beskrevet noe mer i detalj i kapittel 3.

Allerede her skal vi likevel nevne at vel 1700 barn og unge i Buskerud hadde fått hjelpe- eller omsorgstiltak i løpet av året 2001. I dette tallet er regnet med alle som fikk hjelpe- tiltak mens de bodde hjemme hos foreldrene samt dem som ble plassert utenfor hjemmet i en kortere eller lenger periode dette året. I løpet av året hadde 326 barn vært i omsorgs- tiltak (plassering utenfor hjemmet etter atferds- eller omsorgsvedtak i fylkesnemnd) (Statistisk sentralbyrå 2002a).

1.3 Kort om fylkets demografi og geografi

Buskerud fylke hadde per 1. januar 2002 i underkant av 240.000 innbyggere. Av disse var vel 54.000 barn og unge under 18 år. Buskerud hadde en litt mindre andel av sin befolkning under 18 år enn det som var vanlig i hele landet, men det er på den annen side ingen dramatisk forgubbing av befolkningen (4,6 prosent av befolkningen 80 år og over i Buskerud var kun litt høyere enn i hele landet hvor den tilsvarende andelen var 4,4 prosent 1/1-2002). Ingen av Buskeruds kommuner er blant de 20 i landet med størst andel 0-5 åringer, men ingen av fylkets kommuner er heller på listen av 20 kommuner i landet med den høyeste andelen personer 80 år og over (Statistisk sentralbyrå 2002c).

Buskerud har kommuner som varierer fra vel 50.000 innbyggere (Drammen) til kommuner med vel 1.000 innbyggere (Flå). Flere andre storbyer i landet er betraktelig større, og det finnes kommuner andre steder i landet som er mindre enn Buskeruds minste. Men fylket er svært langstrakt. Fra Hurum og andre kommuner langs Drammensfjorden og Oslofjorden er det en betydelig avstand å reise opp til fjellkommunene Ål og Hol.

Mens Rogaland betegnes som det ”yngste” fylket (om lag 27 prosent av innbyggerne var barn og unge 0-17 år 1/1-2001) og Oslo som fylket med den relativt sett laveste barnebefolkningen (19 prosent var 0-17 år), er Buskerud mer ”gjennomsnittlig” demografisk i og med at om lag 23 prosent av befolkningen er barn og unge (under 18 år per 1.januar 2001). Men også i Buskeruds kommuner er det variasjoner når det gjelder andel barn og unge.

Per 1. januar 2001 hadde 17 prosent av barn og unge i fylket utenlandsk bakgrunn⁴ i følge SSBs statistikk (SSB Internett, Barn og unge). Dette var den tredje høyeste andelen i landet, men en betydelig lavere andel enn både Oslo (vel 40 prosent) og Akershus (vel 36 prosent). Østfold hadde nesten like høy andel som Buskerud. Oppland lå lavest i Sør-Norge på dette målet (9 prosent av barn og unge hadde utenlandsk bakgrunn).

⁴ I dette tallet inngår både såkalte første- og annengenerasjons innvandrere, samt barn med annen utenlandsk bakgrunn. Førstegenerasjonsinnvandrere defineres av SSB som barn født i utlandet med to utenlandsfødte foreldre. Som annengenerasjons innvandrere er definert barn født i Norge hvor begge foreldre er utenlandsfødte. SSB fører også statistikk over annen utenlandsk bakgrunn. Noen barn er født i utlandet med en utenlandsfødt forelder, andre er født i Norge med en utenlandsfødt forelder. Inkludert i tallet på 17 prosent for Buskerud er og utenlandsadopterte barn og barn født i utlandet med to norskfødte foreldre. I det videre skal vi kun gi Buskerud-tall for barn født i utlandet hvor begge foreldre er utenlandsfødte (førstegenerasjon), og barn født i Norge med to utenlandsfødte foreldre (annengenerasjons innvandrere).

3 prosent av barna i Buskerud var født i utlandet med begge foreldre utenlandsfødte (førstegenerasjons innvandrere). I tillegg var 4 prosent av barna i fylket født i Norge med begge foreldre utenlandsfødte (til sammen hadde vel 4300 barn og unge slik utenlandsk bakgrunn). I Drammen hadde til sammen 17 prosent av barna to utenlandsfødte foreldre (første pluss annen generasjons innvandrere). I tillegg hadde ytterligere 9 prosent av barn og unge i Drammen (0-18 år) en type utenlandsk bakgrunn. Vi har her tatt med både tall for europeisk og nordamerikansk bakgrunn og minoritetsbakgrunn fra fattigere land. Dette fordi de ti hyppigst forekommende nasjonalitetsgruppene (første- og annen-generasjons innvandrere) i Buskerud verken er svensker, dansker eller nord-amerikanere, men derimot barn fra Tyrkia, Jugoslavia, Pakistan, Vietnam, India, Bosnia-Herzegovina, Iran, Irak, Somalia og Chile (antallet barn i Buskerud i nevnte fallende rekkefølge fra vel 800 tyrkiske til vel 100 chilenske barn og unge).

2 Evalueringen

Dette prosjektet er en *prosessevaluering* av utviklingen i Nærmiljøprosjektet i Buskerud. NIBR ble engasjert gjennom et *følgeforskningsprosjekt* i mars 2002 og har nå (februar 2003) foretatt en prosessevaluering av det i nesten et år. Gjennom prosessevalueringen bidrar forskeren med innspill til oppdragsgiver underveis i prosessen. Innsikt, forståelse, læring samt dialog mellom evaluator og de som inngår i tiltaket, er viktige elementer. Derfor kalles en slik tilnærming også ofte for en *dialogbasert prosessevaluering*. Det stilles krav til at evaluator *forstår* hva som skjer i en prosess, og at forståelsen benyttes som grunnlag for *forbedring og læring* (Sverdrup 2002:32-35). Når en prosess "følges" over tid på denne måten, benyttes også ofte betegnelsen *følgeforskning*. Forskeren søker å bidra til innspill som skal kunne forbedre tiltaket og skape øket oppmerksomhet rundt ulike sider av tiltaket mens det pågår.

NIBR-forskeren har i 2002 også gitt innspill som vil bidra til at en viss effektevaluering – eller om man vil en viss målevaluering - skal kunne være mulig å foreta i annet og tredje kvartal 2003.

2.1 Problemstillinger for prosjektet i den innledende fasen

Problemstillingene for prosjektet har vært todelt:

a) "...En ønsker evaluert *prosessen* i form av det samarbeidet som utvikles mellom berørte aktører i kommunene og fylkeskommunen når det gjelder utviklingen av nærmiljøtiltakene, herunder bl.a. deltaking, involvering og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene."

b) "En ønsker også fokusert den interne prosjektstyringen og ledelsen av prosjektet. ..."⁵

NIBRs *følgeforskeren* har hatt tre roller i prosjektet: 1) Det er foretatt en prosessevaluering av prosjektet, bla. gjennom intervjuer i fire av kommunene, 2) Forskeren har vært dialogpartner for Buskerud fylkesbarneverns prosjektleder, og 3) Forskeren har skrevet ut et notat fra prosessevalueringen.

I prosessevaluering legges hovedvekt på å forstå utviklingen i et tiltak, og hvilke endringskrefter og påvirkninger som er i sving. Sentralt for forståelsen er den kommunikasjonen som pågår – som forskeren får innblikk i. Kommunikasjonen i prosjektet foregår både gjennom brev, skriv/notater, rapportering, og gjennom møter og seminarer. I tillegg kommer telefon og e-postkontakt.

⁵ Fra vedlegg til kontrakt mellom Fylkesbarnevernet i Buskerud og NIBR datert 6.mars 2002 (s.1).

2.2 Metode

Forskningsprosjektet benytter flere metoder. Alle metodene er velkjent og ofte anvendt når det foretas en prosessevaluering av utvikling i organisatoriske tiltak.

NIBR-forskeren har fått delta i prosjektmøter og har gjennomført informantsamtaler og intervjuer med ansatte i Fylkesbarnevernet i Buskerud, i fire av kommunene og i prosjektgruppen. De uformelle samtalene med et relativt stort antall ansatte og samtidig dialogen blant annet med fylkets prosjektleder har gitt vesentlig forståelse for prosjektet og utviklingen i det. Slike uformelle samtaler er også sett på som et sentralt kjennetegn ved *dialogbasert prosessevaluering* (Carlsson 2002:13).

Forskeren har og fått studere dokumenter fra prosjektet startet formelt sommeren/høsten 2001. Nærmiljøprosjektet synes grundig dokumentert i form av innholdsrike referater fra samtlige prosjektmøter, ulike typer av skriv og gjennomførte seminarer og konferanser med vel planlagte programmer. Slik sett synes dette prosjektet grundigere dokumentert underveis enn mange andre lokale velferdspolitiske tiltak i norske kommuner og fylker. Dokumentene er viktige for å forstå de prosesser som er i gang. Men dokumenter kan alene ikke gi full innsikt, samtalene med de involverte også av stor betydning for forståelsen.

Den generelle statistikken som Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesbarnevernet i Buskerud samler inn om barneverntiltak er også en aktuell kilde til informasjon, likeledes Statistisk sentralbyrås (SSBs) barnevernstatistikk. NIBR-prosjektet har foreløpig ikke gjennomført noen særskilt analyse av denne statistikken, dette vil bli gjort i fase 2 av prosjektet.

Fylkesbarnevernet samler også inn rapporter og statistikk fra barnevernansatte og nærmiljøarbeiderne om de enkelte nærmiljøtiltakene. I perioden har forskeren bidratt med faglige synspunkter på en utvidelse av de indikatorene som ble benyttet i 2002 ⁶.

2.3 Evalueringsmetodikk og -teori av relevans for prosjektet

Det er i den seinere tid utarbeidet mange evalueringstudier og knyttet an til ulike former for evalueringsteori og metoder i liknende prosjekter. I videreutviklingen av foreliggende prosjekt vil enkelte av disse teoriene og metodene bli nærmere drøftet og anvendt. Her vises de mer til som et bakteppe eller en referanseramme for denne innledende evalueringen (Baklien 2000; Carlsson 2002; Sverdrup 2002).

Det må understrekes at foreliggende prosjekt ikke inneholder noen effektevaluering av tiltaket. Man evaluerer altså foreløpig tiltaket som en prosess – man beskriver et tiltak som er igangsatt og som fortsatt er under utvikling. Effektevalueringer analyserer virkninger (intenderte og uintenderte) av et prosjekt over tid. Slike evalueringer er først meningsfulle etter at tiltaket har pågått en stund, når det har fått ”satt seg”, eventuelt når det avsluttes eller i tiden etter. Enkelte effekter av tiltak vil først kunne spores en viss tid etter igangsetting. Effektevaluering skjer og til dels med andre metoder – for eksempel

⁶ Man håper i fase 2 av NIBR-prosjektet (2003) å kunne få bidra med en viss effektevaluering av Nærmiljøprosjektet, blant annet ved en nærmere analyse av de indikatorene som samles inn.

via analyse av indikatorer ⁷. Det siste lå utenfor mandatet for NIBR-prosjektet i 2002. Prosjektets størrelse kunne heller ikke tillate effektevaluering.

⁷ Forskeren har gitt innspill til fylkesbarnevernets prosjektleder og til prosjektgruppen når det gjaldt forslag til videreutvikling av indikatorer som seinere skal kunne brukes som basis for en viss effektevaluering av nærmiljøtiltak.

3 Barnevernsituasjonen i Buskerud

Nærmiljøprosjektet er satt i gang i med utgangspunkt i den kommunale barneverntjenesten. Det er derfor viktig å ta utgangspunkt i generell kunnskap om barnevernsituasjonen i Buskerud når man skal følge og gi råd til prosjektet. Barnevernstatistikken er, ved siden av policy-dokumenter på feltet, en viktig kilde til kunnskap om den situasjonen fylket er i.

Barneverntjenesten i Buskerud synes på flere måter å gjenspeile landet. Ikke fordi fylket utgjør noe slags gjennomsnitt av Norge, men heller fordi det representerer ulike kommunetyper, kommuner av ulik størrelse og en varierende geografi. Ved *utgangen av 2001* var det til sammen nær 1.100 barn og unge i fylket som hadde tiltak av barneverntjenesten. Dette tilsvarte 22,6 per 1000 barn og unge i fylket. Landsgjennomsnittet var 22,5 per 1000 barn og unge (Statistisk sentralbyrå 2002a).

Vel 1.700 barn og unge i Buskerud hadde fått hjelpe- eller omsorgstiltak *i løpet av året 2001*. I dette tallet er regnet med alle som fikk hjelpetiltak mens de bodde hjemme hos foreldrene samt dem som ble plassert utenfor hjemmet i en kortere eller lenger periode dette året. I løpet av året hadde 326 barn vært i omsorgstiltak (plassering utenfor hjemmet etter atferds- eller omsorgsvedtak i fylkesnemnd). Slike plasseringer foregår særlig i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon. Ved *utgangen av året* var 268 barn og unge plassert i omsorgstiltak utenfor hjemmet i Buskerud fylke. Dette siste tallet tilsvarte i underkant av 5 per 1000 under 18 år. I gjennomsnitt for hele landet var også litt i underkant av 5 per 1000 barn og unge plassert i omsorgstiltak utenfor hjemmet ved utgangen av 2001.

Kunnskap om barnevernsituasjonen i Buskerud i forhold til andre fylker, da særlig kanskje nabofylkene, er også av betydning for en nærmere forståelse av de større prosessene som er i gang. Buskerud ligger betydelig lavere enn Oslo, men likevel relativt høyt i landsmålestokk når det gjelder bruken av institusjonsplasser i barnevernet.

Statistisk sentralbyrås oversikt over bruk av barneverninstitusjoner i 2001 viser blant annet følgende:

Eit mål på dekningsgrad er å sjå talet på plassar i høve til talet på barn under 18 år i kvart fylke. Plassane i kvar einskild institusjon er her delte på dei fylka som disponerte plassane på ein gitt teljedato.

For heile landet under eitt var dekningsgraden 17 plassar per 10 000 barn under 18 år, mot 16 året før. Oslo ligg framleis på topp med 33 plassar per 10 000 barn, med Buskerud, Sør-Trøndelag og Akershus med 23, 22 og 21 plassar. Deretter følgjer Finnmark med 20 plassar per 10 000 barn. Sogn og Fjordane og Oppland har framleis den dårlegaste dekninga, med 6 og 7 plassar per 10 000 barn. Nord-Trøndelag ligg og lågt med 8, og Vest-Agder og Hedmark hadde 9 plassar per 10 000 barn under 18 år. (Statistisk sentralbyrå 2002a).

Personellsituasjonen i barneverntjenesten i fylket var ifølge SSB også gjennomsnittlig ved utgangen av 2001 (2,4 per 1000 barn og unge 0-17 år i Buskerud – landsgjennomsnittet var 2,5 for dette målet).

I følge Fylkesmannen i Buskeruds statistikk for annet halvår 2002 hadde i alt 1797 barn hatt hjelpe- eller omsorgstiltak av barneverntjenesten i denne perioden.

I løpet av annet halvår 2002 var 336 barn og unge i fosterhjem og ca. 100 barn i institusjon (Fylkesmannen i Buskerud 2003).

Antall barn og unge som er i plasseringstiltak i Buskerud (fosterhjem og institusjoner) per 1.1.2003:

- i fosterhjem 286,
- i fosterhjem med forsterking 45,
- ungdom i familiehjem: 35,
- i beredskapshjem: 11,
- i institusjon: 101,
- annet: 103.

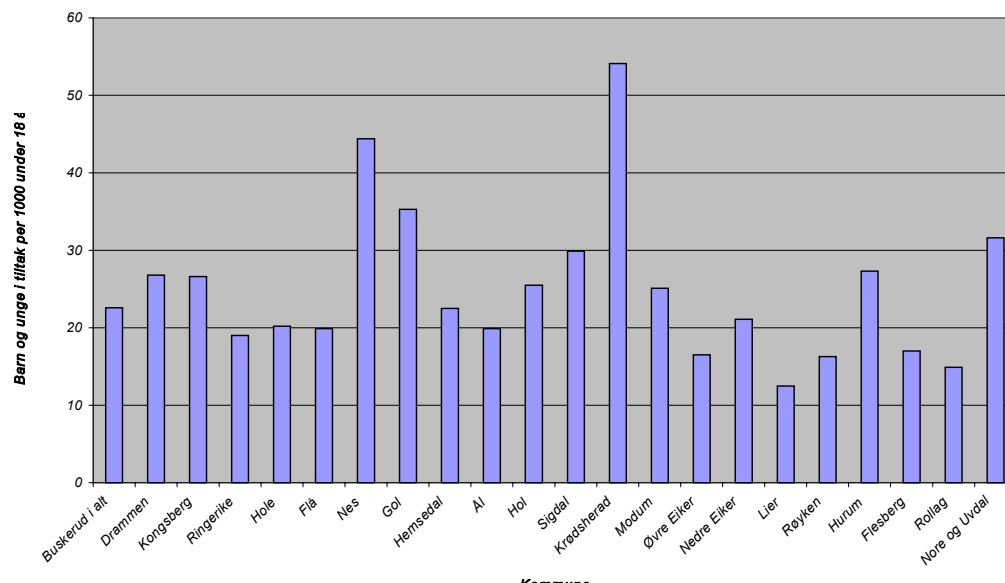
(Fylkesbarnevernet i Buskerud 2003)

3.1 Barnevernsituasjonen i Buskerud-kommunene

Ved utgangen av 2001 (som er det siste året hvor det foreligger landsomfattende individstatistikk for barneverntjenesten i hele landet), er det til dels betydelig variasjoner mellom Buskerud-kommunene med hensyn til hvor mange familier, barn og unge som fikk bistand av barneverntjenesten.

Fylkesgjennomsnittet for barneverntiltak (alle typer) var som nevnt over 22,5 per 1000 barn og unge under 18 år. Figur 3.1 viser hvordan kommunene fordelte seg på dette målet ved utgangen av 2001

Figur 3.1 *Barn og unge i barneverntiltak 31.12.2001. Kommunene i Buskerud per 1000 under 18 år*



3.2 Fylkesbarnevernet i Buskerud

I 1980 fikk fylkeskommunen ansvaret for fosterhjemsrekruttering (Buskerud fylkeskommune 2001:9). Buskerudprosjektet "Alternativ til fengsling av ungdom" (1982) satte fylket på Norgeskartet i barnevernsammenheng (Sosialdepartementet 1985). Flere studier har seinere vist til erfaringene fra dette prosjektet (Helgeland 2001).

Barnevernplanen for Buskerud fylke ble utarbeidet i 1986. Samtidig ble stillinger fra Buskerudprosjektet og fosterhjemssentralen inkludert i fylkeskommunens helse- og sosialavdeling (Sykehussjefen/Fylkeshelsesjefen)

Det statlige barnevernprogrammet for perioden 1991-1993 tilførte betydelige midler til fylket, og aktiviteten og antallet ansatte økte (Buskerud fylkeskommune 2001:9).

I 1992 fikk helse- og sosialetaten i fylkeskommunen ny organisasjonsplan. Klienttredde stillinger flyttet ut av fylkeshuset, og Tiltakssenter for barn ble opprettet. De enkelte virksomhetene ble plassert i direkte linje under fylkeshelsesjefen. Økonomisk, faglig og administrativ ledelse ble tillagt en barnevernseksjon (Buskerud fylkeskommune 2001:9).

I 1990-årene har Fylkesbarnevernet i Buskerud fokusert mer på atferdsvansker, og sier selv at de har samarbeidet tettere med barne- og ungdomspsykiatrien (Buskerud fylkeskommune 2001:9).

Fylkets barnevernplan ble revidert i 1994. Den nye planen la vekt på bl.a. det man kaller fosterhjemsringer, tilsetting av psykologer, økt antall plasser for foreldre og barn og økt bemanning ved institusjonene. Kompetanseutvikling skulle prioriteres.

I 1990 ble det vedtatt å prioritere fylkesbarnevernet som egen virksomhet, og fylkesbarnevernsjef ble tilsatt 01.05.00. Ny organisasjonsplan ble vedtatt i desember 2000.

I dag har fylkesbarnevernet tre avdelinger: Familie- og nærmiljøavdeling, Institusjonsavdeling, Inntaksavdeling og Stab. Organisasjonsmodellen ble evaluert ved utgangen av 2001. Fylkesbarnevernet hadde sommeren 2002 rundt 250 ansatte. Per 1. januar 2003 hadde Fylkesbarnevernet om lag 300 ansatte.

4 Nærmiljøprosjektet

Som omtalt i kapittel 1 startet Nærmiljøprosjektet sommeren 2001. Offisiell startdato rundt i kommunene regnes ofte som ”oppstartseminaret” oktober 2001. De første engasjementene (nærmiljøarbeidere) skjedde i fylket i januar 2002 og i flere kommuner på forsommeren 2002. Mange av kommunene har derfor foreløpig kun ca 6 måneders praktisk erfaring med prosjektet.

4.1 Nærmiljøprosjektet i korte trekk

Etter at Nærmiljøprosjektet startet sommeren /høsten 2001 har det bredt seg til de fleste Buskerud-kommunene. Fylkesbarnevernleder tok tidlig kontakt med fylkestinget og ordførere/sosialsjefer/barnevernledere om saken. Prosjektleder ved fylkesbarnevernet har vært en ildsjel i arbeidet med å holde interessen oppe i de ulike kommunene – og med å bringe de ansatte sammen til konferanser.

Det er blitt ansatt nærmiljøkonsulenter eller nærmiljøkoordinatorer. Noen er ansatt av fylkesbarnevernet (per 13.12.2002 tre personer, hvorav en betjener de nordligste Buskerud-kommunene). En del kommuner har engasjert egne nærmiljøarbeidere til dette prosjektet, mens andre benytter private miljøarbeidere (jfr. miljøarbeiderpoolen i Asker og Bærum⁸).

I mars og mai 2002 ble det holdt kurs om LØFT-metoden⁹ ved Tyrifjord hotell. Her deltok 30-40 ansatte i barneverntjenesten og nærmiljøarbeidere fra et flertall av Buskerud-kommunene.

I september ble det avholdt en stor nærmiljøkonferanse i Drammen – med om lag 200 deltakere. Her var det med ansatte fra hele Buskerud og fra mange av fylkene i Helse Sør (Agder-fylkene, Telemark, Vestfold, Buskerud). Også ansatte fra andre fylker deltok (Vestlandet, Trøndelag, Nord-Norge).

Sommeren 2002 tok prosjektet etter flere av deltakernes oppfatning en dreining. Prosjektledelsen ved fylkesbarnevernet informerte kommunene at man også ønsket større deltaking av søsken og grupper av barn ut over tiltak for enkeltindivider. Fram til sommeren hadde et flertall av sakene dreiet seg om enkeltbarn. Men samtidig må tiltaket fortsatt knyttes til et eller flere enkeltbarn, og søknad behandles ved Inntaksavdelingen hos Fylkesbarnevernet i tråd med Lov om barneverntjenester. Det noen oppfatter som en

⁸ Personlig informasjon fra Karl Even Linnebo.

⁹ LØFT-metoden er en metode for ”løsningsfokusert tilnærming” til klientens situasjon. Her søker man i betydelig mindre grad enn det gjøres med andre metoder å fokusere på klientens/familiens problemer. Metoden søker i stedet å legge vekt på klientens/ familiens ressurser. Man har gjennomført en seminarrekke med denne ressursorienterte metoden i 2002, og vil gjennomføre en seminarrekke til i 2003.

vridning i tiltaksstrategi har medført en del diskusjoner i noen av de kommunene vi har hatt kontakt med. Prosjektledelsen fastholder at det ikke har forekommet vridning i prosjektstrategi, fordi det forhold at man ønsket at hvert tiltak skulle kunne nå flere barn og unge tidligere har vært påpekt muntlig. Men påpekingen skjedde tydelig sommeren 2002, da også skriftlig. Følgforskers påpeking (i en kommentarutgave av dette notatet) har blitt drøftet i et prosjektmøte hos Fylkesbarnevernet i januar 2003. Prosjektledelsen innser nå tydeligere at innspillet sommeren 2002 har medført en viss uenighet i enkelte kommuner. Man synes nå å takle denne uenigheten de aller fleste steder. Vi kommer tilbake til denne strategidiskusjonen seinere i dette notatet – samt i hovedrapporten fra prosjektet.

4.2 Barn og unge som er involvert i prosjektet

En viktig indikator ved å følge et slikt prosjekt er hvor mange barn og unge som er direkte involvert. I tillegg sies at det ofte kan spores ringvirkninger av prosjektet til disse barn og unges skolekamerater/andre venner.

Ved årsskiftet 2002/2003 hadde nærmiljøprosjektet i Buskerud tiltak overfor ca 20 barn og unge. Per 21. november 2002 hadde 19 barn tiltak. I tillegg til disse 19 hadde 12 øvrige barn hatt tiltak i løpet av 2002 (per november). En oppdatering per 10. januar 2003 viser at 20 barn var i tiltak da. I tillegg hadde 18 barn hatt tiltak i prosjektet tidligere i perioden, men disse tiltakene var avsluttet (se neste avsnitt for flere detaljer, blant annet fordeling på kommuner og årsakene til at tiltakene er avsluttet). I 10 kommuner var det aktive saker ved siste årsskifte. I tillegg hadde to øvrige kommuner hatt nærmiljø saker som var blitt avsluttet. Dermed har 12 kommuner nå egne erfaringer med prosjektet. Også nye saker var under forberedelse ved årsskiftet (Pettersen 2003).

Summativ statistikk om klientene har gitt den kunnskap at de fleste klientene er i 13-15 års-alderen. Spredningen av klienter er større: de yngste er rundt 10 og de eldste 17-18 år. Både jenter og gutter har tiltak i prosjektet. Flere av barna har atferdsproblemer – noen får også hjelp av andre hjelpetjenester. Familie og skole er ofte involvert i tiltakene.

Noen barn sies å ha relativt alvorlige atferdsavvik, og institusjonsopphold er trolig for noen nært forestående hvis ting ikke bedrer seg relativt raskt. Informantene er spurt om prosjektet medfører forsinkelse i eventuell plassering i institusjon der hvor dette likevel blir nødvendig. Informantene har understreket at dette ikke er tilfelle (fire barnevernsjefer og like mange kommunalt ansatte barnevernmedarbeidere om dette spørsmålet). Men det dreier seg om barn og unge hvor mange tiltak i hjemmet er forsøkt – og situasjonen ofte ikke har blitt vesentlig bedre – før nærmiljøprosjektet kommer inn. Noen barn får MST-tiltak samtidig med nærmiljøtiltak innenfor rammen av Nærmiljøprosjektet.

I dette notatet skal vi ikke gå i dybden om klientene i prosjektet ettersom formålet med denne evalueringen (trinn 1) har vært å foreta en prosessevaluering av prosjektets organisering. Man har fra NIBRs side derfor ikke søkt konsesjon hos Datatilsynet til å foreta klientevaluering eller analysere anonymiserte klientdata¹⁰.

¹⁰ I neste fase av prosjektet vil dette kunne bli aktuelt. I forhold til våre erfaringer med analyser av nasjonal barnevernstatistikk og kontakt med SSB, NSD og Datatilsynet i den forbindelse, tilsier analyse av selv anonymiserte data av klienter fra enkeltkommuner at prosjektet må ha konsesjon. Dette tar erfaringsmessig flere måneders saksbehandling i Datatilsynet. Prosjektet må evt. også søke Barne- og familiedepartementet om tilgang til data om klienter (selv om data er anonymisert)

4.3 De utvalgte kommunene

Vi har foretatt et utvalg av kommuner som følgeforskningen skal ha i fokus.

De utvalgte kommunene er Hol, Kongsberg, Lier og Nedre Eiker. Disse ble valgt blant de i alt 10 kommunene¹¹ som hadde aktiviteter i Nærmiljøprosjektet i mars 2001. Man ønsket kommuner med ulik størrelse og noe forskjellig organisering av barneverntjenesten, og kommuner i forskjellige deler av fylket. Det var og en forutsetning at de utvalgte kommunenes barnevernledere og ansatte ønsket å delta i evalueringsprosjektet. En slik forutsetning om frivillighet i deltakelsen er nødvendig i alle typer samfunnsvitenskapelige undersøkelser. Her må det også sies at ingen ansatte i forespurte kommuner har nektet å delta som informanter. Snarere har oppslutningen om NIBR-evalueringen vært meget god og positiv.

Det er bevisst valgt både noen store/mellomstore og en liten kommune, og kommuner med en viss spredning i fylket. Evalueringsprosjektets ressurser tillot ikke at NIBR gikk inn i detaljer i Drammen kommune – da denne ble for kompleks¹².

I de utvalgte kommunene har NIBR-forskeren hatt informantsamtale med barnevernleder (Kongsberg, Nedre Eiker og Lier) eller assisterende barnevernleder (Hol) om erfaringer med prosjektet og om organiseringen av barneverntjenesten generelt. I alle disse kommunene var lederne godt inne i de sakene som har blitt gitt nærmiljøtiltak. I tillegg er det i alle fire kommuner samtalt med en barnevernkonsulent (barnvernpedagog eller sosionom) som jobber klinisk med saker med nærmiljøtiltak. I to av kommunene arbeidet og miljøarbeidere (finansiert av midler som prosjektet gir). Også disse har deltatt i informantsamtaler med forskeren.

I Lier ble daværende barnevernsjef samt en daværende barnevernkonsulent med klinisk erfaring fra arbeid med klienter i nærmiljøprosjektet intervjuet i juni. Sommeren 2002 sluttet barnevernsjefen i Lier og gikk over til stilling som oppvekstsjef i en kommune utenfor Buskerud fylke. Samtidig ble vedkommende barnevernkonsulent ny barnevernsjef i Lier. Det er gjort avtale om nytt samtale med henne og en av hennes saksbehandlere til våren. Dette opplegget sikrer også kontinuitet i undersøkelsen i Lier kommune.

Forskeren vil ha nye informantsamtaler med personene i de utvalgte kommunene våren 2003. Etter dette vil en mer detaljert analyse av deres synspunkter samt utviklingen i kommunene sommer/høst 2002 fram til forsommeren 2003 bli foretatt. På det nåværende tidspunkt foreligger deres synspunkter mer som bakgrunnskunnskap for de vurderinger NIBR-forskeren har foretatt. Det vil og bli samlet inn en del empirisk materiale om barnevernsituasjonen i den enkelte utvalgskommune, og barnevernmateriale for hele fylket vil bli analysert i hovedprosjektet i 2003.

Nedenfor vises en oversikt over hvor mange barn som deltok i prosjektet i fylkets kommuner per november 2002.

siden det ofte dreier seg om små kommuner. Det vil kunne måtte søkes fritaking for taushetsplikten i Lov om barneverntjenester for å intervju klienter/ansatte – selv om barn og foreldre måtte ha samtykket.

¹¹ Trekkingen av kommuner skjedde i to trinn. Prosjektet rettet i utgangspunktet en forespørsel om deltakelse til 7 kommuner. I neste trinn ble 4 kommuner valgt.

¹² NIBR-forskeren har imidlertid hatt informantsamtale med barnevernsjefen i Drammen i kraft av hans posisjon som medlem av Fylkesbarnevernets prosjektgruppe. Denne samtalen ga også en kort orientering om Drammens spesielle situasjon.

Tabell 4.1 *Barn og unge i nærmiljøtiltak i Buskerud fylke per 10. januar 2003 samt saker som er avsluttet per denne dato som har pågått tidligere i prosjektperioden. Kommunevis fordeling*

Kommune	Antall tiltak/barn og unge per 10. januar 2003	Antall tiltak/barn og unge med nærmiljøtiltak tidligere i prosjektperioden (aug. 2001 – jan. 2003) hvis sak er avsluttet per 10/1- 2003	Totalt
Drammen	7	6	13
Lier	1	7	8
Nedre Eiker	4	1	5
Røyken	1		1
Hurum	1		1
Øvre Eiker	1		1
Krødsherad	1		1
Flå	1		1
Hol	2	2	4
Sidgal		1	
Modum	1	1	
Kongsberg		1	
Hele fylket	20	18	38

Kilde: (Pettersen 2003).

I tillegg til de 20 sakene som under behandling og de 18 som er avsluttet forelå per januar 2003 melding til fylkesbarnevernet om 2-3 nye saker som er underveis.

Når det gjelder 12 av de 18 sakene som var avsluttet (informasjon fra 12 saker som var avsluttet innen november 2001), hadde 7 av dem blitt avsluttet fordi nærmiljøtiltaket har lyktes i stor/noen grad. (Dette er saksbehandler i kommunen samt nærmiljøarbeider sin bedømmelse i rapport til fylkesbarnevernet). 3 saker er avsluttet pga. flytting til annen kommune, men flere av målene er nådd. 3 saker er avsluttet pga. akutt plassering av barnet/den unge utenfor hjemmet. Akuttplasseringene ble oppgitt primært å skyldes omfattende rusmisbruk. I tre andre saker er det også foretatt plassering utenfor hjemmet i ettertid (her var det ikke akuttplassering).

Fylkets prosjektleder har også påpekt overfor både fylkesbarnevernsjefen, prosjektgruppen og NIBR-forskeren at rapporteringen i enkelttiltak fra kommunene til fylkesbarnevernet foreløpig er tildels mangelfull. Man har forsøkt flere ulike ”strategier” for å bedre rapporteringen (både bedre overholdelse av rapportfrister samt å bedre kvalitet på svarene). Det vil bli arbeidet mer med forbedring av rapporteringsrutiner i 2003.

4.4 Samarbeidsprosessen mellom berørte aktører i kommunene og fylkeskommunen

4.4.1 Nærmiljøkoordinatorene - nærmiljøarbeidere

Nærmiljøkoordinatorer – i starten kalt nærmiljøarbeidere - er en viktig ressursgruppe i prosjektet. De er sentrale for kontakten med det enkelte barnet/ungdommen, og et bindeledd mellom prosjektet, ungdommen, den kommunale barneverntjenesten og fylkesbarnevernet.

Både fylkesbarnevernet har engasjert ansatte (3 personer) i nærmiljøstillinger (her kalt: nærmiljøkoordinatorer). Også flere kommuner har engasjert nærmiljøarbeidere i dette prosjektet. I følge fylkesbarnevernets prosjektleder er det nå engasjert totalt 16-17 personer i slike stillinger fylkeskommunalt og kommunalt. Disse deltar i det såkalte nærmiljøforum som er en møteplass hvor disse ansatte kan drøfte sine erfaringer. Fire personer i slike stillinger (to fylkeskommunalt og to kommunalt engasjerte) har deltatt i gruppesamtaler med NIBR-forskeren hvor de har bidratt med sine generelle erfaringer i evalueringen. Det foreligger litt forskjellige erfaringer avhengig av hva slags ståsted informantene har hatt i prosjektet. Blant annet synes kommunestørrelse å spille en interessant rolle. NIBR vil rapportere nærmere fra disse erfaringene i hovedprosjekt-rapporten som vil foreligge ved avslutningen av evalueringsprosjektet.

4.4.2 Profesjoner og miljøer som er involvert

Som nevnt over er barneverntjenesten sterkt involvert i prosjektet, da tiltakene er iverksatt i henhold til Lov om barneverntjenester, og også blir statistikkført (vis av vis Statistisk sentralbyrå) i henhold til disse lovhjemlene (jfr. Lov om barneverntjenester og Statistikkloven) (Lov om barneverntjenester 1992/2000). Dermed har også samtlige kommuner et etablert statistikkgrunnlag for virksomheten. I tillegg krever fylkesbarnevernet en egen rapportering fra hver kommune om utviklingen i den enkelte sak/for det enkelte barn.

Skole og pedagogisk psykologisk tjeneste i kommunen er involvert i flere av sakene. En del saker har sitt utspring i skoleproblemer: hyperaktivitet eller andre problemer (med å følge med) på skolen. Noen av klientene er faglig svake på skolen, mens andre rapporteres det ikke om spesifikke skoleproblemer for.

I enkelte saker er også barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk inne med undersøkelse/behandling av barn som får nærmiljøtiltak. I enkelte saker får barnet/familien både multisystemisk terapi (MST, også initiert av fylkebarnevernet) og nærmiljøtiltak samtidig.

Frivillige organisasjoner er også inne i bildet i noen av sakene.

Det kan være komplisert å styre eller koordinere alle de miljøene som er inne i enkelte av sakene. Alle de nærmiljøkoordinatorene/nærmiljøansatte som forskeren har snakket med til nå har middels til lang erfaring i nærmiljøarbeid. Dette er en viktig forutsetning i såpass komplekse saker.

Koordineringen i sakene synes å være et sentralt spørsmål. I enkelte kommuner har det vært drøftet i hvilken grad det er nærmiljøkoordinatoren eller saksbehandler som skal koordinere. Dette har man også vært opptatt i nærmiljøforumet for de nærmiljøansatte. Forskeren vil i neste fase av prosjektet gå grundigere inn i koordineringsspørsmål. De er

sentrale ikke bare i nærmiljøtiltak, men i alle typer samarbeid mellom barneverntjenesten, pedagogisk-psykologisk tjeneste/skole og helsetjenesten. De drøftes også i den siste stortingsmeldingen (Stortingsmelding nr. 40 2002), og i innstillingen om endringer i Lov om barneverntjenester.

4.5 Den interne prosjektstyringen og ledelsen av prosjektet

4.5.1 Prosjektgruppen hos fylkesbarnevernet

Prosjektleder hos fylkesbarnevernet ble tilsatt i august 2001. Hun rapporterer direkte til fylkesbarnevernsjefen, og ligger på denne måten foreløpig utenfor det ordinære organisasjonskartet for fylkesbarnevernet. Prosjektleder hos fylkesbarnevernet fikk to tilsatte nærmiljøarbeidere med seg i en prosjektgruppe fra januar 2002.

En av prosjektlederens første arbeidsoppgaver var å ta kontakt med kommunene, barneverntjenesten og samarbeidsinstanser (i alle Buskerud-kommunene). Blant samarbeidsinstansene til barneverntjenesten var hun i kontakt med lærere, helsesøstere og ansatte i forebyggende tjenester. Hun reiste selv til alle kommunene, og arrangerte i tillegg flere seminarer både i 2001 og 2002. Forskeren har vært til stede på to av disse seminarene. Det ene seminaret (LØFT-seminaret i mars 2002 – med en videreføringsdag i mai) hadde om lag 40 deltakere fra hele fylket. Nærmiljøkonferansen i Drammen 10.-11 september 2002 hadde over 200 deltakere. Begge arrangementene var meget profesjonelt både planlagt og gjennomført. (Følgforskeren deltok på LØFT-seminarets første dag på Tyri-fjorden i mars, og begge dager på Nærmiljøkonferansen i Drammen i september). Seminarer/konferansen ga også NIBR-forskeren mulighet til å knytte kontakter ut over dem en hadde formell kontakt med i prosjektet. På denne måten har følgforskeren fått korte informantsamtaler med ansatte i barneverntjenesten i langt flere kommuner enn i de fire hvor en formelt har foretatt intervjuer¹³.

Prosjektet synes ikke isolert i fylkesbarnevernets organisasjon. Det er etablert en prosjektgruppe hvor flere av lederne for andre avdelinger hos Fylkesbarnevernet, en ansatt hos Fylkesmannen i Buskerud samt fire Buskerud-kommuner (Drammen, Kongsberg, Lier og Ringerike) er representert ved sine barnevernsjefer (en er tidligere barnevernsjef, nå seniorrådgiver). Prosjektgruppen har møter om lag annen hver måned.

Prosjektleder har drøftinger med inntaksavdelingen hos fylkesbarnevernet i forbindelse med saker det søkes tiltak for fra kommunene. Hun har også direkte kontakt med barnevernsjefer, barnevernkonsulenter og miljøarbeidere over hele fylket.

¹³ I forbindelse med et annet prosjekt ”Evaluering av Opptrappingsplanen for psykisk helse: Bidrar den til at risikoutsatte barn får mer fleksible helsetjenester” har to NIBR-forskere i november-desember 2002 også foretatt intervjuer av ansatte i barneverntjenesten og helsetjenesten i en femte Buskerud kommune. Vi har i det prosjektet og intervjuet BUP-ansatte i en større Buskerud kommune som har BUP-ansvar for Buskerud kommunen i det nasjonale utvalget i evalueringsprosjektet. Den nasjonale evalueringen av opptrappingen av psykisk helsevern for barn og unge foretas av NIBR og SINTEF-Unimed og pågår i perioden 2001-2006.

5 Vil prosjektet nå sine målsettinger?

Det er vanskelig å vurdere på det nåværende tidspunkt om prosjektet vil nå sine mål. Så langt virker nærmiljøtiltakene lovende. Prosjektet bør følges over en lengre periode før man kan gi mer endelig svar på om det har nådd sine mål. Barn/unge i prosjektet bør eventuelt følges opp et år eller mer etter prosjektslutt for å gi noen sikrere indikasjoner på eventuelle effekter av tiltak.

I følge prosjektleder, barnevernsjefer, barnevernfullmektiger/-konsulenter og miljøarbeidere som er intervjuet, har prosjektet overfor en del enkeltbarn (ca. 10 saker som er avsluttet eller hvor barnet har flyttet til et annet fylke) allerede oppnådd et eller flere av sine delmål (for hvert barn er det satt opp hovedmål og flere delmål innen nærmiljøtiltaket igangsettes). For enkelte barn synes situasjonen å ha blitt vesentlig bedre, for andre er det mindre endring. For noen få barn har man måttet gå til plassering i institusjon (2 barn var blitt akutt plassert innen november, seinere har 4 til blitt akutt plassert). Prosjektet synes å ha en god beredskap ved god kontakt med inntaksavdelingen i fylkesbarnevernet.

NIBR-forskeren var noe skeptisk i den innledende kontakten med prosjektet. En vurderte faren for at økonomien var mer styrende enn barnas behov for tiltak. Følgforskeren så faren for at man holdt barn som var i klart behov av plassering utenfor hjemme for lenge i nærmiljøtiltak. Etter de orienteringer fylkesbarnevernsjefen, fem kommunale barnevernledere (inkludert barnevernsjefen i Drammen som ble intervjuet i kraft av hans posisjon som medlem i prosjektgruppen), fire barnevernkonsulenter, fire nærmiljøarbeidere og fylkesbarnevernets prosjektleder har gitt, ser det ut som man håndterer barns behov profesjonelt. Barn og unge i nærmiljøtiltak i de berørte kommuner synes ikke å være lenge i slike tiltak hvis det for eksempel oppstår en forverring i deres situasjon. Det er flere eksempler på at barn i slike tilfelle da blir akutt plassert utenfor hjemmet, eller i andre tilfeller har fått en plassering utenfor hjemmet etter andre paragrafer.

På denne måten kan annet barnevernsarbeid lære av prosjektet. Det er viktig å gå inn tverrfaglig dialog med andre tjenester, og sette på godt med ressurser for enkelte barn, framfor å la situasjonen gå videre bare med en støttekontakt eller tilsyn av og til. I det hele tatt trenger norsk barnevern en bred innsats, ut over de tradisjonelle enkelttiltakene man har brukt mest på 1990-tallet. Nærmiljøtiltak bør kunne få mer omfang – både i Buskerud og eventuelt i andre fylker.

Samarbeidet mellom MST og Nærmiljøprosjektet om enkelte barn er og interessant, og bør følges nærmere. Mens MST synes relativt familieorientert, synes Nærmiljøprosjektet både orientert mot familien (men mindre intensivt enn MST), men og bredere orientert mot skole, fritidssektor og vennemiljø.

I januar 2003 ser man at selv om flere av nærmiljøtiltakene blir oppsummert til å ha nådd alle eller flere av sine delmål, og man har nådd det aktuelle antall tiltak, har man en vesentlig bekymring i prosjektledelsen fordi tallet på barn som blir plassert utenfor

hjemmet ikke går ned. Men det er her viktig at man sammenlikner med andre fylker som man antar fører en liknende barnevernstrategi og har noen av de samme ”tersklene” for plassering. Vi antyder dette fordi norske kommuner og fylker fortsatt synes å ha til dels nokså ulike terskler for når man går både til frivillige plasseringer utenfor hjemmet (§ 4-4.femte ledd), til akutt plasseringer (§ 4-6), til omsorgsovertakelse (§ 4-12) og til atferds-tiltak (§4-24). (Jfr. tidligere diskurser om regionale ulikheter i norsk barnevern (Kristofersen & Sandbæk 1994; Kristofersen, Clausen, & Jonassen 1996; Kristofersen 1997; Veland 1998)). Det kan derfor godt skje at prosjektet er vellykket selv om ratene for barn som plasseres utenfor hjemmet stiger. Hvis det og forekommer stigning andre steder i landet som man tidligere har kunnet sammenlikne seg med, er dette av interesse. Det kan antyde at man uansett innsatsen med nærmiljøtiltak ville fått et økende problem. (Alt annet er heller ikke i status quo om man innfører en ny tiltakstype). Man bør både studere hvilke kommuner i Buskerud som har den største økningen i plasseringer utenfor hjemmet, og se om de får en økning i nærmiljøtiltak i 2003. Her ligger en forskningsmessig oppgave for fremtiden.

I neste fase av NIBR-evalueringen vil det bli gjort forsøk på å måle effekter av tiltak, via de indikatorene som nå blir lagt inn i rapporteringen fra tiltakene til fylkesbarnevernet. NIBR har foretatt innspill til indikatorer som nå vil bli supplert med fylkesbarnevernets etablerte indikatorer ¹⁴.

Men både den interne og den eksterne evalueringen som foretas er selvsagt avhenging av at både månedsrapportering og sluttrapportering til Fylkesbarnevernet vedrørende hvert enkelt tiltak blir gjennomført kvalitetsmessig godt i tråd med de avtaler som er inngått.

¹⁴ Eksempler på slike indikatorer er:

- Barnas alder
- Kjønn
- Tiltakslengde
- Hvor hovedinnsatsen settes inn (hjem, skole, nærmiljø?)
- Beskrivelse av tiltakets form (”hva som faktisk skjer”)
- Samarbeid med andre hjelpetjenester/etater/organisasjoner
- Saksbehandlers/nærmiljøansattes vurdering av grad av enighet mellom aktørene
- Saksbehandlers/nærmiljøansattes vurdering av nærmiljøtiltaket (bl.a. om det har nådd sitt hovedmål/sine delmål)
- Saksbehandlers/nærmiljøansattes vurdering av om det er tiltaket eller andre forhold som eventuelt har ført til hel eller delvis måloppnåelse
- Saksbehandlers/nærmiljøansattes opplysninger om foreldrenes vurdering av tiltaket
- Saksbehandlernes/nærmiljøansattes opplysninger om barnet/den unges vurdering av tiltaket
- Bruk av metoder (bla. LØFT-metoden).

6 Foreløpige konklusjoner

6.1 Glidning i strategiske prinsipper?

NIBRs oppdrag i 2002 har vært å evaluere samarbeidsprosessen som utviklet seg mellom kommunale og fylkeskommunale aktører, herunder bl.a. deltaking, involvering og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. En ønsket også fokusert den interne prosjektstyringen og ledelsen av prosjektet. Til dels er disse forholdene vevet inn i hverandre i praksis. Det gjelder i sær ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, prosjektstyringen og ledelsen av prosjektet.

Forskeren vil her besvare deler av dette oppdraget gjennom vekt på tolkingen av utviklingen i prosessen vi har observert i perioden juni til november-desember 2002. Grunnen til at det fokuseres mest på denne perioden, er at det var da det ble utført flest informantsamtaler. Det legges og mest vekt på utviklingen i forholdet mellom fylkeskommunale og kommunale aktører i de fire kommunene vi har hatt de fleste informantsamtalene.

En uenighet man har sett i prosjektet ble særlig tydelig sommeren 2002, da endringer i opplegget ble innført sentralt. Man hadde fram til da i de enkelte kommunene lagt mest vekt på å søke om enkelttiltak, slik at man oppnådde få søknader om gruppetiltak. Prosjektledelsen (ved fylkesbarnevernleder og prosjektleder) endret da kriteriene for inntak noe (justering for å søke inn gruppetiltak, selv om disse og må ta utgangspunkt i enkeltbarn etter Lov om barneverntjenester). Man endret også arbeidsopplegget noe for de nærmiljøarbeiderne som var engasjert i fylkeskommunen.

Kommunene ble anbefalt at det i tillegg til enkelttiltak, som det fram til sommeren 2002 hovedsakelig var søkt om, i større grad skulle fokuseres forebyggende i forhold til grupper av barn (søsken, venner). Det ble presisert at kommunenes innsats (i form av inntil 22.000 kroner per måned for et enkeltbarn i tiltak) skulle dokumenteres tydeligere. Dette førte til en diskusjon om at det pågikk en dreining. Det ble og i en kommune nevnt at betalingen fra fylkesbarnevernet kom relativt seint i ettertid – slik at kommunen i praksis måtte legge ut 44.000 kroner en god stund før man fikk tilbake 22.000 kroner av fylket. (I flere saker kunne dette bli større beløper over noen måneder).

Det ble og skrevet inn en endring i de fylkesengasjerte nærmiljøarbeidernes ”arbeidsprogram”. De skulle fra nå av i større grad koordinere innsatsen i kommunene, og ikke i særlig grad lenger gå direkte inn i klientarbeid. Noen kommuner har (også før dette) engasjert egne nærmiljøarbeidere. Koordinering klarte man i store og mellomstore kommuner selv, men det man trengte var bistand i enkeltsaker til å gå dypere inn i familiene enn det kommunenes saksbehandlere hadde kapasitet til.

Endringene ble nok av noen vurdert som litt strenge (krav om for raske endringer). Det bør i et så stort prosjekt være rom for både tiltak for enkeltbarn og forbyggende tiltak for

grupper (begge nærmiljøbaserte). Muligens har enkelte oppfattet dreiningen strengere enn den var ment. Men noen oppfattet at vekten ble dreiet mer mot grupper av barn og unge fra høsten 2002. Også den nye arbeidsinstruksen til fylkets nærmiljøarbeidere bør kanskje være mindre streng? Hvis en kommune ønsker nærmiljøarbeiderinnsats av det slaget som ble tilbudt fra fylkesbarnevernet før sommeren 2001, hvorfor hindre en slik innsats? Flere store kommuner mener at de kan klare koordineringen selv (bl.a. Drammen, Kongsberg).

6.2 Makroorientert drøfting av prosjektet

Nærmiljøprosjektet utføres i et til dels konfliktfylt sosialt felt. Både barnevernfaglig og økonomisk kan det pekes på noen dilemmaer.

Vi skal her avslutningsvis kort drøfte noen av disse dilemmaene og gi en anbefaling om videre innretning av Nærmiljøprosjektet.

En faglig balansegang kan beskrives som følger: Barnevernfaglig ønsker de ansatte i kommunene å gi barn og unge best mulig hjelp til riktig tid. Et problem i barneverndebatten har vært at utredninger tar tid, mens situasjonen rundt barn og unge til tider kan endre seg raskt. Noen ganger ser man at barn og unge som trenger det kommer for seint i gang med ulike typer av tiltak. Et viktig prinsipp i helsetjenestebatten har vært LEON-prinsippet – behandling/omsorg på ”laveste effektive omsorgsnivå”. I tillegg er det et viktig prinsipp å kunne gi generell undersøkelse og behandling i nærområdet/kommunen. Men i små og til dels i mellomstore kommuner innser man at en del tiltak/behandling må foregå mer sentralt. Liknende balansegang gjelder for tiltak i barneverntjenesten. Enklere tiltak som støttekontakt, tilsyn og barnehagetiltak kan gis i alle kommuner. Men når man kommer i et grenseland til bruk av plassering utenfor hjemmet (i fosterhjem, i akutt-institusjon eller annen type barneverninstitusjon), ser man fort at man kan trenge bistand fra ekspertise utenfor kommunen. Fylkesbarnevernet skal her kunne bistå kommunene som trenger det, veilede i forhold til eventuell sak i fylkesnemnd, og bistå i forhold til å finne fosterhjem og institusjonsplass.

Forum for nærmiljøansatte er et viktig tiltak for å drøfte de problemer (ofte av mer generell art) man står overfor – og nettopp den vanskelige balansegangen. Nærmiljøansatte (prosjekttilsatte) må ofte gjøre vanskelige vurderinger. I de fire kommunene hvor NIBR har foretatt informantsamtaler, har de noen ganger like ofte kontakt med barnet som de fast ansatte i barneverntjenesten har – noen ganger faktisk litt hyppigere kontakt – andre ganger litt sjeldnere. Det synes som barneverntjenesten i kommunen sammen med prosjekttilsatte som har med barnet å gjøre (noen ganger og med bistand av fylkesbarnevernets prosjektgruppe og/eller inntaksavdelingen hos fylkesbarnevernet), gjør en seriøs jobb her. Denne vurderingen er også basert på de samtaler jeg har hatt med ansatte. De ansatte beskriver at de generelt har skrevet klienter ut av tiltak hvor situasjonen har blitt klart bedre i løpet av 2002. For andre har man kun nådd noen mål, men tiltaket fortsetter, fordi det er viktige mål man fortsatt ikke har nådd. For noen barn/unge er situasjonen blitt verre slik at de har måttet gå over i plasseringstiltak. Enkelte går ut av tiltak fordi familien har flyttet ut av fylket¹⁵.

Et spørsmål som er vanskelig, er den økonomiske siden – eventuelt det økonomiske presset – som føles av barnevernledere rundt i kommunene som følge av budsjetter som

¹⁵ En har her tatt utgangspunkt i de ansattes vurderinger. En omfattende evaluering ville for eksempel måtte prøve å følge opp også foreldre og ungdommers synspunkter på effekter av tiltaket.

strammes til (jfr. for eksempel situasjonen i Drammen (Aftenposten (Ottar A. Løvik) 2002)¹⁶. Samtidig påpekes i en nasjonal forskersamling om ny barnevernforskning arrangert av Norges forskningsråd at vi vet for lite om langvarige plasseringer utenfor hjemmet i Norge, og at vi trenger mer forskning på effekter av barneverntiltak – både institusjonsplassering og andre typer av tiltak (Halvorsen 2002). Men det er åpenbart at også den økonomiske situasjonen i fylker/kommuner bidrar til den ideologien at flere skal behandles utenfor institusjon¹⁷.

6.3 Metodespørsmål – og noen andre spørsmål til drøfting i praksisfeltet

Longitudinelle studier av barn og unge som trenger hjelp har vist at noen barn får hjelp av barneverntjenesten over svært mange år (Clausen 2000). Sjansen for at plasseringstiltak avsluttes, er blant annet avhengig av grunnlaget for tiltak. Hvis for eksempel rus hos foreldre var grunnlaget, er det mindre sjanse for at barneverntiltaket avsluttes etter følgende kalenderår enn en del andre grunnlag (Kristofersen 2003). De fleste tiltak er kortvarige, men noen få varer over mange år (Clausen 2003).

Nærmiljøtiltakene bør få virke og bli fulgt en stund før man gir dem en endelig vurdering. ”Støy” og ettervirkninger av en tidligere situasjon – og av andre tidligere tiltak, er knapt lagt etter noen få måneder i nærmiljøtiltak. Underveis bør man følge opp, vurdere hva som er effekter av nåværende tiltak og situasjon, og hva som eventuelt måtte være effekter av tidligere tiltak og situasjon. Dette er ikke enkelt i saker hvor journalene ikke er utfyllende skrevet, men kan være noe lettere å gjennomføre i saker med godt utfylte journaler. Men også her kan det oppstå usikkerhet om det er selve tiltaket eller andre endringer i barnets situasjon som eventuelt utløser en bedring i fungering og utvikling for barnet.

Et dilemma som kom opp i sommer, er satsing på enkelttiltak versus gruppetiltak. Informantene ble presentert for dilemmaet slik:

Er det viktigste å hjelpe enkeltbarn eller skape miljøtiltak som kan hjelpe grupper av barn, eller er begge disse tingene like viktig?”. Her svarte respondentene noe forskjellig. Også dem som fant valget vanskelig ble tvunget videre. Det neste spørsmålet var: ”Hvis du ble tvunget til å prioritere – ville du da etablert et tiltak for et alvorlig stillet enkeltbarn eller for en gruppe av mindre alvorlig stilte barn?”¹⁸.

Også da svarte intervjupersonene noe forskjellig. Ingen gikk fra enkelttiltak i eksempel 1 til gruppetiltak i eksempel 2.

Dilemmaet kan avhjelpes ved ressursøkning. Poenget ved å presse ut et svar, var å prøve å vise hvordan ”skruestikken” virker. Fra den ideelle situasjonen om å tenke barnets

¹⁶ Med en målsetting i fylket om at færre barn og unge skal inn i plasseringstiltak fordi det ikke er optimalt for alle, vises til utredninger om skadelige forhold ved institusjonsopphold for *noen barn/unge som har vært i ulike typer av institusjoner – som kanskje ikke passer så godt for dem*.

¹⁷ Jfr. debatten i Oslo, hvor bydelene fra 1.1.2002 ikke lenger får refusjon fra kommunen sentralt hvis de plasserer barn og unge i institusjon. Dette førte høsten 2002 til en reduksjon i forbruket av institusjonsplasser i Oslo som fagfolk som debatterte dette i mediene ikke kunne finne faglig begrunnelse for ((Aftenposten (Christine Engh) 2002a; Aftenposten (Christine Engh) 2002b).

¹⁸ En forutsetning i dilemmaet var at alle sakene var alvorlige nok til å rettferdiggjøre en eller annen type tiltak etter Lov om barneverntjenester.

beste, er situasjonen ikke lang til at det er begrensede ressurser i praksis – og at man kan komme i konflikt om enkeltbarns beste. Man ser og at det kan være vanskelig å hjelpe enkeltbarn og unge uten enkelte ganger å gå inn med miljøtiltak i en skole eller i et nærområde (gjengproblematikken, mobbeproblematikken). Sosiale konflikter og problemer skapes i miljøer, og ikke mellom enkeltpersoner isolert.

De ansatte bør få mer praktisering og trening i LØFT-metoden¹⁹. Det synes å være nokså bred enighet om at dette må praktiseres mer, men også at det må benyttes flere metoder i nærmiljøtiltakene ("et knippe av metoder" fra barnevernpedagogenes og sosionomenes "verktøykasse"). Høsten 2002 knyttet Fylkesbarnevernet til seg en veileder i fag- og metodeutviklingen. Dette vurderer NIBR-forskeren som positivt fordi metoden i prosjektet da vil kunne bli grundigere faglig forankret og mer kritisk etterprøvd²⁰.

¹⁹ Mange kommuners barnevernledere, barnevernansatte, nærmiljøkoordinatorer og nærmiljøansatte deltok i LØFT-kurs (inkludert rollespill som et ledd i innlæringen) i mars 2002. NIBR-forskeren deltok en av dagene på dette kurset. Etter å ha deltatt i rollespill var det lettere å drøfte faglige spørsmål sammen etterpå. De barnevernansatte har fått supplerende kurs mai 2002. Januar 2003 har det blitt satt i gang nytt kurs, som skal videreføres til våren.

²⁰ Fylkesbarnevernets engasjerte en slik veileder i tråd med NIBR-forskerens anbefaling. Saken ble drøftet i møte mellom Fylkesbarnevernets prosjektleder og forskeren sommeren 2002. Veilederen står til disposisjon for nærmiljøkoordinatorer og øvrige nærmiljøansatte.

7 Noen innspill til videreføring av følgforskningen

7.1 Om den planlagte videreføringen av nærmiljøprosjektet

I Buskerud videreføres prosjektet i 2003. Det blir utarbeidet en fagplan/programbeskrivelse som vil legge føringer for det faglige innholdet, organisasjonstilknytning, behov for faste stillinger mv. Fylkesbarnevernet vurderer å videreføre prosjektet som fast driftstiltak fra høsten 2003 (Pettersen 2003:4). Man viser til at slike tiltak etterlyses i den siste stortingsmeldingen om barnevern (Stortingsmelding nr. 40 2002), og det er mulig at andre fylker følger etter med liknende tiltak.

Man ser det også som interessant at MST-team har ønsket samarbeid i enkelte av nærmiljøtiltakene man arbeider med.

Det arbeides i prosjektet med utvikling av indikatorer – i tillegg til de indikatorene for enkeltbarn som prosjektet startet opp med. NIBRs prosjekt har her gitt videre innspill til indikatorer som nå skal benyttes i alle de kommunene som har tiltak i gang ved inngangen til 2003. Det vil bli foretatt en nærmere evaluering av disse indikatorene om et halvt års tid.

Det planlegges også en videreføring av LØFT-seminarene (datoer er fastsatt til 28. januar og 3. april 2003).

7.2 Noen innspill til prosjektet

Nyere barnevernforskning er blant annet opptatt av *prosessene i samhandlingen* mellom barn, foreldre og hjelpetjenester (Egelund 1997; Backe-Hansen 2000; Sandbæk 2002). Dette temaet kan med fordel være en ledetråd i det videre arbeidet i Buskerud. Barn og foreldre har en dialog i gang som hjelpetjenestene noen ganger vil måtte forsøke å intervenere. Nærmiljøprosjektet prøver i tillegg til å få i gang en dialog mellom barn, foreldre og hjelpetjenesten også å få til en dialog med skolen og venne-/fritidsmiljøet. Prosjektet bygger på erkjennelsen av at barn og unge både selv er med å forme, og selv formes, av det større miljøet de er en del av.

Sundell og Egelund skriver i en kunnskapsoversikt at forskningen om hvorfor barneverntiltak avsluttes er mangelfull (Sundell & Egelund 2000:131). Dette poenget ble påpekt i Storbritannia allerede i 1993 (Bullock, Little, & Millham 1993). Mange barn får fornyet behov for hjelp etter at et tiltak er avsluttet. Barns behov for oppfølging bør derfor drøftes.

Internasjonalt forskes mest på omsorgsovertakelser, og hvordan det går med barna etter at disse avsluttes. Det er derfor viktig at man i Norge og Norden får opp mer følgeforskning også på avslutning av tiltak i hjemmet, og hvordan det på noe sikt går med barn som har fått ulike typer av tiltak i familier og nærmiljø. Men da må disse barna følges ut av tiltak og inntil et år eller to for at man kan få noe mer sikker kunnskap om hvordan tiltakene har virket.

Flere kommuner i Buskerud bør trolig være med og prøve nærmiljøtiltak. Alle kommuner som har en eller flere plasseringer utenfor hjemmet vil trolig i en toårsperiode kunne ha nytte av å prøve denne tiltaksformen.

Prosjektet bør bli tydeligere (eller legge vekt på en pedagogisk vinkling) når det gjelder å beskrive kriterier for inntak av barn – særlig til de kommunene som foreløpig ikke er på banen (jfr. E. Backe-Hansens ønske om en slags Lovdata for fylkesnemndssaker) (Backe-Hansen 2000). Disse kommunene har trolig og problemer med å få gjennomført en del plasseringssaker (i sær akuttsaker, omsorgssaker og atferdssaker).

Muligens bør man beskrive ulike typologier av saker som et pedagogisk middel? Det finnes typiske omsorgssviktsaker, noen ganger med rusproblemer hos foreldre (Clausen & Kristofersen trykkes 2002/2003). Men man har og de mer typiske sakene med utagering (10-14 åringer som utagerer i skolesammenheng og har problemer med skolen) (jfr. Terje Ogdens beskrivelse av slike saker i prosjekt Oppvekstnettverk). I tillegg kommer de mer alvorlige atferdssakene (14-20 åringer) med avviksproblemer, rusmisbruk, kriminalitet osv. (jfr. Clausen 2002/2003).

Kjønn bør og beskrives i denne typologiske drøftingen. Blant 10- og 13-åringer er det påvist betydelige variasjoner mellom gutter og jenter med hensyn på sosial kompetanse (Kristofersen 1995; Ogden 1995; Backe-Hansen & Ogden 1996). Sandbæk drøfter forholdet mellom sosial kompetanse og status som barnevernklient. En del ganger synes det å være sammenfall mellom mangelfull sosial kompetanse og det å få hjelp fra barneverntjenesten (læreres oppfatning), selv om elevene ikke alltid synes å støtte et slikt syn (Sandbæk 1998; Sandbæk 1999).

Haaland har vist (for Kristiansand, Stavanger, Drammen, bydeler i Oslo (Haaland 2000), Skedsmo (Bjørge & Haaland 2001), og enda en bydel i Oslo (Haaland 2002)) at 13-15 årige jenter har en "tøffere" livsstil på slutten av 1990-tallet og i begynnelsen av år 2000 enn for eksempel på slutten av 1980-tallet og tidlig 1990-tallet. Dette gjelder vanlig ungdom. En større andel av jentene har nå en hyppigere rusbruk enn man så før, og de som ruser seg synes å ruse seg kraftigere enn før. De er og involvert i flere slagsmål (jenter i mellom), og med flere skader, enn før.

Slike endringer i nasjonale tendenser vil over tid også "slå inn" i barnevernets saksmapper, både i Buskerud og i andre fylker. Ved evalueringen av Nærmiljøprosjektet i Buskerud vil det være viktig at *barn og unge som aktører* (klienter i prosjektet) får komme til orde. Den beste metoden her vil trolig være om et uvalg av de unge som har deltatt i prosjektet, kan bli intervjuet om sine erfaringer underveis i den prosessen de opplever. Slike intervjuer bør gjennomføres av uavhengige intervjuere (for eksempel av forskere).

Litteratur

- Aftenposten (Christine Engh) (2002a, 3. desember. Aftenutgave): "Barnevernansatte slår alarm - Sporingen rammer barn i krise".
- Aftenposten (Christine Engh) (2002b, 4. desember. Aftenutgave): "Byråden mener det er nok penger til barnevernet - Barnets beste må gå foran".
- Aftenposten (Ottar A. Løvik) (2002, 29. november. Morgenutgave): "Storbyer får gigantunderskudd".
- Backe-Hansen, Elisabeth (2000): *Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse. En beslutningsteoretisk analyse av barneverntjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn. Dr. avhandling*. Universitetet i Oslo, Oslo: NOVA Rapport 2/2001.
- Backe-Hansen, Elisabeth & Terje Ogden (1996): "Competent girls and problematic boys? Sex differences in two cohorts of Norwegian 10- and 13- year-olds". *Childhood*, 3: 331-350.
- Baklien, Bergljot (2000): "Evalueringsforskning for og om forvaltningen". I: Olaf Foss & Jan Mønnesland, red., *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger* (s. 53-78). Oslo: NIBR.
- Bjørge, Tore & Thomas Haaland (2001): *Vold, konflikt og gjenger. En undersøkelse blant ungdomsskoleelever i Skedsmo kommune*. NIBR-notat 2001:103. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Bullock, Roger, Michael Little & Spencer Millham (1993): *Going Home. The Return of Children Separated from their Families*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company /Dartington Social Research Unit.
- Buskerud fylkeskommune (2001): *Gjennomgang av det fylkeskommunale barnevernet/ Forslag til utviklingstiltak 2001-2005*. Drammen: Buskerud fylkeskommune. Barnevernsjefen.
- Carlsson, Yngve (2002): *Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. Rapport fra en følgeforsker*. NIBR-notat 2002:125. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Clausen, Sten-Erik (2000): *Barnevern i Norge 1990-1997. En longitudinell studie basert på registerdata*. NIBR-prosjektrapport 2000:7. Oslo: NIBR.
- Clausen, Sten-Erik (2003): "Plasseringer utenfor hjemmet på 1990-tallet". I: Elisabeth Backe-Hansen, red., *Barn utenfor hjemmet. Plassering i barnevernets regi* (s. 203-221). Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Clausen, Sten-Erik & Lars B. Kristofersen (2003): "Registrert omsorgssvikt fra 1993 til 2000". I: Jarmund Veland, red., *Barnevernboka 2003*. (s.145-150). Stavanger: Høgskolen i Stavanger. Senter for atferdsforskning.
- Drammens Tidende (Arne Eide) (2001a, 25. september): "Ber kommunene se på institusjonsbruk".
- Drammens Tidende (Arne Eide) (2001b): "Nedskjæringer i barnevernet utsatt".
- Drammens Tidende (Bjørn Haakon Nilsen) (2001, 6. september): "Politisk enighet om kutt i barnevernet", pp. 2.
- Drammens Tidende (Ingunn Larsen) (2002, 1. august): "Tre millioner kroner per barn", pp. 3.
- Egelund, Tine (1997): *Beskyttelse af barndommen: socialforvaltningers risikovurdering og indgreb (The protection of childhood. Risk assessment and intervention of childhood protection services)*. Avhandling (doktorgrad). Utgiver: København, Hans Reitzels forlag.
- Fylkesbarnevernet i Buskerud (2003): "Barn og unge som er i plasseringstiltak per 1.1.2003". Informasjon i e-post til NIBR.
- Fylkesmannen i Buskerud (2003): *Rapporteringsskjema for kommunene 2.halvår 2002. Informasjon i brev til NIBR*. Drammen.
- Goerge, Robert M. (1990): "The Reunification Process in Substitute Care". *Social Service Review*, 64: 422-457.
- Halvorsen, Per (2002, 2.12.2002): *Effektstudier høyt på ønskelisten til barnevernforskere. Rapport fra konferanse 27. november*. Norges forskningsråd (www.forskningsradet.no).
- Helgeland, Ingeborg Marie (2001): *Ungdom med atferdsvansker - Hvordan går det med dem som 30-åringer? En longitudinell studie*. HIO-rapport 2001 nr.8. Oslo: Høgskolen i Oslo og Universitetet i Oslo, Det medisinske fakultet.
- Haaland, Thomas (2000): *Vold - konflikt og gjengdanning. En undersøkelse av ungdom i fire byer*. NIBR-prosjektrapport 2000:14. Oslo: NIBR.
- Haaland, Thomas (2002): *Erfaringer med vold og rusmidler. En undersøkelse blant ungdomsskoleelever i en bydel i Oslo*. NIBR-notat 2002:116. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kristofersen, Lars B. (1995): *Oppvekstmiljø og kompetanse. Levekår og sosial segregering i 10- og 13-åringers oppvekstmiljø*. Rapport fra prosjekt Oppvekstnettverk 6, 1995. Oslo: Barnevernets Utviklingsenter.
- Kristofersen, Lars B. (1997): "Plasseringer og omsorgstiltak 1993-1995: Fortsatt betydelige regionale variasjoner i "barnevernets kjernetiltak" etter innføringen av ny lov". I: Jarmund Veland, red., *Barnevernboka 1997/98. Årbok for barnevernet* (s. 157-165). Stavanger: Senter for atferdsforskning. Høgskolen i Stavanger.
- Kristofersen, Lars B. (2002, 10. januar): *Barnevernbarna i nittiåra: Hva kan forklare varigheten av plasseringstiltakene?* Paper presented at the "Det mangfoldige

barnevernet". Formidlingskonferanse arrangert av Norges forskningsråd, Kultur og samfunn, 10. januar 2002. Radisson SAS Plaza Hotel, Oslo.

- Kristofersen, Lars B. (2003): "Barn og unge i fosterhjem og institusjoner i 1990-årene: Hvorfor avsluttes tiltakene?" I: Elisabeth Backe-Hansen, red., *Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi* (s. 222-241). Oslo: Gyldendal.
- Kristofersen, Lars B., Sten-Erik Clausen & Wenche Jonassen (1996): *Barnevernbarn i perioden 1990-1993. Analyse av statistikk og barnevernkarrierer*. Rapport 1996:22. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kristofersen, Lars B. & Mona Sandbæk. (1994): "De utsatte familiene og hjelpeapparatet". I: Tordis Dalland Evans, Ivar Frønes, & Lise Kjølørød, red., *Velferdssamfunnets barn* (s. 95-107). Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Lov om barneverntjenester (1992/2000): *Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (Barnevernloven) med endringer, sist ved lov av 11.juni 1999 nr.38 (i kraft 1. desember 1999) samt forskrifter*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Ogden, Terje (1995): *Kompetanse i kontekst. En studie av risiko og kompetanse hos 10- og 13-åringer*. Rapport 3/1995. Oslo: Barnevernets Utviklingssenter.
- Ogden, Terje (2000): "Alvorlige atferdsproblemer hos barn og unge: Familie- og nærmiljøbaserte tiltak". *Norges Barnevern, 2000*: 4-14.
- Pettersen, Anita (2003): "Tiltak i nærmiljøet - fra prosjekt til drift!" Infobrev. Drammen: Buskerud fylkeskommune. Fylkesbarnevernet.
- Sandbæk, Mona (1998): "Competence and risk factors in Norwegian client and non-client children". *Childhood, 5*: 421-436.
- Sandbæk, Mona (1999): "Children with Problems: Focusing on Everyday Life". *Children & Society, 13*: 106-118.
- Sandbæk, Mona (2002): *Barn og foreldre som aktører i møte med hjelpetjenester. Dr. polit.-avhandling*. NTNU, Trondheim.
- Sosialdepartementet (1985): *Tiltak for ungdom med atferdsvansker*. NOU 1985:3. Oslo.
- Statistisk sentralbyrå (2002a): *33000 barn med barnevernstiltak*. SSB Internett (www.ssb.no).
- Statistisk sentralbyrå (2002b, 16. september 2002): *Barnevernsinstitusjonar 2001: En million kroner per institusjonsplass*. SSB Internett (www.ssb.no).
- Statistisk sentralbyrå (2002c, 18. april 2002): *Folkemengde etter alder, kjønn og sivilstand 1. januar 2002: Reduksjon i folketilveksten*. SSB Internett (www.ssb.no).
- Stortingsmelding nr. 40 (2002): *Om barne- og ungdomsvernet*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Sundell, Knut & Tine Egelund (2000): *Barnavårdsutredningar. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete - Förlagshuset Gothia.
- Sverdrup, Sidsel (2002): *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Veland, Jarmund (1998): *Barnevern i små og store kommuner - i tette og løse samfunn. Hovedfagsoppgave i sosiologi. Cand. polit. November 1998.* Universitetet i Oslo, Oslo.