

RAPPORT 2013

# Bufdir 2013

Flyttinger i statlig barnevern

Forord	2
Hovedfunn.....	3
1. Bakgrunn og definisjon.....	4
1.1. Bakgrunn: Hvorfor er flytting av barn uheldig?.....	4
1.2. Rapportens definisjon av flyttebegrepet .....	5
1.3. Eksempler på flyttinger .....	5
2. FUNN: Omfang av flyttinger .....	7
2.1. Kilder og metode .....	7
2.2. Avgrensninger og forbehold.....	7
2.3. Barn født i 1986 og senere – alle flyttinger.....	8
2.4. Flyttinger innenfor ett kalenderår - utvikling 2009-2012.....	10
2.4.1. Alder og kjønn .....	11
2.4.2. Region.....	12
2.5. Unge voksne – samlet flytتهhistorikk.....	15
3. Avsluttende vurderinger, videre utviklingsarbeid.....	18
3.1. Avsluttende vurderinger .....	18
3.2. Årsaker til flytting .....	18
3.3. Forebygging av flyttinger.....	19
3.4. Forskning i forlengelsen av rapporten .....	20
Litteratur.....	..21

## **Forord**

I BLD sitt tildelingsbrev for 2012 ble det gitt et oppdrag om at *«Bufdir skal kartlegge omfanget av flyttinger fra institusjoner, undersøke om det er systematiske forskjeller mellom flyttinger avhengig av om tiltaket er offentlig eller privat, og iverksette tiltak for å hindre uønskede flyttinger.»*

Av tekniske årsaker må oppdraget løses noe annerledes enn slik det er formulert i tildelingsbrevet; Det vil bli fokusert på flyttinger ikke bare fra institusjoner, men også mellom institusjoner og fosterhjem. I tillegg gir ikke de standardiserte uttrekkene mulighet for å skille mellom private og statlige institusjoner. Denne endringen er avviksrapportert i 1. tertialrapport 2011 til BLD.

Bufdir har over tid arbeidet med å utvikle egnede analyseverktøy for det statlige barnevernet. Målet har vært å få mer ut av vår omfattende database i stedet for å basere seg på rapportering mellom de ulike forvaltningsnivåene i organisasjonen. Slike verktøy er nå utviklet for overvåking av en rekke viktige kvalitetsparametere. Uttrekkene gir mulighet for å gå helt ned på individnivå. Fra og med 2013 skal regionene identifisere og begrense nye flyttinger på særlig utsatte plasseringer.

## ***Hovedfunn***

Rapporten ser på tre hovedutvalg. Det første utvalget gir et bilde av alle flyttinger på alle barn i basen født etter 1986. Utvalget omfatter altså både barn som har vært i statlige tiltak og de som er der pr. utvalgsdato. Det andre utvalget ser på flyttinger innenfor ett kalenderår. Det er gjort for å kunne sammenlikne år. Det tredje utvalget prøver å gi et bilde av hele flytتهistorikken for en gruppe barn. Det er gjort ved å se på de som fylte 19 år i 2012. I følge vår definisjon er en flytting enten flytting utenfra og inn i et statlig tiltak, eller flytting mellom statlige tiltak.

### Barn født i 1986 og senere – alle flyttinger

49 prosent har flyttet én gang	13 785 barn
Dette representerer en flytting utenfra og inn i et statlig tiltak.	
25 prosent har flyttet to ganger	7 069 barn
13 prosent har flyttet tre ganger	3 420 barn
6 prosent har flyttet fire ganger	1 705 barn
3 prosent har flyttet fem ganger	922 barn
4 prosent har flere enn fem flyttinger	1 234 barn

Rundt de sentrale byområdene er det noe større flytتهyppighet enn ellers i landet (Oslo er ikke med i utvalget). Det er ikke betydelige forskjeller mellom kjønn og regioner. Av et utvalg på 28 135 barn hadde 95 barn flyttet mer enn ti ganger.

### Flyttinger innenfor ett kalenderår

De som har bodd i samme tiltak hele året kommer ikke med i utvalget fordi de flyttet inn i tiltaket et tidligere år. Av flyttingene som telles i kalenderåret vil noen være flyttinger mellom tiltak og noen være nyinnflyttinger.

Av de som har flyttet har nesten tre av fire barn flyttet kun én gang i løpet av året.

98 prosent har mindre enn fire flyttinger.

Mellom seks og ni barn har i hvert av årene mer enn fem flyttinger. Tallene viser små variasjoner for de enkelte år (2009 til 2012). Det er heller ikke betydelige forskjeller mellom kjønn og regioner.

### Unge voksne – samlet flytتهistorikk

Vi får her et bilde av utgående årskulls samlede flytتهistorikk i Bufetat. Dette er barn som fylte 19 år i 2012. Kullet utgjør i alt 1766 barn.

43 prosent har flyttet én gang (inn i tiltak)	756 barn
24 prosent har flyttet to ganger	429 barn
14 prosent har flyttet tre ganger	245 barn
7 prosent har flyttet fire ganger	126 barn
4 prosent har flyttet fem ganger	73 barn
7 prosent har flere enn fem flyttinger	137 barn

Av et utvalg på 1 766 i 2012 flyttet 11 unge mer enn ti ganger.

# 1. Bakgrunn og definisjon

## 1.1. *Bakgrunn: Hvorfor er flytting av barn uheldig?*

Flytting av barn fra en omsorgssituasjon til en annen har et positivt sikte; å forbedre ivaretagelsen av barnet og sikre det stabil og god omsorg som det ikke får i egen familie. Flytting av barn som trenger endring i sin omsorgssituasjon er på den ene siden uunngåelig. På den andre siden bør antall flyttinger begrenses, og når flytting skjer, bør den være godt planlagt og gjennomført.

Barn og ungdom har behov for både stabilitet og kontinuitet i sin omsorgs- og utviklingssituasjon. Det er ønskelig at barnet lever kontinuerlig med de samme omsorgspersonene, og at disse kan by på stabil omsorg, forstått som omsorg som er forutsigbar og skaper trygghet for barnet. Dilemmaet man står i når man skal avveie barnets behov for henholdsvis stabilitet og kontinuitet kan beskrives slik: «Hva er mest til skade; å bryte kontinuitetsbånd for å øke barnets muligheter for stabil omsorg, eller å la barn leve i ustabile omsorgsforhold for å slippe å bryte kontinuiteten?» (Bunkholdt og Sandbæk 2008 s. 255). Man kan ikke henviser til studier som styrker at det ene valget er bedre enn det andre. Det er mulig at de til enhver tid tilstedeværende omsorgspersonenes holdning og oppførsel er vel så viktig som færrest mulig flyttinger (Lahti (1982) i Egelund 2006). Den enkelte situasjon vil kalle på faglig skjønn. Forskjellige barn vil ha forskjellige behov for henholdsvis stabilitet eller kontinuitet først og fremst.

I NOU 2012:5 «Bedre beskyttelse av barns utvikling» diskuteres bruken av det biologiske prinsipp i barnevernet, et prinsipp som til en viss grad må sies å være et argument for å prioritere kontinuerlig foreldreomsorg framfor å sikre stabil omsorg. Ekspertgruppen foreslår ytterligere et prinsipp i barnevernsarbeid, ved siden av de som allerede finnes, "det utviklingsstøttende prinsipp". Dette prinsippet må avveies mot de andre, og vil trekke i retning av vekt på stabilitet i omsorgen fordi dette er viktig for barnets utvikling. Altså at en flytting fra de opprinnelige foreldrene kan forsvares dersom en har et alternativ som kan gi barnet den trygge og forutsigbare omsorgen som det trenger for sin videre utvikling.

Mye av forskningen på flytting i barnevernet ser nærmere på det som ofte kalles «utilsiktet flytting» (andre begrep for det samme: sammenbrudd, brudd, disruption, break-down). Denne rapporten ser på alle flyttinger, og skiller ikke mellom tilsiktede og utilsiktede. Begrepet (og de lignende begrepene) «utilsiktet flytting» brukes vanligvis om flytting fra tiltak som er tenkt som langvarige, men som avsluttes forholdsvis brått uten at det var planlagt. Forskningsprosjektet «Fosterhjem for barns behov» definerer en utilsiktet flytting som en flytting (fra fosterhjem) «som skjer tidligere enn planlagt og på grunn av vansker som har oppstått» (Backe-Hansen og Christiansen 2013). Utilsiktet flytting er oftest et uttrykk for at en plassering av et barn mislykkes, men kan også være en flytting valgt av barnet eller ungdommen selv. Noen slike utilsiktede flyttinger kan dessuten ha sammenheng med at barnevernet preges av en (forståelig) tilbakeholdenhet mot å ta barn ut av hjemmet, noe som medvirker til at flere flyttinger blir akutte og uplanlagte (UiB-magasinet (2002) intervju med Øivin Christiansen i forbindelse med det såkalte «plasseringsprosjektet»). Havik og Christiansen kaller dette i en senere artikkel (2009) som presenterer resultater fra det samme prosjektet for «reaktivt barnevern».

Kunnskap om innvirkningen av stress og kunnskap om hukommelse bidrar til å styrke antagelsen om at plutselige eller mange flyttinger kan være ekstra problematisk for barnet (Baugerud og Melinder 2010). Man kan anta at flytting i seg selv oppleves stressende av barnet, og at flere flyttinger bidrar til ytterligere stress, og sist at plutselig flytting er mer stressende enn planlagt flytting. Generelt scorer barnevernsbarna dårligere enn andre på sentrale områder for livskvalitet. Mange eller plutselige flyttinger kan medvirke til ytterligere forverring av situasjonen, i det de øker sannsynligheten for dårligere kognitive prestasjoner og emosjonelle, relasjonelle og atferdsmessige problemer (Pears og Fisher (2005) i Baugerud og Melinder 2010). Godt planlagt og forberedt flytting med adekvat informasjon til alle parter kan medvirke til å senke stressnivået og dermed dempe videre skadevirkninger senere i livet for barnet.

## **1.2. Rapportens definisjon av flyttebegrepet**

Definisjonen i rapporten er utformet for å si noe om hvor mange ganger et barn må skifte omsorgsmiljø og omsorgspersoner. En flytting i denne rapporten betyr for det første at et barn flytter fra hjem/hjemkommune til et statlig framskaffet tiltak. Det betyr at alle barn i rapporten nødvendigvis vil ha minst en flytting. Tiltaket det flyttes inn i kan være i fosterhjem eller institusjon. Dessuten regnes flyttinger mellom slike statlige tiltak som en ny flytting. Flytting mellom avdeling på samme institusjon regnes også som flytting. Rømningsperioder fra et tiltak regnes ikke som flytting hvis barnet kommer tilbake igjen til samme tiltak. Det er ikke satt tidsbegrensning på hvert tiltak – selv én dag på akuttinstitusjon telles som flytting inn i tiltak. Begrunnelsen for det er at også korte akutt plasseringer er en påkjenning for barnet. Hjemmelsendringer (dvs. at lovgrunnlaget for en plassering endres) som ikke representerer fysisk flytting telles ikke som flytting.

Flyttinger ut av statlig formidlet tiltak telles ikke. Eksempel: Et barn som en gang har flyttet inn i et statlig formidlet tiltak og på et eller annet tidspunkt flyttet ut igjen telles med en flytting.

Utenfor definisjonen faller også tilfeller hvor et barn blir flyttet av foreldrene på privat initiativ. Det gjelder også flytting i kommunal regi hvor Bufetat ikke blir kontaktet av kommunalt barnevern for å bistå med å framskaffe tiltak. Slike flyttinger har vi ingen mulighet for å ha oversikt over. Dette gjør at rapporten ikke nødvendigvis fanger opp alle flyttinger et barn har opplevd. Men alle barn i rapporten har selvfølgelig på et eller annet tidspunkt flyttet inn i et tiltak. Det har tidligere blitt forsøkt å skille mellom tilsiktede og utilsiktede flyttinger, men det har i praksis vist seg vanskelig å få til en ensartet begrepsbruk. Definisjonene må være robuste og lette å avgrense mot hverandre.

## **1.3. Eksempler på flyttinger**

Vi har trukket fram tre flytteforløp som vi tenker er typiske. Vi har én med mange flyttinger (11), én med noen færre og én med kun to flyttinger. Vi forklarer forløpene med figurer og tekst. Eksempelbarna er i dag 19 år. Alle nittenåringene utgjør 1766 barn, se pkt. 2.5.

### **Tegnforklaring**

- Rød pil illustrerer akutt plassering
- Grønn pil illustrerer fosterhjems plassering
- Blå pil illustrerer institusjons plassering
- Hvit pil illustrerer at barn ikke har en kjent plassering i Bufetat. Barnet er sannsynligvis hjemme.

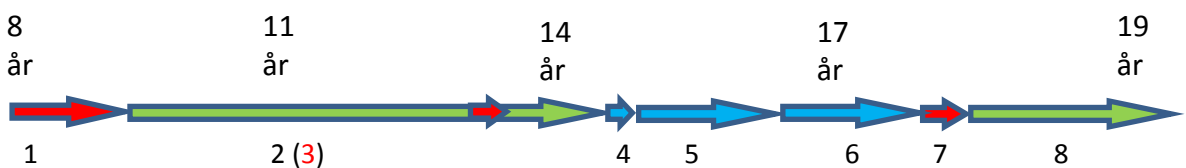
Figurene under viser også barnets alder samt nummer på flytting.

**Eksempel 1: 2 flyttinger. (24 prosent av nittenåringene hadde to flyttinger.)**



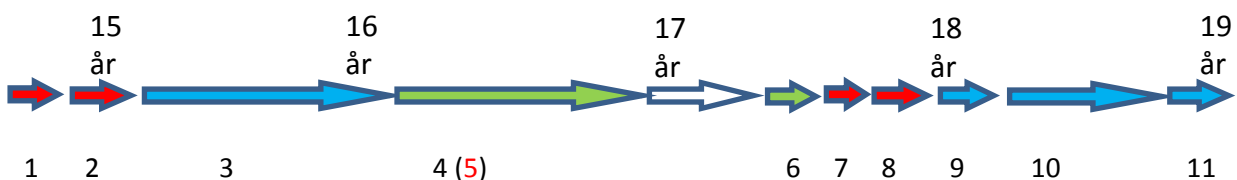
1. Barnet har sin første Bufetat-plassering i privat institusjon nesten 15 år gammel. Varighet ca. 2,5 år.
2. Barnet flytter til ny privat institusjon. Varighet ca. 1,5 år. Deretter flytter barnet ut av Bufetat-systemet ca. 19 år gammel.

**Eksempel 2: 8 flyttinger. (1 prosent av nittenåringene hadde åtte flyttinger)**



1. Barnet flytter akutt inn i beredskapshjem 8 år gammel. Varighet ca. 1 år.
2. Barnet flytter inn i fosterhjem. Varighet ca. 5,5 år.
3. Har en 3 måneders akuttplassering i beredskapshjem i perioden.
4. Barnet har et kort opphold på en uke i statlig institusjon.
5. Barnet flytter videre til en privat institusjon. Varighet ca. 1 år.
6. Barnet flytter videre til ny privat institusjon. Varighet ca. 1,3 år.
7. Barnet akuttplasseres 2 måneder i statlig institusjon.
8. Barnet flytter videre til fosterhjem tilknyttet privat tiltak. Varighet ca. 1,5 år. Barnet flytter deretter ut av Bufetat-systemet ca. 19 år gammel.

**Eksempel 3: 11 flyttinger. (0,3 prosent av nittenåringene hadde elleve flyttinger)**



1. Barnet akuttplasseres første gang i beredskapshjem 15 år gammel i en måned
2. Barnet akuttplasseres andre gang i statlig institusjon etter utilsiktet flytting fra beredskapshjemmet. Varighet 2 måneder.
3. Barnet plasseres videre i en privat institusjon i 9 måneder.
4. Barnet flytter videre til fosterhjem tilknyttet privat tiltak. Varighet 1 år.
5. Barnet har en kort akuttplassering under oppholdet i fosterhjem. Varighet 1 uke. Flytter deretter ut av Bufetat i ca. et halvt år.
6. Barnet flytter inn i kommunalt fosterhjem. Varighet under en måned.
7. Barnet akuttplasseres i privat institusjon. Varighet 14 dager.
8. Barnet akuttplasseres i statlig institusjon. Varighet 2 måneder.
9. Barnet flytter inn i en privat institusjon. Varighet 2 måneder.
10. Barnet flytter inn i ny privat institusjon. Varighet 8 måneder.
11. Barnet flytter inn i ny privat institusjon. Varighet 3 måneder. Deretter flytter barnet ut av Bufetat-systemet.

## **2. FUNN: Omfang av flyttinger**

Rapporten ser på tre hovedutvalg. Det første gir et bilde av alle flyttinger for alle barn født i 1986 og senere. Begrensningen er gjort for å luke ut gamle data med usikker kvalitet. Utvalget omfatter altså både barn som har vært i statlige tiltak og de som er der pr. utvalgsdato. Det andre utvalget ser på flyttinger innenfor ett kalenderår. Det er gjort for å kunne sammenlikne år. Det tredje utvalget prøver å gi et bilde av hele flyttehistorikken for en gruppe barn. Det er gjort ved å se på de som fylte nitten år i 2012.

### **2.1. Kilder og metode**

Oda er fagsystemet for barnevern (fylkeskommunalt og statlig barnevern) hvor barnas saksgang registreres. Oda ble utviklet tidlig på 1990-tallet. Fram til 2004 var det et fylkeskommunalt system. Da staten overtok fylkeskommunale oppgaver på barnevern i 2004, ble disse systemene slått sammen til en Oda-base. Data fra fylkeskommunetiden ble tatt vare på. Denne basen er utgangspunktet for flytterapportene. Basen i ODA gir tilgang til et stort tallmateriale. For barn født etter 1986 utgjør basen om lag 28 000 personer.

Reporting Services (RS) er et verktøy som brukes til å gjøre spørringer og lage rapporter i databaser. For at RS ikke skal påvirke databasen negativt er det laget en spørring som går hver natt, og som genererer en fil. Det er mot denne filen RS gjør spørringene. Denne filen er en tilpasset dump av databasen. Flytterapportene lages altså med utgangspunkt i data fra natten i forveien. Ved konstruksjonen av disse uttrekkene kreves inngående kunnskap om særtrekk ved ODA for å kunne luke ut feilkilder og gi god datakvalitet. For flyttinger er det utviklet i alt seks spesifikke RS-rapporter. Når en slik RS-rapport først er konstruert er den relativt lett å anvende, men det krever at brukeren er bevisst på hva filtreringsvalgene innebærer.

### **2.2. Avgrensninger og forbehold**

Materiale fra Oslo inngår ikke i utvalget. Barnevernsdata for Oslo ligger i en egen database som Bufdir ikke har tilgang til. Dette legger begrensninger på mulighetene for nasjonal oversikt.

Trondheim kommune ble overført til staten i 2008. Den fylkeskommunale Oda-basen hvor Trondheimsbarn var registrert ble tatt med i den statlige Oda-basen fra 2004. Da Trondheim ble en del av Bufetat i 2008, ble aktive plasseringer registrert inn i den statlige Oda-basen. I perioden fra 2004 til 2008 vil det derfor være noen avsluttede plasseringer vi ikke har oversikt over, og som følgelig ikke er med i våre uttrekk. Omfanget er beregnet til å være ca. 450 barns flyttinger i tre og et halvt år i Trondheim. Dette gir en viss usikkerhet ved funn brutt ned på regionsnivå, selv om vi ikke har kunnet se at region Midt-Norge skiller seg vesentlig fra funn i andre regioner.

I fylkeskommunal tid var det ulik praksis på registrering av saksgangen. Også etter statlig overtakelse i 2004 ser vi ulik registreringspraksis. Dette skyldes blant annet at Oda er et gammelt system som ikke støtter arbeidsprosesser i det faglige arbeidet. Flere sentrale begreper forstås forskjellig. Det er også ulik oppfattelse av hva som skal registreres – særlig på rene kommunale oppgaver. Oda har også funksjonsbegrensninger. Dette er tydelig ved noen typer registrering og ved noen endringer. Eksempler på dette er der barn bor på samme sted, men plasseringshjemmel endres, og på tiltak som for eksempel endrer navn. I begge disse tilfellene skrives barnet ut og inn. Endring i hjemmel er det



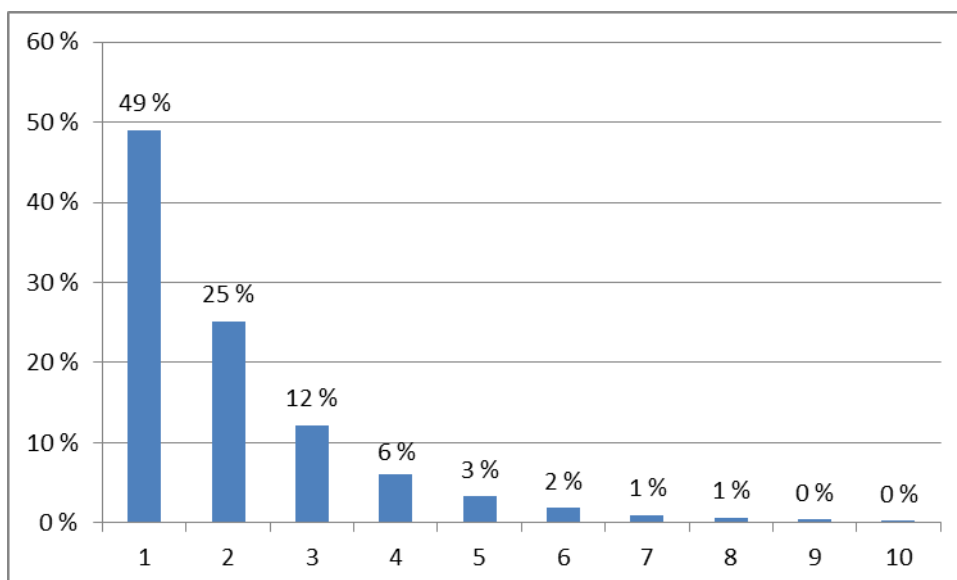
tatt høyde for i filen som RS gjør spørring mot, men ikke der tiltak endrer navn. Dette vil kunne gi en ekstra flytting i noen få tilfeller, men vi har vurdert at omfanget er så beskjedent at det ikke vil påvirke totalbildet.

### **2.3. Barn født i 1986 og senere – alle flyttinger**

Innledningsvis undersøker vi flyttemønsteret til barn født i 1986 og senere. Ved å sette grensen så langt tilbake teller vi alle som er 23 år eller yngre i 2009. Da får vi med at et tiltak i enkelte tilfeller kan bli forlenget utover myndighetsalder og maksimalt til 23 år.

I overkant av 28 000 barn født i perioden 1986-2012 har hatt plasseringer utenfor hjemmet. Det er blant disse 640 flere gutter enn jenter. Regionene øst, sør og vest har hver omkring 7 000 barn plassert utenfor hjemmet, mens det i Region Midt-Norge er nesten 4 000 barn og drøyt 3 000 barn i Region nord.

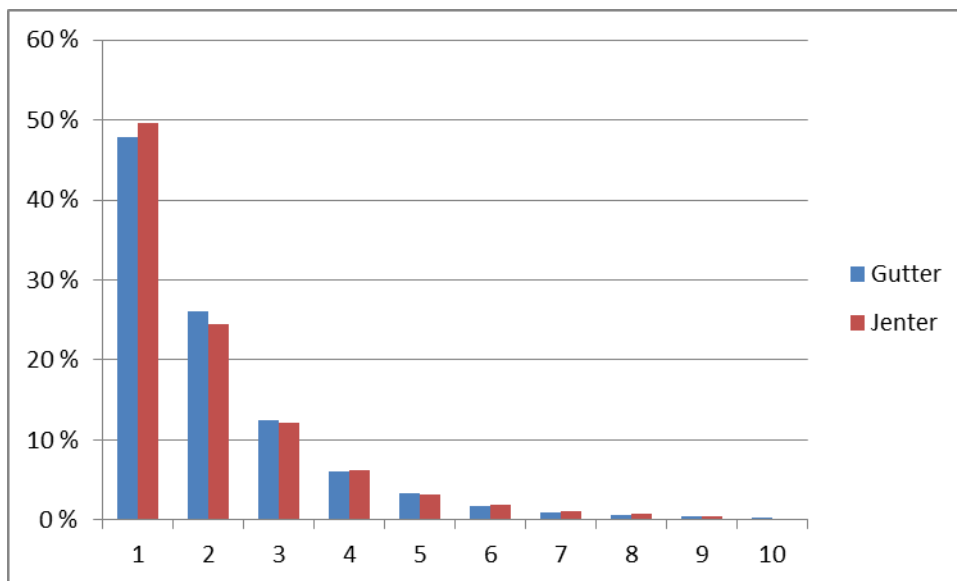
**Figur 1 Andel barn etter antall flyttinger i perioden 1986-2012 (n=28 135 barn)**



Figuren viser at de fleste barna flytter få ganger, men noen få har mange flyttinger. Alle barna har flyttet minst en gang (inn i tiltaket). Halvparten av barna forble i det første tiltaket, de flyttet altså aldri mellom statlige tiltak. Tre av fire barn og unge har flyttet inntil to ganger, og 92 prosent har flyttet inntil fire ganger. Kun fire prosent av barna har mer enn fem flyttinger, og dette utgjør 1 234 barn.

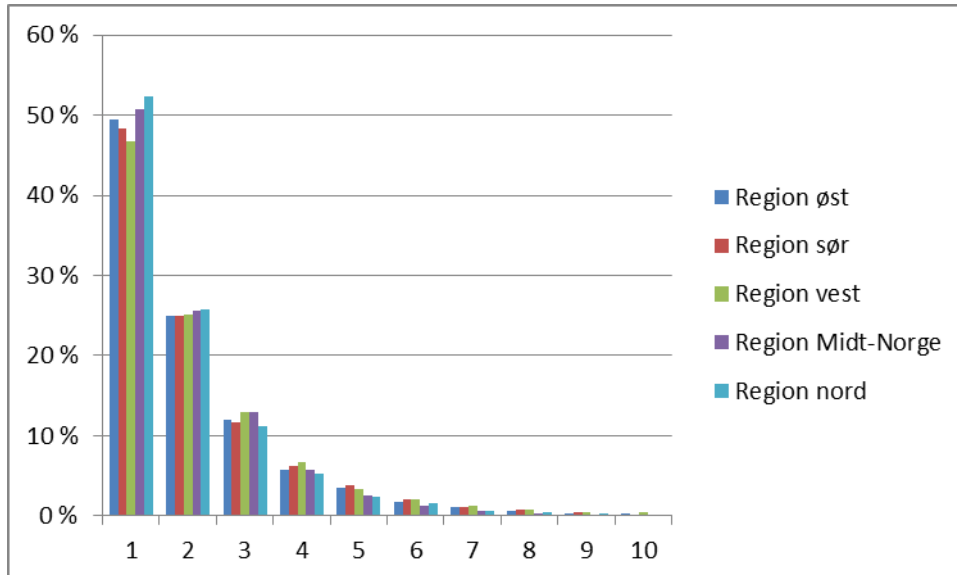
Selv om relativt få barn har mange flyttinger, finnes det noen få ekstremeksempler. 16 barn har 15 eller flere flyttinger, og 95 barn har flyttet mer enn 10 ganger.

**Figur 2 Andel barn etter antall flyttinger og kjønn i perioden 1986-2012 (n=27 949 barn<sup>1</sup>)**



I et overordnet perspektiv virker flyttemønsteret til gutter og jenter som er plassert utenfor hjemmet å være tilnærmet likt. Foruten en høyere andel jenter med kun én flytting og en høyere andel gutter med to flyttinger, er forskjellene små. Det er heller ingen kjønnsmessige forskjeller blant barna med svært mange flyttinger.

**Figur 3 Andel barn etter antall flyttinger og region i perioden 1986-2012 (n=28 135 barn)**



Med utgangspunkt i dagens regioninndeling er det overordnede inntrykket at regionenes omfang av flyttinger ikke varierer betydelig. De største forskjellene finner vi blant barna som flytter én gang. Region nord har den høyeste andelen av barn med kun én flytting, mens Region vest ligger lavest.

<sup>1</sup> Det mangler opplysninger om kjønn for 186 barn, disse er ikke inkludert i figuren.

Differensen utgjør fem prosentpoeng. Både Region nord, Region Midt-Norge og Region øst har høyere andeler enn totalen for én flytting presentert i Figur 1.

Flyttehyppigheten kan også måles som gjennomsnittlig antall flyttinger per barn. I Tabell 1 fremstilles de regionale gjennomsnittstallene, samt de fagteamene som har det laveste og høyeste gjennomsnittet innen hver region.

**Tabell 1 Gjennomsnittlig antall flyttinger per barn etter region og fagteam med lavest og høyest gjennomsnitt (n=28 135 barn)**

<b>Totalt</b>	<b>2,09</b>
<b>Region øst</b>	<b>2,08</b>
Gjøvik	1,97
Lillestrøm	2,17
<b>Region sør</b>	<b>2,15</b>
Drammen	2,04
Skien	2,23
<b>Region vest</b>	<b>2,21</b>
Sogn og Fjordane	1,77
Stavanger	2,32
<b>Region Midt-Norge</b>	<b>1,94</b>
Molde	1,79
Trondheim	2,09
<b>Region nord</b>	<b>1,92</b>
Bodø	1,81
Tromsø	2,05

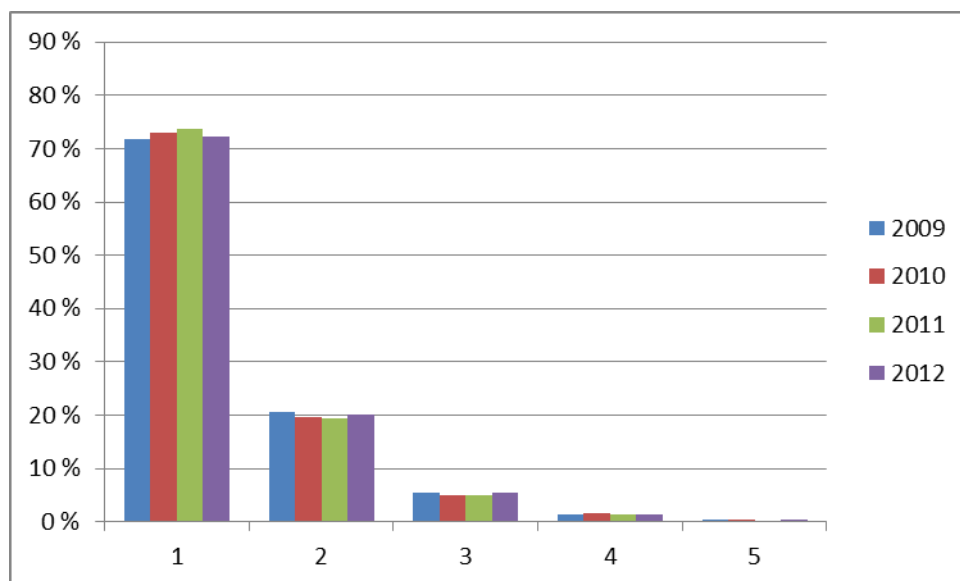
Flyttehyppigheten målt som gjennomsnittlig antall flyttinger per barn viser heller ikke store forskjeller mellom regionene, men av tabellen ser vi noen variasjoner mellom fagteamene. De små regionale forskjellene som ble omtalt i Figur 3, gjenspeiles også i denne tabellen. Derimot virker det å være høyere flyttehyppighet blant barn i fagteam tilknyttet de største byene/kommunene. Dette vil i ulik grad påvirke regionenes flyttegjennomsnitt.

#### **2.4. Flyttinger innenfor ett kalenderår - utvikling 2009-2012**

For å undersøke om flyttehyppigheten til barn varierer over tid er det valgt å se på flyttinger innenfor ett kalenderår. Flyttemønsteret i årene 2009 til 2012 blir sammenlignet.

Figurene i dette delkapitlet viser andel barn plassert utenfor hjemmet som har inntil fem flyttinger innenfor ett år. Ved å telle antall flyttinger innenfor en begrenset tidsperiode vil langt flere barn ha få flyttinger sammenlignet med figurene vist i forrige delkapittel. Ulempen med en slik tilnærming er at vi ikke får med hele flyttehistorikken til det enkelte barnet, og at barna som ikke har flyttet i løpet av det aktuelle året ikke kommer med. Tilnærmingen gjør det derimot mulig å se på kjennetegn som endrer seg over tid (som for eksempel alder).

**Figur 4 Andel barn etter antall flyttinger innen hvert av årene. 2009-2012<sup>2</sup>**



Figur 4 viser en relativt stabil flyttehyppighet blant barn og unge som er plassert utenfor hjemmet i perioden 2009-2012. Nesten tre av fire barn har flyttet kun én gang i løpet av hvert av årene, og nær alle har mindre enn fire flyttinger (98 prosent). Mellom seks og ni barn har i hvert av årene mer enn fem flyttinger. Flest flyttinger har ett barn som i 2012 flyttet hele ni ganger.

Siden flyttehyppigheten de siste fire årene varierer lite, fremstilles det videre fortrinnsvis tall for 2012. Der det forekommer forskjeller vil dette bli kommentert og andre årganger kan bli presentert.

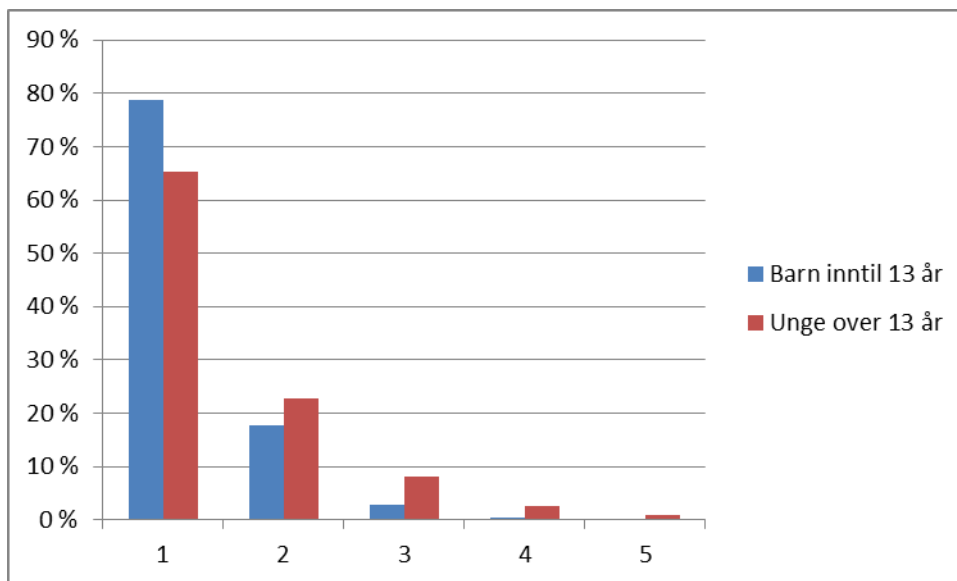
#### 2.4.1. Alder og kjønn

I tråd med Bufetats funksjonsinndeling skilles det mellom barn under og over 13 år. I den yngste aldersgruppen inngår barn til og med fylte 13 år, mens barna i den eldste gruppen er mellom 14 og 19 år.

3 701 barn plassert utenfor hjemmet er registrert med minst én flytting i løpet av 2012. Det er blant disse 51 flere barn som er 13 år eller yngre enn barn over 13 år. I den yngste aldersgruppen er det flere gutter enn jenter, mens det i den eldste gruppen er et jenteflertall. Sammensetningen mellom alder og kjønn varierer imidlertid noe i perioden 2009-2012.

<sup>2</sup> Antall barn som inngår i de enkelte år: 2009=3 506, 2010=3 392, 2011=3 721 og 2012=3 701

**Figur 5 Andel barn etter antall flyttinger og alder. 2012 (n=3 701)**

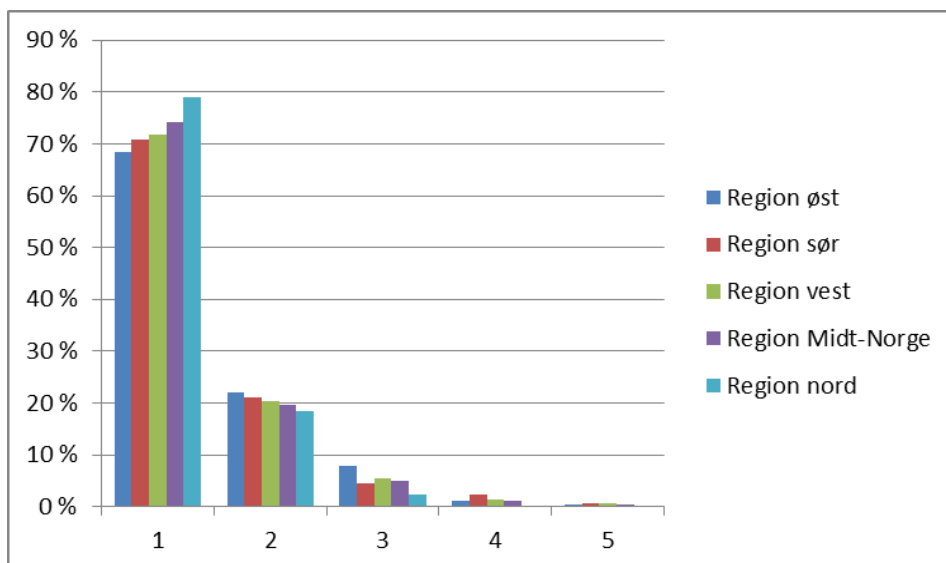


Figur 5 viser at den yngste aldersgruppen flytter mindre enn den eldste. I gruppen barn inntil 13 år har hele 97 prosent inntil to flyttinger i 2012, hvor 79 prosent har flyttet kun én gang. For gruppen barn over 13 år er tilsvarende andeler 88 prosent for de med inntil to flyttinger, hvor 65 prosent har kun én flytting. Det høyeste antall flyttinger i 2012 utgjør fem flyttinger i den yngste aldersgruppen, og ni flyttinger blant de eldste. Kjønn virker ikke å ha noen betydning for flytتهypigheten i de to aldersgruppene. Vi finner også de samme tendensene i årene 2009-2011.

### 2.4.2. Region

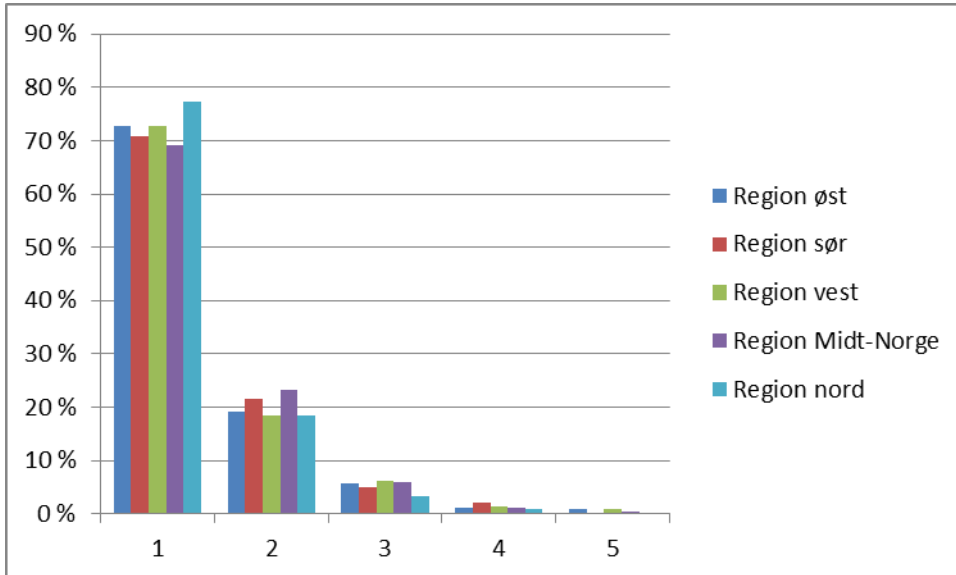
I de to neste figurene ser vi nærmere på utviklingen i flyttemønsteret i regionene. Figurene presenterer tall for periodens to ytterpunkt 2009 og 2012.

**Figur 6 Andel barn etter antall flyttinger og region. 2009 (n=3 506 barn)**



I Figur 6 ser vi at regionenes omfang av flyttinger varierer noe i 2009. Forskjellene er størst blant barn som har én flytting. 11 prosentpoeng skiller Region nord som har den høyeste andelen fra Region øst med den laveste andelen.

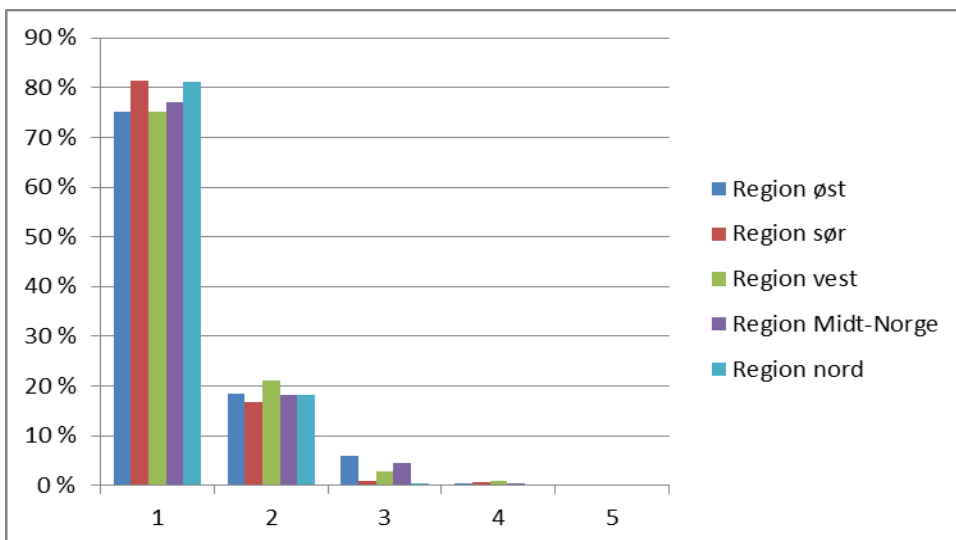
**Figur 7 Andel barn etter antall flyttinger og region. 2012 (n=3 701 barn)**



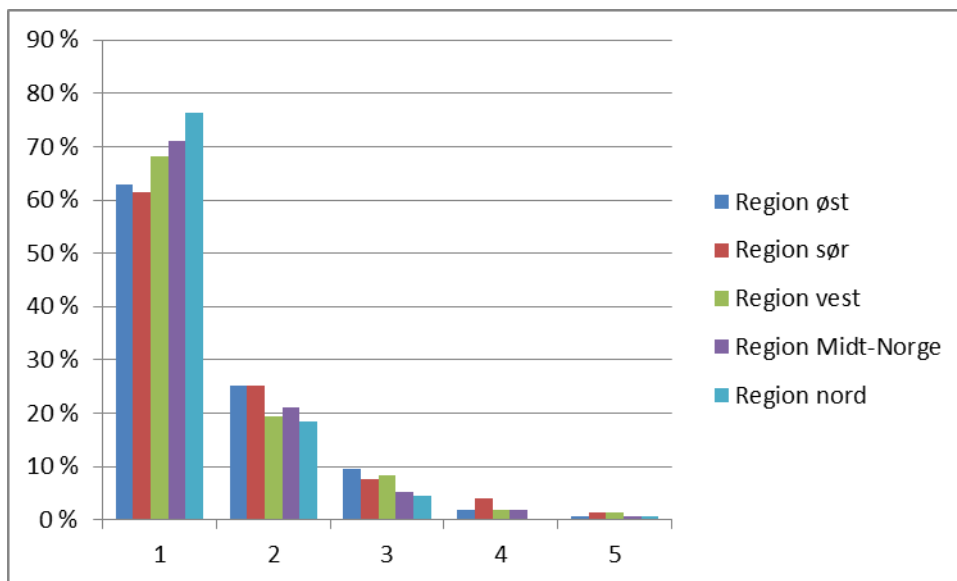
Figur 7 gir inntrykk av at flyttemønsteret i regionene varierer noe mindre i 2012. Sammenlignet med andelen i 2009 har forskjellene mellom høyeste og laveste andel blitt mindre blant barna som har én og tre flyttinger. Forholdet mellom regionene har også endret seg. Region nord har fremdeles den høyeste andelen barn med kun én flytting. Lavest ligger Region Midt-Norge, som i 2009 hadde den nest høyeste andelen blant de som flytter én gang. Utviklingen i Region øst har vært motsatt av den Region Midt-Norge har.

Videre undersøkes det om de regionale forskjellene i flyttheppigheten knytter seg til ulike aldersgrupper. Årgangene 2009 og 2012 sammenlignes.

**Figur 8 Andel barn inntil 13 år etter antall flyttinger og region. 2009 (n=1 702 barn)**

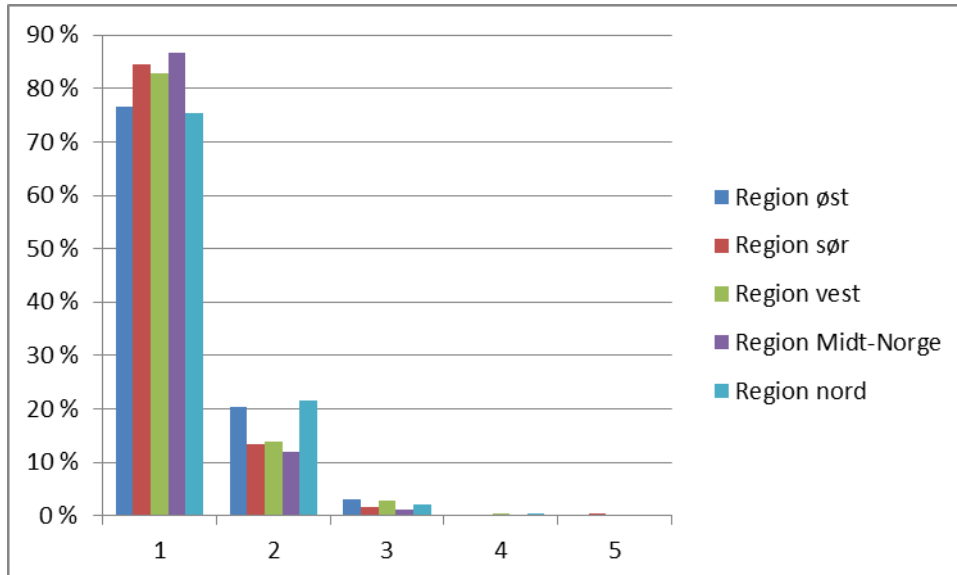


**Figur 9 Andel barn over 13 år etter antall flyttinger og region. 2009 (n=1 804)**

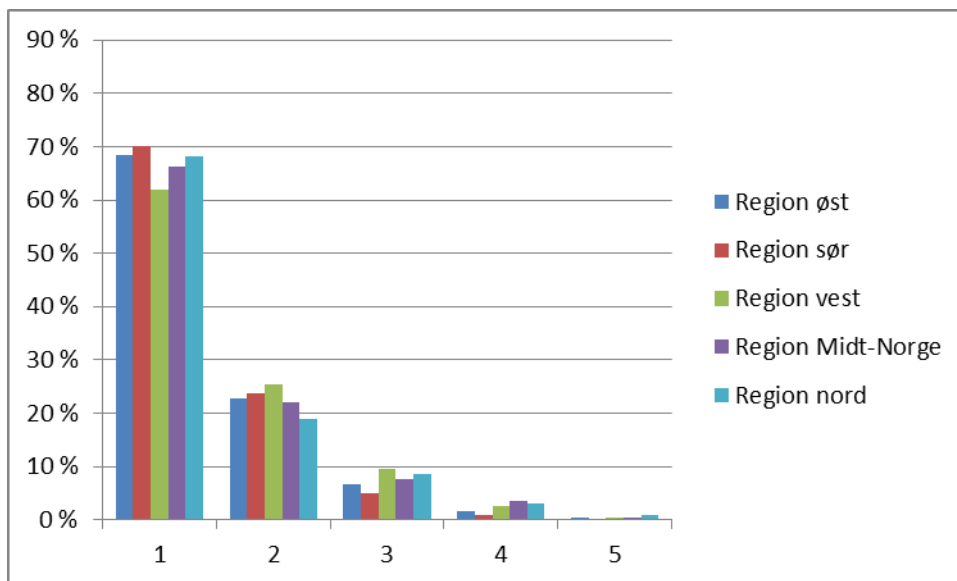


Ifølge Figur 8 og Figur 9 er det i 2009 større regionale forskjeller i flyttemønsteret i den eldste aldersgruppen enn i den yngste. Region nord har den høyeste andelen barn som flytter kun én gang i begge aldersgruppene. Også Region sør har en tilsvarende høy andel barn i den yngste aldersgruppen, men i den eldste gruppen har regionen den laveste andelen blant de med én flytting.

**Figur 10 Andel barn inntil 13 år etter antall flyttinger og region. 2012 (n=1 876)**



**Figur 11 Andel barn over 13 år etter antall flyttinger og region. 2012 (n=1 825)**



Figur 10 og figur 11 viser en motsatt tendens i 2012 enn i 2009. Det er større regionale forskjeller i flyttemønsteret til barn som er inntil 13 år enn blant unge over 13 år. Region nord kommer dårligere ut i 2012, mens Region sør virker å ha stabilisert seg på et høyt nivå i begge aldersgruppene.

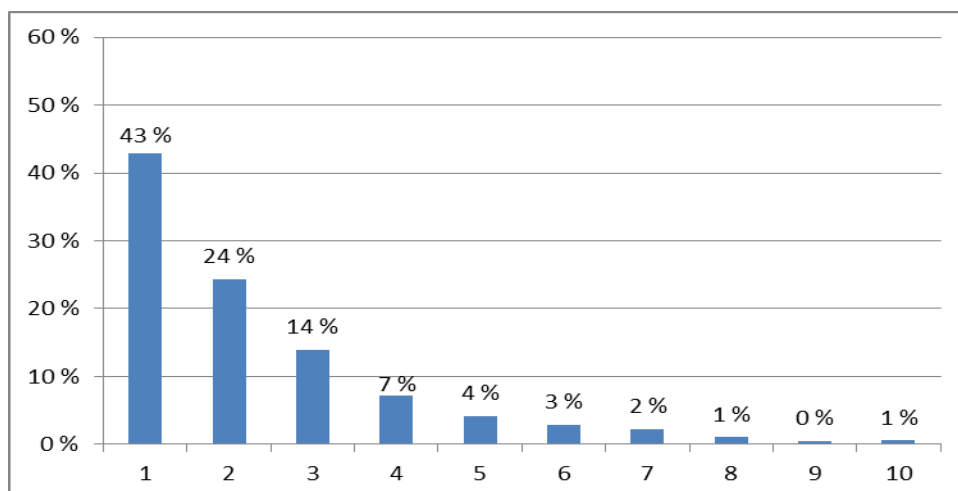
Vi har ikke gått inn i årsaksforklaringene til dette.

## **2.5. Unge voksne – samlet flyttehistorikk**

Avslutningsvis undersøker vi flyttemønsteret til barn som ikke lenger er i tiltak i barnevernet, eller eventuelt bare har igjen å flytte ut (å flytte ut teller ikke som flytting slik rapporten definerer begrepet). En slik innfallsvinkel gir et mer reelt bilde av barnas flyttehistorikk. Framstillingen påvirkes ikke av at barn som er i tiltak senere kan få flere flyttinger som da ikke kommer med. Vi har valgt å se nærmere på flyttehistorikken til de nesten 1 800 barna som fyller 19 år i 2012. Det er blant disse 40 flere gutter enn jenter.



**Figur 12 Andel barn som fyller 19 år i 2012 etter antall flyttinger (n=1 766 barn)**

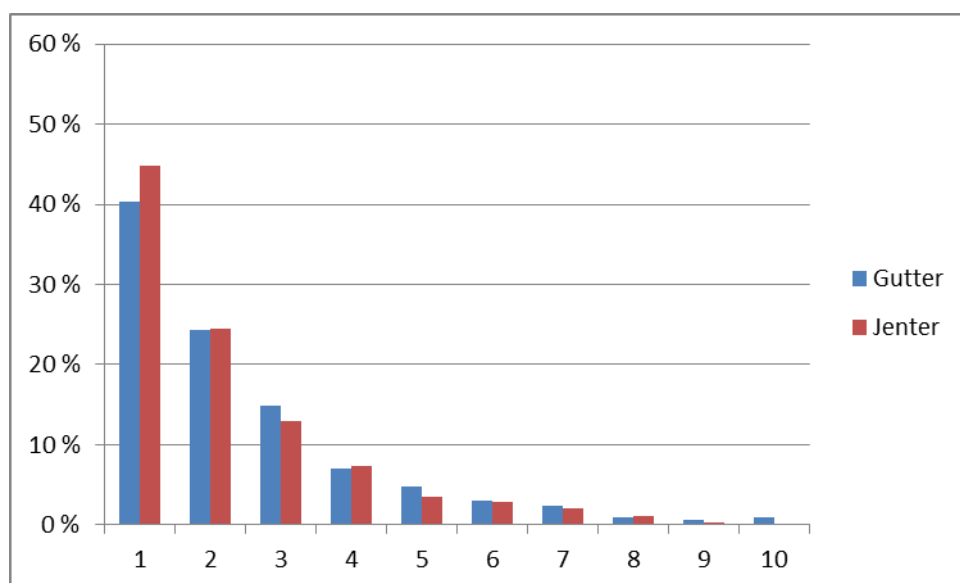


Bildet blir noe mindre positivt enn når vi ser på alle barns flyttinger. Flytتهistorikken til unge voksne viser gjennomgående noe høyere tall, selv om også de fleste av disse flytter få ganger. Den største forskjellen finner vi blant de med én flytting (som altså kun har flyttet inn i ett Bufetat- tiltak). Andelen ligger seks prosentpoeng lavere sammenlignet med det overordnede bildet i Figur 1, men også andelen som har to flyttinger er noe lavere. I den overordnede fremstillingen (alle barn) har fire prosent av barna mer enn fem flyttinger, mens det i denne figuren gjelder for syv prosent.

Blant de som fyller 19 år i 2012 har to barn 14 flyttinger. 11 barn har flyttet mer enn ti ganger.

Vi finner sammenfallende tendenser blant barna som fyller 19 år i årene 2009-2011.

**Figur 13 Andel barn som fyller 19 år i 2012 etter antall flyttinger og kjønn (n=1 756 barn<sup>3</sup>)**

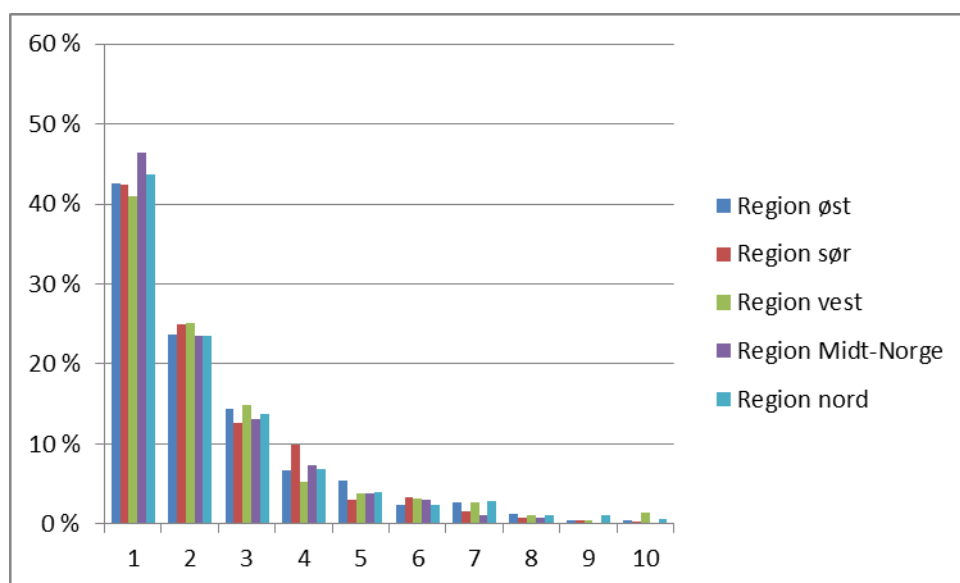


<sup>3</sup> Det mangler opplysninger om kjønn for 10 barn, disse er ikke inkludert i figuren.

Figur 13 viser en tendens til at jenter flytter noe mindre enn gutter. 45 prosent av jentene har én flytting, mens for guttene er tilsvarende andel 40 prosent. Kjønnforskjellene varierer også noe med økende antall flyttinger, men det er noen flere gutter blant de som flytter flest ganger.

Kjønnforskjellene som her beskrives er mer framtrødende enn i det overordnede bildet i Figur 2. Noe av forklaringen kan ligge i at gruppen består av et mindre antall barn, samtidig som sammensetningen i årskullene kan variere. Dersom det er slik at jenter i snitt er under barnevernets omsorg litt kortere tid enn gutter så kan det også gi større kjønnforskjeller når vi ser på nittenåringers samlede flyttinger. Vi har imidlertid ikke gjort uttrekk på avslutningsalder og kjønn så dette blir bare en hypotese.

**Figur 14 Andel barn som fyller 19 år i 2012 etter antall flyttinger og region (n=1 766 barn)**



Figur 14 gir inntrykk av at flytteomfanget til barn som har avsluttet sin tid i barnevernet ikke varierer betydelig mellom regionene. Også her er forskjellene størst blant barna som har flyttet én gang. Fem prosentpoeng skiller Region Midt-Norge som har den høyeste andelen fra Region vest med den laveste andelen.

**Tabell 2 Gjennomsnittlig antall flyttinger per barn som fyller 19 år i 2012 etter region (n=1 766 barn)**

	<b>2012</b>
<b>Totalt</b>	<b>2,40</b>
Region øst	2,39
Region sør	2,37
Region vest	2,55
Region Midt-Norge	2,23
Region nord	2,39

Tabell 2 viser heller ikke de store regionale forskjeller, og funnene gjenspeiler omtalen i figuren over. Region Midt-Norge har det klart laveste flyttegjennomsnittet, og som eneste regionen har Region vest et gjennomsnitt som er høyere enn det totale snittet.

### **3. Avsluttende vurderinger, videre utviklingsarbeid**

#### ***3.1. Avsluttende vurderinger***

Flyttinger i barnevernet er et viktig tema som ofte blir problematisert internt og i media. Bufdirs nye analyseverktøy kan bidra til en mer faktabasert debatt. Det er i seg selv viktig og positivt. Rapporten viser at 43 prosent av nittenåringene kun hadde én flytting (inn i ett tiltak) i løpet av hele sin tid i statlig barnevern. Samtidig ser vi at forholdsvis få av 19-åringen har svært mange flyttinger. Våre funn sier ikke noe om årsakene til flyttinger, men gir et grunnlag for å gå videre med årsaksanalyser.

Det vil selvsagt være viktig å begrense ekstremtilfellene med svært mange flyttinger til et minimum. Utover det er det vanskelig å vurdere våre funn fordi det er lite forskning med sammenliknbare parametere. Det er heller ikke enkelt å si hva som er det "riktige" antall flyttinger. En betydelig del av Bufetats inntakskapasitet er rettet mot å dekke behovet for akutte plasseringer. Akuttvedtak er kortvarige og vil vanligvis innebære en ny flytting dersom plasseringen blir mer varig. Det må dessuten tas høyde for at en del flyttinger er hensiktsmessige og planlagte.

Omtalen av flyttinger i barnevernet har naturlig nok i stor grad dreid seg om bruddfylte forløp med mange flyttinger. Vår rapport viser at det helhetlige bildet er mer nyansert enn medias framstilling kan gi inntrykk av.

Vi vil også for ordens skyld nevne at det er kommunalt barnevern som tar initiativ til inntak og utskrivning av barn i statlige tiltak. Vår hovedoppgave er å ha best mulig kvalitet i tiltakene vi tilbyr kommunene.

Bufdir ønsker å samle mer kunnskap om flyttinger og vi vil fortsette vårt analysearbeid. Fra og med 2013 skal regionene identifisere og begrense nye flyttinger ved en del definerte plasseringer. Vi planlegger også å initiere forskning om flyttinger. Dette vil bedre grunnlaget for vårt løpende kvalitetsarbeid. I denne siste delen av rapporten vil aktuell forskning på årsaker og forebyggende tiltak bli oppsummert, og det kommende forskningsprosjektet bli presentert.

#### ***3.2. Årsaker til flytting***

Forståelsen man får av en oversikt over antall flyttinger har sine begrensninger så lenge man ikke har innsikt i omstendighetene omkring de enkelte flyttinger og ikke kjenner det enkelte barns historie og personlige forutsetninger. Mange flyttinger kan være uttrykk for et tilsiktet forløp, eller en rekke mislykkede plasseringer. Et barn med kun to flyttinger kan leve i en ustabil og vanskelig omsorgssituasjon, og et barn med fem flyttinger kan ha vært involvert konstruktivt fram mot endelig plassering på en måte som har gitt flyttingene mening. I en rekke av flyttingene kan dessuten noen av dem oppleves som så positive av barnet at de dermed vil være reelt mindre belastende.

Eksempler kan være flytting fra noe barnet selv opplever som en dårlig omsorgssituasjon, flytting tilbake til foreldrene, flytting til en ønsket utdanning.

Havik og Christiansen (2009) har fulgt en gruppe barn (6-12 år ved starten) over åtte år (i det såkalte «Plasseringsprosjektet»). De fant ingen sammenheng mellom mange flyttinger og alder, kjønn eller antall saksbehandlere, men ser en sammenheng mellom mange flyttinger og behandling i fylkesnemnd eller domstol. De har også påvist at jo flere flyttinger en ungdom har opplevd, jo flere av dem var uplanlagte eller utilsiktede.

Mye av forskningen på flytting ser som sagt nærmere på de såkalt «utilsiktede» flyttingene. Backe-Hansen (2010) oppsummerer tre hovedfaktorer som predikerer omplassering/utilsiktet flytting: barnets alder, hvor lenge det har vært under omsorg og i hvilken grad barnet har atferdsproblemer. Lohne og Ødegård (2012) oppsummerer at i tillegg til atferdsproblemer kan utilsiktet flytting fra fosterhjem oftest ha et sammensatt og komplisert årsaksbilde bestående av for eksempel alder, samspillet med fosterforeldrene eller vold mot fosterforeldrenes egne barn. Samarbeidet med barnevernet, rollen de opprinnelige foreldrene spiller og sider ved fosterhjemmet nevnes også som mulige delårsaker. Det er rimelig å tro at flyttinger uansett årsak er belastende for barnet eller ungdommen, men flyttingene kan også (som nevnt i eksempler over) være villet eller styrt av barnet/ungdommen, til tross for belastningen det gir.

Egelund (2010) har gjennom kvalitativ forskning på flyttinger hvor både barn og nettverk kommer til orde, skapt nyanserte fortellinger om den enkelte flytting og viser at årsakene til flytting av barnevernsbarn er svært sammensatte. Hun peker også på systemprosesser som kan ha sammenheng med at sammenbrudd i plassering skjer. For det første vil ressursituasjonen i forvaltningen spille inn, det vil variere hvor mye innsats den enkelte saksbehandler kan legge inn i en enkeltsak. Dernest er det et spørsmål om kontinuitet i saksbehandlingen spiller en rolle. Her er det mest et positivt funn – når kontinuiteten er der, gir det bedre kvalitet på innsatsen. Sist kan de økonomiske betingelsene rundt arbeidet spille inn.

### ***3.3. Forebygging av flyttinger***

Igjen er det slik at mye av forskning og utviklingsarbeid fokuserer på de utilsiktede flyttingene. Dette forebyggingsarbeidet er selvsagt et viktig bidrag til å senke antallet flyttinger totalt, og dessuten senke antallet av de antatt mest belastende flyttingene. Det finnes imidlertid også noen innspill til forebyggende tiltak som har et bredere fokus, se særlig siste avsnitt under.

Backe-Hansen (2009) ser at det særlig er barns atferdsproblemer som fokuseres når man ønsker å arbeide med å motvirke utilsiktede flyttinger. For disse dette gjelder kan fosterhjem med behandlingstiltak være en god løsning. Imidlertid påpeker hun at det har vært lite undersøkt hvilke andre årsaker utilsiktede flyttinger kan ha. Særlig mangler barnas egen stemme i dette. Christiansen m.fl. (2010) sine informanter peker i fire retninger når de skal forklare hvorfor utilsiktet flytting skjer og dermed hos hvem problemet sitter: fosterforeldrene, barnet, de opprinnelige foreldre eller de ansatte i barnevernet. I samme artikkel viser forfatterne til annen forskning som tyder på at bildet er mer sammensatt, og at de fire nevnte faktorene spiller sammen. De referer her til Sinclair og Wilson (2003, i Christiansen m.fl. 2010) som peker på at relasjonene mellom aktørene er det viktige –

samspeilet mellom barnets karakteristika, fosterforeldrenes kvaliteter og kjemien mellom fosterforeldre og barn preger den enkelte situasjon.

Backe-Hansen (2009) løfter fram eksempler på tiltak som er utviklet for å forbygge utilsiktet flytting. For det første finner hun at det er mulig å ta et ressursorientert utgangspunkt, ved å benytte seg av og styrke allerede kjente faktorer som styrker resiliens i familier. Videre gjør hun rede for verktøyet KEEP som er beregnet på å styrke etablerte fosterhjem, og BEST som er et verktøy som sikter mot å styrke følelsesmessig tilhørighet og trygghet.

Lohne og Ødegård (2012) har snakket med fosterforeldre om hva de tror førte til sammenbrudd i plasseringen av et fosterbarn hos dem. De intervjuet 18 fosterforeldre fra 11 fosterhjem på Nordmøre og i Romsdal som forholdsvis nylig hadde opplevd utilsiktet flytting. Fosterforeldrene mener ikke at atferdsproblemer alene er årsak til flytting, de kjenner seg godt nok forberedt og fulgt opp. Imidlertid blir det vanskelig hvis barnet for eksempel ikke får adekvat barne- og ungdomspsykiatrisk oppfølging. Forskerne utkrystalliserer fem tema fra samtalene med fosterforeldrene. Slik forskerne leser sine intervjuer var fosterforeldrene opptatt av å fortelle om hvordan flyttebeslutningen ble tatt, forholdet til saksbehandleren, problemer barnet har som først avdekkes i fosterhjemmet, behovet for videre tilknytning til barnet etter brudd og hvordan plasseringen avsluttes og hvilken oppfølging fosterforeldrene får i den forbindelse. Lohne og Ødegård bidrar til å tydeliggjøre at sammenhengene i disse sakene er komplekse, individuelle og kontekstuelle, og at man antagelig må ha stor ydmykhet for å søke enkle løsninger.

Det er en generell enighet om at mindre bruk av institusjon som barneverntiltak er et gode. Men fokuset på mindre bruk av institusjonsplassering i barnevernet og tilsvarende økt bruk av fosterhjem kan i følge Backe-Hansen m.fl. (2011) få økt antall utilsiktede flyttinger som resultat. Ungdom med store atferdsproblemer kan komme til fosterhjem som ikke takler dem, med utilsiktet flytting som resultat. Det er mulig en viss vridning tilbake mot økt bruk av institusjon for ungdom med visse typer utfordringer kan være et bidrag til å senke antallet utilsiktede flyttinger.

Lohne og Ødegård løfter fram arbeid med de to overordnede temaene brukervedvirkning og samarbeid som relevante tiltak for å unngå flyttinger. Det kan også se ut til at plasseringer blir mer stabile hvis det opprettholdes god kontakt mellom opprinnelige foreldre og barnet (Bunkholdt og Sandbæk 2008). Slektsplassering nevnes av flere forskere som mer stabilt enn andre typer plasseringer. Stott og Gustavson (2010) framhever involvering av barn i prosessene rundt egen flytting, med særlig vekt på at ungdom bør få innsyn i egen sak, og kunne tale sin egen sak. «Empowerment of foster care youth should be part of their earliest experiences» (s.623), og dette ikke minst fordi følelsen av maktesløshet er karakteristisk for barn og ungdom som plasseres i omsorgstiltak av forskjellige slag.

### ***3.4. Forskning i forlengelsen av rapporten***

Bufdir initierer i 2013 videre forskning på flytting i barnevernet. Det utlyses et prosjekt med følgende problemstillinger: Hvorfor flytter noen barn og ungdommer mange ganger i sin tid i barnevernet? Hvordan oppleves flyttingene? Hvilke flytteforebyggende tiltak kan utvikles fra det som avdekkes som grunnene til flytting? Hva kan være mulige bidrag til at belastningene ved flytting blir mindre?

Prosjektet skal legge grunnlag for et utviklingsarbeid i Bufetat som kan føre fram mot en standard for god praksis ved flytting av barn og ungdom.

Prosjektet skal altså se nærmere på alle flyttinger barnet/ungdommen opplever. Bufdir ønsker å finne ut mer om hvorfor noen barn/ungdommer opplever mange flyttinger, og få innsikt i hva som oppleves mer eller mindre belastende ved flyttingene. Prosjektet skal fokusere på både barns/ungdoms egne opplevelser og fortellinger, og barnevernsansattes tolkninger av den samme historien. Det skal også undersøkes nærmere om barn/ungdom med mange flyttinger opplever et lignende forløp av plasseringer.

## ***Litteratur***

Backe-Hansen, Elisabeth: Hvordan motvirke og forebygge utilsiktet flytting fra fosterhjem? Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern 2009

Backe-Hansen, Elisabeth (NOVA ), Tine Egelund (SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd), Toril Havik (Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet): Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus. Fosterhjem for barns behov 2010

Backe-Hansen, Elisabeth (red.): Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet. Fafo/NOVA 2011

Backe-Hansen, Elisabeth og Christiansen, Øivin: Utilsiktet flytting fra fosterhjem. Fosterhjem for barns behov, NOVA og RKBV Vest, 2013

Baugerud, Gunn Astrid og Melinder, Annika: Barns hukommelse av flytting fra biologiske foreldre Fosterhjemkontakt 5/10

Bunkholdt, Vigdis og Sandbæk, Mona: Praktisk barnevernsarbeid. Oslo 2008

Christiansen, Øivin og Anderssen, Norman: Fra bekymring til overbevisning: - Barnevernets beslutninger om å plassere barn utenfor hjemmet. Norges barnevern 4/2011

Christiansen, Øivin; Havik, Toril; Anderssen, Norman: Arranging stability for children in long-term out-of-home care. Children and youth service review 32 (2010)

Egelund, Tine: Sammenbrud i anbringelser. En forskningsmessig belysning. København 2006, Socialforskningsinstituttet

Egelund, Tine m.fl.: Sammenbrud i anbringelser. Erfaringer, forklaringer og årsagerne bag. København 2010, Socialforskningsinstituttet

Havik, Toril og Christiansen, Øivin: Plassert av barnevernet - Får barnet en situasjon preget av stabilitet? Norges barnevern 1/2009

Khoo, Evelyn, Skoog, Viktoria og Dalin, Rolf: In and out of care. A profile and analysis of children in the out-of-home care system in Sweden. Children and youth service review 34 (2012)

Lohne, Marianne og Ødegård, Atle: Fosterforeldres opplevelser av utilsiktet flytting : beskrivelse av prosjektet, foreløpige funn og refleksjoner. Arbeidsnotat 2012:4, Høgskolen i Molde

Stott, Tonia & Gustavsson, Nora: Balancing permanency and stability for youth in foster care. Children and Youth Services Review 32 2010

UiB-magasinet 6/2002, intervju med Øivin Christiansen: Må flytte fra foreldrene på dagen